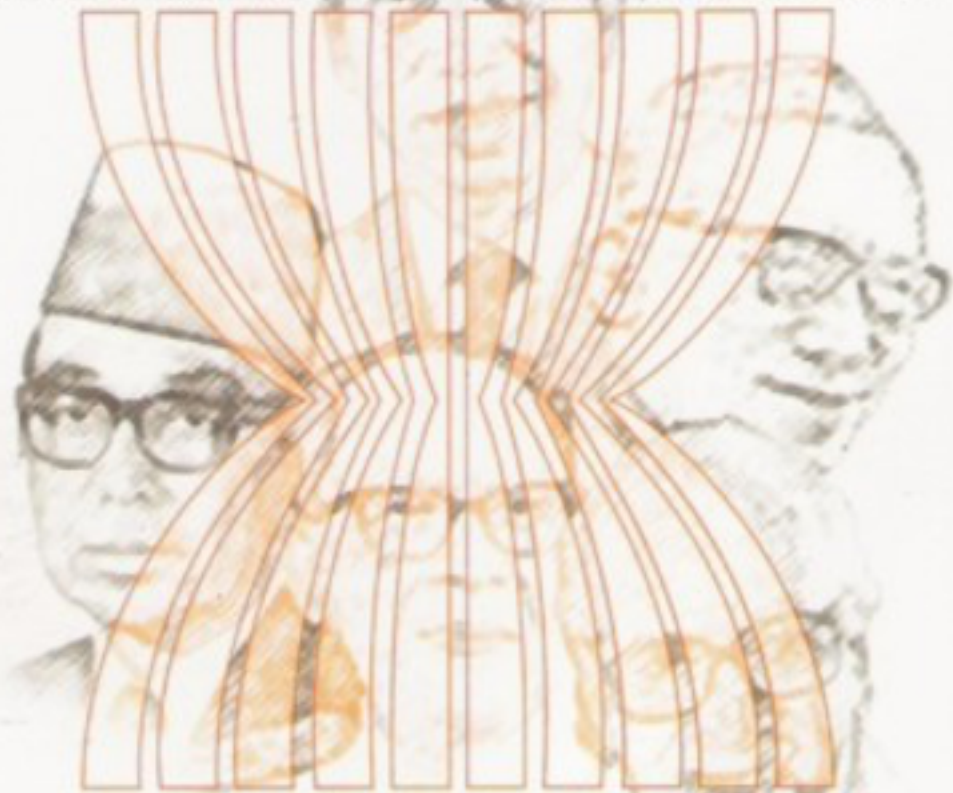


Dr. BAMBANG CIPTO, MA.

# HUBUNGAN INTERNASIONAL DI ASIA TENGGARA

TEROPONG TERHADAP DINAMIKA, REALITAS, DAN MASA DEPAN



PUSTAKA PELAJAR

327.1.Cip.H.c.1



U/3948/99

**HUBUNGAN  
INTERNASIONAL  
DI ASIA TENGGARA**

Dr. BAMBANG CIPTO, MA.

# **HUBUNGAN INTERNASIONAL DI ASIA TENGGARA**

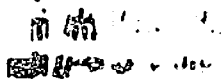
**TEROPONG TERHADAP DINAMIKA, REALITAS, DAN MASA DEPAN**



**PUSTAKA PELAJAR**



03 11 00  
16672 1011 1



**HUBUNGAN INTERNASIONAL  
DI ASIA TENGGARA  
TEROPONG TERHADAP DINAMIKA, KONDISI RIIL  
DAN MASA DEPAN**

**Penulis:** DR. BAMBANG CIPTO, MA. **Desain Cover:** ADI MUCHBILLAH  
**Penata Aksara:** DWI AGUS M **Cetakan I:** APRIL 2007 **Penerbit:**  
**PUSTAKA PELAJAR** Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167 Telp.  
(0274) 381542; Fax (0274) 383083 E-mail: [pustakapelajar@telkom.net](mailto:pustakapelajar@telkom.net)

**ISBN: 978-979-1277-13-6**



# KATA PENGANTAR

Buku ini ditulis karena terbatasnya literatur tentang kajian hubungan internasional di Asia Tenggara pada umumnya dan tentang ASEAN pada khususnya yang berbahasa Indonesia. Hubungan Internasional di Asia Tenggara sesudah Perang Dingin mengalami perubahan-perubahan dinamis. Pada masa Perang Dingin negara-negara ASEAN dipaksa realitas politik internasional saat itu untuk memainkan peran yang tepat baik selama Perang Vietnam berlangsung maupun sesudah Amerika meninggalkan Saigon. ASEAN kembali diuji oleh perkembangan regional selama Vietnam menduduki Kamboja. Paska Perang Dingin Amerika terlihat agak menjauh dari ASEAN karena penutupan basis militer di Philipina dan berkurangnya secara signifikan insentif untuk membendung negara-negara komunis. Akibatnya, negara-negara ASEAN berusaha meningkatkan kemampuan persenjataan mereka mengingat Cina menjadi lebih agresif sepeninggal Amerika.

Kampanye global melawan terorisme yang dilancarkan Amerika kembali meningkatkan pengaruh Amerika di ka-



wasan Asia Tenggara. Sekalipun demikian, hubungan internasional di Asia Tenggara paska Perang Dingin telah berubah menjadi jauh lebih kompleks. Dewasa ini, ASEAN harus menghadapi tantangan keamanan tradisional dan non-tradisional, perluasan forum-forum ekonomi dan keamanan yang diprakarsai ASEAN. Dalam tahun-tahun awal milenium ketiga ini ASEAN tidak hanya harus menghadapi ancaman terorisme, namun sekaligus harus berhadapan dengan Cina dan India yang kini tumbuh kekuatan ekonomi dan militernya. Hubungan internasional di Asia Tenggara dalam enam tahun terakhir memang tampak dinamis di samping munculnya berbagai kekhawatiran lain yang akan terus membentuk kekuatan dan kemampuan ASEAN dalam bersaing dan mempertahankan diri.

Buku ini ditulis untuk memenuhi kebutuhan referensi bagi dosen, mahasiswa, pengamat, wartawan, diplomat, para pengambil keputusan, serta khalayak yang berminat dengan dinamika hubungan internasional di Asia Tenggara. Buku ini terdiri dari 12 Bab. Pengantar teoretis ditulis dalam Bab 1. Sejarah hubungan internasional di Asia Tenggara, pembentukan ASEAN, negara anggota, norma dan prinsip ASEAN dibahas dalam Bab 2. Bab 3 membicarakan hubungan internasional di Asia Tenggara pada masa Perang Dingin dan secara khusus membahas konflik dan perdamaian Kamboja. Pada Bab 4 dibahas perluasan ASEAN sebagai perkembangan yang tak terelakkan karena sejak awal para pendiri memang mengharapkan demikian.

Bab 5, 6, 7 membahas dasar-dasar politik luar negeri ne-

gara anggota ASEAN dan kaitannya dengan faktor-faktor domestik. Bab 8 merupakan bahasan tentang politik luar negeri Amerika, Cina, Jepang, dan Australia. Negara-negara ini memang ikut menentukan dan memperkuat ASEAN baik secara langsung maupun tidak langsung.

Bab 9 dan 10 membahas tantangan ASEAN paska Perang Dingin yang lebih kompleks dan rumit. Dalam bab ini isu-isu keamanan dibahas dalam kacamata keamanan tradisional dan non-tradisional. Bab 11 adalah kerjasama ekonomi ASEAN dan kompleksitasnya. Bab 12 adalah kesimpulan berupa tantangan saat ini dan masa depan ASEAN.

Walaupun buku ini sederhana, penulis berharap kelak akan semakin banyak buku sejenis yang akan terbit untuk melengkapi kekurangan pada buku ini. Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada Claudia Brown, direktur Center for Asian Studies, Sheldon W. Simon, James Eder, dan James Rush pada Program for Southeast Asian Studies di Arizona State University yang memungkinkan penulis melakukan riset kepustakaan pada musim gugur dan musim dingin tahun 2003. Penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada mitra kerja Sugeng (Roy) Riyanto dan Siti Muslikhati selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang telah membantu sebagian dari biaya penelitian buku ini. Juga kepada rekan Grace Lestariana yang membantu menyediakan tambahan literatur. Terakhir ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Reny Werdiastuti, isteriku, Ikhsan Bani Bukhari dan Fatia Nurbani Aulia, anak-anak tersayang,

yang harus terus meningkatkan kesabaran selama proses penulisan buku. Demikian pula tidak lupa ucapan terima kasih saya pada Penerbit yang bersedia menerbitkan buku ini. Alhamdulillah, semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca budiman. Amin.°

*Yogyakarta, Senin, 31 Juli 2006*

**Dr. Bambang Cipto, MA**

# DAFTAR ISI

**PENGANTAR — *v***

**DAFTAR ISI — *ix***

**Bab 1.**

**PENDAHULUAN**

**Komunitas Keamanan — 5**

**Bab 2.**

**PEMBENTUKAN ASEAN**

**Sejarah Hubungan Internasional di Asia Tenggara — 9**

**Pembentukan ASEAN — 13**

**Negara Anggota ASEAN — 16**

**Norma dan Prinsip ASEAN — 22**

- 1. Menentang Penggunaan Kekerasan dan  
Mengutamakan Solusi Damai — 23**
- 2. Otonomi Regional — 26**
- 3. Tidak Mencampuri Urusan Internal Negara  
Anggota Lain — 31**

4. Menentang Pakta Militer Mendukung Kerjasama  
Pertahanan Bilateral — 33

**Bab 3.**

**HUBUNGAN INTERNASIONAL DI ASIA TENGGARA  
PADA ERA PERANG DINGIN**

- Pertumbuhan Awal ASEAN — 38  
ASEAN Paska Kemenangan Vietnam Utara — 44  
Konflik Kamboja — 45  
Invasi Vietnam ke Kamboja — 46  
Isolasi Internasional — 49  
Regionalisasi vs Internasionalisasi Konflik Kamboja — 51  
Proses Perdamaian Kamboja — 54  
ASEAN dan Proses Perdamaian Kamboja — 60

**Bab 4.**

**PERLUASAN ASEAN**

- Akomodasi Vietnam — 64  
Merangkul Myanmar — 70  
Keanggotaan Kamboja — 73  
Pengembangan Mitra Dialog — 75  
ASEAN + 3 — 76  
ASEAN – Eropa — 79  
ASEAN Community (Pasca Krisis Ekonomi 1997) — 80  
Tantangan ASEAN — 82

**Bab 5.**

**POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA**

- Meninggalkan Orde Lama Menuju Orde Baru — 89

Faktor-faktor Domestik —	93
Faktor-faktor Internasional —	100
Politik Luar Negeri Indonesia Paska Suharto —	104

## **Bab 6.**

### **POLITIK LUAR NEGERI THAILAND DAN MALAYSIA**

Thailand —	107
Militer dan Politik Luar Negeri —	108
Perluasan Peran Politisi Sipil —	111
Determinan Politik Luar Negeri —	112
Malaysia —	120
Faktor-faktor Domestik —	121
Mahathir dan Visi 2020 —	125
Mengurangi Ketergantungan pada Barat —	126

## **Bab 7.**

### **POLITIK LUAR NEGERI SINGAPURA, PHILIPINA, VIETNAM, MYANMAR**

Singapura —	131
Persepsi Ancaman Singapura —	134
Bagaimana Singapura Menerapkan Strategi Keamanan Nasional? —	136
● Filipina —	139
● Politik Luar Negeri Marcos —	140
● Politik Luar Negeri Aquino —	142
● Politik Luar Negeri Ramos —	143
● Politik Luar Negeri Estrada —	145
● Politik Luar Negeri Arroyo —	145

- Vietnam — 146
- Dari 1945 hingga 1975 — 147
- Politik Luar Negeri Vietnam Paska 1975 — 149
- Politik Luar Negeri Vietnam Paska Perang Dingin — 152
- Myanmar — 157

**Bab 8.**

**ASEAN, AMERIKA, CINA, JEPANG, DAN AUSTRALIA**

Politik Luar Negeri Amerika Terhadap ASEAN — 164

Politik Luar Negeri Cina terhadap ASEAN — 169

Awal Perubahan — 169

Dinamika Hubungan Cina-ASEAN — 173

Masa Depan Hubungan Cina-ASEAN — 175

- Politik Luar Negeri Jepang Terhadap ASEAN — 180
- Doktrin Yoshida — 182
- Doktrin Fukuda — 184
- Doktrin Miyasawa — 188
- Politik Luar Negeri Australia terhadap ASEAN — 192

**Bab 9.**

**KONFLIK DAN MANAJEMEN KONFLIK DI ASIA  
TENGGERA PASKA PERANG DINGIN DALAM  
PERSPEKTIF KEAMANAN TRADISIONAL**

Konflik Bilateral — 196

Pertikaian Wilayah — 200

- Konflik Philipina-Malaysia — 201



- Konflik Sipadan-Ligitan — 202
  - Kasus Pulau Batu Putih (Pedra Branca) — 203
  - Konflik Laut Cina Selatan — 203
- ASEAN Regional Forum — 209
- Peningkatan Belanja Senjata di ASEAN — 218

## **Bab 10.**

### **ISU-ISU KEAMANAN DI ASIA TENGGARA PASKA PERANG DINGIN**

- Kejahatan dan Peradangan Terorganisir — 224
- Pembajakan — 225
- Perdagangan Obat-obatan — 228
- Penyelundupan dan Perdagangan Manusia — 230
- Organisasi Kejahatan Terkemuka di Asia — 231
- Keamanan Lingkungan — 234
- Terorisme — 237

## **Bab 11.**

### **ASEAN DAN KERJASAMA EKONOMI REGIONAL**

- ASEAN Free Trade Area — 244
- ASEAN Economic Community — 247
- Perdagangan Bilateral — 248
- Perjanjian Ekonomi ASEAN dan non-ASEAN — 250
- Tantangan Cina dan India — 252
- Reaksi ASEAN — 254

**Bab 12**

**KESIMPULAN: TANTANGAN DAN MASA DEPAN  
ASEAN**

Ajang Persaingan Negara-negara Besar — 257

Manajemen Keamanan Internal — 263

Isu-isu Keamanan Non-Tradisional — 264

Persaingan Memperebutkan Investasi Asing — 265

**DAFTAR PUSTAKA — 266**

**BIODATA PENULIS — 277**

**INDEKS — 279**

# DAFTAR TABEL

1. Dukungan PBB Terhadap Penarikan Mundur Pasukan Vietnam dari Kamboja — 50
2. Tanggapan ASEAN Terhadap Ancaman Terorisme — 240
3. Tanggapan ASEAN Regional Forum Terhadap Ancaman Terorisme — 241
4. Indeks Kepercayaan Investasi Asing Langsung — 253

## PENDAHULUAN

BAB ini akan membahas tentang berbagai pendekatan yang digunakan dalam memahami studi hubungan internasional di Asia Tenggara. Ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami gejala hubungan internasional di Asia Tenggara. Salah satu pendekatan tersebut adalah pendekatan sistemik atau pendekatan sistem yang digunakan Donald McCloud untuk menjelaskan gejala hubungan internasional di Asia Tenggara.<sup>1</sup> McCloud mendasarkan pikirannya pada pendapat beberapa penulis lain. Menurut pendekatan ini Asia Tenggara diasumsikan sebagai bagian dari *subordinate state system* yang di dalamnya terdapat Asia Selatan, Asia Tenggara, dan Cina. Berdasarkan logika ini politik luar negeri masing-masing negara di Asia Tenggara dipengaruhi oleh posisinya sebagai *subordinate system*.<sup>2</sup> Sementara

---

<sup>1</sup>Donald G. McCloud, *Southeast Asia: Tradition and Modernity in the Contemporary World*, Boulder: Westview Press, 1995, hal. 16-19.

<sup>2</sup>Michael Brecher, *The New States of Asia*, London: Oxford University Press, 1963, hal. 105.

Sheldon W. Simon memahami Asia Tenggara bukan sebagai sebuah sistem tetapi lebih sebagai sebuah kawasan. Alasan yang diajukan adalah bahwa di dalam kawasan tersebut terjalin hubungan yang tumpang-tindih dalam sektor politik, ekonomi, dan militer. Sekalipun demikian, penulis ini mengakui bahwa ASEAN merupakan sistem politik yang paling terlembaga di kawasan tersebut.<sup>3</sup> Sementara itu, penulis lain menganggap Asia Tenggara sebagai sebuah subsistem dari global sistem yang lebih besar.<sup>4</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas McCloud mengajukan hipotesis bahwa Asia Tenggara dapat dilihat sebagai sebuah subsistem dari sistem yang lebih luas. Dengan menggunakan model sistem ini orang akan lebih mudah mempelajari politik luar negeri dan hubungan regional di antara negara-negara di kawasan tersebut. Bahkan lebih jauh dikatakan, dengan pendekatan sistem pula hubungan kawasan tersebut dengan sistem yang lebih besar (*global system*) akan lebih mudah pula dijelaskan.

Tetapi McCloud juga mengingatkan bahwa pendekatan yang dikembangkan pada pertengahan 90-an ini mengandung kelemahan. Salah satu di antaranya adalah adanya pendapat yang meragukan apakah sebagai sebuah sistem Asia Tenggara

---

<sup>3</sup>Sheldon W. Simon, "East Asia," dalam *World Politics*, diedit oleh James N. Rosenau, Kenneth Thomson, and Gavin Boyd, New York: Free Press, 1976, hal. 528-551.

<sup>4</sup>S. Chawla, Melvin Gurtov, and A.G. Marsat, eds. *Southeast Asia Under the New Balance of Power*, New York: Praeger Publishers, 1974.

itu merupakan sistem yang homogen. Sebab, sebagaimana sistem di Eropa, sebuah kawasan baru dapat disebut sistem bila ia memiliki ciri-ciri keteraturan, stabilitas dan keserasian antara bagian-bagian yang membentuknya. Sudah barang tentu dalam proses perkembangannya kawasan Asia Tenggara belum sepenuhnya dapat dikatakan sebagai sistem dalam artian utuh. Dalam arti bahwa melalui proses belajar dari masing-masing anggota kawasan ini akhirnya membentuk diri sebagai sistem. Dengan demikian, gejala-gejala anti sistem seperti konflik antara negara anggota sudah pasti ikut membentuk proses menuju sesuatu yang lebih ideal. Bagaimanapun, dalam perjalanannya Asia Tenggara tidak bebas dari gejala anti-sistem walaupun akhirnya justru mendorong munculnya keinginan kuat untuk menjinakkan kecenderungan anti sistem yang berpotensi mengurangi kualitas sistemik pada kawasan Asia Tenggara. Berbagai konflik memang terjadi bahkan hingga saat ini, tetapi berbagai capaian lain pun mengiringi proses pembentukan kawasan Asia Tenggara sebagai sebuah sistem yang lebih stabil, kuat, dan serasi satu sama lain.

Pendekatan kedua yang dikembangkan oleh Amitav Acharya berusaha melihat gejala pelembagaan perdamaian dan pengurangan kecenderungan peperangan di kawasan Asia Tenggara. Acharya melihat hubungan internasional di Asia Tenggara sebagai bentuk *security community*.<sup>5</sup> Pendekatan

---

<sup>5</sup>Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in South-east Asia: ASEAN and the problems of regional order*, London and New York: Routledge, 2001, hal. 1.

ini menggunakan pokok-pokok pikiran Karl Deutsch yang merupakan karya lama dan terbit pada dekade 50-an. Daya tarik dari karya ini terletak pada pokok-pokok pikiran Deutsch yang berusaha melihat proses pembentukan kesatuan wilayah atau integrasi dari berbagai negara. Karya lama ini memang kurang mendapat perhatian para analis hubungan internasional sebagai akibat dari besarnya pengaruh realisme politik pada masa Perang Dingin. Pada masa ini realisme menekankan tinjauan keamanan dan perang sebagai penentu utama hubungan internasional. Konflik AS-Soviet pada waktu itu dengan sendirinya membuat pendekatan-pendekatan lain menjadi kurang berwibawa untuk diangkat sebagai wacana guna mengkaji dan mempelajari persoalan-persoalan hubungan internasional.

Amitav Acharya berusaha mengangkat kembali cara pandang lama ini mengingat kemungkinan aplikasinya lebih tepat untuk memahami gejala hubungan internasional di kawasan Asia Tenggara. Jika pendekatan sistemik sebagaimana diungkapkan di muka masih mengandung keraguan tentang kemungkinan terjadinya instabilitas dan ketidakserasian, pendekatan *security community* membuka peluang lebih besar bagi pelembagaan sistem yang baru dalam proses pembentukan.

Dengan menggunakan pendekatan ini ada beberapa manfaat yang dapat diharapkan. *Pertama*, hubungan intensif antar-negara akan membuka peluang bagi terbentuknya kemampuan untuk menghindari permusuhan. Manfaat semacam inilah yang selalu ditentang oleh tradisi realis yang lebih percaya pada upaya terus-menerus untuk meningkatkan keamanan

negara yang dengan sendirinya mengurangi rasa aman negara lawan, yang pada akhirnya membentuk apa yang disebut sebagai *struggle for power*. Manfaat lain adalah tersedianya kerangka analisis untuk mengkaji dampak lembaga-lembaga internasional terhadap pembentukan proses perdamaian. Kedua manfaat ini dengan sendirinya bertentangan dengan apa yang selama ini menjadi keyakinan dasar para pemikir realis.

### **Komunitas Keamanan**

Karl Deutschs mendefinisikan komunitas keamanan sebagai kelompok negara yang telah terintegrasi sedemikian rupa sehingga bisa dikatakan bahwa hubungan damai antarnegara di dalamnya telah terjalin dengan mapan dan dalam waktu yang cukup lama.<sup>6</sup> Berdasarkan definisi di atas komunitas keamanan memiliki beberapa sifat utama. Pertama, interaksi damai yang terjalin cukup lama membuat upaya kekerasan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi di dalamnya sebagai suatu hal yang tidak dikehendaki dan dengan sendirinya membuat perang dapat dihindarkan. Kendatipun demikian, sungguh tidak mungkin bahwa perbedaan pendapat ataupun konflik dijamin tidak akan timbul di dalam komunitas keamanan tersebut.<sup>7</sup> Komunitas keamanan dengan demikian lebih peduli pada bagaimana mengendalikan konflik

---

<sup>6</sup>Karl W. Deutschs, "Security Community," dalam James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1961, hal. 98.

<sup>7</sup>K.J. Holsti, *International Politics: A Framework of Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988, hal. 437.



bukan pada bagaimana menghilangkan perbedaan di antara negara-negara anggota yang secara alamiah selalu memiliki perbedaan visi tentang persoalan yang mereka hadapi bersama.

Sifat utama kedua adalah bahwa di dalam komunitas keamanan tidak terdapat upaya melakukan perencanaan darurat yang menuju ke persiapan peperangan atau ketiadaan perlombaan senjata diantara para anggotanya. Oleh karena itu, menurut Deutschs, keberadaan atau keterlembagaan komunitas keamanan dapat diukur dari ada atau tidak adanya hubungan kekerasan berskala besar antaranggota di dalamnya.<sup>8</sup>

Untuk memperjelas pengertian komunitas keamanan istilah perlu dibedakan dari bentuk-bentuk kerjasama keamanan yang lain. Misalnya, rejim keamanan (*security regime*) yang bisa didefinisikan sebagai prinsip, aturan, dan norma yang memungkinkan negara-negara untuk mengatur perilakunya sedemikian rupa sehingga tidak mengundang negara lain untuk melakukan tindakan balasan.<sup>9</sup> Hubungan AS – Uni Sovyet dalam urusan senjata nuklir barangkali dapat dijadikan contoh dari *security regime*. Di dalam rejim keamanan, negara-negara yang ada pada umumnya tidak memiliki kepastian yang mendalam apakah negara lain akan atau tidak

---

<sup>8</sup>Karl W. Deutschs, "Security Communities, dalam James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1961, hal. 99.

<sup>9</sup>Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring, 1982, hal. 357.

akan melakukan penyerangan terhadap diri mereka. Lebih jauh, dapat dikatakan bahwa di dalam rejim keamanan sulit sekali tumbuh apa yang oleh Deutschs disebut “perasaan kita”, atau yang ada adalah mereka atau kami. Sedangkan di dalam komunitas keamanan perasaan bahwa masing-masing anggota adalah bagian dari “kita” memang telah tumbuh dan menjadi semen penguat dari keberadaan komunitas keamanan tersebut. Oleh karena itu, di dalam komunitas keamanan masing-masing anggota telah menumbuhkan keyakinan yang kuat dan final bahwa perang adalah sesuatu yang tidak mereka kehendaki.

Komunitas keamanan juga dapat dibedakan dari aliansi atau pertahanan kolektif. Aliansi tumbuh sebagai akibat dari munculnya persepsi tentang adanya musuh bersama atau ancaman luar. Sementara di dalam komunitas keamanan tidak terdapat persepsi tersebut. Komunitas keamanan, sebaliknya, tumbuh dari kehadiran kepentingan dan identitas bersama di antara negara-negara anggotanya.<sup>10</sup>

Komunitas keamanan juga berbeda dari sistem keamanan kolektif karena beberapa hal. *Pertama*, keamanan kolektif menekankan fungsi pemberian sanksi berupa hukuman. Sistem keamanan kolektif PBB, misalnya, menekankan pemberian hukuman bagi negara yang melakukan agresi. Sementara komunitas keamanan berusaha untuk menjadikan lembaga-lembaga bersama diantara negara anggota untuk mencegah munculnya tindakan agresif. *Kedua*, jika sistem keamanan kolektif

---

<sup>10</sup>Amitav Acharya, *Op Cit*, hal. 18-19.

mendukung penggunaan kekerasan dalam menyelesaikan persoalan, komunitas keamanan menganggap bahwa penggunaan kekerasan sebagai tindakan yang tidak sah.<sup>11</sup> Komunitas keamanan dengan demikian menghindari sejauh dan selama mungkin prospek peperangan di antara anggotanya, menentang penggunaan kekerasan, menghindari perlombaan senjata, mengembangkan organisasi sebagai upaya memperkuat iklim perdamaian dan mengembangkan identitas bersama secara terus-menerus untuk meneguhkan kehendak menghindari peperangan dan memelihara perdamaian di antara anggotanya.\*

---

<sup>11</sup> Amitav Acharaya, *Ibid*, hal. 20.

## PEMBENTUKAN ASEAN

BAB ini membahas tentang pembentukan ASEAN. Tetapi sebelumnya akan dibahas lebih dahulu sejarah hubungan internasional di Asia Tenggara, untuk mengetahui latar belakang sejarah masing-masing negara anggota ASEAN. Berikutnya akan dibahas secara singkat tentang masing-masing negara anggota ASEAN. Setelah itu norma dan prinsip ASEAN akan dibicarakan sebagai bagian penutup dari Bab ini.

### **Sejarah Hubungan Internasional di Asia Tenggara**

Sejarah hubungan internasional di Asia Tenggara sebelum kehadiran negara-negara kolonial Eropa ditandai dengan pergulatan perebutan kekuasaan antarnegara yang ada di kawasan daratan maupun maritim Asia Tenggara. Di daratan Asia Tenggara, ada empat negara terkemuka yang menjadi aktor politik internasional pada saat itu, yakni: kerajaan Vietnam, Siam (Thailand), Khmer (Kamboja) dan Burma (Myanmar). Keempat negara inilah yang membentuk dinamika hubungan antarnegara hingga kedatangan negara-negara kolonial

Eropa. Di antara keempat kerajaan tersebut, Khmer merupakan kerajaan yang paling makmur dan luas.<sup>1</sup> Sementara itu, di antara keempat kerajaan tersebut Siam dan Vietnam merupakan kerajaan-kerajaan yang paling ekspansionis. Sebaliknya, Laos dan Khmer merupakan dua kerajaan yang relatif tidak terlalu unggul dalam urusan peperangan. Kondisi ini mendorong Siam untuk memperluas wilayahnya ke timur dengan merebut kawasan barat Khmer. Sementara dari arah timur Vietnam yang semula diharapkan menjadi penopang Khmer menghadapi agresifitas Siam, justru memanfaatkan kehadirannya di Khmer untuk menguasai kawasan timur Khmer yang berada di pantai timur. Laos, sebagaimana Khmer, juga terancam agresi Siam dan Vietnam. Akan tetapi posisinya yang berada di tengah agaknya kurang menarik dibanding posisi Khmer yang memang sangat strategis. Ke arah barat Siam terlibat konflik berkepanjangan dengan Burma. Sementara ke arah selatan kerajaan Siam dapat merebut sebagian kerajaan Malaka. Dinamika politik internasional sejak abad keempat belas ini tertunda untuk sementara waktu dengan kehadiran Perancis dan Inggris di kawasan tersebut. Vietnam, Khmer dan Laos jatuh ke tangan penjajah Perancis. Kehadiran Perancis sebenarnya menguntungkan Laos dan Khmer karena dengan demikian baik Siam maupun Vietnam

---

<sup>1</sup>Muthiah Alagappa, "International Politics in Asia: The Historical Context," dalam Muthiah Alagappa, *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford: Stanford University Press, 1998, hal. 76.

untuk beberapa waktu tidak lagi menjadi ancaman wilayah mereka. Namun, sebagaimana kita ketahui, Vietnam kembali memperlihatkan ambisi primitifnya sejak Perang Vietnam berakhir, meskipun akhirnya dengan bantuan ASEAN dan beberapa negara lain akhirnya kedamaian kembali terwujud di kawasan Asia Tenggara.

Sementara di kawasan maritim Asia Tenggara ada tiga kerajaan utama yang memainkan peran penting di kawasan tersebut. Kerajaan Sriwijaya yang berpusat di Sumatra Selatan dikenal sebagai pusat perdagangan terkemuka di perairan Asia Tenggara sehingga menarik kerajaan besar seperti Cina untuk berkunjung ke kawasan tersebut. Kerajaan kedua adalah Majapahit yang berpusat di Jawa Timur. Kedua kerajaan besar tersebut tampaknya tidak terlibat pertempuran besar yang menentukan karena masing-masing berusaha memperluas pengaruhnya di kawasan nusantara yang sedemikian luas pada saat itu. Setelah kedua kerajaan besar tersebut surut muncul kerajaan Malaka yang semula berasal dari sebuah kampung nelayan dipinggir pantai. Kelak kerajaan Malaka menjadi pusat perdagangan di kawasan Asia Tenggara menggantikan posisi Sriwijaya yang telah hilang dari peredaran.

Hubungan internasional di Asia Tenggara setelah berakhirnya PD II ditandai dengan terjadinya Perang Vietnam dan invasi Vietnam ke Kamboja serta upaya pembentukan organisasi regional. Jika Perang Vietnam merupakan akibat dari persaingan AS-Uni Soviet di masa Perang Dingin, invasi Vietnam ke Kamboja paska Perang Vietnam merupakan manifestasi dari pengulangan tradisi primitif Vietnam yang

cenderung meluaskan wilayah dan pengaruhnya dengan cara-cara berperang. Sementara upaya untuk membentuk organisasi regional bisa dikatakan merupakan pola berpikir modern paska kemerdekaan yang merupakan perkembangan dan sekaligus penolakan tradisi primitif yang hanya menekankan peperangan sebagai cara membangun hubungan internasional di kawasan tersebut.

Untuk pertama kalinya negara-negara di Asia Tenggara mengenal organisasi regional pada saat terbentuknya SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*). Organisasi ini sebenarnya lebih merupakan upaya Amerika untuk membendung pengaruh komunis di kawasan Asia sehingga lebih merupakan prakarsa dari luar kawasan Asia Tenggara. Sedangkan organisasi yang dibentuk sepenuhnya oleh negara-negara Asia Tenggara untuk pertama kalinya adalah the Association of Southeast Asia (ASA) pada 1961. Negara anggotanya adalah Malaysia, Philipina, dan Thailand. Organisasi awal tidak bertahan lama karena pecahnya konflik Philipina dan Malaysia atas status daerah Sabah yang diklaim sebagai bagian dari Philipina. Konflik ini mendorong terbentuknya Maphilindo (Malaysia, Philipina, dan Indonesia), tetapi juga hanya bernasib sama karena Indonesia menentang pembentukan Malaysia. Politik *konfrontasi* yang dilancarkan Sukarno meremukkan pondasi Maphilindo. Namun dengan tumbanginya rejim Sukarno dan kemunculan Suharto yang cenderung anti-komunis Indonesia kembali berpeluang untuk terlibat dalam perkembangan di kawasan Asia Tenggara. Pada 1967 ASEAN terbentuk yang dengan sendirinya melibatkan Indonesia di

dalamnya.

### **Pembentukan ASEAN**

ASEAN berdiri tahun 1967 di tengah situasi regional dan internasional yang sedang berubah. Pada awal pembentukannya ASEAN hanya terdiri dari lima negara – Indonesia, Malaysia, Thailand, Singapura, dan Philipina. Walaupun masing-masing negara anggota berbeda satu sama lain dalam hal bahasa, budaya, agama, geografi, etnisitas dan pengalaman sejarah, hubungan antaranggota secara bertahap menumbuhkan rasa kebersamaan. ASEAN tidak terbentuk dalam sebuah ruang kosong, sebaliknya ia telah didahului dengan berbagai upaya pembentukan organisasi regional yang lebih terbatas ruang-lingkup dan anggotanya. Pembentukan awal dimulai tahun 1961 dengan dibentuknya Association of Southeast Asia (ASA). Tetapi konflik yang pecah antara Philipina dan Malaysia pada tahun tersebut menghancurkan upaya awal tersebut. Maphilindo kemudian muncul menggantikan ASA yang merupakan kerjasama antara Malaysia, Philipina, dan Indonesia, tetapi percobaan kedua ini berakhir dengan politik *konfrontasi* yang dilancarkan Sukarno. Sementara itu konflik antara negara berpenduduk Melayu (Indonesia dan Malaysia) dan negara berpenduduk mayoritas Cina (Singapura) juga pecah sebagai akibat dari pengorbanan awal sebelum terbentuknya organisasi regional yang lebih solid seperti ASEAN.

Politik *konfrontasi* merupakan salah satu konflik awal yang menyertai perjalanan pertumbuhan hubungan internasional di Asia Tenggara. Konflik ini mencerminkan kondisi psiko-



logis Sukarno sebagai pemimpin revolusi yang memimpikan sebuah negara besar yang meliputi Indonesia, Irian Barat, dan Malaysia. Sukses Sukarno memasukkan Irian Barat ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menambah rasa percaya dirinya untuk mencaplok Malaysia (bekas jajahan Inggris). Kelak ambisi teritorial ini hanya akan melelahkan dirinya dan menutup kemampuan dirinya selaku pengelola negara yang dituntut menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Ada beberapa sebab mengapa Sukarno melancarkan politik luar negeri yang menyebabkan ketegangan hubungan dengan Malaysia tersebut. *Pertama*, Sukarno curiga bahwa pembentukan Malaysia merupakan kelanjutan pemerintahan kolonial Inggris di kawasan Asia Tenggara. Kecurigaan ini mencerminkan keterbatasan pemahaman Sukarno tentang seni memerintah sebuah negara yang merdeka dan berdaulat. *Kedua*, kondisi dalam negeri barangkali lebih dapat menjelaskan kegarangan Sukarno terhadap Malaysia. Perekonomian dalam negeri pada era itu waktu benar-benar sangat memprihatinkan. Menjelang pemberontakan PKI tahun 1965 kehidupan rakyat Indonesia bisa dikatakan ketinggalan jauh dibanding dengan negara-negara tetangganya. Di samping itu, PKI masih merupakan kekuatan politik yang dekat dengan Sukarno. Sukarno yang sangat bangga dengan poros Jakarta-Peking membuat kepemimpinan politiknya diliputi dengan awan ideologi yang sangat kiri.

Kondisi ini berbeda dengan keadaan di Malaysia, Singapura, Thailand dan Philipina yang tetap membina hubungan baik dengan negara-negara Barat. Malaysia dan Singapura

terikat dengan kerjasama keamanan dengan Inggris bersama-sama dengan Australia dan Selandia Baru. Demikian pula Thailand dan Philipina yang memiliki hubungan sejarah panjang dengan Amerika. Negara-negara ini pada umumnya mendukung kebijakan Amerika di Vietnam Selatan. Sebaliknya, Indonesia, khususnya sebelum kudeta PKI, dikenal cenderung ke blok komunis karena kedekatan Sukarno dengan pimpinan Cina dan Uni Soviet.<sup>2</sup> Persaingan ideologis antara Amerika dan Uni Soviet dengan sendirinya memengaruhi politik luar negeri masing-masing negara anggota ASEAN dan menempatkan Indonesia pada posisi yang terisolasi. Tumbangnya kekuasaan Sukarno dan munculnya Suharto sebagai pengganti mengurangi ketegangan hubungan di ASEAN karena sejak awal Suharto telah menekankan untuk menghentikan politik *konfrontasi*. Berakhirnya konfrontasi secara perlahan menumbuhkan kembali kepercayaan negara tetangga terhadap Indonesia dibawah kepemimpinan Suharto. Pandangan pragmatis yang menjadi tulang punggung politik luar negeri Suharto secara bertahap membuka kembali peluang kerjasama yang sempat terhenti karena ketegangan regional yang diakibatkan oleh politik konfrontasi Sukarno. Berakhirnya konfrontasi Indonesia-Malaysia tahun 1966 merupakan salah satu motivasi pembentukan ASEAN pada tahun 1967. Sementara itu ketidakpastian masa depan perang Vietnam juga menjadi dorongan lain bagi negara-negara non-komunis untuk mem-

---

<sup>2</sup>Evelyn Colbert, *Southeast Asian Regional Politics: Toward a Regional Order*, New York, Columbia University Press, 1992, hal. 231.

bentuk organisasi regional.<sup>3</sup>

### **Negara Anggota ASEAN**

Negara anggota ASEAN terdiri dari dua kelompok, yakni kelompok negara pendiri dan kelompok negara yang menjadi anggota setelah ASEAN berkembang. Indonesia, Malaysia, Singapura, Philipina, dan Thailand adalah negara-negara pendiri Asean. Merekalah yang memprakarsai pembentukan organisasi regional.

**Indonesia.** Indonesia dikenal sebagai satu-satunya negara anggota ASEAN yang memiliki cakupan wilayah yang paling luas dibandingkan dengan negara anggota lain. Indonesia juga merupakan negara kepulauan yang memanjang dari Aceh hingga Irian Jaya. Dewasa ini dengan penduduk sebanyak 216 juta mungkin Indonesia tetap akan merupakan negara terbesar dibanding negara-negara anggota lain baik negara pendiri maupun negara anggota baru sebagai hasil dari perluasan ASEAN.<sup>4</sup> Meskipun penduduknya berjumlah banyak Indonesia memiliki perbedaan suku, bahasa, budaya, agama di kalangan penduduknya. Di antara berbagai suku yang ada suku *Jawa* merupakan penduduk terbanyak dengan jumlah

---

<sup>3</sup>Jusuf Wanandi, "Asean's Past and the Challenges Ahead: Aspect of Politics and Security," dalam Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao Hadi Soesastro, *Reinventing ASEAN*, Singapura, ISEAS, 2001, hal. 25.

<sup>4</sup>Anthony L. Smith, "Indonesia: Transforming the Leviathan," dalam John Funston (ed), *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: ISEAS, 2001, hal. 81.

sekitar 45%. Kemudian berturut-turut *Sunda* (14%), *Madura* (7%), dan sisanya gabungan dari berbagai suku yang tersebar di luar pulau Jawa (44%).<sup>5</sup> Di antara berbagai suku yang ada terdapat juga etnis Cina, Arab, India, dan ras lain yang sangat kecil jumlahnya. Ras Cina sekalipun sangat kecil jumlahnya namun dikenal menguasai perdagangan di Indonesia. Sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam dan memang dikenal sebagai negara dengan penduduk beragama Islam terbesar di seluruh dunia.

Setelah kemerdekaan Indonesia masih harus berusaha mendapatkan pengakuan internasional karena kembalinya Belanda untuk kembali menduduki Indonesia. Pada tahun 1955 untuk pertama kalinya Indonesia melaksanakan pemilihan umum. Namun pemerintahan paska pemilihan tidak berjalan dengan lancar. Bahkan hingga awal dekade 60-an kondisi perekonomian Indonesia tidak semakin baik karena Sukarno lebih banyak menghabiskan energinya untuk melancarkan kampanye ideologi dan mengabaikan urusan ekonomi.

Kegagalan Sukarno dalam bidang ekonomi yang diikuti dengan kudeta komunis yang gagal tahun 1965 melambungkan nama Jendral Suharto sebagai penggantinya. Dengan metode militer Suharto menata kembali kehidupan politik paska Sukarno dan menjadikan pembangunan ekonomi sebagai ujung tombak perbaikan negara. Dengan cepat Suharto membangun kembali Indonesia dari reruntuhan rejim Orde Lama

---

<sup>5</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Indonesia](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Indonesia), data penduduk per tahun 2001.

yang sangat ideologis dan kurang peduli dengan nasib sebagian besar rakyat Indonesia yang miskin dan kurang pendidikan. Suharto juga mengubah orientasi politik luar negeri Sukarno yang terlalu ke kiri dan mengarahkannya pada politik luar negeri yang lebih realistik dan pro-Barat.

**Malaysia.** Negara penting kedua adalah Malaysia dengan jumlah penduduk sebanyak 24,5 juta jiwa. Jumlah penduduk terbanyak di Malaysia adalah etnis Melayu (Bumiputra) (65,1%), kemudian berturut-turut etnis Cina (26%), dan India (7,7%).<sup>6</sup> Malaya merdeka dari jajahan Inggris tahun 1957 dan kemudian berubah menjadi Malaysia dengan munculnya Singapura sebagai negara merdeka dan bebas dari ikatan federasi dengan Malaysia pada tahun 1965.

**Singapura.** Singapura dikenal sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk terpadat di dunia. Pada tahun 2003 jumlah penduduknya mencapai sekitar 4,6 juta jiwa. Etnis Cina merupakan mayoritas penduduk Singapura dengan susunan etnis sebagai berikut Cina (77%), Melayu (14%), India (7,6%), suku 1,4%.<sup>7</sup> Walaupun jumlah penduduknya sedikit dan wilayahnya sangat sempit, Singapura dikenal pula sebagai salah satu negara paling makmur di seluruh Asia Tenggara dewasa ini. Posisinya yang unik juga sering menimbulkan kecemasan di kalangan para penguasa Singapura karena mereka seakan-

---

<sup>6</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Malaysia](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Malaysia), data penduduk adalah per tahun 2002.

<sup>7</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Singapore#Population](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Singapore#Population), data penduduk per tahun 2003.

akan merupakan sekelompok kecil etnis Cina yang hidup di tengah raksasa-raksasa Melayu seperti Indonesia dan Malaysia.

**Thailand.** Thailand dewasa ini berpenduduk 61,23 juta orang dengan susunan etnis sebagai berikut: Thai (75%), Cina (14%) dan etnis lain 11%.<sup>8</sup> Mayoritas penduduknya beragama Budha. Di kalangan negara-negara ASEAN, negara yang belum pernah dijajah ini termasuk negara terbesar ketiga. Pada era kolonialisme Asia Tenggara negara ini berfungsi sebagai negara penyangga antara kolonialis Inggris di Burma dan Prancis di Vietnam. Thailand dikenal sebagai negara yang paling banyak mengalami kudeta militer di Asia Tenggara sebagaimana Pakistan di Asia Selatan. Sekalipun demikian secara keseluruhan stabil dan tampil sebagai negara dengan kondisi perekonomian yang cukup baik.

**Philipina.** Negara bekas jajahan Spanyol dan kemudian Amerika ini berpenduduk sekitar 81 juta orang dengan susunan etnis sebagai berikut: Melayu Kristen (91%), Melayu Islam (4%), Cina (1,5%), dan lainnya 3%.<sup>9</sup> Selama empat ratus tahun bangsa Melayu ini hidup di bawah pengaruh penjajah Spanyol dan oleh karenanya menjadi negara dengan penduduk beragama Katolik Roma terbanyak di seluruh Asia Tenggara. Setelah Philipina jatuh ke tangan Amerika, bangsa ini me-

---

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Thailand](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Thailand), data per tahun 2000.

<sup>9</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_Philippines](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_Philippines), data penduduk per tahun 2000.

ngembangkan sistem politik yang mirip dengan sistem politik negara penjajahnya. Kalangan elit Philipina khususnya dunia pendidikan, pemerintahan dan bisnis pada umumnya fasih dalam bahasa Inggris Amerika. Negeri ini juga dekat dengan Amerika bahkan jauh lebih dekat dibanding negara-negara anggota ASEAN yang lain. Jauh sebelum ASEAN terbentuk Philipina telah menjadi anggota SEATO dan merupakan negara ASEAN yang menyediakan pangkalan militer bagi pasukan Amerika di Asia Tenggara pada saat organisasi regional ini kurang sependapat dengan campur tangan asing dalam urusan dalam negeri.

**Brunei.** Brunei adalah negara terkaya di Asia Tenggara walaupun jumlah penduduknya sangat sedikit, sekitar 336 ribu orang. Brunei terdiri dari beberapa etnis dengan komposisi sebagai berikut Melayu (62%), Cina (15%), penduduk asli 6%, sedang lainnya 17%.<sup>10</sup> Walaupun berukuran kecil negeri ini kaya dengan minyak dan gas bumi oleh karena itu Brunei merasa tidak perlu bergabung dengan Malaysia karena dengan kekayaan tersebut Brunei mampu tumbuh dan berkembang menjadi negara yang kaya dan makmur. Namun untuk menjaga posisinya yang rentan, khususnya dari tekanan Malaysia, Brunei tetap bertahan sebagai negara protektorat hingga awal tahun 1984.

**Laos.** Laos tergolong salah satu dari negara miskin di Asia Tenggara. Penduduknya yang berjumlah sekitar 5,4 juta

---

<sup>10</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Brunei](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Brunei), data penduduk per tahun 2000.

jiwa sebagian besar adalah suku Lao. Sebagian besar tinggal di dataran rendah, yang lain di dataran tinggi dan di daerah perbukitan. Mereka pada umumnya merupakan keturunan Cina yang bermigrasi ke selatan beberapa abad yang lalu. Negara ini sangat miskin dan hidup di bawah pemerintahan komunis. Laos merupakan negeri yang terjepit antara Thailand dan Vietnam, kedua negara yang selalu menjadi ancaman Laos di masa sebelum kemerdekaan. Namun Laos juga memainkan peran penting sebagai negara penyangga keamanan Thailand dari invasi Vietnam yang memang dikenal sebagai negara ekspansionis sejak berabad-abad yang lalu.

**Kamboja.** Kamboja adalah penerus kerajaan Khmer yang sangat jaya di masa lalu. Namun invasi Thailand dan Vietnam membuat Khmer surut dan di masa kemerdekaan negara ini dikenal sebagai Kamboja. Negeri yang berpenduduk 12 juta ini mayoritas penduduknya adalah etnis Khmer (90%), etnis yang lain adalah Vietnam (5%), Cina (1%), dan sisanya adalah etnis lain.<sup>11</sup> Pangeran Norodom Sihanouk dikenal sebagai politisi yang sangat loyal terhadap pemerintahan Kamboja. Setelah perang Vietnam, Heng Samrin dengan dukungan pasukan Vietnam merebut kekuasaan Pol Pot dan menjadi penguasa boneka di bawah pengaruh Vietnam. Ekspansi Vietnam ke Kamboja inilah yang menjadi salah satu persoalan dalam hubungan internasional di Asia Tenggara sesudah perang Vietnam berakhir.

---

<sup>11</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Laos](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Laos), data penduduk per tahun 2000.



**Vietnam.** Vietnam negeri paling ekspansionis di daratan Asia Tenggara nyaris berada dalam situasi perang terus-menerus sejak berakhirnya PD II. Berbeda dengan negeri lain di Asia Tenggara dan bahkan Asia, Vietnam merupakan satu-satunya negara yang sukses mengusir penjajah besar seperti Perancis dan Amerika. Sebuah prestise yang hingga kini belum ada tandingannya. Sembilan puluh persen penduduknya adalah etnis Vietnam, sisanya adalah etnis Cina, dan etnis lain termasuk etnis Khmer dari kerajaan Khmer di masa silam.<sup>12</sup>

### **Norma dan Prinsip ASEAN**

Sepanjang sembilan tahun pertama sejak dibentuk merupakan saat yang penting dan menentukan karena sepanjang waktu itulah interaksi antarnegara menjadi sumber nilai bagi pembentukan norma-norma yang kelak menjadi pondasi untuk keberlangsungan hubungan antar-negara.<sup>13</sup> Menurut Amitav Acharya, ada dua sumber nilai yang menjadi landasan pembentukan norma pada organisasi regional khususnya ASEAN. *Pertama*, sebuah organisasi seperti ASEAN dapat belajar dari organisasi regional lain atau organisasi dunia yang ada. *Kedua*, sumber juga bisa didapatkan dari nilai-nilai sosial, politik, dan budaya setempat.<sup>14</sup> Perjanjian Persahabatan

---

<sup>12</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Vietnam](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Vietnam), data penduduk per tahun 2000.

<sup>13</sup>Noordin Sopiee, "ASEAN and Regional Security," dalam Mohammad Ayoop (ed). *Regional Security in the Third World*. London: Croom Helm, 1986, hal 229.

dan Kerjasama (Treaty of Amity and Cooperation) yang ditandatangani pada pertemuan puncak ASEAN pertama di Bali tahun 1976 sering disebut sebagai wujud dari nilai-nilai global yang mendasari pembentukan organisasi regional. Dalam pertemuan Bali tersebut negara-negara ASEAN sepakat untuk (1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, dan integritas wilayah semua bangsa, (2) setiap negara berhak memelihara keberadaannya dari campurtangan, subversi, kekerasan dari kekuatan luar, (3) tidak mencampuri urusan dalam negara lain, (4) menyelesaikan perbedaan pendapat dan pertikaian dengan jalan damai, (5) menolak ancaman penggunaan kekerasan. Menurut Acharya, ada beberapa norma dasar yang tumbuh dalam proses evolusi ASEAN selaku organisasi regional. Terdapat paling tidak empat norma dan prinsip yang melandasi kehidupan ASEAN. *Pertama*, menentang penggunaan kekerasan dan mengutamakan solusi damai. *Kedua*, otonomi regional. *Ketiga*, prinsip tidak mencampuri urusan negara lain. *Keempat*, menolak pembentukan aliansi militer dan menekankan kerjasama pertahanan bilateral.<sup>15</sup>

### **1. Menentang Penggunaan Kekerasan dan Mengutamakan Solusi Damai**

Politik *konfrontasi* yang dilancarkan Sukarno dan diakhiri oleh Suharto merupakan salah satu tonggak pembentukan

---

<sup>14</sup>Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in South-east Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London and New York, Routledge, 2001, hal 45.

<sup>15</sup>Acharya, hal. 45-46.

norma hubungan antarnegara yang tumbuh dari pengalaman sebelum ASEAN terbentuk. Berakhirnya konfrontasi dan keikutsertaan Indonesia dalam pembentukan ASEAN merupakan *blessing in disguise* bagi pembentukan norma hubungan antarnegara yang menentang penggunaan kekerasan (*non-use of force*). Walaupun konfrontasi menciptakan ketegangan regional luar biasa, keputusan Suharto untuk menghentikan konfrontasi melegakan negara-negara tetangga dan memuluskan jalan menuju pembentukan organisasi regional yang menentang prinsip penggunaan kekerasan dalam membangun hubungan dengan sesama anggota. Di samping itu, pembentukan ASEAN pada hakikatnya membuka jalan bagi Indonesia untuk mendapatkan pengaruh tanpa harus menggunakan kekerasan.<sup>16</sup>

Apakah dengan dibentuknya ASEAN merupakan jaminan berkurangnya agresifitas negara-negara anggota? Pertanyaan ini sudah tentu memerlukan jawaban pasti mengingat sebagai organisasi baru mustahil bagi ASEAN menghapus berbagai perbedaan atau kecurigaan potensial yang ada pada masing-masing anggota. Segera sesudah terbentuk muncul percobaan pertama yang cukup menyedot perhatian dan tenaga masing-masing anggota. Persoalan awal yang mengiringi pertumbuhan ASEAN adalah friksi diplomatik antara Malaysia dan Filipina. Kasus Sabah menjadi penyebab terputusnya hubungan

---

<sup>16</sup>J. Soedjati Jiwandono, "The Political Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," *Indonesian Quarterly*, Vol 11, July 1983, hal. 20.

diplomatik kedua negara walaupun hanya sementara. Konflik ini dipicu oleh pemberitaan di sebuah harian Philipina yang menyatakan adanya latihan militer yang dimaksudkan untuk melakukan infiltrasi ke Sabah, negara bagian Malaysia. Tentara Philipina dikabarkan melatih prajurit-prajurit muslim di kawasan selatan untuk mencapai tujuan di atas.<sup>17</sup> Berita ini sudah tentu menimbulkan kemarahan di kalangan pemimpin Malaysia. Untuk beberapa bulan kemudian hubungan kedua negara sangat terganggu. Malaysia mengancam untuk mundur dari ASEAN sebagai akibat provokasi Philipina tersebut. Konflik ini sudah tentu mengancam kelangsungan hidup ASEAN yang baru berumur enam bulan.<sup>18</sup> Perkembangan mengejutkan ini membuat negara anggota memilih menghindari tindakan yang dapat memperburuk situasi karena mereka tidak berharap ASEAN dikorbankan untuk sebuah pertikaian yang mungkin masih dapat diselesaikan. Mereka berharap agar solusi atas pertikaian ini dapat ditemukan di luar mekanisme ASEAN sehingga menjamin kelangsungan organisasi regional yang masih sangat muda tersebut.

Upaya bilateral yang dilakukan kedua negara tidak membuahkan hasil bahkan kedua negara menghentikan dukungan diplomatik. Mengingat persoalannya sudah tidak mungkin lagi dikendalikan ASEAN melalui pertemuan di Jakarta dan Bangkok Desember 1968 akhirnya sepakat menghimbau kedua negara untuk tidak lagi menyuarakan perbedaan pen-

---

<sup>17</sup><http://www.philembassykl.org.my/overview.htm>

<sup>18</sup>Acharya, hal. 49.

dapat mereka secara terbuka untuk menurunkan ketegangan hubungan politik kedua negara. Tahun 1969 merupakan saat yang memberi harapan bagi hubungan kedua negara. Sejak bulan Maret pihak Philipina telah menyatakan kesediaan untuk tidak lagi membicarakan isu Sabah dalam pertemuan-pertemuan ASEAN berikutnya. Kemudian pada Mei 1969 kedua negara akhirnya bertemu. Puncak harapan ini terwujud pada Desember 1969 saat kedua negara sepakat untuk membuka kembali hubungan diplomatik yang terputus sejak 1968. Kedua negara sangat menghargai keutuhan ASEAN jauh lebih penting dari kepentingan mereka masing-masing. Sudah tentu berakhirnya krisis Sabah meningkatkan rasa percaya diri di kalangan negara anggota ASEAN. Cara ASEAN menyelesaikan konflik Sabah sangat unik karena mereka lebih banyak melakukan upaya diplomasi, tekanan, dan pencegahan sedemikian rupa sehingga di kemudian hari rangkaian kegiatan ini dikenal sebagai the ASEAN Way, yaitu, kebiasaan ASEAN dalam menyelesaikan persoalan. Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Amity and Cooperation*) yang ditandatangani di Bali tahun 1976 merupakan pelembagaan norma dan kebiasaan ASEAN dalam menyelesaikan persoalan yang muncul di antara negara anggota.

## **2. Otonomi Regional**

Hubungan beberapa negara anggota dengan negara-negara Barat adalah hal yang tidak mungkin dipungkiri karena manfaat yang diperoleh selama hubungan tersebut mereka pelihara. Sebagai misal, baik Thailand maupun Philipina telah

menjalinkan kerjasama keamanan dengan Amerika jauh sebelum ASEAN terbentuk. Demikian pula Malaysia dan Singapura secara historis merupakan bagian dari negara persemakmuran di bawah kepemimpinan Inggris. Sementara Indonesia yang lahir dari revolusi menentang penjajahan Belanda tidak terikat dengan perjanjian keamanan dengan negara mana pun termasuk Belanda selaku bekas negara penjajah. Oleh karena itu, secara alamiah Indonesia senantiasa menentang pembentukan blok keamanan di ASEAN dan lebih cenderung untuk bersikap non-blok. Perbedaan persepsi ini tidak mengurangi motivasi tumbuhnya prinsip lain yang bersifat mendasar bagi pertumbuhan ASEAN, yakni, otonomi regional. Pendukung utama otonomi regional memang Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Adam Malik bahwa organisasi regional mesti menjadikan persoalan-persoalan regional sebagai perhatian utama mereka.<sup>19</sup> Penegasan ini dinyatakan Adam Malik sebagai upaya agar ASEAN tidak perlu bergantung pada negara-negara Barat seperti Amerika dan Inggris. Dengan demikian, ASEAN sebagai organisasi regional akan mampu mengembangkan dirinya sebagai organisasi yang tidak mudah dipermainkan oleh negara-negara besar.

Walaupun demikian, semua anggota sepakat bahwa sebagai organisasi regional yang masih muda ASEAN tidak mungkin menolak sepenuhnya pengaruh negara-negara besar

---

<sup>19</sup>Adam Malik, "Regional Cooperation in International Politics," *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta: CSIS, 1975, hal. 160.

di kawasan Asia Tenggara. Tetapi dalam kerangka organisasi, sebagaimana dikatakan Lee Kuan Yew, negara-negara ASEAN paling tidak dapat meminta negara-negara besar untuk memperhatikan kepentingan mereka bukan sebagai negara tetapi sebagai organisasi regional. Dengan demikian, ASEAN dapat lebih leluasa menumbuhkan dan mengembangkan harapan mereka selaku organisasi otonom. Adam Malik juga menegaskan bahwa kerjasama ASEAN mesti dilihat sebagai usaha sungguh-sungguh dari negara anggota untuk menyatakan posisi mereka serta menyumbangkan pemikiran bagi proses stabilisasi perimbangan kekuatan baru di kawasan Asia Tenggara.<sup>20</sup>

Di samping pertimbangan-pertimbangan internal yang tumbuh dari motivasi untuk memperkuat pelembagaan ASEAN, prinsip otonomi regional juga dipengaruhi oleh perubahan-perubahan global yang mengarah pada kebutuhan masing-masing negara di kawasan Asia Tenggara untuk mengembangkan politik luar negeri mandiri dan tidak tergantung sepenuhnya pada dukungan negara-negara besar. Sejak 1967 Inggris telah mempersiapkan diri untuk menarik pasukannya dari Timur Tengah yang kemudian dilaksanakan pada tahun 1971. Sementara itu, doktrin Nixon tahun 1969 juga mengarah pada keharusan negara-negara Asia Tenggara untuk segera memikirkan urusan keamanan sesuai dengan kemampuan mereka sendiri.<sup>21</sup> Dampak perubahan global ini

---

<sup>20</sup>Adam Malik, "Regional Cooperation...", hal 162-163.

<sup>21</sup>Colbert, hal. 246.

mendorong negara-negara ASEAN yang selama ini lebih dekat ke Amerika seperti Thailand dan Philipina mulai mengembangkan politik luar negeri yang lebih mandiri dan lebih menekankan kepentingan regional. Sementara itu, Malaysia dan Singapura sebenarnya masih terikat dengan perjanjian *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) yang dibentuk tahun 1971.<sup>22</sup> Tapi pada pertengahan 70-an akhirnya Inggris dan Australia menarik pasukannya sehingga melengkapi berakhirnya dominasi dan pengaruh militer Barat selama beberapa ratus tahun terakhir di Asia Tenggara.

Jatuhnya Saigon (Ho Chi Minh City) tahun 1975 merupakan pelajaran sangat berharga bagi ASEAN. Dalam pandangan Adam Malik ketergantungan militer pada negara besar lebih banyak mengandung resiko dan kerugian dibandingkan dengan manfaatnya bagi pertumbuhan bangsa yang masih labil.<sup>23</sup> Sementara itu Mohammad Ghazali Syafie menentang campur tangan pihak luar dalam menciptakan stabilitas internal karena proses ini tidak mungkin dipaksakan dari luar.<sup>24</sup> Pernyataan ini secara tepat mencerminkan pengamatannya atas perkembangan mutakhir yang berlangsung di Vietnam menjelang kejatuhan Saigon.

Alur pemikiran ini dipandang Malaysia sesuai dengan

---

<sup>22</sup>Wanandi, hal. 26.

<sup>23</sup>Adam Malik, "Jakarta Conference and Asia's Political Future," *Pacific Community*, Oktober 1970, hal 74.

<sup>24</sup>M. Ghazli Syafie, "ASEAN's Response to Security Issues in Southeast Asia, *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta: CSIS, 1975, hal. 23.



kebutuhan ASEAN yang kemudian, lewat Tun Abdul Razak Perdana Menteri Malaysia tahun 1970, memunculkan gagasan netralisasi kawasan Asia Tenggara dalam bentuk *Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)*.<sup>25</sup> Deklarasi ZOPFAN tahun 1971 merupakan kompromi dari berbagai pendapat negara anggota ASEAN khususnya Indonesia dan Malaysia. Prakarsa netralisasi ASEAN oleh Malaysia dilatarbelakangi dengan pertimbangan politik domestik khusus kerusuhan berdarah di Malaysia tahun 1969. Konflik rasial ini dikhawatirkan berpotensi mengundang perhatian Cina karena banyaknya warga Malaysia keturunan Cina. Malaysia berharap agar prinsip netralitas akan menghalangi Cina melakukan campur tangan terhadap urusan dalam negeri Malaysia. Sementara Indonesia menterjemahkan netralitas sebagai netralitas ASEAN dari kerjasama militer dengan negara-negara Barat. Padahal baik Thailand maupun Philipina belum siap menghentikan kerjasama keamanan dengan Amerika.<sup>26</sup> Sementara Malaysia dan Singapura pun masih mempertahankan kerjasama militer dengan Inggris, Australia dan Selandia Baru dalam kerangka FPDA. Deklarasi ZOPFAN dengan demikian cenderung kompromis dan kabur untuk mewisuda berbagai perbedaan negara anggota. Sekalipun demikian, Indonesia dan Malaysia semakin dekat dalam menegakkan prinsip otonomi dan menentang kehadiran negara-negara besar di ASEAN. Sebaliknya, posisi geografis Singapura dan Thailand merupakan alas-

---

<sup>25</sup>Colbert, hal. 248.

<sup>26</sup>Colbert, hal. 248.

an mengapa kedua negara tersebut tetap menghendaki kehadiran Amerika di negara mereka. Singapura belum sepenuhnya percaya terhadap tetangganya Indonesia dan Malaysia yang sedemikian besar dan kuat. Sementara Thailand senantiasa khawatir terhadap potensi agresi Cina.

### **3. Tidak Mencampuri Urusan Internal Negara Anggota Lain**

Prinsip tidak mencampuri urusan negara lain atau *doctrine of non-interference* merupakan salah satu pondasi paling kuat menopang kelangsungan regionalisme Asean. Dengan berlandaskan pada doktrin ini ASEAN dapat memelihara hubungan internal sehingga menutup pintu bagi konflik militer antar-negara Asean. Dari sudut pandang negara anggota Asean, doktrin ini muncul sebagai bentuk kesadaran masing-masing negara anggota yang pada tingkat domestik masih rentan terhadap ancaman internal berupa kerusuhan hingga kudeta. Ancaman komunis di sebagian besar negara anggota merupakan alasan dasar mengapa negara-negara ASEAN menganggap ancaman domestik lebih berat dibandingkan dengan ancaman luar. Bukan tidak mungkin bahwa kasus Vietnam menjadi pemicu mengapa ancaman internal jauh lebih berbahaya dibandingkan dengan ancaman dari luar. Vietnam jatuh ke tangan komunis lebih disebabkan lemahnya institusi politik domestik. Oleh karena itu, negara-negara ASEAN yang berambisi membangun negara non-komunis sepakat agar tidak ada campur tangan dalam urusan dalam negara masing-masing anggota. Konsep "ketahanan nasional" merupakan sum-

bangan Indonesia dalam mengembangkan *doctrine of non-interference* tersebut. Konsep ini memberi keleluasaan Indonesia untuk mengendalikan dan melemahkan gerakan komunis tanpa harus melibatkan campur tangan dari luar.

Selanjutnya *Doctrine of Non Interference* ini menjadi alasan bagi negara anggota ASEAN untuk (1) berusaha agar tidak melakukan penilaian kritis terhadap kebijakan pemerintah negara anggota terhadap rakyatnya masing-masing agar tidak menjadi penghalang bagi kelangsungan organisasional Asean, 2) mengingatkan negara anggota lain yang melanggar prinsip tersebut, (3) menentang pemberian perlindungan bagi kelompok oposisi negara anggota lain, (4) mendukung dan membantu negara anggota lain yang sedang menghadapi gerakan anti-kemapanan.

Sebagai konsekuensinya ASEAN berusaha tidak mengeluarkan pernyataan yang sangat kritis terhadap negara anggota lain yang sedang menghadapi persoalan internal. Sebagai misal, ASEAN menolak menjuluki rejim Pol Pot sebagai rejim *genocida* sekalipun Kamboja belum menjadi negara anggota. ASEAN juga menahan diri dari kritik pedas terhadap peristiwa *People's Power* di Philipina. Sejauh Marcos masih berkuasa ASEAN tetap mendukungnya sebagai konsekuensi dari *doctrine of non-interference*. Bahkan setelah Amerika menarik dukungan terhadap Marcos pun ASEAN hanya menyatakan keprihatinan terhadap perkembangan di Philipina. Prinsip ini ternyata membuahkan perkembangan yang bagus memungkinkan ASEAN menerima Vietnam dan Myanmar sebagai bagian dari ASEAN yang lebih luas.

Invasi Vietnam ke Kamboja tahun 1979 merupakan ujian berat bagi prinsip kedua *doctrine non-interference*. ASEAN mengingatkan bahwa tindakan Vietnam tersebut telah melanggar prinsip *non-interference*. Dalam pertemuan Menteri Luar Negeri 9 Januari 1979 ASEAN akhirnya mendesak negara-negara Asia Tenggara agar menjaga kemerdekaan, kedaulatan, dan sistem politik negara lain dan menahan diri agar tidak melakukan campur tangan urusan negara lain serta tidak melakukan tindakan subversif baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>27</sup> Penolakan ASEAN terhadap pemberian perlindungan bagi oposan atau perusuh dari negara anggota lain tecermin pada sikap tidak suka yang diperlihatkan pemerintah Malaysia dan Philipina terhadap pelaksanaan konferensi Timor Timur di kedua negara tersebut

#### **4. Menentang Pakta Militer, Mendukung Kerjasama Pertahanan Bilateral**

Sejak awal pembentukannya para anggota ASEAN cenderung menolak kerjasama militer dalam kerangka Asean. Perhatian awal ASEAN adalah pada isu-isu ekonomi dan kebudayaan, walaupun isu keamanan sudah pasti memengaruhi pembentukan Asean. Sedangkan dalam isu-isu keamanan ASEAN cenderung mendukung bilateralisme. Kerjasama bilateral dalam urusan keamanan memang tak mungkin dihindari karena kedekatan geografis masing-masing anggota sangat rentan terhadap isu-isu keamanan. Sebagai misal, gerakan

---

<sup>27</sup> Acharya, hal. 59.

**komunis Malaysia yang melarikan diri ke Thailand dengan sendirinya menuntut adanya kerjasama bilateral antara kedua negara. Paska politik konfrontasi Indonesia dan Malaysia memerlukan kerjasama dalam bidang keamanan.**

**Perubahan perimbangan kekuatan paska jatuhnya Saigon sesungguhnya menimbulkan keprihatinan di kalangan para pemimpin Asean. Apalagi dengan kemenangan komunis di Vietnam hubungan negara tersebut dengan Uni Soviet semakin hangat. Perkembangan ini membuat Perdana Menteri Singapura mengusulkan latihan militer bersama di kalangan negara Asean. Akan tetapi baik Thailand maupun Indonesia menolak gagasan tersebut karena kerjasama bilateral antar-anggota ASEAN dipandang sudah cukup untuk memperkuat posisi keamanan masing-masing negara anggota.\***

## HUBUNGAN INTERNASIONAL DI ASIA TENGGARA PADA ERA PERANG DINGIN

HUBUNGAN internasional di Asia Tenggara pada era perang dingin ditandai dengan persaingan antara Amerika dan Uni Soviet dalam memperebutkan pengaruh di kawasan tersebut. Amerika menjalankan kebijakan pengepungan (*containment policy*) untuk menahan gerakan komunis yang berkembang cepat di Vietnam Utara di bawah kepemimpinan Ho Chi Minh.

Pada awal dekade 50-an Amerika menghadapi ancaman komunis di Asia sebagai akibat dari kehadiran Republik Rakyat Cina komunis tahun 1950 sebagai kekuatan komunis baru. Sementara itu, Amerika menyadari bahwa Perancis tampaknya tak akan berhasil mengakhiri perlawanan gerakan kemerdekaan Vietnam yang didukung kekuatan nasionalis dan komunis. Perancis yang pada waktu yang sama juga terlibat dalam perang kemerdekaan di Aljazair, dan didukung Amerika dalam bentuk bantuan uang, akhirnya harus mengakui

kekalahan di Vietnam dan bersedia berunding di Geneva. Tahun 1954 Amerika ikut serta dalam Konferensi Geneva yang mengakhiri Perang Indocina Pertama yang menghasilkan pembagian Vietnam menjadi dua, yakni, Vietnam Utara (komunis) dan Vietnam Selatan (non-komunis). Hasil lain adalah Republik Demokrasi Vietnam (komunis dan didukung Cina dan Uni Soviet) berkedudukan di Hanoi. Sementara Saigon adalah ibukota Pemerintahan Nasional non-komunis (didukung oleh Amerika). Di kemudian hari kedua kubu ini akhirnya berperang sebagai dampak dari persaingan Amerika dan Uni Sovyet dan di luar dugaan Amerika, Vietnam Utara ternyata muncul sebagai pemenang. Amerika memang gagal melancarkan politik pengepungan Vietnam dan akhirnya memilih mengundurkan diri dari kawasan Asia Tenggara sejak 1975 hingga Bush terpilih sebagai presiden dan mencanangkan perang global melawan terorisme pada akhir 2001.

Untuk mengepung Vietnam, yang didukung Uni Soviet dan Cina, Amerika membangun kekuatan gabungan dalam bentuk perjanjian antara negara-negara Barat dan Asia Tenggara, yakni, SEATO. Organisasi yang dibentuk tahun 1955 ini merupakan badan konsultasi dengan tujuan utama menghadapi agresi komunis. Pada tahun yang sama Indonesia, yang tidak termasuk ke dalam anggota SEATO, menggalang kekuatan dalam Konferensi Bandung tahun 1955. Konferensi ini diawali dengan pertemuan antara India, Indonesia, Burma, Pakistan, dan Sri Lanka di kota Colombo, Sri Lanka setahun sebelumnya dan ditindaklanjuti dengan pertemuan pada tahun yang sama di Bogor. Pada pertemuan kedua ini

disepakati bahwa pertemuan tahun berikutnya akan menggalang negara-negara dari Asia dan Afrika yang terdorong oleh semangat bersama anti-imperialisme. Konferensi Asia-Afrika ini dihadiri oleh tidak kurang dari dua puluh sembilan negara dari Asia dan Afrika, termasuk Cina, Vietnam Utara, Vietnam Selatan, Thailand, Philipina, Indonesia, Birma, Laos dan Kamboja. Konferensi Asia Afrika 1955 merupakan prestasi Sukarno yang berhasil menempatkan Indonesia sebagai negara yang diperhitungkan dalam hubungan internasional saat itu. Sedemikian pentingnya pengaruh Konferensi Bandung ini bagi Indonesia sehingga Indonesia dua kali memperingati Konferensi Bandung pada 1985 dan 2003.

Sejak Konferensi Bandung, keterlibatan Amerika di Vietnam Selatan semakin jauh sejalan dengan gerakan perlawanan Vietnam Utara yang berusaha merebut Saigon dari tangan pemerintahan non-komunis Vietnam Selatan. Sejak 1965 Amerika mulai mengerahkan ratusan ribu tentaranya untuk menghadang pasukan Vietnam Utara. Perang yang terus mengalami eskalasi akhirnya menyebar ke Laos dan Kamboja. Dalam situasi perang Indo Cina yang terus berkecamuk sebuah kudeta militer terjadi di Kamboja. Pol Pot yang didukung Khmer Merah mendongkel posisi Pangeran Sihanouk di Kamboja. Pol Pot yang membaca kekuatan Amerika segera menyatakan diri bergabung dengan Amerika.

Sementara itu, perang yang membuat sedemikian banyak korban jatuh di pihak Amerika menyulut gerakan anti-perang di Amerika. Gerakan ini berhasil menggulingkan presiden Lyndon Johnson dan segera digantikan oleh Presiden Nixon



yang berjanji akan mengakhiri perang. Tahun 1972 Nixon berkunjung ke Beijing dan tahun berikutnya Amerika mulai menarik pasukannya dari Vietnam Selatan. Tanpa dukungan Amerika, pertahanan pasukan Vietnam Selatan mulai melemah dan terus melemah hingga akhirnya Saigon jatuh ke tangan komunis Vietnam Utara. Saigon kemudian diubah namanya menjadi Ho Chi Minh. Sejak tahun 1975 secara bertahap pengaruh Amerika di Asia Tenggara mulai berkurang.

### **Pertumbuhan Awal ASEAN**

ASEAN benar-benar merupakan organisasi regional pertama yang berhasil dibentuk oleh lima negara yang merupakan anggota awal berdirinya ASEAN. Bisa jadi ASEAN merupakan titik awal berhentinya pergulatan kekuasaan yang selama ratusan tahun bahkan hingga dekade 70-an abad ke-20 merupakan bentuk paling dominan dari hubungan internasional di kawasan tersebut khususnya di daratan Asia Tenggara. Organisasi regional ini juga unik karena menggabungkan negara-negara dengan latar belakang agama, wilayah, bahasa, etnis, budaya, dan pengalaman kolonial yang berlainan satu sama lain. Dengan latar belakang sedemikian beragam dan dorongan kuat untuk membentuk sebuah pola hubungan internasional baru dan berbeda dengan apa yang terjadi di masa lalu serta di tengah ancaman komunis yang semakin kuat di Vietnam, Laos, dan Kamboja sudah tentu memerlukan upaya luar biasa agar tujuan tersebut dapat terwujud. Secara teoretis sudah tentu upaya besar semacam ini hanya mungkin bila negara-negara ASEAN memiliki norma yang akan meng-

atur interaksi di antara mereka sendiri sedemikian rupa sehingga tidak lagi muncul ancaman perang di kalangan negara anggota.

Norma-norma yang diharapkan dapat mengatur dan akhirnya membentuk hubungan damai antara negara anggota tidak mungkin lahir dengan sendirinya. Tetapi, melalui berbagai proses dan keputusan yang di kemudian hari menjadi pegangan bagi negara-negara anggota ASEAN. Salah satu norma terpenting tersebut adalah Deklarasi Kuala Lumpur yang disepakati oleh kelima negara anggota. Dalam deklarasi tersebut antara lain disepakati bahwa ASEAN menentang penggunaan kekerasan dan mengutamakan jalan damai dalam mencegah dan menyelesaikan konflik yang timbul diantara negara anggota.<sup>1</sup>

Upaya mencegah dan menyelesaikan konflik lewat jalan damai menjadi penting mengingat pengalaman sebelum dan sesudah pembentukan ASEAN. Politik *konfrontasi* yang dilancarkan Sukarno sebelum ASEAN terbentuk sering dijadikan contoh betapa penting menjadikan anti-kekerasan sebagai mekanisme penyelesaian konflik di Asia Tenggara. Politik yang dilancarkan Sukarno pada waktu itu sesungguhnya tidak kemudian mudah hilang dari ingatan negara-negara Asean. Singapura secara khusus merupakan negara yang paling akut tingkat kecemasannya terhadap kemungkinan munculnya kembali Indonesia yang agresif. Ukuran negaranya yang kecil serta banyaknya penduduk etnis Cina membuat Singapura

---

<sup>1</sup><http://www.aseansec.org/1215.htm>

merasa sebagai sebuah China town di tengah kawasan besar yang dihuni sebagian besar oleh orang-orang Melayu.

Bayangan agresi Indonesia terhadap Singapura yang belum sepenuhnya hilang kembali menghantui ASEAN dengan retaknya hubungan Malaysia dan Philipina sebagai akibat dari krisis Sabah. Pada Maret 1968 sebuah harian di Manila memuat berita tentang persiapan invasi ke Sabah yang dilakukan oleh pasukan rahasia. Berita ini dengan cepat memicu krisis hubungan diplomasi Philipina dengan Malaysia. ASEAN sebagai sebuah organisasi regional yang baru dan belum berpengalaman sudah tentu grogi menghadapi konflik antarbangsa yang berlangsung di antara negara anggota sendiri. Pada mulanya ASEAN memilih tidak mempedulikan persoalan tersebut dan berharap akan muncul penyelesaian di luar konteks ASEAN. Namun, semakin lama krisis ini semakin mengancam keutuhan ASEAN yang setahun dibentuk. Malaysia mulai mengeluarkan ancaman tidak akan hadir kembali dalam pertemuan-pertemuan ASEAN selama Philipina memanfaatkan pertemuan tersebut untuk membicarakan isu Sabah. Memburuknya hubungan diplomatik di kalangan anggota ASEAN memicunya untuk segera mengambil langkah menentukan.

Dalam bulan Agustus dan Desember 1968 negara-negara ASEAN menyelenggarakan pertemuan untuk mengajak kedua negara yang sedang dilanda konflik agar mengurangi ketegangan. Tindakan awal ASEAN ini segera membawa hasil yang dapat dijadikan jalan untuk meningkatkan upaya diplomasi. Sepanjang tahun 1969 ASEAN kembali melakukan serangkaian pertemuan yang akhirnya dapat melunakkan Phi-

lipina untuk tidak lagi mempersoalkan isu Sabah dalam pertemuan ASEAN. Bahkan ASEAN akhirnya dapat menemukan kedua negara yang berakhir pada dibukanya kembali hubungan diplomasi Malaysia dan Philipina. Apa yang dilakukan ASEAN dalam krisis Sabah lebih merupakan upaya diplomasi yang difokuskan pada upaya mencegah perluasan krisis ke dalam bentuk yang tidak mereka kehendaki, yakni, penggunaan kekerasan sebagai jalan akhir mengatasi konflik. Deklarasi Kuala Lumpur pada 1971 merupakan upaya melembagakan norma yang mereka produksi dan pelajari dari krisis Sabah di atas.

Isu lain yang ikut membentuk dan memperkuat pertumbuhan dan perkembangan ASEAN adalah posisinya sebagai organisasi regional. Isu ini sangat penting mengingat pada awal pembentukannya, dan sampai tingkat tertentu hingga saat ini, ada negara anggota yang sangat dekat dengan negara besar sementara ada negara yang menentang hubungan terlalu dekat dengan negara besar. Banyak orang mengetahui bahwa Thailand dan Philipina melalui SEATO dan hubungan bilateral relatif dekat dengan Amerika. Posisi Thailand yang sangat dekat dengan Cina dan hubungan lama Philipina dengan Amerika membuat kedua negara ini lebih banyak mendapatkan manfaat strategis dari hubungan mereka dengan Amerika. Sementara Malaysia dan Singapura sebagai anggota negara persemakmuran di bawah pengaruh Inggris dengan sendirinya relatif dekat dengan negara induk mereka. Di antara kelima negara anggota hanya Indonesia yang dengan tegas menentang hubungan yang terlalu dekat dengan negara-

negara Barat bahkan cenderung mendukung gerakan non-blok. Hingga kini Indonesia memang dikenal sangat ketat menjaga prinsip diplomasi bebas-aktif dan menentang keterlibatan negara luar, khususnya negara besar, dalam urusan keamanan di kawasan Asia Tenggara.

Perbedaan visi dan pengalaman sejarah ini sudah tentu merupakan faktor penting yang ikut membentuk pertumbuhan ASEAN. Pada dasarnya semua anggota menyadari sepenuhnya bahwa organisasi yang mereka bentuk tidak berada di dalam wilayah yang *vacuum*, melainkan berada di tengah persaingan antara kekuatan Barat dan Timur yang setiap saat dapat menimbulkan dampak penting bagi kelangsungan organisasi yang sedang mereka bina. Sebagaimana dikatakan oleh Perdana Menteri Malaysia pada waktu itu, Datuk Hussein Onn bahwa persaingan negara-negara besar dapat menciptakan ketegangan bila mereka memaksakan kekuatan dan pengaruhnya terhadap negara lain.<sup>2</sup>

Pengaruh negara-negara besar terhadap kawasan ASEAN juga disadari oleh Adam Malik dengan menyatakan bahwa kawasan ini merupakan tempat bertemunya kepentingan negara-negara besar yang dampak politiknya terhadap negara-negara di kawasan ini tidak mungkin dipungkiri. Sebaliknya, negara-negara kecil tidak mungkin memengaruhi kehadiran negara-negara besar yang jauh lebih kuat. Akan tetapi, bila negara-negara ASEAN dapat tetap menjaga dan memelihara kesatuan dan kerjasama, kelak ASEAN pun akan mampu me-

---

<sup>2</sup>Acharya, *Op Cit*, hal. 52.

nyumbangkan pemikiran dan pendapat yang berkaitan dengan keseimbangan kekuasaan di kawasan ini.<sup>3</sup>

ASEAN juga berusaha meneguhkan posisi mereka sebagai organisasi regional dengan mengembangkan apa yang kemudian dikenal sebagai Zona Perdamaian, Kebebasan, dan Netralitas atau Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN). Pernyataan tentang netralitas ASEAN ini didasari pada keinginan negara-negara anggota, yang diprakarsai oleh Malaysia, untuk menjaga netralitas ASEAN dari campur tangan negara-negara luar. Dengan pernyataan ini diharapkan negara-negara luar akan menghormati posisinya sebagai kawasan yang damai, bebas, dan netral dan oleh karenanya tidak memihak kepada negara lain mana pun. ZOPFAN juga didorong oleh keinginan kuat untuk meningkatkan otonominya sebagai organisasi regional yang mandiri dan tidak dikendalikan oleh kekuatan luar.

Sekalipun demikian, deklarasi ini dibuat di tengah kenyataan bahwa beberapa negara anggota belum sepenuhnya dapat memisahkan diri dari kerjasama keamanan dengan negara-negara baik karena alasan geografis maupun sejarah. Malaysia dan Indonesia cenderung menjadi pendukung kuat terhadap deklarasi tersebut dan mengutamakan masa depan ASEAN yang bebas dari pengaruh kekuatan luar. Sementara Singapura, Thailand dan Philipina (kedua negara terakhir memiliki kerjasama keamanan formal dengan AS sedangkan Singapura mendukung penuh campur tangan AS di kawasan Asia Teng-

---

<sup>3</sup>Acharya, *Ibid*, hal. 52.

gara jika sewaktu-waktu diperlukan) belum sepenuhnya dapat memisahkan diri dari kerjasama keamanan dengan negara-negara besar, khususnya Amerika. Bagi ketiga negara ini Cina bukan merupakan ancaman utama karena faktor etnis dan hubungan kerjasama keamanan mereka dengan Amerika. Sementara bagi Malaysia dan Indonesia, dengan mengingat peran etnis Cina dalam peristiwa 1969 dan Malaysia dan kudeta komunis di Indonesia 1965, membuat kedua negara tersebut tetap khawatir bahwa Cina, melalui etnis Cina di kedua negara tersebut, setiap waktu akan berubah menjadi ancaman domestik yang tak mereka kehendaki. Perbedaan pendapat memang tidak mengurangi makna deklarasi ZOPFAN, hanya pelaksanaan sepenuhnya dengan sendirinya tidak mungkin segera terwujud.

### **ASEAN paska Kemenangan Vietnam Utara**

Kemenangan komunis Vietnam Utara tahun 1975 mendorong ASEAN untuk menyatukan pendapat tentang bagaimana menghadapi perkembangan baru di Indocina. Dalam Pertemuan Puncak ASEAN Pertama di Bali 1976 dua dokumen penting dihasilkan. *Pertama*, Deklarasi ASEAN Concord yang berisi kesepakatan ASEAN untuk menciptakan solidaritas politik dan bila perlu melakukan tindakan bersama. Kedua, kesepakatan tentang *Treaty of Amity and Cooperation* (Bab 2). Prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalamnya diharapkan sebagai upaya ASEAN menghimbau negara-negara Indocina agar menyesuaikan diri dengan kesepakatan ASEAN.

Pemerintah Hanoi pada mulanya bersikap keras terhadap

ASEAN dan menuduh ASEAN tidak lebih dari boneka Amerika di Asia Tenggara. Tanggapan ini wajar mengingat dua anggota ASEAN sangat dekat dengan Amerika, yakni, Thailand dan Philipina. Oleh karena itu, paska pertemuan Puncak ASEAN tahun 1976, Vietnam hanya bersedia membuka hubungan bilateral dengan negara-negara ASEAN. Tahun 1977 terjadi perubahan arah politik luar negeri Vietnam terhadap ASEAN. Perdana Menteri Vietnam Pham Van Dong melakukan kunjungan persahabatan ke kawasan ASEAN sebagai upaya untuk memperbaiki hubungan yang sebelumnya diliputi dengan rasa bermusuhan.<sup>4</sup> ASEAN sangat berharap bahwa Vietnam berubah pikiran dan bersedia menjadi bagian dari ASEAN. Namun harapan ini tidak bertahan lama karena dalam tahun berikutnya Vietnam menginvasi Kamboja.

### **Konflik Kamboja**

Pada tahun-tahun terakhir menjelang kejatuhan Saigon tahun 1975, negara-negara anggota ASEAN mencemaskan kemungkinan penarikan mundur pasukan Amerika dari Asia Tenggara. Ketegangan terus memuncak mengingat ASEAN adalah negara-negara non-komunis sedangkan negara-negara Indochina adalah negara-negara komunis. Kemenangan Vietnam sudah tentu mengkhawatirkan ASEAN di tengah rencana Amerika untuk mengurangi pasukannya yang selama ini secara tak langsung melindungi ASEAN dari invasi komunis ke kawasan tersebut. Sebagai antisipasi terhadap

---

<sup>4</sup>Weatherbee, hal. 75.



kemungkinan paling buruk jika Amerika meninggalkan Vietnam maka ASEAN senantiasa menekankan posisinya sebagai organisasi yang netral dan tidak konfrontasional dan berharap negara-negara Indochina (Kamboja, Laos, dan Vietnam) akan mengikuti jalan ASEAN. Tetapi, harapan ini tidak segera dapat diwujudkan karena dengan diproklamasikannya Republik Sosialis Vietnam (RSV) tahun 1976, sebagai konsekuensi dari kekalahan Amerika di Vietnam, Vietnam pun tampil lebih percaya diri karena masih mendapat dukungan Soviet. Bahkan pemerintahan komunis Vietnam mempropagandakan isu-isu anti ASEAN yang mereka tuduh sebagai kepanjangan tangan neokolonialis Amerika.<sup>5</sup>

### **Invasi Vietnam ke Kamboja**

Kecemasan ASEAN memang akhirnya terwujud karena pada Desember 1978 Vietnam benar-benar menginvasi Kamboja, menggulingkan rejim Pol Pot (yang haus darah), dan menanamkan pemerintah Heng Samrin pro-Vietnam. Dengan dukungan pasukan yang kuat Vietnam bertahan menguasai Kamboja, yang diubah menjadi Republik Rakyat Kamboja (RRK).<sup>6</sup> Para tokoh RRK seperti Heng Samrin, Chea Sim, dan Hun Sen sebenarnya adalah mantan komandan Kmer Merah di kawasan Timur Kamboja. Mereka menentang keganasan Pol Pot dan melarikan diri ke Vietnam. Di sanalah para tokoh

---

<sup>5</sup>Evelyn Colbert, *Southeast Asian Regional Politics: Toward a Regional Order*, New York, Columbia University Press, 1992, hal. 254.

<sup>6</sup>Colbert, hal. 255.

pemberontak ini dilatih dan dipersiapkan Vietnam untuk kemudian merebut dan menduduki Kamboja dengan dukungan pasukan Vietnam.<sup>7</sup>

ASEAN memandang invasi Vietnam ke Kamboja sebagai tindakan pelanggaran prinsip-prinsip dasar hubungan antar-negara, yakni, *non-interference* dan *non-use of force*. Invasi Vietnam ke Kamboja menciptakan persoalan serius di sekitar wilayah perbatasan Thailand–Kamboja. Sisa-sisa pasukan Khmer Merah yang masih bertahan plus puluhan ribu pengungsi dari Kamboja memenuhi wilayah perbatasan tersebut. Konflik bersenjata di kawasan tersebut tidak terhindarkan dan dengan sendirinya mendorong tumbuhnya instabilitas di Thailand.

Pada Januari 1979 ASEAN, lewat pertemuan para menteri luar negerinya, menentang perilaku Vietnam dengan mengingatkan esensi Deklarasi Bangkok 1967 sebagai protes atas tindakan campur tangan yang dilakukan Vietnam terhadap Kamboja. ASEAN secara resmi menolak mendukung pemerintahan Phnom Penh pro-Vietnam, mendukung isolasi internasional atas Vietnam, mengusahakan penarikan tanpa syarat pasukan Vietnam dari Kamboja, mencegah penetrasi Vietnam ke Thailand, mendukung Kamboja yang netral, damai, dan demokratis, serta mendukung kepemimpinan ASEAN dalam mencari solusi damai dalam konflik Kamboja yang bebas dari campur luar.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Stephen J. Morris, *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and the Causes of War*, Stanford, California: Stanford University Press, 1999, hal. 220.

<sup>8</sup>Acharya, hal. 81.

Hanoi, sebaliknya menentang sikap ASEAN dan bersikukuh untuk mempertahankan posisinya di Kamboja. Hanoi berpendapat bahwa kehadiran pasukannya ke Kamboja adalah untuk menyelamatkan rakyat Khmer dari rejim pembasmi manusia di bawah kepemimpinan Pol Pot. Vietnam tidak mungkin mengubah keputusan tersebut dan menolak setiap upaya perundingan internasional untuk meninggalkan Kamboja. Hanoi hanya akan meninggalkan Kamboja jika Hanoi dan Phnom Penh memandang sudah tiba saatnya untuk melakukannya. Sikap Hanoi tumbuh dari keyakinan yang timbul sejak pasukan Amerika harus meninggalkan Vietnam Selatan. Keberhasilan pasukan Vietnam mengalahkan pasukan Amerika menjadikan Vietnam tetap bersikukuh untuk kembali mengulang keberhasilan tersebut.<sup>9</sup> Bagi Hanoi persoalan Kamboja merupakan akibat dari ekspansionisme dan hegemonisme China. Sekalipun demikian, baik Phnom Penh maupun Hanoi menegaskan bahwa apa yang berlangsung di Kamboja tidak lebih dari perang saudara antar rakyat Khmer dengan demikian bersifat domestik dan tidak memerlukan bantuan eksternal.<sup>10</sup> Dukungan militer Uni Soviet merupakan faktor lain yang membuat Hanoi kurang peduli dengan pernyataan keras ASEAN yang menuntut penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja.

---

<sup>9</sup>Colbert, hal. 256.

<sup>10</sup>"The Search for Peace," *U.S. Library of Congress*, hal. 2.

## **Isolasi Internasional**

Invasi Vietnam ke Kamboja berlangsung cepat tetapi hasilnya di luar harapan para pemimpin negara komunis tersebut. Prestasi selaku negara kecil yang mampu mengalahkan Amerika tidak memberinya legitimasi internasional untuk melakukan perluasan wilayah secara tidak sah. Cina bereaksi cepat terhadap apa yang disebut para pemimpin Cina sebagai perluasan hegemoni wilayah di bawah dukungan Uni Soviet. Untuk mendukung reaksinya tahun 1979 Cina memutuskan untuk “memberi pelajaran” kepada Vietnam dengan melakukan serbuan ke kawasan utara Vietnam. Reaksi militer Cina memang tidak berhasil menggertak Vietnam sehingga setelah berjalan tiga minggu Cina akhirnya menarik kembali pasukannya. Namun Cina tidak berhenti menekan Vietnam melalui dukungan militer yang diberikannya kepada tentara Khmer Merah yang mengungsi di wilayah pinggiran Barat dan Utara Kamboja.<sup>11</sup>

Sementara itu negara-negara Barat juga solid yang diwakili oleh kehadiran Menteri Luar Negeri Amerika dalam pertemuan tahunan ASEAN sejak 1979.<sup>12</sup> Demikian pula sebagian besar negara berkembang juga sepakat untuk menolak melakukan kerjasama dengan Vietnam. PBB melalui Sidang Umum PBB tahunan menolak mengakui keberadaan pemerintahan RRR yang didukung Vietnam.<sup>13</sup> PBB secara resmi masih men-

---

<sup>11</sup>Morris, hal. 221.

<sup>12</sup>Colbert, hal. 257.

<sup>13</sup>Morris, hal. 222.

dukung pemerintahan Demokrasi Kamboja yang telah terguling. Dalam konteks ini, dalam pertemuan-pertemuan tahunan Sidang Umum PBB sikap ASEAN yang menentang invasi Vietnam juga mendapat dukungan mayoritas anggota PBB. Perubahan sikap PBB berlangsung setelah kelompok perlawanan Vietnam yang tergabung ke dalam *Coalition Government of Democratic Government* (CGDK) terbentuk pada 1982. Sidang-sidang tahunan PBB dengan cepat mengakui eksistensi CGDK.

**Tabel 1**  
**Dukungan PBB terhadap Penarikan Mundur Pasukan Vietnam dari Kamboja**

Tahun	Suara Mendukung
1979	91
1980	97
1981	100
1982-1983	105
1984	110

Sumber: diolah kembali dari Morris, *Why Vietnam Invaded Cambodia...*, hal. 222

Tabel 1 menunjukkan dengan jelas betapa besar dukungan internasional terhadap penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja. Dengan demikian, invasi Vietnam ke Kamboja memang benar-benar mengisolir Vietnam dari dunia internasional. Hanya Soviet dan negara-negara bonekanya serta India masih mendukung pemerintah Kamboja yang dibentuk Vietnam. Negara-negara inilah yang memelihara garis kehidupan Vietnam hingga Gorbachev mengubah hubungan Uni

### **Regionalisasi vs Internasionalisasi Konflik Kamboja**

Pernyataan ASEAN yang menolak mengakui keberadaan Republik Rakyat Kamboja dan menuntut penarikan tanpa syarat pasukan Vietnam relatif sangat keras dibanding dengan tradisi moderat yang ditempuh ASEAN sejak terbentuk tahun 1967 tetapi persoalan Kamboja memang terlalu serius bagi organisasi regional yang masih muda. Di samping itu, sikap tertutup Vietnam yang menolak campur tangan internasional dianggap ASEAN sebagai wujud impian lama Vietnam untuk menguasai Indochina. Pada awalnya ASEAN tampak kesulitan mengimplementasikan sikap keras tersebut sehingga sempat muncul perbedaan persepsi di kalangan ASEAN.

Walaupun semua negara anggota sepakat penggunaan cara-cara damai dalam upaya penyelesaian konflik Kamboja mereka memiliki pandangan berlainan satu sama lain. Baik Indonesia maupun Malaysia lebih cenderung mencari solusi yang tidak melibatkan negara-negara luar, khususnya Amerika, kecuali hanya sedikit. Sementara Singapura dan Thailand justru mendukung front militer bersama serta melibatkan peran militer negara-negara besar. Perbedaan sikap ini muncul dari persepsi musuh yang berbeda di antara kedua kelompok tersebut. Dalam pandangan kelompok negara pertama musuh utama ASEAN adalah Cina yang dikhawatirkan akan memperlebar pengaruhnya ke ASEAN sebagai akibat dari invasi Vietnam ke Kamboja. Sementara kelompok kedua memandang musuh utama ASEAN adalah Uni Soviet yang mendu-

kung invasi Vietnam ke Kamboja. Oleh karena itu, baik Singapura maupun Thailand mendukung upaya untuk mendapatkan dukungan internasional.

Indonesia dan Malaysia sebaliknya pada awalnya mencoba meningkatkan kemandirian ASEAN (*regionalisasi*) dengan tidak terburu-buru melibatkan kekuatan negara besar. Untuk memperkuat argumentasi tersebut kedua pemerintahan bertemu di Kuantan, Malaysia, pada Maret 1980, dan menyampaikan apa yang kemudian dikenal sebagai Doktrin Kuantan. Doktrin ini pada dasarnya bersifat moderat dan merupakan pengakuan terhadap kepentingan keamanan Vietnam di Indochina. Kedua negara berharap dengan pengakuan tersebut Vietnam akan mengurangi jarak dengan Uni Soviet. Pertimbangan lain yang mereka ajukan adalah bahwa dengan mengakui kepentingan keamanan Vietnam di Indochina konflik Kamboja diharapkan segera berakhir. Kondisi ini selanjutnya akan mengurangi instabilitas politik di Thailand yang menjadi daerah sasaran para pengunjung dari Kamboja. Tetapi, Thailand menolak dengan tegas Doktrin Kuantan dengan alasan ASEAN belum sepenuhnya siap menerima kepentingan keamanan Vietnam di Indochina karena persoalan dasarnya adalah invasi Vietnam. Sementara Singapura juga mengkritik tajam Doktrin Kuantan yang disebut sebagai kesalahan fatal.

Sebagaimana diprediksi oleh Thailand dan Singapura, Doktrin Kuantan ternyata memang mengandung kelemahan fatal dari segi waktu. Dalam kenyataan Doktrin Kuantan hanya memperkuat rasa percaya diri Vietnam yang memandang ASEAN gagal menyatukan persepsi untuk menghadang agre-

sivitas pasukan Vietnam. Hanya dalam waktu dua bulan, tepatnya 23 Juni 1980, tentara Vietnam memasuki wilayah Thailand dengan alasan mengejar pasukan gerilyawan Kamboja. Tiga hari kemudian para menteri luar negeri ASEAN menggelar pertemuan dan membuat pernyataan keras tentang penarikan total pasukan Vietnam dari Kamboja. ASEAN kembali memperkuat dukungan mereka terhadap pemerintahan Demokrasi Kamboja merdeka dan bebas dari campur tangan asing. Pernyataan ini dengan sendirinya meniadakan pengakuan terhadap kepentingan Vietnam di Kamboja sebagaimana termuat dalam Doktrin Kuantan.

Kegagalan Doktrin Kuantan menyebabkan ASEAN segera memulai *internasionalisasi* krisis Kamboja. ASEAN mengusulkan sebuah konperensi internasional untuk menemukan solusi damai atas krisis di Kamboja. Tetapi sebagaimana sudah dapat diperkirakan sebelumnya, pada September 1980, Vietnam dan RRK menolak proposal ASEAN tersebut. Pada awal 1981 Vietnam mengusulkan konferensi regional yang melibatkan negara-negara Indochina dan ASEAN. Usulan ini disertai dengan janji untuk menarik sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja khususnya di wilayah perbatasan Thailand Kamboja.

Tetapi, ASEAN konsisten dengan rencananya untuk memperluas front perlawanan di tingkat internasional dengan tetap menyelenggarakan Konferensi Internasional Kamboja di New York yang diikuti China tapi diboikot Vietnam dan

---

<sup>14</sup>Acharya, hal. 86.



Uni Soviet.<sup>14</sup> Konperensi ini mengusulkan penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja, pelaksanaan gencatan senjata, pelucutan senjata keempat fraksi Khmer. Cina menolak usulan ini karena kedekatannya dengan Khmer Merah. Cina adalah supplier utama bantuan militer bagi Khmer Merah yang disalurkan melalui Thailand. Pelucutan senjata fraksi Khmer Merah dengan sendirinya bakal menghapus pengaruh Cina terhadap Khmer Merah. Untuk memelihara momentum paska konperensi internasional tahun 1983 ASEAN kembali mengusulkan agar Vietnam menarik pasukannya secara bertahap dari Kamboja serta menyarankan agar pasukan perdamaian internasional terlibat dalam proses tersebut. Hanoi membalas usulan ASEAN dengan melumpuhkan sebagian besar basis pertahanan kelompok-kelompok anti-Vietnam melalui serangan musim panas tahun 1984.

### **Proses Perdamaian Kamboja**

Tahun 1985 merupakan tahun perubahan pada krisis Kamboja. Pada awal tahun itu atau beberapa bulan paska ofensif musim panas yang melumpuhkan basis pertahanan fraksi anti-Vietnam, muncul perubahan menarik dari rejim Heng Samrin. Perdana Menteri Republik Rakyat Kamboja, Hun Sen menawarkan pembicaraan damai dengan Sihanouk dan Son Sann minus mantan rejim Pol Pot. Hanoi bahkan mengulurkan tangan lebih jauh dengan menegaskan bahwa rejim Khmer Merah dapat ikut serta dalam perundingan damai sebagai peserta sipil dan melepaskan diri dari pengaruh Pol Pot.

Perkembangan baru ini dilihat ASEAN sebagai peluang

bagus dan oleh karenanya dengan cepat disambut ASEAN melalui berbagai usulan yang disampaikan Malaysia, Thailand dan Indonesia. Malaysia selaku anggota ASEAN mengawali dengan mengusulkan pembicaraan tidak langsung (*proximity talks*). Pembicaraan antara rejim Heng Samrin dan CGDK ini sudah tentu disambut oleh Republik Rakyat Kamboja, Vietnam dan Uni Soviet karena secara tidak langsung merupakan semacam pengakuan terhadap rejim RRK. Dalam rangkaian pembicaraan antarpimpinan ASEAN rencana Malaysia ini akhirnya ditolak. Semangat ASEAN untuk menyelesaikan konflik Kamboja tampaknya tidak segera surut. Bahkan Thailand kemudian mengusulkan pembicaraan sejenis antara CGDK dan Vietnam sedangkan RRK hanya sebagai bagian dari Vietnam. Upaya ini sebagai antisipasi agar tidak terjebak mengakui RRK dan tentu saja didukung oleh Cina, dan Amerika serta anggota CGDK sendiri. Akibatnya Hanoi dan Pnomh Perh menolak usulan Thailand yang mereka anggap mengabaikan RRK. Bulan Nopember 1985, selaku penghubung (*interlocutor*) resmi ASEAN, Indonesia menyatakan kesediaannya untuk menyelenggarakan sebuah *Cocktail Party* bagi semua fraksi yang terlibat dalam pertikaian Kamboja.<sup>15</sup>

Sekalipun demikian hingga tahun 1986 krisis Kamboja seperti menghadapi jalan buntu. Baik Cina maupun Vietnam tetap berpegang teguh pada masing-masing posisinya. Vietnam tetap berpendapat bahwa Cina adalah ancaman bagi ka-

---

<sup>15</sup>From Proximity Talks to Cocktail Party, *U.S. Library of Congress*.

wasan ASEAN dan menolak perundingan dengan fraksi militer Khmer Merah yang didukung Cina. Sementara Cina tidak bersedia mendukung setiap pembicaraan antara fraksi-fraksi anti-Vietnam dengan rejim Heng Samrin yang didukung Vietnam. Oleh karena itu, upaya Hun Sen untuk bertemu dengan Sihanouk digagalkan Cina melalui pembicaraan antara pejabat Perdana Menteri Cina Wan Li dan isteri Sihanouk Putri Monique. Sihanouk dan Hun Sen memang akhirnya bertemu di Paris pada pembicaraan pertama. Sedangkan pembicaraan kedua yang direncanakan awal 1988 gagal karena Son Sann mengajukan syarat-syarat yang sulit untuk dipenuhi. Hingga awal 1988 proses perdamaian Kamboja tampak jalan di tempat.

### **Pemerintahan Koalisi Kamboja Demokratis (CGDK)**

Paska invasi Vietnam ke Kamboja muncul tiga faksi perlawanan Vietnam. Ketiga faksi tersebut adalah faksi komunis – Khmer Merah, dan dua faksi non-komunis di bawah pangeran Norodom Sihanouk ketua Front Persatuan Nasional untuk Kamboja Merdeka, Netral, Damai, dan Kooperatif (FUNCINPEC) dan Son Sann (mantan perdana menteri) pemimpin KPNLF (Front Pembebasan Nasional Rakyat Khmer). Kedua faksi terakhir tidak mungkin bersatu dengan faksi komunis karena catatan gelap Khmer Merah di bawah Pol Pot baik faksi non-komunis maupun rakyat Kamboja menolak kembalinya Khmer Merah ke tampuk pemerintahan. Ketiga faksi sulit bertemu dan lebih sering terlibat dalam konflik bersenjata satu sama lain. Pangeran Sihanouk yang didaulat mantan rejim Kamboja Demokratis untuk menyampaikan kasus Kamboja di PBB sempat kecewa berat karena Cina tetap memberikan dukungan militer

kepada Khmer Merah, melalui Thailand, sementara ASEAN masih tetap mengakui rejim terguling Kamboja Demokratis. Rasa kecewa ini membuat Sihanouk menyatakan mundur dari dunia politik. Tahun 1979 dan 1980 baik ASEAN maupun Cina serta PBB mendesak Khmer Merah untuk bergabung dengan Sihanouk dan Son Sann sebagai syarat untuk mendapatkan perwakilan di PBB. Dengan dukungan ASEAN pada awal September 1981 ketiga faksi perlawanan bertemu di Singapura untuk pertama kalinya. Mereka sepakat untuk tidak mempublikasikan perbedaan pendapat masing-masing serta tidak saling menyerang satu sama lain. Dalam minggu-minggu berikutnya ketiga faksi dengan dukungan ASEAN melanjutkan pembicaraan. Pada Nopember 1981 perbedaan kembali muncul saat Khieu Samphan, wakil Khmer Merah, menuntut agar pemerintahan koalisi dijadikan bagian dari rejim terguling Kamboja Demokratis. Usulan ini membuat Son Sann menuntut agar Khmer Merah tidak dilibatkan dalam pemerintahan koalisi. Son Sann akhirnya mengundurkan diri dari proses perundingan. Singapura dan Thailand mendukung pertemuan selanjutnya untuk mengurangi perbedaan antara Son Sann, Sihanouk dan Khieu Samphan. Pada Juni 1982 ketiga faksi anti-Vietnam akhirnya sepakat menandatangani perjanjian Pemerintahan Koalisi Kamboja Demokratis. Tujuan pemerintahan koalisi ini adalah untuk menggalang dukungan untuk membebaskan Kamboja dari penjajah Vietnam, melaksanakan hasil konferensi internasional Kamboja di PBB, serta menyiapkan pemilihan sesudah Vietnam berhasil disingkirkan dari kamboja. Walaupun pemerintahan koalisi ini memperkuat legitimasi Kamboja di mata internasional (PBB memberikan kursi) tetapi perseteruan ketiga faksi tidak sepenuhnya berhenti. Sihanouk sebagai faksi paling lemah merasa dirugikan karena ulah tentara Khmer Merah dan Son Sann. Sihanouk sekali lagi sangat frustrasi dan memilih untuk sementara mengundurkan diri dari pemerintahan koalisi untuk mengurangi tekanan dari kedua anggota koalisi yang dirasakannya sangat sulit dikendalikan.

*Sumber: U.S. Library of Congress.*

Kebuntuan ini dipecahkan oleh pertemuan Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmaja, dengan Menteri Luar Negeri Vietnam, Nguyen Co Thach, di Ho Chi Minh City pada Juli 1987. Pertemuan ini menghasilkan rencana *Cocktail Diplomacy* berupa rencana dua tahap yang terdiri dari (1) pertemuan antara rejim Republik Rakyat Kamboja dan ketiga faksi anti-Vietnam, (2) pertemuan Vietnam dan negara-negara anggota ASEAN. Sekalipun demikian, rencana dua tahap ini tidak segera dapat dilaksanakan karena dua alasan dasar. *Pertama*, rejim RRK menolak duduk bersama dengan rejim terguling Khmer Merah. *Kedua*, di kalangan ASEAN sendiri masih terselip keraguan terhadap motivasi Vietnam. Sekalipun demikian, pada Juli 1988 dan Februari 1989 dua pertemuan regional berlangsung di Jakarta yang lebih dikenal sebagai Jakarta Informal Meeting (JIM) pertama dan kedua. Dalam JIM pertama disepakati pemisahan antara isu invasi Vietnam dan pendudukan Kamboja oleh Vietnam dengan isu perang saudara antarakyat Khmer. Pada pertemuan Jakarta kedua, yang dipimpin oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, kesepakatan lebih lanjut dicapai dengan kesediaan Vietnam menerima internasionalisasi konflik Kamboja, yakni, "mekanisme kontrol internasional."<sup>16</sup> Dua pertemuan ini merupakan pondasi menuju upaya diplomatik ASEAN dalam skala yang lebih luas. Sukses penyelenggaraan JIM kedua menarik perhatian Perancis yang kemudian bersedia menjadi

---

<sup>16</sup>Dikutip dari "Indonesia, ASEAN, dan the Third Indochina War," *U.S. Library of Congress*, hal. 1.

penyelenggara Konferensi Perdamaian Paris dalam tahun-tahun berikutnya.

Di tengah keraguan yang membayangi upaya regionalisasi konflik Kamboja ini perkembangan internasional di Asia Pasifik tanpa diduga justru menciptakan kondisi yang mendukung upaya damai yang diusahakan ASEAN. Dengan naiknya Mikhail Gorbachev pada pucuk pimpinan Uni Soviet perubahan pemikiran politik luar negeri negara beruang ini berlangsung cepat. Gorbachev yang mulai merasakan kesulitan mengelola ekonomi domestik memutuskan untuk menarik bantuan dari negara-negara komunis pendukung Uni Soviet, termasuk Vietnam yang menggantungkan sebagian bantuan luar negerinya dari Soviet. Kebijakan baru Soviet mendorong Cina untuk mulai menjaga jarak dengan Khmer Merah yang juga sangat tergantung pada bantuan militer Cina. Perubahan-perubahan internasional ini dengan sendirinya mendukung proses perdamaian yang sedang dilancarkan ASEAN. Vietnam, misalnya, sejak awal 1989, atau sesudah JIM I, mulai melunak terhadap sikap ASEAN dengan menjanjikan penarikan pasukan dari Kamboja. Bulan September pada tahun yang sama Vietnam benar-benar memenuhi janjinya.<sup>17</sup>

Walaupun kondisi internasional relatif kondusif bagi kelancaran proses perdamaian yang diusahakan ASEAN, tetapi bukan tanpa persoalan. Bahkan rintangan muncul cukup serius baik dari aspek eksternal maupun internal. Secara eks-

---

<sup>17</sup><http://www.asiasociety.org/publications/cambodia/intro.html>.

ternal proses ini mulai terganggu karena Amerika tiba-tiba menarik dukungannya terhadap CGDK. Secara internal perbedaan antarnegara anggota ASEAN muncul kembali seiring dengan semakin gencarnya upaya berbagai pihak untuk segera menciptakan perdamaian di Kamboja. Pertemuan Mochtar dan Thach bulan Juli 1987 tidak sepenuhnya mendapat dukungan ASEAN. Paling tidak Singapura dan Thailand kurang setuju dengan langkah moderat Indonesia dalam menangani krisis Kamboja. Pertemuan yang berlangsung di Pnomh Penh ini seolah-olah mencerminkan pengakuan Indonesia terhadap legitimasi tindakan invasionis Vietnam. Sementara itu, undangan Perdana Menteri Thailand, Chatichai Choonhavan terhadap Perdana Menteri Hun Sen juga menimbulkan rasa kecewa sebagian besar anggota ASEAN.<sup>18</sup> Serangkaian perbedaan persepsi di kalangan ASEAN ternyata tidak menghentikan proses perdamaian Kamboja. Karena dunia internasional telah sepakat untuk mendukung terwujudnya perdamaian di Kamboja.

### **ASEAN dan Proses Perdamaian Kamboja**

Proses perdamaian Kamboja memberikan dampak positif dan negatif bagi kesatuan dan masa depan ASEAN. Di satu sisi, konsistensi ASEAN untuk terus mengusahakan perdamaian di Kamboja berhasil menggugah perhatian masyarakat internasional yang sebelumnya kurang memberi perhatian pada kasus yang berlangsung di Asia Tenggara sejak Amerika me-

---

<sup>18</sup>Acharya, hal. 94-95.

ninggalkan Vietnam. Bisa diduga bahwa negara-negara Barat sepanjang dekade 80-an agak meragukan keberhasilan usaha ASEAN dalam berurusan dengan negara komunis. Namun sesudah dua kali Jakarta Informal Meeting berlangsung tampak perhatian negara-negara Barat meningkat dengan pesat, demikian pula PBB.

Di sisi lain, ASEAN juga mengakui bahwa tindakan Vietnam menginvasi Kamboja adalah pelanggaran prinsip dasar ASEAN, sesuatu yang ditentang keras negara-negara anggota. Di samping itu, krisis Kamboja juga memicu perbedaan pendapat di kalangan negara anggota. Bahkan Menteri Luar Negeri Indonesia menegaskan bahwa isu kamboja sesungguhnya sempat memecah-belah ASEAN.<sup>19</sup> Proses konflik Kamboja memaksa ASEAN untuk menggalang dukungan dari negara-negara besar di luar ASEAN untuk mengisolir dan menekan Vietnam. Oleh karena itu, sekalipun tidak perlu diragukan bahwa ASEAN memainkan peran sentral dalam proses perdamaian Kamboja, tetapi pada saat yang sama ASEAN juga dipaksa mengompromikan salah satu prinsip dasarnya, yakni, otonomi regional.<sup>20\*</sup>

---

<sup>19</sup>*Far Eastern Economic Review*, 11 Juli 1991

<sup>20</sup>Tim Huxley, "ASEAN's Prospective Security Role: Moving Beyond the Indochina Fixation," *Contemporary Southeast Asia* (December 1987).



## PERLUASAN ASEAN

BERAKHIRNYA konflik Kamboja membuka peluang bagi negara anggota ASEAN untuk melakukan refleksi terhadap eksistensi dan prestasi mereka sejak ASEAN terbentuk. Salah satu yang menjadi perhatian kalangan ASEAN adalah bahwa organisasi ini belum sepenuhnya mewujudkan makna kawasan Asia Tenggara yang sesungguhnya. Ada keinginan kuat untuk memperluas keanggotaan ASEAN yang mencakup seluruh negara dikawasan Asia Tenggara. Sudah tentu gagasan ini memerlukan pendalaman lebih lanjut mengingat perbedaan ideologi dan norma interaksi antara negara-negara yang ada di kawasan Asia Tenggara. Sudah tentu, gagasan untuk mentransformasikan ASEAN dari sebuah organisasi regional yang terdiri dari lima anggota menjadi organisasi yang benar-benar mewakili kawasan Asia Tenggara dalam dalam artian menyeluruh bukan tanpa kekhawatiran. Salah satu kekhawatiran anggota-anggota ASEAN adalah terjadinya proses "*dilution*" atau mencairnya soliditas ASEAN. Terjadinya proses pencarian ini sangat terasa saat berlangsungnya pertemuan APEC

yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN. Pada forum global ini perbedaan antaranggota jauh lebih terasa dibandingkan saat mereka bertemu dalam format ASEAN. Kekhawatiran lain datang dari proposal perluasan ASEAN dari enam (setelah Brunai masuk) menjadi sepuluh anggota (SEA-10). Sekalipun demikian, tampaknya ASEAN tetap menjaga harapan besar mereka untuk memperluas dan menjadikan ASEAN sebagai organisasi regional dalam arti sebenar-benarnya.

### **Akomodasi Vietnam**

Berakhirnya Perang Dingin, sebagaimana tecermin secara simbolik pada runtuhnya Tembok Berlin memengaruhi konstelasi politik di Asia Tenggara. Perubahan ini mengubah kebijakan Gorbachev terhadap Vietnam dengan menarik dukungan militer dan ekonomi yang selama ini menjadikan Vietnam tergantung pada Uni Soviet dan sekutu-sekutunya. Sudah barang tentu bagi Vietnam perubahan kebijakan Uni Soviet merupakan mimpi buruk yang mendorong negara komunis tersebut memikirkan cara untuk mendapatkan rekanan baru guna mempertahankan kelangsungan hidupnya. Rangkaian perundingan dan perjanjian perdamaian antara Vietnam, Kamboja, dan ASEAN serta perjanjian di Paris merupakan wujud nyata dari ketidakberdayaan Vietnam menanggung sendiri kehidupan rakyatnya. Kesiediaan Vietnam menarik pasukan dari Kamboja pada September 1989 juga memperkuat asumsi bahwa Vietnam tak lagi mampu mempertahankan kebijakan kolonialnya di Kamboja. Perkembangan-perkembangan meru-

pakan isyarat yang sangat kuat adanya keinginan Vietnam untuk memperbaiki hubungan dengan ASEAN.

Perubahan sikap Vietnam sebenarnya telah dimulai beberapa tahun sebelum runtuhnya Tembok Berlin. Dengan meluncurkan kebijakan renovasi ekonomi (*doi moi*), pemerintah Vietnam sesungguhnya telah menunjukkan kegagalan kebijakan ekonominya yang diakibatkan oleh kebijakan invasi Kamboja yang menyedot sumber daya ekonomi domestik Vietnam. Kebijakan renovasi ekonomi baru yang berorientasi pasar dengan sendirinya mengisyaratkan adanya dorongan kuat untuk membebaskan diri dari isolasi internasional yang diberlakukan negara-negara Barat.

Vietnam memiliki alasan yang cukup kuat untuk menjadi bagian dari ASEAN. Berakhirnya Perang Dingin mengakhiri peran Uni Soviet sebagai pemberi bantuan militer, ekonomi, dan sosial utama bagi kelangsungan Vietnam. Faktor ini dengan sendirinya membuat kapasitas politik-ekonomi Vietnam menurun drastis sehingga membutuhkan bantuan asing yang sebagian besar dikuasai oleh negara-negara non-komunis. Dengan menjalin hubungan ASEAN yang relatif lebih makmur Vietnam berharap dapat terlibat dalam kegiatan regional untuk mengangkat derajat rakyatnya dari jurang kemiskinan dan keterbelakangan.<sup>1</sup>

Sekalipun demikian, ASEAN tidak siap untuk segera merespons apa yang sesungguhnya berlangsung di Vietnam. Se-

---

<sup>1</sup>Allan E. Goodman, "Vietnam and Asean: Who Would Have Thought It Possible? *Asian Survey*, Vol. 36, No. 6, Juni 1996, hal. 595.

bagian besar anggota ASEAN tetap mencurigai motivasi Vietnam selama tentara Vietnam tetap menduduki Kamboja. Mereka menolak mengapresiasi perubahan penting di Vietnam hingga sebuah perjanjian perdamaian terwujud. Menarik untuk dicatat di sini bahwa Thailand mengambil sikap berbeda dengan negara anggota lain dalam menanggapi dinamika perubahan baru di Vietnam. Khususnya Perdana Menteri Chatichai merupakan tokoh ASEAN pertama yang melihat sinyal perubahan di Vietnam. Kebijakan renovasi ekonomi Vietnam dalam pandangan Perdana Menteri baru ini menjanjikan keuntungan strategis. Oleh karena itu, tanpa ragu Chatichai mengajukan proposal yang intinya menjadikan kawasan Indochina, yang selama ini menjadi lahan pertempuran, sebagai pasar ekonomi yang menguntungkan bagi negara-negara di kawasan tersebut dan sekitarnya. Chatichai bahkan bergerak lebih jauh dengan mengundang Perdana Menteri RRK Hun Sen ke Bangkok pada Januari 1989.

Kebijakan luar negeri Thailand ini sudah tentu mengundang kecurigaan di kalangan negara ASEAN yang menuduh Thailand hanya mementingkan keuntungan ekonomi sendiri dan pada saat yang sama merugikan ASEAN yang menentang keras pendudukan Vietnam atas Kamboja. Kecurigaan ASEAN sudah tentu sangat beralasan karena mereka sedang mengusahakan upaya-upaya diplomatik untuk mengusir Vietnam dari Kamboja dan menemukan upaya perdamaian antarfaksi di Kamboja.

Menanggapi kecurigaan ASEAN yang masih sedemikian kuat ini Vietnam mengambil langkah strategis, hanya beberapa

bulan setelah kunjungan Hun Sen ke Bangkok, dengan menyatakan akan menarik pasukannya tanpa syarat dari Kamboja pada September 1989. Tidak semua anggota ASEAN mendukung penuh janji Hanoi tentang penarikan pasukan tanpa syarat di atas. Perdana Menteri Mahathir masih berharap agar Vietnam mengembangkan sistem politik yang tidak berbeda jauh dari negara-negara Asean. Indonesia sebaliknya tidak menghendaki Vietnam mengubah ideologinya dan dapat menerima Vietnam sebagaimana adanya. Sementara Singapura menghendaki agar sebelum menjadi bagian dari ASEAN negara-negara Indochina harus mengubah sistem politik dan ekonominya.<sup>2</sup>

Perbedaan persepsi antaranggota ASEAN merupakan reaksi nyata dari negara anggota ASEAN yang tidak mungkin steril dari kompetisi antaranggotanya. Bahkan pertimbangan bisnis tentunya ikut menentukan persepsi politik tersebut. Sekalipun demikian perbedaan persepsi antaranggota ASEAN tidak menyurutkan langkah Vietnam untuk mengembangkan rangkaian strategi guna mendapatkan tiket masuk ke keanggotaan Asean. Dalam Perjanjian Paris, misalnya, Vietnam sepakat untuk menarik dukungannya terhadap rejim di Kamboja dan menyelenggarakan pemilihan di bawah pengawasan PBB. Dengan berakhirnya Perjanjian Paris kedua Vietnam segera melancarkan strategi lanjutan dengan melakukan tour keliling ASEAN sebagai upaya untuk meyakinkan negara-negara ASEAN betapa Vietnam sungguh-sungguh ingin menjadi

---

<sup>2</sup>Acharya, hal 105.

bagian dari Asean. Kunjungan yang sukses ini ditegaskan para pemimpin ASEAN dalam pertemuan puncak ASEAN di Singapura, Januari 1992. Dalam Deklarasi Singapura ini ASEAN menegaskan kesediannya untuk membuka pintu bagi Vietnam dan Laos untuk memasuki tahap awal keanggotaan dengan menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation*. Beberapa bulan kemudian secara bergantian para pemimpin ASEAN memperkuat dukungan Deklarasi Singapura dengan melakukan kunjungan ke Hanoi. Perdana Menteri Thailand mengawali kunjungan ini beberapa hari setelah pertemuan puncak ASEAN di Singapura. Pada April 1992 Mahathir Muhammad dan Lee Kuan Yew juga berkunjung ke Bangkok. Dua tahun sebelumnya pada 1990 Presiden Suharto sebenarnya telah mengawali kunjungan ke Hanoi tetapi pada saat itu mayoritas negara anggota ASEAN masih meragukan kesungguhan Vietnam karena JIM belum mampu meyakinkan sebagian besar anggota ASEAN kecuali Indonesia. Tetapi langkah Indonesia yang lebih maju dibuktikan dengan terpilihnya Menteri Luar Negeri Indonesia Ali Alatas sebagai co-president dalam dua Konferensi Perdamaian Paris untuk Kamboja di Paris, Perancis pada 1989 (30 Juli-30 Agustus) dan tahun 1991 (21-23 Oktober) bersama dengan Menteri Luar Negeri Prancis, Roland Dumas.<sup>3</sup> Kunjungan tokoh-tokoh ASEAN ini segera diikuti dengan penandatanganan TAC oleh Vietnam dan Laos. Dengan menandatangani TAC pada Juli 1992 kedua negara mendapatkan status sebagai pengamat

---

<sup>3</sup>Cambodia: Peace Agreement, Digital Collection USIP Library.

dan dapat menghadiri Pertemuan Menteri ASEAN (*Asean Ministerial Meeting*) pada 1993 dan 1994.<sup>4</sup> Sementara itu Kamboja harus menunggu hingga terbentuk pemerintahan yang normal di negara bekas jajahan Vietnam tersebut.

Pada AMM di Brunei, Juli 1995, Vietnam akhirnya secara resmi menjadi negara anggota ASEAN. Bagi Vietnam keanggotaan ini benar-benar pengalaman istimewa karena untuk pertama kalinya menjadi anggota organisasi regional dengan sistem politik dan ideologi yang sangat berbeda. Sejak saat itu Vietnam harus bersedia belajar menjadikan prinsip musyawarah dan mufakat sebagai dasar dalam penyelesaian persoalan yang sering dikenal juga sebagai the Asian Way.<sup>5</sup> Keanggotaan Vietnam di ASEAN sudah tentu memberikan manfaat cukup banyak bagi negeri tersebut. Salah satu keuntungan adalah terbukanya pintu investasi dari negara-negara ASEAN dan negara-negara makmur lain. Kedua, dengan menjadi anggota ASEAN maka Vietnam dapat mengklaim dirinya sebagai bagian dari organisasi regional yang sangat bermanfaat dalam menghadapi Cina maupun negara besar lain. Sebagai anggota Asean, Vietnam, sebagai misal tidak perlu menerapkan prinsip lama yang menekankan perlunya menjadi boneka negara besar, dalam kasus Vietnam adalah Uni Soviet. Dengan menjadi anggota ASEAN, Vietnam tidak perlu kerepotan pada saat negara besar penyangganya mengalami krisis

---

<sup>4</sup>Sukhumbhand Paribatra, "From Asean Six to Asean Ten: Issues and Prospects," *Contemporary Southeast Asia*, (December 1994)

<sup>5</sup>Goodman, hal. 593.

sebagaimana dialami Uni Soviet menjelang berakhirnya Perang Dingin berakhir.

### **Merangkul Myanmar**

Bagi negara-negara Asean, Myanmar adalah bagian dari rencana besar untuk memperkuat organisasi regional yang sedang bertumbuh. Sebagaimana sikap ASEAN terhadap Vietnam dan Laos, sikap ASEAN terhadap Myanmar pun tidak jauh berbeda, yakni, menekankan prinsip tidak mencampuri urusan negara lain. Oleh karena itu, sekalipun Myanmar dikuasai junta militer yang represif ASEAN tetap mengusahakan cara-cara damai dalam menghadapi konflik internal Myanmar.

Pada akhir dekade 90-an, junta militer menguasai politik Myanmar dan segera membentuk *State of Law and Order Restoration Council* (SLORC) diikuti dengan penyelenggaraan pemilihan parlemen. Walaupun pemilihan ini menggugulkan Aung San Suu Kyi dari partai oposisi tetapi junta menolak mengakui kemenangan tersebut. Sebaliknya, junta militer justru melakukan penangkapan dan pembersihan politik dari unsur-unsur oposisi. Sudah barang tentu pelanggaran hak asasi manusia besar-besaran menjadi tak terelakkan. Negara-negara Barat yang sudah menghentikan bantuan ekonomi sejak kudeta 1988 mengutuk keras tindakan represif yang dilancarkan SLORC paska pemilihan parlemen yang untuk pertama kalinya dilakukan selama tiga puluh tahun terakhir.

ASEAN memandang kondisi politik Myanmar sebagai urusan dalam negeri sehingga tetap memegang teguh prinsip



tidak mencampuri urusan negara lain. Sikap ASEAN ini persis sama dengan apa yang dilakukannya terhadap rejim Pol Pot sebelumnya. ASEAN mengembangkan pendekatan '*constructive engagement*' yang intinya adalah *upaya untuk membantu menyelesaikan persoalan internal Myanmar dengan cara-cara Asia Tenggara tanpa harus menggunakan kekerasan*. Pendekatan ini disukai negara-negara anggota ASEAN karena dapat menutup jalan bagi campur tangan asing khususnya negara-negara besar. Sudah tentu pendekatan ini mengundang kecaman dari negara-negara besar yang menghendaki ASEAN mengisolir Myanmar agar mengubah kondisi politik dalam negerinya.

Krisis Myanmar berlangsung pada saat ASEAN menghadapi hujan kritik dari Eropa dan Amerika atas pelanggaran HAM yang dilakukan negara-negara anggota Asean. Sikap ASEAN yang cenderung mempertahankan otonomi regional memandang sinis kritik-kritik tersebut. Sebagai akibatnya, pertemuan ASEAN dan Uni Eropa di Kuala Lumpur, September 1991, mencuatkan peringatan wakil presiden Uni Eropa bahwa keengganan menghormati hak-hak asasi manusia akan berakibat serius terhadap hubungan Uni Eropa dan ASEAN.<sup>6</sup> Kritik internasional terhadap pendekatan '*constructive engagement*' semakin solid menekan ASEAN dengan munculnya pernyataan-pernyataan dari Menteri Luar Negeri Australia dan Wakil Menteri Luar Negeri AS Robert Zoellick yang menghendaki ASEAN agar menekan Myanmar berkaitan dengan situasi hak azasi manusia di negeri junta militer tersebut.

---

<sup>6</sup>Acharya, hal. 110.

ASEAN menanggapi tekanan internasional ini dengan mengirimkan Menteri Luar Negeri Philipina Raul Manglapus ke Myanmar, akan tetapi SLORC menolak pertemuan Manglapus dengan Aung San Suu Kyi.<sup>7</sup>

Di samping perbedaan persepsi antara ASEAN dan negara-negara besar, di kalangan ASEAN sendiri muncul perbedaan persepsi tentang implementasi pendekatan *constructive engagement* di atas. Indonesia, misalnya, mendukung kehadiran Myanmar sebagai tamu undangan dalam pertemuan tingkat menteri luar negeri bulan Juli 1992. Dalam pandangan Indonesia, kehadiran Myanmar selaku tamu dapat memperlancar tercapainya cita-cita "One Southeast Asia." Demikian pula Philipina selaku tuan rumah pertemuan tersebut. Sementara Malaysia menolak kehadiran Myanmar karena kasus pembunuhan ratusan ribu muslim Rohingnya di Myanmar yang dipaksa mengungsi di Bangladesh. Perbedaan sikap di antara negara anggota akhirnya bermuara pada penundaan pemberian status sebagai pengamat bagi Myanmar dalam pertemuan tingkat menteri luar negeri berikutnya di Singapura.

Menjelang pemberian status sebagai anggota penuh kepada Myanmar perubahan sikap di kalangan negara-negara ASEAN berlangsung sengit. Malaysia termasuk ke dalam kelompok yang sepenuhnya mendukung gagasan menerima keanggotaan Myanmar, demikian pula Singapura dan Indonesia. Ketiga negara ini mendasarkan keputusan mereka untuk mendukung Myanmar dengan mengedepankan prinsip "tidak

---

<sup>7</sup>Acharya, hal. 111.

mencampuri urusan dalam negeri negara lain." Demikian pula Vietnam yang menyatakan bahwa apa yang terjadi di Myanmar saat ini adalah urusan dalam negeri negara bersangkutan, oleh karena itu Vietnam mendukung keanggotaan Myanmar dengan menjunjung tinggi prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain sebagaimana disebutkan di atas. Sementara itu, Philipina dan Thailand pada awalnya menolak keanggotaan Myanmar karena alasan pelanggaran hak azasi manusia yang dilakukan rejim Myanmar saat itu. Akan tetapi, kebijakan pemerintah Amerika yang akan menjatuhkan sanksi terhadap Myanmar membuat negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk segera menerima keanggotaan Myanmar. Keputusan ini diambil berdasarkan pertimbangan strategis bahwa menunda keanggotaan Myanmar akan membuka peluang bagi AS untuk menginjak-injak prinsip otonomi regional ASEAN.<sup>8</sup> Sudah barang tentu keputusan ASEAN untuk menerima keanggotaan Myanmar mengundang kritik dari pemerintah Barat dan berbagai LSM pro-demokrasi di Asia serta para pengamat Barat yang menentang penindasan gerakan demokrasi di Myanmar.

### **Keanggotaan Kamboja**

Pemilihan tahun 1993 yang berlangsung di bawah bimbingan PBB memberikan legitimasi bagi pemerintahan koalisi kubu kerajaan di bawah Pangeran Ranarridh dan kubu Partai Rakyat Kamboja (CCP) di bawah Hun Sen. Koalisi ini tidak

---

<sup>8</sup>Acharya, 113.

seungguhnya stabil dan selalu dilanda perbedaan pendapat dalam berbagai isu yang cenderung memecah pondasi koalisi. Pemicu konflik kedua kubu adalah dukungan Ranarridh terhadap sisa-sisa pasukan Khmer Merah sementara CCP didukung sepenuhnya oleh rejim komunis pro-Vietnam. Sudah barang tentu kedua rival lama ini tidak mudah menemukan titik temu sekalipun pemilihan telah dilakukan untuk memperkuat legitimasi rejim berkuasa. Perebutan kekuasaan akhirnya tak dapat dihindari dan pertengahan 1997 Hun Sen lebih dahulu mengambil kesempatan untuk merebut secara paksa kendali pemerintahan Phnom Penh untuk menjamin dominasi di parlemen.<sup>9</sup>

Kudeta yang dilancarkan Hun Sen tidak menimbulkan persoalan cukup serius bagi ASEAN yang tetap bersikukuh dengan prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Bahkan Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, menyatakan bahwa apa yang terjadi di Kamboja adalah urusan dalam negeri. Pernyataan ini merupakan ekspresi ASEAN yang sejalan dengan prinsip di atas. Dalam arti bahwa sekalipun ASEAN dihadapkan pada situasi yang dilematis dari kaca mata demokrasi, tetapi konsistensi pada prinsip tetap menjadi fokus utama kebijakan kolektif ASEAN.

Di kalangan elit ASEAN sendiri sesungguhnya muncul perbedaan persepsi terhadap solusi ASEAN. Secara umum ASEAN memang menjatuhkan semacam sanksi yang sangat ringan, yakni, menunda keanggotaan Kamboja dan mengirim

---

<sup>9</sup>Acharya, hal. 115.

utusan ke Kamboja untuk mengunjungi raja Sihanouk dan kedua pihak yang bersengketa. Hun Sen menang menyatakan bahwa sikap ASEAN ini merupakan campur tangan terhadap urusan dalam negeri Kamboja. Namun secara resmi ASEAN tidak sungguh-sungguh mempersoalkan dampak kudeta tersebut terhadap peluang keanggotaan Kamboja. Namun beberapa elit ASEAN secara perorangan memang menyatakan perbedaan persepsi terhadap penggulingan pangeran Ranariddh. Menteri Luar Negeri Singapura, S. Jayakumar menyatakan bahwa sikap ASEAN yang tidak melakukan kecaman terhadap tindakan Hun Sen akan merusak citra ASEAN di mata internasional. Sementara wakil Perdana Menteri Malaysia menyatakan bahwa ASEAN perlu melakukan *constructive intervention* dan tidak sekedar pasif terhadap apa yang terjadi di Kamboja. Ibrahim mengusulkan agar ASEAN (1) memberikan bantuan langsung guna memperkuat proses pemilihan, (2) meningkatkan komitmen pembaruan hukum dan administrasi, (3) pengembangan sumber daya manusia, (4) memperkuat masyarakat sipil dan ketertiban hukum.<sup>10</sup> Perbedaan persepsi ini tidak mengurangi kekompakan ASEAN. Dua tahun sesudah kudeta yang dilancarkan Hun Sen akhirnya Kamboja mendapatkan keanggotaan penuh sebagai bagian dari ASEAN.

### **Pengembangan Mitra Dialog**

Dalam Pertemuan Puncak ASEAN tahun 1977 tiga negara

---

<sup>10</sup>Acharya, hal. 116-119.

non-ASEAN, Australia, Jepang dan Selandia Baru ikut serta dalam pertemuan yang pada tahun berikutnya disebut Post-Ministerial Conference. Pertemuan ini dilaksanakan segera sesudah pertemuan tahunan Annual Ministerial Meeting (AMM) yang dihadiri para Menteri Luar Negeri ASEAN. Amerika, Canada, Uni Eropa menjadi anggota mitra dialog dalam pertemuan pada 1978. Sepanjang dekade 90-an beberapa negara ASEAN juga mengikuti jejak para pendahulunya berturut-turut Korea Selatan (1991), Cina, India, Rusia (1997). *Post-Ministerial Meeting*, atau dapat juga disebut sebagai ASEAN+10, membahas persoalan-persoalan ekonomi, politik, dan keamanan. Sesudah pertemuan dilanjutkan dengan pertemuan menteri-menteri ASEAN dengan masing-masing mitra dialog untuk membicarakan pertemuan antarnegara yang lebih spesifik.

### **ASEAN + 3 (APT)**

Krisis ekonomi yang menerjang negara-negara ASEAN tahun 1997 mendorong pertumbuhan kelompok baru yang melibatkan ASEAN dan tiga negara Asia lain: Cina, Jepang, dan Korea Selatan, yang kemudian dikenal sebagai ASEAN+3. Gagasan pembentukan ASEAN+3 (APT) sesungguhnya merupakan manifestasi dari pemikiran cerdas Perdana Menteri Malaysia, Mahathir Muhammad tahun 1990 dalam bentuk East Asia Economic Grouping (EAEG). Pemikiran ini dipicu oleh keprihatinan Mahathir terhadap dominasi Amerika dalam bidang ekonomi dan didorong oleh keinginan Malaysia sebagai bangsa Asia yang mengharapkan pembentukan blok regional

sebagai konsekuensi logis dari era pembentukan blok perdagangan pada awal dekade 90-an. EAEG yang kemudian diubah menjadi East Asia Economic Caucus (EAEC) mengundang protes pihak yang menganggap kehadiran kelompok ini sebagai blok perdagangan tandingan di Asia. Saat itu Amerika memang sedang mematangkan proses pembentukan NAFTA (North Amerika Free Trade Area) yang melibatkan Amerika, Canada, dan Meksiko. Tidak mengherankan jika pemikiran serupa yang berkembang di Asia dianggap sebagai ancaman bagi kepentingan ekonominya di Asia. Padahal pada waktu bersamaan Amerika, juga Australia, mendukung perkembangan APEC yang diharapkan tetap dalam kendali Amerika. Untuk mendukung sikapnya tersebut Amerika melancarkan tekanan terhadap Jepang dan Korea Selatan agar pemikiran Mahathir tersebut tidak berkembang lebih luas.<sup>11</sup> Indonesia sendiri yang sedang menghadapi tekanan Amerika menolak usulan tersebut karena dianggap tidak menguntungkan posisinya dalam menghadapi Amerika. Walaupun pemikiran ke depan Mahathir ini mendapatkan dukungan negara-negara Asia, kecuali Indonesia, proses pengembangan APEC lewat pertemuan pertama di Seattle (1993) dan pertemuan kedua di Jakarta (1994) dengan cepat membekukan proses pembentukan EAEC.

Krisis ekonomi yang melanda Asia tahun 1997 dan ber-

---

<sup>11</sup>Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 3, May/June 2002, hal. 441.

dampak buruk pada Thailand dan Indonesia, khususnya, memperkuat pondasi bagi dihidupkannya kembali pemikiran tentang EAEC yang kemudian memotivasi pembentukan APT yang pada mulanya diawali dengan pertemuan makan siang yang mempertemukan para menteri luar negeri ASEAN dan ketiga negara Asia Timur. Pertemuan APT pertama berlangsung di Kuala Lumpur, Desember 1997, saat Asia sedang memasuki awal krisis finansial. Perubahan yang berlangsung cepat paska krisis ekonomi Asia memengaruhi dinamika pertumbuhan APT. Pada pertemuan puncak APT di Hanoi tahun 1998 Presiden Korea Selatan, Kim Dae Jung, mengusulkan pembentukan East Asian Vision Group (EAVG), terdiri dari 26 pakar sipil (*eminent persons*) yang ditugasi untuk mengembangkan upaya kerjasama diatas.<sup>12</sup> Dua tahun kemudian East Asia Study Group (EASG) dibentuk dengan tugas utama menyempurnakan hasil kajian EAVG. Pertemuan ASEAN+3 tahun 2002 EASG menyerahkan hasil rekomendasi yang disusun berdasarkan kajian EAVG. Dalam pertemuan ASEAN+3 tahun berikutnya disepakati untuk mengembangkan pemikiran tentang Pasar Bebas Asia Timur.

Terobosan yang diprakarsai ASEAN ini bukan tanpa masalah. Ada beberapa persoalan yang menghadang masa depan APT. *Pertama*, Cina dan Jepang adalah dua negara Asia de-

---

<sup>12</sup>Hadi Soesatro, "Toward An East Asian Regional Trading Agreement", dalam *Reinventing ASEAN*, diedit oleh Simon C. Tay, Jesus P. Estanislao, Hadi Soesastro, Singapura, ISEAS, 2001, hal. 227.



ngan aspirasi kepemimpinan yang sangat kuat. Isu sejarah masa pendudukan Jepang di Cina dan persaingan ekonomi kedua negara semakin mempertajam kompetisi keduanya. *Kedua*, perbedaan kekuatan ekonomi anggotanya juga merupakan persoalan besar. Indonesia, misalnya, tidak mudah bersaing dengan Singapura apalagi dengan Jepang yang kaya raya. Kondisi ini sudah tentu memengaruhi kinerja APT. *Ketiga*, negara-negara ASEAN sendiri cenderung mengembangkan kerjasama bilateral. Singapura, sekalipun sangat mendukung realisasi ASEAN Free Trade Area, sangat aktif mengembangkan kerjasama bilateral dengan Jepang (2002), Selandia Baru, dan European Free Trade Area (FTA) yang terdiri dari Swiss, Liechtenstein, Islandia dan Norwegia. Singapura juga sedang merundingkan FTA lain dengan Australia, Canada, Meksiko, dan Amerika. Jepang sendiri sedang merundingkan FTA dengan Korea Selatan, Meksiko, dan Canada. Sementara Korea Selatan juga sedang merundingkan FTA dengan Chile, Meksiko, dan Thailand.<sup>13</sup> Persoalan-persoalan di atas tampaknya akan menjadi penghambat kemajuan dan perkembangan APT di masa depan.

### **ASEAN-Eropa**

Eropa adalah mitra dagang ASEAN ketiga dan pasar ekspor kedua terbesar bagi produk-produk ASEAN. Untuk memfasilitasi dan meningkatkan hubungan ekonomi dengan Eropa dibentuk ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM). Di sam-

---

<sup>13</sup>Stubbs, hal. 452.

ping itu, ASEAN juga diwakili Komisi Brussel di kantor pusat Uni Eropa. Kerjasama ekonomi yang telah dijalin sejak 1978 ini mengalami sedikit hambatan dengan masuknya Myanmar ke ASEAN. Uni Eropa, sebagaimana Amerika, menentang kebijakan politik rejim militer Myanmar yang mereka pandang melanggar hak-hak azazi manusia. Untuk memperlancar hubungan dengan Uni Eropa dibentuklah ASEM (Asia Europe Meeting). Pertemuan ASEAN minus Myanmar, Kamboja, Laos ini melibatkan negara Uni Eropa, Jepang, Korea Selatan dan Cina.<sup>14</sup> Sudah barang tentu sering terjadi kekaburan antara ASEM dan AEMM di mana keduanya melibatkan hubungan ASEAN dan Eropa. ASEM dipandang Eropa lebih prospektif karena mencakup negara-negara Asia Timur. Akan tetapi, Eropa menghormati posisi ASEAN yang lebih dahulu membuka kerjasama.

### **ASEAN Community (Pasca Krisis Ekonomi 1997)**

Krisis ekonomi yang menimpa ASEAN tahun 1997 menimbulkan pertanyaan besar terhadap kemampuan ASEAN dan APEC, lembaga yang diharapkan mampu menyangga guncangan kelangsungan ASEAN. Krisis ini membuktikan bahwa masing-masing anggota ASEAN menjadi egois dan mementingkan diri sendiri sementara secara kelembagaan tidak mampu menghadapi gelombang krisis keuangan yang sedemikian hebat. Menarik untuk dicatat bahwa dalam krisis ini Jepang dan Cina tampil lebih meyakinkan daripada Ame-

---

<sup>14</sup>Weatherbee, hal. 104.

rika yang berdiri di belakang IMF. Kedua negara Asia tersebut cenderung lebih bersahabat terhadap negara ASEAN yang paling parah kondisinya, Thailand dan Indonesia. Sementara IMF justru memaksakan kebijakan-kebijakan penghematan yang memperburuk kondisi perekonomian Indonesia.

Enam tahun setelah krisis mulai berlalu ASEAN kembali tampil sebagai organisasi regional yang telah pulih dari krisis ekonomi. ASEAN menyelenggarakan pertemuan puncak ke sembilan di Bali tahun 2003. Pertemuan Puncak yang disebut juga sebagai “Bali Concord II” ini mendeklarasikan kesungguhan ASEAN untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi, politik, dan sosial yang direncanakan akan dicapai pada 2020. Dalam kalimat yang lebih elegan tujuan-tujuan ini dirangkum dalam apa yang kemudian dikenal sebagai ASEAN Community yang terdiri dari tiga pilar utama.

Pilar pertama adalah *ASEAN Security Community (ASC)*. Konsep yang diajukan oleh Indonesia ini bertujuan untuk meningkatkan kerjasama politik dan keamanan antar negara anggota. Ancaman terorisme dan implikasinya terhadap ASEAN merupakan pendorong utama mengapa ASEAN perlu mengembangkan ASEAN Security Community.

Pilar kedua adalah *ASEAN Economic Community (AEC)*. Penganjur utama dari konsepsi AEC adalah Singapura dan Thailand, dua negara ASEAN yang tergolong sangat maju perekonomiannya. Kedua negara ini menganggap bahwa kemajuan Cina dan India dalam bidang ekonomi, kemampuan mereka menyerap investasi asing, akan berubah menjadi ancaman jika ASEAN tidak segera mengambil langkah antisipasi

terhadap kemajuan kedua negara di atas.

Pilar ketiga adalah *ASEAN Social and Cultural Community* (ASCC). ASCC adalah pilar yang lebih banyak diarahkan untuk warga ASEAN. Fokus pada warga ini dimaksudkan agar ASEAN mampu bekerjasama untuk menanggulangi persoalan-persoalan riil yang dihadapi masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, pertumbuhan penduduk, sumber daya manusia, pendidikan, lingkungan, dan kesehatan.<sup>15</sup> Dengan kata lain, ASCC diharapkan mampu mengangkat derajat dan martabat serta kesejahteraan penduduk ASEAN yang selama ini kurang mendapat perhatian. Konsentrasi ASEAN pada persoalan-persoalan politik, ekonomi, dan keamanan selama tiga dasawarsa memang kurang memberikan perhatian pada lapisan masyarakat luas, kecuali bagi negara-negara yang secara ekonomi sangat makmur seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Sementara Indonesia dan negara anggota lain tampaknya kurang mampu memanfaatkan ASEAN untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat mereka masing-masing.

### **Tantangan ASEAN**

Perluasan ASEAN menjadi 10 anggota dan kerjasama dengan negara-negara non-ASEAN menimbulkan tantangan serius bagi masa depan ASEAN. Perluasan ini membuka peluang bagi ASEAN untuk menerapkan prinsip-prinsip dasarnya dengan negara-negara baru, khususnya, yang berlatar belakang komunis. Bagi Kamboja, Laos, Myanmar dan Viet-

---

<sup>15</sup>Weatherbee, hal. 108.

nam (negara-negara KLMV), urusan dalam negeri masing-masing sering menimbulkan persoalan bagi ASEAN. Myanmar hingga kini masih kesulitan menyesuaikan diri dengan negara-negara ASEAN karena gagal menghentikan pelanggaran HAM terhadap oposisi. Kamboja, dalam hal ini Hun Sen, juga masih terjebak dalam logika kudeta dalam menyelesaikan urusan dalam negeri dengan rival politiknya. Walaupun demikian, keanggotan mereka dalam ASEAN menimbulkan keseganan Amerika yang tidak mudah menerima kealahannya dalam perang Vietnam. Sebaliknya, negara-negara KLMV justru mendapatkan kesempatan untuk ikut serta dalam pertemuan Post-Ministerial Meeting yang melibatkan negara-negara besar. Bahkan dalam kerangka ARF negara-negara KLMV dapat bertemu langsung dengan negara-negara industri yang merupakan mitra dialog ASEAN. Sedangkan sebelum mereka menjadi bagian dari ASEAN tidak mudah bagi negara KLMV untuk menyelenggarakan pertemuan langsung pada awal-awal keanggotaan mereka di ASEAN.<sup>16</sup>

Kerjasama dengan negara-negara non-ASEAN dalam konteks APT sedikit banyak memberi peluang bagi ASEAN untuk melakukan koordinasi langsung dengan Cina, Jepang, dan Korea Selatan. Akan tetapi, perluasan cakupan kerjasama ini juga mengancam masa depan ASEAN sebagai organisasi regional. Kecenderungan yang terjadi adalah semakin terbukanya peluang bagi pengembangan Kerjasama Asia Timur yang bukan tidak mungkin akan mengaburkan ASEAN. Di

---

<sup>16</sup> Acharya, hal. 120.

samping itu, agresifitas beberapa negara anggota dalam mengembangkan kerjasama bilateral dengan mitra dialog dan dengan negara di luar mitra dialog merupakan ancaman serius bagi masa depan ASEAN, khususnya harapan terbentuknya Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN.\*

## POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

POLITIK luar negeri negara anggota ASEAN tidak dapat dipisahkan dari dinamika hubungan antara faktor-faktor domestik dan internasional. Faktor-faktor domestik seperti politik, sosial, budaya, ekonomi, dan militer menentukan persepsi para pengambil keputusan luar negeri pada satu sisi.<sup>1</sup> Perbedaan faktor-faktor tersebut di tingkat ASEAN juga tidak bisa dilepaskan dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri masing-masing negara anggota. Sementara pada sisi lain, faktor-faktor internasional seperti negara-negara besar, negara-negara regional, kekuatan ekonomi dan politik internasional juga ikut memengaruhi bagaimana para pengambil keputusan luar negeri di ASEAN menentukan kebijakan luar negeri mereka. Dengan demikian, interaksi antara faktor-faktor do-

---

<sup>1</sup>David Wurfel and Bruce Burton, "Introduction: A Foreign Policy Framework for Southeast Asian States", dalam David Wurfel and Bruce Burton (eds), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, Hampshire: The Macmillan Press, Ltd., 1990, hal. 2-6.

mestik dan internasional ikut membentuk politik luar negeri masing-masing negara ASEAN.

Politik luar negeri anggota ASEAN dapat dikatakan sebagai interaksi antara berbagai faktor di atas. Politik luar negeri dengan demikian bukan sekedar sarana untuk mencapai kepentingan nasional semata-mata sebagaimana konsepsi umum politik luar negeri negara-negara besar. Akan tetapi, politik luar negeri negara-negara ASEAN di samping sebagai sarana untuk mencapai tujuan bangsa pada saat yang sama juga dimanfaatkan dan disesuaikan dengan agenda pemeliharaan kesatuan dan kedaulatan bangsa. Pengertian ini menjadi sangat penting karena sebagian besar negara-negara anggota ASEAN adalah negara-negara yang lahir paska PD II yang dengan sendirinya menuntut proses pematangan pembentukan bangsa dan negara yang sangat sering tidaklah sesederhana proses perjuangan kemerdekaan. Para pengambil kebijakan luar negeri harus memerhatikan secara hati-hati dan saksama pengaruh domestik termasuk tradisi dan nilai yang merupakan akar-akar budaya dari faktor-faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, dan militer.

Ada perbedaan yang cukup menyolok antara politik luar negeri Indonesia di bawah era Sukarno dan era Suharto. Pada era Sukarno politik luar negeri lebih digerakkan oleh tanggapan Sukarno atas lingkungan internasional yang dipandang sebagai sumber ancaman terhadap kesatuan dan integritas nasional.<sup>2</sup> Sedangkan pada era Suharto politik luar negeri lebih

---

<sup>2</sup>Dwight King, "Indonesia's Foreign Policy", dalam Wurfel and



digerakkan oleh kebutuhan untuk membangun perekonomian bangsa. Lingkungan internasional tidak sepenuhnya dianggap sebagai potensi ancaman nasional, sementara ancaman dari dalam negeri justru dianggap jauh lebih berpotensi menghalangi proses penyatuan dan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, sejak Indonesia di bawah kepemimpinan Suharto, definisi ancaman nasional bergeser secara dramatis dari ancaman eksternal yang berasal dari negara-negara besar menuju ancaman domestik yang berasal dari komunisme, dan kelompok-kelompok yang diidentifikasi sebagai anti-Pancasila. Sepanjang kepemimpinannya, Suharto membangun sistem keamanan nasional yang terfokus hampir sepenuhnya pada ancaman internal.<sup>3</sup>

Ada beberapa alasan mengapa faktor-faktor domestik memainkan peran strategis dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri. Dalam pandangan Suharto bangsa yang dipimpinnya adalah bangsa yang miskin, tidak terdidik, jumlahnya sangat besar, tinggal di berbagai pulau yang tersebar, fasilitas transportasi dan komunikasi yang sangat buruk. Pemberontakan komunis hingga dua kali memberinya pelajaran bahwa bangsa ini juga rentan terhadap gerakan politik radikal justru karena kondisi ekonomi, politik, dan sosial

---

Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, hal. 74.

<sup>3</sup>Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia: Domestic Priorities Define National Security," dalam Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998, hal. 478.

bangsa. Kondisi dalam negeri ini berujung pada kebutuhan yang besar dan strategis untuk membangun keamanan dalam negeri sebagai dasar pembangunan bangsa. Kegagalan Orde Lama dalam menciptakan keamanan negeri jelas sangat memengaruhi kinerja ekonomi pemerintahan sehingga pemerintah Orde Lama tak mampu menyediakan kebutuhan dasar penduduk yang terus bertambah. Oleh karena itu, keamanan nasional dipandang oleh para petinggi Orde Baru tidak sekedar keamanan dalam artian militer semata-mata. Keamanan sebaliknya diperluas maknanya menjadi keamanan dalam aspek politik, ekonomi, sosial, agama dan budaya bangsa.

Orde Baru mewarisi sistem pemerintahan dengan institusi politik yang lemah termasuk partai politiknya. Kondisi ini memang sangat tidak kondusif untuk sebuah kerja besar. Akan tetapi, juga memberi keuntungan bagi para petinggi Orde Baru karena memiliki kesempatan untuk menjadikan keyakinan mereka sebagai nilai-nilai dasar yang harus diikuti seluruh bangsa dan negara. Instabilitas politik yang sedemikian parah pada masa Sukarno menjadi alasan bagi Suharto untuk menciptakan kondisi agar stabilitas politik segera terbentuk. Untuk itu Suharto membangun militer yang bersendikan pada konsepsi Dwi Fungsi ABRI. Dengan konsepsi ini tentara Indonesia dapat bergerak dalam dua bidang sekaligus, yakni, bidang keamanan dan bidang sosial-politik. Konsepsi inilah jalan masuk militer ke dalam politik dengan alasan untuk menyelamatkan bangsa dari ancaman komunisme.

## **Meninggalkan Orde Lama Menuju Orde Baru**

Politik Luar Negeri Orde Baru di bawah Suharto merupakan kebalikan dari Orde Lama di bawah Sukarno. Pandangan Sukarno tentang politik luar negeri sangat kuat dipengaruhi pemikiran-pemikiran anti-kolonialisme yang telah berkembang sejak masa mudanya. Suharto, sebaliknya pandangan politik luar negerinya tidak terlepas dari pertimbangan dalam negeri. Pengalaman politik yang berbeda membuat keduanya memiliki sudut pandang yang sangat berbeda dalam memahami makna dasar politik luar negeri Indonesia.

Embrio perbedaan pandangan ini sesungguhnya telah mulai tumbuh sepanjang pemerintah Sukarno. Di bawah kepemimpinan Sukarno, Indonesia nyaris tidak berhenti dari proses pembentukan negara yang disertai serangkaian pergolakan nasional dan daerah. Pemberontakan PKI di Madiun 1948, pemberontakan bersenjata di Sulawesi (PERMESTA), Sumatra (PRRI), Jawa Barat (Darul Islam), dan Pembebasan Irian Barat merupakan serangkaian pergolakan yang menyedot energi politik, ekonomi, dan birokrasi pemerintahan pusat. Baik kasus PRRI maupun Irian Barat secara tidak langsung merupakan ancaman domestik yang sedikit banyak melibatkan ancaman eksternal. Keterlibatan CIA dan Belanda pada kedua kasus di atas merupakan alasan kuat mengapa sikap anti-kolonialisme masih melekat kuat pada pemikiran dan tindakan Sukarno.<sup>4</sup> Rangkaian perundingan dengan pemerintah Belanda yang senantiasa berakhir gagal memperkuat

---

<sup>4</sup>King, hal. 78.

pemikiran Sukarno bahwa musuh utama republik baru adalah ancaman eksternal.

Semangat anti-kolonial Sukarno yang sangat militan di satu pihak memang menguntungkan posisinya sebagai presiden. Bagi Sukarno isu-isu anti kekuatan asing juga membantunya mengidentifikasi kawan dan lawan. Dengan sendirinya, Sukarno, sebagai pemain sentral, menjadikan isu-isu tersebut untuk mengelola konflik dalam negeri.<sup>5</sup> Akan tetapi, di sisi lain, fokus pada upaya menghadapi "lawan dari luar" ini membuat kebutuhan untuk memperbaiki kondisi ekonomi terabaikan. Sukarno dan kelompoknya tidak menanggapi tuntutan kelompok "administrator" untuk memperbaiki keadaan ekonomi bangsa yang terus memburuk. Pemikiran dan tindakan Sukarno justru memperkuat jurang pemisah antara kelompok anti-komunis (Muslim dan militer) dan PKI. Krisis politik-ekonomi ini berakhir dengan pecahnya pemberontakan G 30 S PKI dan munculnya Orde Baru di bawah kepemimpinan Suharto.

Pandangan politik Suharto berseberangan dengan Sukarno. Suharto memandang persoalan dasar Indonesia adalah pembangunan ekonomi. Dengan menjadikan para teknokrat sebagai orang-orang dekatnya, Suharto melakukan reorientasi pembangunan nasional dengan fokus pada persoalan-persoalan ekonomi.<sup>6</sup> Pada waktu yang sama, ancaman ekster-

---

<sup>5</sup>King, hal. 79.

<sup>6</sup>Antony L. Smith, "Indonesia: Transforming the Leviathan", dalam Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, hal. 77.

nal tidak lagi dipandang sebagai persoalan fundamental bangsa. Suharto, sebaliknya, memandang keamanan dalam negeri sebagai persoalan politik utama. Reorientasi kebijakan keamanan nasional ini membuka jalan bagi Orde Baru untuk mendapatkan lebih banyak bantuan asing yang memang diperlukan untuk memulai pembangunan yang sesungguhnya setelah diabaikan Sukarno selama dua dekade.

Lebih jauh, Orde Baru memahami politik luar negeri sebagai upaya mempertahankan kelangsungan hidup dan untuk mempertahankan integritas wilayah.<sup>7</sup> Oleh karena itu, politik luar negeri tidak hanya dipandang dalam pengertian politik-militer, tetapi lebih luas lagi dilihat sebagai upaya menciptakan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>8</sup>

Sebagai bangsa yang berdaulat Indonesia memandang penting untuk tidak menggantungkan dirinya secara politik kepada Barat. Sebagai bagian dari Gerakan Non-Blok sejak awal Indonesia menentang aliansi-aliansi pertahanan karena dinilai akan mereduksi kedaulatan nasional dan membuka pintu bagi dominasi negara-negara besar.<sup>9</sup> Oleh karena itu, Indonesia di bawah Suharto konsisten menentang semua bentuk campurtangan militer Barat di kawasan Asia Tenggara sebagai wujud dari perlawanan Suharto terhadap campur ta-

---

<sup>7</sup>Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, London: George Allen & Unwin, 1983, hal. 173.

<sup>8</sup>Anwar, hal. 484.

<sup>9</sup>King, hal. 93.

ngan Barat terhadap kedaulatan nasional.

Sekalipun demikian dalam bidang ekonomi, upaya untuk memegang teguh konsistensi ini tidak diwujudkan. Kemerosotan ekonomi sebagai akibat dari pengabaian Sukarno terhadap sektor ekonomi memaksa Suharto untuk meningkatkan kerjasama dengan negara-negara industri maju. Para ekonom pendidikan Amerika berada di balik proyek besar yang memungkinkan Indonesia diperhatikan para investor asing.<sup>10</sup> Tahun 1966 konsorsium negara donor dan lembaga keuangan internasional (Intergovernmental Group on Indonesia/IGGI) terbentuk.<sup>11</sup> Melalui pendekatan pro-Barat Orde Baru memang jauh lebih cepat melakukan pembangunan ekonomi. Sekalipun Orde Baru jelas tergantung pada bantuan Barat melalui IGGI, bukan berarti Suharto sepenuhnya tunduk pada kemauan Barat. Tudingan Ketua IGGI terhadap pelanggaran HAM di Timor Timur menyebabkan Suharto membubarkan IGGI dan menggantinya dengan CGI tanpa melibatkan Belanda di dalamnya.

Untuk mewujudkan cita-cita kesatuan bangsa, Orde Baru menciptakan konsep wawasan nusantara. Konsep ini menjadikan seluruh komponen bangsa baik sosial, politik, ekonomi, maupun pertahanan sebagai sesuatu yang satu dan tunduk pada ideologi Pancasila. Bagi Orde Baru, konsepsi ini membantu pemerintah dan militer memelihara kesatuan bangsa yang diikat oleh kesetiaan pada Pancasila sebagai satu-satunya

---

<sup>10</sup>Smith, hal. 85.

<sup>11</sup>Leifer, hal. 116.

ideologi bangsa.

Sejalan dengan upaya mempertahankan kesatuan bangsa di atas pemerintah Orde Baru menjadikan stabilitas politik sebagai strategi utama. Dalam konteks ini Orde Baru menentang semua bentuk kritik dan pandangan miring terhadap pemerintah. Orde Baru sangat terobsesi oleh pemerintahan kuat. Kritik dianggap sebagai ancaman terhadap pembentukan pemerintahan yang kuat. Besarnya dukungan dan intervensi militer dalam politik membuat Orde Baru tidak dapat membebaskan diri dari kebijakan politik represif. Kebijakan yang tidak jarang melanggar hak azasi manusia selalu dibenarkan sebagai upaya menjaga kemurnian Pancasila dan UUD 45.

Pembangunan ekonomi merupakan sisi lain upaya Orde Baru mempertahankan keamanan nasional. Stabilitas politik dalam kacamata Orde Baru harus ditopang dengan pembangunan ekonomi, karena tanpa pembangunan ekonomi potensi ketidakpuasan publik akan semakin lebar. Melalui pembangunan ekonomi juga diharapkan pemerintahan akan mampu meningkatkan hajat hidup orang banyak. Persoalan dasar pembangunan ekonomi adalah rendahnya keterbukaan politik yang merupakan lahan subur bagi kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Pembangunan ekonomi ternyata hanya memberi keuntungan bagi segelintir konglomerat dan keluarga presiden. Kerusuhan Mei 1998 adalah puncak dari ketidakpuasan terhadap Orde Baru.

### **Faktor-Faktor Domestik**

Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia menurut Dewi

Fortuna Anwar dipengaruhi oleh faktor-faktor domestik dan internasional. Politik luar negeri sebagai persoalan kelangsungan bangsa dan upaya memelihara integritas wilayah tidak dapat dilepaskan dari upaya mengelola faktor-faktor domestik sebagai faktor yang memengaruhi proses pembuatan politik luar negeri. Bahkan, sejak awal Orde Baru sangat menyadari betapa besar pengaruh domestik ini dibandingkan dengan faktor eksternal. Bukan berarti bahwa Suharto memandang remeh faktor eksternal, karena bagaimanapun Suharto adalah satu-satunya pemimpin ASEAN yang konsisten menolak pangkalan asing di kawasan Asia Tenggara. Walaupun demikian, faktor internal memang bersifat lebih mendesak untuk dikendalikan mengingat dampak langsungnya terhadap kelangsungan pembangunan politik dan ekonomi bangsa. Berikut adalah beberapa ancaman domestik yang memengaruhi proses pembuatan politik luar negeri Indonesia.

Bagi Orde Baru, komunisme adalah ancaman paling berbahaya. TNI, khususnya, sangat membenci komunis karena dua kejadian utama. PKI melancarkan kudeta pertama tahun 1948 saat Indonesia berada dalam proses perjuangan kemerdekaan. Tindakan PKI ini dipandang TNI sebagai sangat menyakitkan. Tahun 1965 PKI kembali terlibat dalam pemberontakan G 30 S dan membuat militer sekali lagi melakukan tindakan penumpasan. Rangkaian kejadian ini membuat TNI sangat membenci eksistensi komunis di Indonesia. Akibatnya, Orde Baru secara sistematis menekan semua bentuk peluang kemunculan komunis di Indonesia. Bahkan, pada saat Perang Dingin telah berakhir pun pemerintahan Suharto tetap tidak



mengendorkan tekanan terhadap potensi gerakan komunis di Indonesia.

Komunisme sebagai sebuah ancaman domestik memengaruhi politik luar negeri Indonesia secara berarti. Suharto secara konsisten dan sistematis menjalankan kebijakan anti-komunis yang represif dan memperkuat posisi militer selaku pemain utama dalam politik Orde Baru. Selama Suharto berkuasa, pemerintah melarang semua bentuk ekspresi politik oleh kelompok komunis. Bahkan istilah komunis sering digunakan secara sewenang-wenang sebagai bahasa politik untuk menekan dan memojokkan oposisi. Sebagai negara anti-komunis Indonesia di bawah Suharto lebih mudah diterima negara-negara Barat, khususnya Amerika yang memang anti-komunis. Kondisi ini memang kemudian mempermudah pemerintahan Suharto dalam mendapatkan bantuan luar negeri, antara lain, lewat IGGI sebagaimana dijelaskan di atas. Bahkan anti-komunisme dieksploitasi Suharto untuk melegalkan intervensi ke Timor Timur pada 1976 saat kawasan tersebut terancam oleh kekuatan komunis. Suharto berhasil membujuk Amerika untuk memberikan bantuan militer dan ekonomi dalam jumlah yang sangat banyak sebagai imbalan dari kebijakan intervensi Timor Timur yang oleh pemerintah Jakarta disebut sebagai proses integrasi. Dukungan politik Amerika juga diberikan di tingkat Komisi Hak Azasi Manusia PBB antara 1976 hingga 1992 menyebabkan tak satu pun negara yang dapat menjatuhkan sanksi terhadap Indonesia walaupun pemerintahan Suharto melakukan pelanggaran HAM di kawasan tersebut. Dukungan tersebut baru berakhir sejak

Clinton terpilih sebagai presiden, sehingga sejak tahun 1993 posisi Indonesia di PBB sangat lemah sehingga pemerintah Clinton yang mendukung promosi hak asasi manusia secara terus-menerus melakukan tekanan-tekanan diplomatis. Tekanan politik-ekonomi yang luar biasa saat perekonomian Indonesia merosot tahun 1998 memungkinkan terjadinya kemerdekaan Timor Timur.

Di samping komunisme, Islam juga dipandang sebagai salah satu faktor domestik lain. Walaupun mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam, pengalaman sejarah, khususnya pada dekade 50-an, membuat militer secara khusus selalu mengamati gerak-gerak organisasi Islam. Peristiwa DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) masih sulit dihilangkan dari ingatan militer. Pengalaman ini membuat pemerintah Orde Baru mencurigai dan dalam praktik membatasi aktifitas organisasi-organisasi politik Islam sebagai antisipasi kemungkinan munculnya kembali gerakan Islam politik sebagaimana dilakukan Karto Suwiryo dan kelompoknya.

Walaupun demikian dalam isu Timur Tengah Indonesia tetap konsisten menjaga hubungan baik dengan Palestina. Dukungan penuh pemerintah Suharto terhadap perjuangan Palestina tidak pernah berkurang. Demikian pula pemerintahan-pemerintahan sesudah Suharto hingga Susilo Bambang Yudoyono saat ini. Pemerintah Indonesia senantiasa mentolerir berbagai unjuk rasa yang dilancarkan publik pendukung perjuangan Palestina dan dunia Islam pada umumnya, walaupun kadang-kadang unjuk rasa tersebut cenderung anti-Amerika.

Meskipun demikian menjelang berakhirnya era Orde

Baru Suharto menunjukkan hubungan yang lebih erat dengan Islam. Melalui wakil presiden Habibie, Suharto mulai dekat dengan kelompok Islam moderat. Bahkan saat tekanan internasional semakin kuat berkaitan dengan isu pelanggaran HAM di Indonesia, Suharto memilih dekat dengan negara-negara Islam dalam forum D-8. Menjelang akhir masa jabatannya Suharto terlihat membutuhkan suara Islam jauh lebih banyak dibanding pada masa-masa sebelumnya.

Faktor domestik lain adalah gelombang demokratisasi yang mulai merambah Indonesia sejak berakhirnya Perang Dingin. Gerakan pro-demokrasi yang dimotori para intelektual, aktifis hak azasi manusia, dan LSM memanfaatkan isu-isu demokrasi sebagai bahasa untuk memengaruhi jalannya pemerintahan. Pemerintah sering tidak mempedulikan dorongan ke arah demokrasi, bahkan, sebagaimana selalu dipraktikkan untuk menekan oposisi, mengambil tindakan tegas untuk mengerem laju gelombang demokratisasi di Indonesia. Sekalipun demikian, arus demokratisasi yang terus menguat sepanjang dekade 90-an merupakan faktor internal yang mengakhiri kekuasaan Suharto.

Pengabaian faktor domestik ini berdampak cukup kuat terhadap pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Pertama, tindakan represif aparat keamanan mengundang protes negara-negara Barat khususnya Amerika yang mendukung proses demokratisasi. Bahkan sepanjang dekade 90-an, sebagaimana diungkap di depan, kebijakan pemerintah yang tidak mendukung demokratisasi mengundang gelombang tekanan politik dari pemerintah Clinton.

Dari beberapa faktor domestik sebagaimana dijelaskan di atas faktor domestik dalam bentuk keinginan untuk memisahkan diri (separatisme) dari Indonesia merupakan ancaman paling rumit. Ada tiga gerakan yang dapat digolongkan ke dalam kategori memisahkan diri, yakni, Aceh, Irian Barat, dan Timor Timur. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) merupakan bentuk ketidakpuasan rakyat Aceh terhadap cara pemerintah Jakarta menangani kasus daerah mereka. Oleh karena itu, walaupun semula orang-orang Aceh merupakan pendukung penuh perjuangan kemerdekaan Indonesia, kegagalan pemerintah Jakarta memelihara kepercayaan orang-orang Aceh menciptakan kekecewaan mendalam bahkan kebencian yang sulit disembuhkan. Padahal daerah Aceh merupakan penghasil gas alam (LNG) yang sangat besar. Penguasaan pemerintah pusat atas aset daerah inilah yang menjadi kendala bagi pemulihan hubungan pemerintah Indonesia dan GAM. Sebagai puncak dari ketidakpuasan mereka GAM melakukan perjuangan bersenjata sebagai upaya membentuk negara terpisah dari Indonesia. Gerakan pemisahan diri dari Indonesia ini mulai menunjukkan perbaikan sejak Indonesia dipimpin Presiden Yudoyono.

Gerakan memisahkan diri juga terjadi di Irian Barat yang oleh pemerintah Indonesia diçap sebagai OPM (Organisasi Papua Merdeka). OPM jauh lebih rumit dibandingkan dengan Aceh dan Timor Timur karena penduduk Irian Barat memang etnis Melanesia sebagaimana mayoritas penduduk di Pasifik Selatan. Walaupun menurut Anwar, etnis Melanesia jauh lebih banyak tinggal di Indonesia timur dibandingkan dengan

mereka yang tinggal di Pasifik Selatan.<sup>12</sup> Oleh karena itu, persoalan dasarnya bukan tidak mungkin agak mirip dengan kasus Aceh. Irian Barat memiliki tambang perak dan emas, tetapi manfaatnya tidak dinikmati penduduk Irian. Di samping itu, kucuran dana pembangunan dari pemerintah pusat di Jakarta tidak cukup untuk menghidupi wilayah yang sedemikian luas dan penduduk dengan fasilitas pendidikan, kesehatan, dan lingkungan yang sangat rendah. Komplikasi inilah yang mendorong munculnya gerakan untuk memisahkan diri dari Indonesia. Bahkan dalam konteks pelanggaran HAM dan penentuan nasib sendiri yang kini menjadi acuan politik luar negeri negara-negara Barat kasus Irian menjadi tampak menonjol. Tidak mengherankan jika pemerintah Indonesia sering direpotkan oleh sorotan internasional yang mempersoalkan berbagai kasus yang menyangkut HAM dan hak menentukan nasib sendiri orang-orang Irian yang berbeda warna kulit dan agamanya dari mayoritas penduduk Indonesia. Isu ini tampaknya akan selalu menyertai pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Bahkan pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono saat ini pun selalu direpotkan oleh berbagai ketegangan yang sering meletup di kawasan timur Indonesia tersebut.

Timor Timur adalah kasus gerakan pemisahan diri yang paling sukses di antara ketiga kasus di atas. Penyatuan Timor Timur dengan Indonesia pada 1976 sebenarnya didukung oleh pemerintah Amerika. Dukungan politik, diplomasi, dan

---

<sup>12</sup>Anwar, hal. 494.

militer ini diberikan pemerintah Amerika karena adanya unsur komunis pada berbagai organisasi pergerakan di Timor Timur sesudah Portugis menarik diri dari kawasan tersebut. Sampai 1991 pemerintah Amerika, didukung oleh Australia dan Jepang, sepakat untuk menentang semua bentuk resolusi PBB yang menghendaki peninjauan kembali status politik Timor Timur. Namun, dengan terpilihnya Clinton sebagai presiden Amerika tahun 1992, dukungan Amerika terhadap Indonesia di PBB pun berakhir dengan sendirinya.<sup>13</sup> Akibatnya, Suharto yang sudah terlalu tua untuk melakukan perubahan sangat lamban dalam merespons perubahan wacana global yang menyangkut masa depan Timor Timur. Gelombang demokrasi yang memaksa Suharto turun dari tahta kekuasaan memang akhirnya mempermudah pemerintah Amerika untuk mendukung PBB menarik Timor Timur dari wilayah Indonesia.

### **Faktor-faktor Internasional**

Di samping faktor-faktor domestik, Indonesia di masa Orde Baru juga menghadapi ancaman potensial dari luar negeri. Ancaman ini, walaupun tidak selalu berwujud intervensi militer asing ke wilayah Indonesia, senantiasa berpotensi mengancam kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

**Negara Besar.** Sejak masa Sukarno, negara-negara besar memang telah dipandang sebagai ancaman luar sebagaimana

---

<sup>13</sup>Bambang Cipto, *Tekanan Amerika Terhadap Indonesia*, disertasi yang diterbitkan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

telah dijelaskan di muka. Suharto sendiri, walaupun menekankan pentingnya ancaman domestik, ia secara konsisten menentang segala bentuk campur tangan asing di kawasan Asia Tenggara. Suharto memandang keberadaan basis-basis militer di negara Asia Tenggara merupakan ancaman potensial bagi ketahanan nasional negara anggota ASEAN. Dalam pandangan Suharto basis-basis militer itu merupakan langkah awal untuk menekan pemerintahan di ASEAN.

Bagi pemerintah Orde Baru, Cina merupakan persoalan serius sejak kudeta PKI. Pihak militer secara konsisten mencurigai keterlibatan Cina dalam peristiwa tersebut itulah sebabnya Suharto segera memutuskan hubungan dengan Republik Rakyat Cina. Hubungan diplomatik baru pulih kembali pada pertengahan tahun 1990. Pemulihan kembali hubungan diplomatik lebih banyak dikembangkan dalam hubungan ekonomi kedua negara. Pemerintah Indonesia tampak terlalu berhati-hati dalam menjalankan hubungan pemerintah Cina karena trauma masa lalu. Di samping itu, agresifitas Cina dalam kasus Spratly Islands semakin meningkatkan kecurigaan Suharto terhadap gerak-gerik Cina di Asia Tenggara. Sekalipun demikian, pada saat ini sesungguhnya sikap Indonesia terhadap Cina bisa dikatakan cukup merugikan. Indonesia telah ditinggalkan Thailand dan Malaysia dalam menciptakan hubungan yang lebih menguntungkan dengan Cina. Sebagai contoh, Malaysia yang telah membina hubungan baik dengan Cina sejak awal dekade 80-an kini telah memetik hasilnya.

Kendatipun demikian, hubungan Indonesia–Cina mulai membaik sejak pertengahan dekade 1980-an. Ada tiga faktor

yang mendorong perbaikan kembali hubungan Indonesia-Cina. *Pertama*, pertimbangan ekonomi merupakan alasan pokok mengapa hubungan tersebut perlu dipulihkan. Kementerian Luar Negeri Indonesia sebenarnya sudah sejak lama mempertimbangkan pemulihan kembali hubungan kedua negara khususnya sejak Washington membuka hubungan diplomasi dengan Beijing tahun 1972. Namun Suharto memilih posisi ABRI yang menentang pemulihan hubungan tersebut karena alasan keamanan. Ekonomi Cina yang mulai membaik pada pertengahan dekade 1980-an menjadi pemicu utama mengapa Suharto memutuskan untuk segera menjalin hubungan dagang secara langsung. Suharto tidak ingin tertinggal dengan negara tetangga ASEAN seperti Malaysia dan Thailand yang sudah lebih dahulu memanfaatkan pasar Cina yang sangat menjajikan. *Kedua*, Suharto sangat berharap untuk meraih posisi kepemimpinan dalam Gerakan Non-Blok. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan dukungan dari negara-negara berkembang dan memulihkan hubungan dengan Cina menjadi kartu penting untuk segera didapat. *Ketiga*, politik luar negeri Cina terhadap ASEAN yang semakin pragmatis pada akhir dekade 1980-an memperkuat justifikasi pemerintah Indonesia untuk memulihkan hubungan dengan Cina, walaupun ABRI belum sepenuhnya mendukung langkah Suharto. Untuk mempercepat proses pemulihan hubungan diplomatik pada 1988 Indonesia tidak lagi menuntut Cina menyampaikan permintaan maaf atas keterlibatannya dalam kudeta PKI tahun 1965. Tahun 1989 Menteri Luar Negeri Qian Qichen bertemu dengan Suharto di Tokyo dan menyatakan tidak akan men-



campuri urusan dalam negeri Indonesia.<sup>14</sup>

Tahun 1990 hubungan diplomasi Indonesia–Cina pulih kembali dengan harapan besar dari kedua belah pihak. Langkah Indonesia ini segera diikuti oleh Singapura yang pada tahun-tahun tersebut tampak menghormati kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Cina sehingga memilih tidak membuka hubungan diplomatik dengan Cina sebelum Indonesia melakukannya.

*Demokrasi dan Hak Azasi Manusia.* Sepanjang dekade 90-an saat Suharto masih berkuasa negara-negara Barat khususnya Amerika mulai mengaitkan isu ekonomi dan isu politik khususnya demokrasi dan hak asasi manusia. Pengaitan kedua isu ini menjadi persoalan serius bagi pemerintah Indonesia karena menghambat hubungan ekonomi dan perdagangan dengan negara Barat. Kegagalan rejim Suharto membeli pesawat F16 dari Amerika juga disebabkan karena penentangan Kongres Amerika yang menuduh masih berlangsungnya pelanggaran HAM di Timor Timur.

*Krisis Ekonomi dan Terorisme.* Sementara sejak kejatuhan Suharto tahun 1998 ekonomi Indonesia berada dalam situasi krisis. Sebagai akibatnya, Indonesia dipaksa mengikuti resep perbaikan ekonomi IMF yang dalam praktik justru semakin memperburuk keadaan ekonomi Indonesia. Krisis ekonomi benar-benar membuat pemerintah Indonesia paska Suharto

---

<sup>14</sup>Ian James Storey, "Indonesia's China Policy in the New Order and Beyond: Problems and Prospects," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, (April, 2000), hal.

sepenuhnya tunduk pada kemauan IMF. Sementara itu, tragedi WTC semakin memperburuk kondisi politik-ekonomi Indonesia karena tuduhan Amerika bahwa Indonesia merupakan sarang para teroris. Sepanjang pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati, pemerintahan Bush terus-menerus memaksa Indonesia memenuhi tuntutan Amerika. Penangkapan ustadz Ba'asyir dan beberapa orang yang dituduh teroris serta pembuatan Undang-Undang Terorisme merupakan hasil dari tekanan diplomatik Amerika yang terus-menerus. Sudah tentu kondisi ini membuat perekonomian Indonesia tidak kunjung membaik.

### **Politik Luar Negeri Indonesia Paska Suharto**

Politik luar negeri Indonesia paska-Suharto terfokus pada upaya pemulihan ekonomi nasional yang hancur sebagai akibat dari krisis keuangan yang menimpa Asia. Indonesia dipaksa IMF untuk melakukan berbagai penghematan dalam pengeluaran negara. Tekanan ini berdampak negatif pada kondisi kesejahteraan rakyat. Tekanan Barat terhadap presiden Habibie berkaitan dengan kasus Timor Timur memaksa Indonesia menerima pelaksanaan jajak pendapat yang akhirnya memisahkan Indonesia dari Timor Timur. Pergantian presiden dari Habibie ke Abdurrahman Wahid belum sepenuhnya mampu menegakkan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Walaupun presiden Gus Dur melakukan perjalanan internasional ke berbagai negara untuk mendapatkan bantuan dan simpati internasional, perekonomian rakyat tidak segera pulih. Kasus Brunei gate bahkan akhirnya memaksa presiden

Gus Dur turun dari tahta kepresidenan.

Presiden Megawati yang menggantikan Gus Dur harus menghadapi kenyataan yang tidak kalah pahitnya. Tragedi 11 September 2001 membuat Presiden Bush melancarkan kampanye anti-teroris dan memaksa negara-negara di dunia untuk mengikuti Amerika atau memihak teroris. Megawati yang telah menjadwalkan kunjungan kenegaraan ke Amerika bertemu Bush pada akhir 2001 dan mendukung kebijakan Bush melawan terorisme. Sekalipun demikian, di dalam negeri Megawati harus menghadapi kenyataan bahwa publik Indonesia menentang invasi Amerika ke Afghanistan. Publik Indonesia semakin marah dengan invasi Amerika ke Iraq pada Maret 2003. Tekanan domestik dan internasional, khususnya Amerika, mendorong Megawati untuk melancarkan kebijakan luar negeri yang bebas aktif. Pada April 2003, saat Amerika tengah melancarkan invasi ke Iraq, Megawati melakukan perjalanan ke Eropa Timur dan Rusia.<sup>15</sup> Perjalanan ke Rusia diharapkan Megawati untuk mengimbangi tekanan Amerika yang sedemikian kuat terhadap aksi-aksi terorisme di Indonesia (Bom Bali 12 Oktober 2002, dan bom Hotel J.W. Marriott 5 Oktober 2003). Bulan Juni 2003 atau sesudah kunjungan Megawati ke Rusia dan Eropa Timur, Indonesia mulai berusaha kembali untuk tampil dalam pentas kepemimpinan ASEAN. Dalam pertemuan ASEAN Ministerial Meeting di Pnomh Penh, Indo-

---

<sup>15</sup>Leo Suryadinata, "Indonesia: Continuing Challenges and Fragile Stability", *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapore: ISEAS, 2004, hal 101-102.

nesia menggulirkan gagasan tentang *ASEAN security community*. Dalam Pertemuan Puncak ASEAN ketujuh di Bali Oktober 2003 gagasan Indonesia ini disepakati dan ASEAN menandatangani ASEAN Economic Security.

Politik luar negeri Indonesia pada masa presiden Yudoyono sebenarnya belum banyak menunjukkan perubahan. Sekalipun demikian, Yudoyono berusaha memperbaiki hubungan dengan negara-negara ASEAN dan Australia. Yudoyono juga berusaha meningkatkan hubungan baik dengan Amerika dan berharap agar Amerika menghentikan embargo senjata dan pemulihan IMET. Akan tetapi, isu terorisme tampaknya masih menjadi salah satu halangan perbaikan hubungan kedua negara. Politik luar negeri Yudoyono belum menelorkan gagasan-gagasan menarik yang mampu menempatkan kembali posisi Indonesia di antara negara-negara ASEAN yang setaraf dengan posisi Indonesia sebelum krisis ekonomi 1997.\*

# POLITIK LUAR NEGERI THAILAND DAN MALAYSIA

## THAILAND

BERBEDA dengan negara tetangganya di ASEAN, Thailand memiliki status istimewa sebagai satu-satunya negara Asia Tenggara yang tidak pernah mengalami masa penjajahan. Status ini membuat pandangan tentang orang Barat relatif tidak terlalu buruk. Rakyat Thailand dengan demikian tidak pernah mengalami pahit-getirnya masa jajahan yang menumbuhkan rasa permusuhan bangsa-bangsa lain di Asia Tenggara terhadap negara Barat, khususnya negara penjajah. Bahkan, pengalaman sejarah yang unik tersebut membuat Thailand lebih cepat dan mudah dalam menyesuaikan diri dengan proses modernisasi *a la* Barat. Di samping itu, pergeseran dari rejim monarki ke rejim militer tahun 1932 tidak menimbulkan gejala perubahan sosial dan politik luar biasa. Kudeta ini lebih banyak berpengaruh pada elit politik saat itu, tetapi lembaga politik dan sosial tidak banyak mengalami perubahan.<sup>1</sup> Sekali-

pun demikian, kudeta ini juga tidak sepenuhnya menghapus sistem kerajaan sepenuhnya. Hingga kini raja Thailand tetap dihormati dan bahkan dilembagakan dalam konstitusi Thailand. Sekalipun demikian, menguatnya peran militer sejak tahun 1932 menjadikan para perwira militer memainkan peran kunci dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Thailand.

### **Militer dan Politik Luar Negeri**

Sejak tahun 1932 hingga 1988, militer memainkan peran dominan dalam kehidupan politik Thailand. Elit militer pula penentu utama politik luar negeri Thailand. Isu-isu politik luar negeri seperti konflik di wilayah perbatasan, pembelian senjata, penyusunan anggaran belanja militer, pengelolaan bantuan militer Amerika ditangani oleh para perwira militer.<sup>2</sup> Akan tetapi sejauh tidak menyangkut keamanan nasional Kementerian Luar Negeri Thailand memainkan peran penting dan menentukan. Sebagai misal, hubungan perdagangan, diplomasi dan rutinitas hubungan dengan negara-negara lain tetap menjadi tugas utama Kementerian Luar Negeri.

Politik luar negeri Thailand tidak dapat dilepaskan dari konsepsi keamanan nasional negara tersebut mengingat politik luar negeri bertujuan, antara lain, memelihara dan mem-

---

<sup>1</sup>Clark D. Neher, "The Foreign Policy of Thailand", Wurfel and Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, hal. 177.

<sup>2</sup>Neher, hal. 182.

pertahankan keamanan nasional setiap bangsa. Sejak militer berkuasa di Thailand konsepsi keamanan nasional merupakan salah satu produk dari rejim militer yang berkuasa. Sebagaimana rejim lain di Asia Tenggara, militer Thailand menjadikan kesatuan, stabilitas, tata tertib, dan disiplin sebagai nilai-nilai dasar yang menopang negara Thailand.<sup>3</sup> Secara umum nilai-nilai tersebut mencerminkan watak otoriter rejim militer yang menentang pendapat atau kekuatan yang berlawanan dengan nilai-nilai dasar diatas.

Gerakan komunis di Thailand memperkuat argumentasi militer tentang pentingnya konsepsi keamanan yang mengutamakan stabilitas dan integritas wilayah nasional. Kemajuan komunisme paska terbentuknya Cina di bawah komunis merupakan alasan bagi rejim militer untuk menjalankan kebijakan politik represif. Hingga tahun 1982 pihak militer Thailand terus berusaha memainkan peran menentukan guna menumpas gerakan komunis. Militer sebagai satu-satunya lembaga politik yang berhasil membuktikan diri sebagai lembaga pembela bangsa, sebuah sikap yang menghinggapi rejim-rejim militer di negara berkembang.

Lebih jauh, dapat dikatakan bahwa politik luar negeri Thailand sampai tingkat tertentu memang sangat dipengaruhi oleh kepentingan Amerika di negeri gajah putih tersebut. Perang Vietnam merupakan salah satu faktor mengapa hubungan kedua negara sedemikian erat. Seorang penulis bahkan me-

---

<sup>3</sup>Panitan Wattanayagorn, "Thailand: The Elite's Shifting Conceptions of Security," dalam Alagappa, hal. 420.

nyebutkan bahwa dominasi militer dalam politik Thailand sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari pengaruh Amerika yang menghendaki stabilitas dalam negeri Thailand yang dibutuhkan oleh para investor Amerika.<sup>4</sup>

Pengaruh perang Vietnam terhadap gerakan komunis di Thailand merupakan salah satu faktor penyebab mengapa hubungan Thailand–Amerika sedemikian erat. Kedekatan geografis Thailand dengan Vietnam, yang terlibat perang dengan Amerika, membuat posisi Thailand sangat penting bagi kepentingan strategis Amerika. Bantuan yang diberikan Amerika kepada Thailand sesudah Perang Dunia kedua memang berkaitan langsung dengan ancaman gerakan komunis di negara tersebut. Selama berkecamuknya perang Vietnam, Thailand merupakan basis angkatan udara Amerika. Pengaruh militer Amerika ini mulai berkurang sejalan dengan kemenangan komunis di Vietnam yang diikuti dengan penarikan mundur pasukan Amerika dari Vietnam dan Thailand.

Hubungan Thailand–Cina merupakan salah satu poros penting sejak penarikan pasukan Amerika dari Vietnam tahun 1975. Sebelumnya, Cina merupakan ancaman bagi Thailand, sebagaimana di negara ASEAN lain, karena dukungan Cina terhadap gerakan komunisme di Thailand. Akan tetapi perubahan kebijakan pemerintah Beijing yang diikuti dengan pemulihan kembali hubungan kedua negara tahun 1979 faktor ancaman Cina dengan sendirinya memudar.

---

<sup>4</sup>Peter F. Bell, "Foreign Policy of Thailand: A Political Economy Analysis," dikutip dari Neher, hal. 186.



## **Perluasan Peran Politisi Sipil**

Terbentuknya pemerintahan parlementer, yang didukung oleh Perdana Menteri Prem Tinsulanond, tahun 1988 mengakhiri dominasi politik militer dalam sistem politik Thailand. Pemerintahan sipil baru menerapkan berbagai kebijakan yang mengarah pada profesionalisme militer Thailand. Militer, sebagai misal, membutuhkan persetujuan kabinet sipil untuk menggerakkan pasukan di dalam negeri. Usaha kudeta yang dilakukan militer untuk merebut kembali dominasi militer dalam politik dilancarkan tahun 1991. Namun kembalinya militer ke dalam politik ini mendapat perlawanan berdarah dari masyarakat urban perkotaan yang menentang intervensi militer dalam politik. Dukungan raja dalam proses ini berakhir dengan proses mutasi para perwira militer pro-kudeta dari jabatan-jabatan strategis ke jabatan yang kurang berpengaruh. Pemerintah sipil juga secara bertahap mengurangi prosentase anggaran belanja militer.<sup>5</sup>

Meningkatnya supremasi sipil yang sedikit banyak didukung para perwira ini dengan sendirinya mengubah konsepsi dasar keamanan nasional yang semula bersifat kaku dan tertutup. Di bawah pemerintahan sipil, konsepsi keamanan meluas dan mencakup isu-isu non militer seperti pembangunan ekonomi, persamaan hak, kebebasan, keadilan, reformasi politik, desentralisasi birokrasi, hak azasi manusia, dan lingkungan hidup. Konsepsi keamanan nasional yang lebih komprehensif tercantum dalam buku putih pemerintah yang ber-

---

<sup>5</sup>Wattanayagorn, hal. 429-430.

judul *The Defense of Thailand 1994*. Selama militer berkuasa penyusunan dan pelaksanaan konsepsi keamanan nasional didominasi oleh elit militer. Kelompok di luar militer tidak memiliki akses untuk ikut serta dalam perumusan konsepsi. Namun, semenjak pemerintahan sipil berkuasa proses perumusan konsepsi keamanan nasional melibatkan sederet tokoh-tokoh sipil. Perubahan ini menandai meningkatnya proses penegakan supremasi sipil di Thailand yang memberi akses bagi kekuatan sipil untuk terlibat langsung dalam urusan *defense analysis*. Buku putih ini memperluas makna keamanan nasional yang mencakup pemeliharaan kemerdekaan, kedaulatan, integritas wilayah, kebahagiaan dan kesejahteraan rakyat, kemajuan bangsa dalam bidang ekonomi dan sosial, peningkatan pelayanan kepada warganegara, dan penghormatan terhadap komunitas internasional.<sup>6</sup>

### **Determinan Politik Luar Negeri**

Menurut Clark D. Neher, prioritas politik luar negeri Thailand ditentukan oleh beberapa faktor penentu utama. Faktor-faktor itu adalah upaya pemeliharaan rejim, keamanan nasional, otonomi dan pembangunan bangsa. Rejim yang berkuasa menentukan faktor-faktor mana dalam suatu periode tertentu yang mendominasi perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri.

**Cara Mempertahankan Kekuasaan.** Pada masa kerajaan politik luar negeri Thailand lebih diarahkan sebagai upaya

---

<sup>6</sup>Wattanayagorn, hal. 433.

besar mempertahankan kekuasaan rejim. Pergeseran dari era monarki ke era militer sejak tahun 1932 tidak mengubah pola politik luar negeri ini. Penguasa militer Thailand pada masa Perang Dunia Pertama menjadikan kerjasama dengan Jepang sebagai cara untuk mempertahankan kekuasaan rejim berkuasa dan membentengi Thailand dari invasi tentara Jepang yang mendarat ke negeri Gajah Putih tersebut. Strategi politik luar negeri ini menguntungkan Thailand karena sementara negara-negara tetangganya di Asia Tenggara mengalami kehancuran akibat perang melawan Jepang, Thailand relatif tidak banyak mengalami kerusakan infrastruktur yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan. Pragmatisme politik luar negeri Thailand ini terus berlanjut sesudah PD II berakhir. Rejim-rejim yang berkuasa di Thailand (Phibun Songkham: 1948-1957, Sarit Dhanarat: 1957-1963, Thanom Kittikachorn: 1963-1973), menjadikan hubungan dengan Amerika sebagai strategi lain untuk tetap dapat mempertahankan kekuasaannya. Dalam kenyataan sikap pragmatis dan kesediaan bekerjasama dengan Amerika membuka pintu bagi bantuan militer dan ekonomi yang terus mengalir dari Amerika. Bantuan ini dieksploitasi oleh rejim-rejim berkuasa untuk menekan oposisi, menciptakan basis dukungan, dan mempertahankan kekuasaan.<sup>7</sup>

**Hubungan Thailand-Amerika.** Sejak berakhirnya PD II hingga pertengahan dekade 70-an Thailand dikenal sebagai sekutu Amerika paling dekat di Asia Tenggara. Sebagai ang-

---

<sup>7</sup>Neher, hal. 190.

gota SEATO sudah tentu Thailand memiliki akses untuk mendapatkan dukungan militer Amerika bila menghadapi ancaman dari luar. Kerjasama keamanan dengan Amerika mencapai puncaknya pada 1962 saat Menteri Luar Negeri Thailand, Thanat Khoman, dan Menteri Luar Negeri AS, Dean Rusk, menandatangani komunike bersama yang isinya kesediaan Amerika membela Thailand bila integritas wilayahnya terancam. Perang Vietnam semakin memperkuat hubungan dua negara walaupun posisi Amerika jauh lebih dominan. Ketergantungan Thailand terhadap Amerika mulai berkurang sejalan dengan proses demokratisasi yang berlangsung di negara itu.<sup>8</sup>

Tanda-tanda bahwa Amerika tidak akan memenangkan perang melawan Vietnam menimbulkan kegelisahan di kalangan pengkritik politik luar negeri Thailand. Gerakan mahasiswa yang berhasil menggulingkan rejim militer tahun 1973, walaupun hanya sementara, memperkuat argumen publik tentang perlunya meninjau kembali hubungan kedua negara. Mereka mulai mempertanyakan manfaat basis militer AS di Thailand. Penarikan pasukan Amerika dari Vietnam tahun 1975 mempercepat proses yang sama di Thailand. Pasukan Amerika akhirnya meninggalkan basis militernya di Thailand tahun 1976. Momen ini menandai perubahan bertahap hubungan kedua negara. Walaupun pada akhirnya militer kembali berkuasa, perkembangan di Indochina memengaruhi visi politik luar negeri para penguasa. Kemenangan Vietnam

---

<sup>8</sup>Neher, hal. 192-193.

komunis, invasi Vietnam ke Kamboja yang menciptakan konflik Kamboja, meningkatnya peran ASEAN dalam manajemen konflik Kamboja, semua itu merupakan serangkaian perubahan yang memberi alasan kuat bagi para pengambil keputusan Thailand untuk meninjau kembali hubungan dengan Amerika dan memperkuat kecenderungan Thailand untuk memainkan peran di ASEAN.

**Arah Baru Politik Luar Negeri Thailand.** Penarikan mundur pasukan Amerika dari Vietnam tahun 1975, invasi Vietnam ke Kamboja, dan meningkatnya kecenderungan pragmatisme pemerintahan Cina menggugah para pengambil keputusan di Bangkok untuk memperbarui arah politik luar negerinya. Menteri Luar Negeri Siddhi Savetsila menyebut perubahan arah politik luar negeri ini dalam istilah *omnidirectionality*. Perubahan ini menurut Siddhi dilandasi oleh kebutuhan untuk memperluas hubungan Thailand dengan semakin banyak negara dan mengurangi ketergantungan berlebihan pada Amerika.<sup>9</sup> Arah baru politik luar negeri Thailand ini membuka lebih banyak jalan untuk aktif dalam berbagai forum internasional dan meningkatkan peluang kerjasama ekonomi dengan semakin banyak negara dan lembaga keuangan internasional. Sekalipun demikian, ASEAN menduduki prioritas utama dalam deretan kawasan yang menjadi perhatian Thailand.

**Hubungan Thailand-Cina.** Konflik Kamboja dan sikap bermusuhan yang diperlihatkan Cina Vietnam yang melaku-

---

<sup>9</sup>Neher, hal. 193.

kan invasi ke Kamboja mengubah persepsi para pemimpin Thailand terhadap negeri naga tersebut. Krisis di Kamboja mempertemukan dua kepentingan yang mirip satu sama lain. Thailand membutuhkan dukungan Cina untuk menghadapi kemungkinan ambisi teritorial Vietnam ke negerinya. Sebaliknya, pemerintah Cina membutuhkan pemerintah Thailand untuk mensuplai kebutuhan Khmer Merah yang berada dalam tekanan pemerintahan Heng Samrin, pemerintahan boneka buatan Vietnam. Sebagai imbalannya, pemerintah Cina memberikan bantuan militer ke Thailand berupa artileri, tank, dan kendaraan lapis baja lain guna memperkuat tentara Thailand.<sup>10</sup>

Menarik untuk dicatat bahwa di tengah berkecamuknya krisis Kamboja pemerintah Thailand tetap menunjukkan pragmatisme yang menyolok dibandingkan dengan rekan-rekannya sesama anggota ASEAN. *Pertama*, segera sesudah perang Vietnam usai, Thailand adalah negara pertama anggota ASEAN yang meningkatkan hubungan ekonomi dengan Cina. Kebijakan ini di kemudian hari terbukti membuahkan manfaat yang besar saat perekonomian Cina mulai menguat sepanjang dekade 90-an. Langkah ini memang kelak diikuti oleh Malaysia dan negara anggota ASEAN lainnya. *Kedua*, menjelang berakhirnya Perang Dingin yang ditandai dengan hancurnya Uni Soviet kondisi perekonomian Vietnam terus memburuk. Pemerintah Vietnam memang sejak pertengahan dekade 80-an mulai menggulirkan kebijakan ekonomi yang lebih terbuka. Perdana Menteri Chatichai Choonhaven membaca peluang

---

<sup>10</sup>Neher, hal. 195.

ini dan menerima kunjungan perdana menteri Kamboja dukungan Vietnam, Hun Sen, dan melemparkan gagasan mengubah Vietnam menjadi pasar bagi investasi Thailand. Walaupun gagasan liberal ini mendapat kritik tajam dari rekan-rekannya di ASEAN, Chatichai berargumentasi bahwa prakarsanya didasarkan pada prinsip *omnidirectionality* yang dicetuskan Siddhi Savetsila. Prinsip ini pula yang dijadikan landasan Chatichai untuk meningkatkan hubungan politik dan perdagangan dengan Uni Soviet tahun 1987 sekalipun Soviet adalah pendukung utama Vietnam saat menduduki Kamboja.<sup>11</sup>

**Pengutamakan Ekonomi.** Sejak pertengahan dekade 80-an Menteri Luar Negeri Siddhi telah menggulirkan pemikiran-pemikiran baru tentang arah politik luar negeri Thailand. Kebijakan baru ini lebih menekankan aspek ekonomi dan pembangunan walaupun bukan berarti menghilangkan sama sekali pertimbangan aspek keamanan. Akan tetapi, Siddhi menginginkan politik luar negeri Thailand akan lebih banyak menggarap isu-isu ekonomi seperti investasi, ekspor, dan penguatan sektor swasta. Kebijakan baru ini juga diarahkan untuk meningkatkan daya serap Thailand terhadap investasi asing guna mendapatkan lebih banyak modal dan pengetahuan untuk mendorong perekonomian nasional. Untuk mencapai harapan ini pemerintah berkuasa mengambil kebijakan yang cenderung mendukung iklim investasi asing. Keterbukaan terhadap investasi menempatkan Jepang dan kemudian diikuti Taiwan

---

<sup>11</sup>Neher, hal. 196.

sebagai investor asing terbesar.<sup>12</sup>

**Homogenitas Etnis.** Bangsa Thailand berbeda dengan bangsa-bangsa ASEAN lainnya dalam hal homogenitas etnis, walaupun bukan berarti tidak terdapat minoritas di dalamnya. Akan tetapi secara keseluruhan mayoritas etnis di Thailand relatif mudah berasimilasi dengan etnis Thai beragama Buddha yang merupakan etnis mayoritas (70%). Secara khusus, etnis Cina yang dikenal tidak mudah berasimilasi dalam kenyataan sangat mudah menyesuaikan diri dengan tradisi dan adat orang-orang Thai. Tradisi dan agama Buddha memang bukan sesuatu yang asing bagi etnis Cina. Banyak para politisi yang berdarah campuran Thai-Cina. Jika pada awal perkembangannya etnis Cina lebih banyak menguasai sektor bisnis pada saat ini etnis Cina juga telah menjadi bagian tak terpisahkan dari dunia politik Thailand. Kondisi ini membuat proses pembangunan bangsa di Thailand jauh lebih lancar dibandingkan proses yang sama di kalangan negara ASEAN yang multietnis. Kondisi saat ini berbeda dengan era pemerintahan militer sepanjang dekade 50-an dan 60-an saat pemerintahan Cina mendukung Partai Komunis Thailand. Saat itu rejim militer Thailand mengembangkan sikap anti Cina dan anti pemerintah Cina.<sup>13</sup> Namun sejalan dengan perubahan konstelasi internasional di mana Amerika mulai mencairkan kembali hubungan dengan Cina, pemerintah Thailand yang cenderung pragmatis pun segera mengubah sikap anti-Cina menjadi lebih

---

<sup>12</sup>Neher, hal. 197.

<sup>13</sup>Neher, hal. 199.



terbuka dan pragmatis terhadap keturunan Cina di Thailand.

Persoalan yang hingga saat ini masih menjadi ganjalan pemerintah di Bangkok adalah etnis Muslim di Thailand selatan. Tradisi dan agama yang berbeda memang membuat hubungan antara muslim Thailand dan mayoritas etnis Thai yang beragama Buddha senantiasa diliputi oleh kecurigaan. Perbedaan ini tampaknya akan tetap menjadi persoalan serius bagi prospek penguatan proses homogenisasi etnis. Mengingat proses peleburan (*melting pot*) antara umat Islam dan mayoritas rakyat yang beragama Buddha adalah mustahil, faktor Islam Patani agaknya akan tetap menjadi bagian sentral dari politik luar negeri Thailand di masa depan.

**Legitimasi Rejim.** Dibandingkan dengan anggota ASEAN lain, Thailand relatif telah mampu melembagakan rejim yang memiliki tingkat legitimasi cukup kuat. Sejak 1997 negeri ini mampu menunjukkan kepada dunia bahwa krisis ekonomi yang menyebabkan pemerintahan berkuasa kehilangan popularitas tidak mendorong gerakan ekstraparlementer atau kudeta yang merongrong rejim yang berkuasa. Sebaliknya, krisis ekonomi hanya mendorong pemerintah untuk menghidupkan sistem sukses damai yang sangat dibutuhkan sistem-sistem demokrasi. Walaupun negeri ini dikenal sebagai negara dengan catatan kudeta militer cukup tinggi (17 kudeta dan 7 di antaranya berhasil) tetapi krisis ekonomi tahun 1997 hanya mendorong para politisi untuk menggantikan Perdana Menteri Chavalit Yongchaiyudh dengan Perdana Menteri Chuan Leekpai. Krisis ini tidak cukup kuat untuk menggoyang legitimasi rejim berkuasa. Padahal krisis yang sama di Indonesia menimbulkan pergolakan politik

berdarah yang memakan korban rejim Suharto. Kuatnya legitimasi rejim di Thailand tidak cukup untuk mengubah isu-isu politik menjadi isu-isu keamanan yang dapat memengaruhi konsepsi dan implementasi politik luar negeri Thailand.<sup>14</sup>

## **MALAYSIA**

Sebagai bekas koloni Inggris, Malaysia mengembangkan politik luar negeri yang sesuai dengan kondisi negara yang sedang dalam proses pembentukan bangsa. Perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri Malaysia dengan demikian tidak dapat dilepaskan dari pengaruh sejarah, geografi, kesukuan Melayu, etnisitas, serta dorongan yang sangat kuat untuk menjadi negara industri modern. Secara singkat dapat dikatakan bahwa politik luar negeri Malaysia merupakan refleksi dan ekspresi dari dinamika faktor-faktor domestik dan internasional. Di tingkat domestik, pemerintah Malaysia menjadikan ketenangan dan stabilitas politik sebagai ukuran tercapainya keamanan domestik. Sementara di tingkat internasional, pemerintah Malaysia menjadikan kemampuan untuk mengendalikan ancaman regional maupun global sebagai ukurannya. Menurut K.S. Nathan, politik luar negeri dapat dipahami sebagai persoalan kelangsungan strategis baik di tingkat domestik maupun internasional.<sup>15</sup> Selanjutnya, K.S.

---

<sup>14</sup>Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 83.

<sup>15</sup>K.S. Nathan, "Malaysia: Reinventing the Nation," dalam Mu-

Nathan membahas konsepsi keamanan nasional Malaysia dari dimensi dalam negeri dan dimensi luar negeri (regional dan internasional). Pada tingkat domestik isu-isu utama yang membentuk konsepsi dan praktik keamanan nasional Malaysia adalah komunisme, konstitusi, etnisitas, Melayu Islam, Singapura, dan visi 2020.

### **Faktor-faktor Domestik**

Pada tingkat domestik isu komunis merupakan persoalan paling mendasar bagi kelangsungan Malaysia. Kemenangan Partai Komunis Cina di bawah kepemimpinan Mao yang sukses menguasai Cina merupakan berita menakutkan bagi para aktifis kemerdekaan di Malaysia. Sebaliknya, Partai Komunis Malaysia, yang telah aktif sejak tahun 1930 dan didominasi etnis Cina, memang telah melakukan dua kali tindak kerusuhan yang merepotkan para pengambil keputusan Malaysia yang didominasi oleh etnis Melayu. Fakta sejarah inilah yang mendorong para etnis Melayu mendominasi aparat keamanan Malaysia sebagai antisipasi untuk membendung perluasan pengaruh komunis Cina di Malaysia.

Konstitusi adalah unsur pembentuk konsepsi keamanan nasional Malaysia karena melalui konstitusi penduduk Melayu dapat menancapkan pengaruh dan menjamin keamanan mereka sebagai penduduk pribumi (bumiputera).<sup>16</sup> Konstitusi

---

thiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998, hal. 515.

<sup>16</sup>John Funston, "Malaysia: Developmental State Challenged",

Malaysia memberikan hak-hak istimewa bagi penduduk Melayu untuk mendapatkan pekerjaan pada sektor pelayanan masyarakat, mendapatkan pendidikan dan beasiswa, serta pelatihan, serta mendapatkan akses bisnis. Hak-hak istimewa ini dengan sengaja ditetapkan agar konstitusi melindungi dan memelihara kehormatan penduduk pribumi di hadapan penduduk non-pribumi. Kerusuhan rasial berdarah tahun 1969 memperkuat argumen tentang pentingnya menjaga kehormatan dan kesetaraan posisi penduduk pribumi di hadapan penduduk non-pribumi.

Etnisitas dalam politik Malaysia memperkuat argumen tentang pentingnya faktor domestik dalam pembentukan konsep keamanan nasional. Dominasi etnis Melayu dalam politik Malaysia merefleksikan adanya *interplay* antara konsepsi keamanan etnis Melayu dan konsepsi keamanan nasional. Rasa aman dan tidak aman yang dirasakan etnis Melayu terefleksi dalam kebijakan keamanan pemerintah. Bahkan rasa aman dan tidak aman UMNO pun secara bertahap berhimpitan dengan rasa aman dan tidak aman etnis Melayu. Dengan memperkuat rasa aman etnis Melayu, maka Malaysia seolah-olah telah melakukan usaha untuk memperkuat keamanan nasional, paling tidak di tingkat domestik. Untuk itulah sepanjang dekade 1970-an pemerintah Malaysia melakukan berbagai upaya untuk memperkuat dan memperkokoh kepentingan etnis Melayu. Kebijakan New Economic Policy (NEP) yang

---

dalam John Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal. 171-172.

digelar sesudah kerusuhan berdarah tahun 1969 adalah refleksi dari keinginan yang sangat kuat dari kalangan elit Melayu guna mendongkrak kemaslahatan etnis Melayu yang secara ekonomi lemah dibandingkan etnis Cina. Sepanjang dekade 70-an hingga 90-an pemerintah Malaysia menggunakan berbagai kebijakan untuk terus meningkatkan posisi etnis Melayu agar tidak selalu berada di bawah etnis Cina. Bahkan tidak jarang pemerintah Malaysia memilih rekanan asing daripada rekanan Cina Malaysia agar posisi etnis Melayu terus meningkat semakin kuat.<sup>17</sup>

Islam menempati posisi strategis dalam proses pembentukan negara Malaysia. Konstitusi Malaysia mempertahankan kekuasaan dan wewenang para sultan di sembilan wilayah kesultanan Malaysia dan mewajibkan warga suku Melayu untuk memeluk agama Islam.<sup>18</sup> Para sultan secara konstitusional adalah pimpinan agama bagi kaum muslim di kesultanan masing-masing. Para sultan dengan demikian mewakili ke-Islaman tanah Melayu yang saat ini disebut sebagai negara Malaysia. Di samping agama Islam, bahasa Malaya adalah unsur lain yang memperkuat konsepsi keamanan nasional mengingat keluasan penggunaan bahasa Malaysia dalam komunikasi resmi (pendidikan, pemerintahan, media massa) maupun dalam komunikasi informal. Dengan demikian ke-Islaman dan ke-Melayuan bahasa bersama-sama dengan kelangsungan sistem ke-Sultanan merupakan unsur-unsur

---

<sup>17</sup>Nathan, hal. 519.

<sup>18</sup>Funston, hal. 167.

pembentuk konsepsi keamanan nasional Malaysia. Di samping itu, sistem federalisme juga memperkuat konsepsi keamanan Malaysia. Di bawah PM Mahathir Muhammad, sistem federalisme ditegakkan dengan cara yang keras dan tegas. Negara-negara bagian yang memperlihatkan disloyalitas kepada federalisme dianggap sebagai ancaman bagi keamanan nasional Malaysia. Oleh karena itu, Mahathir mengambil tindakan-tindakan tegas untuk menggulingkan pemerintahan negara bagian dan menggantikannya dengan pemerintahan pro-Kuala Lumpur.

Secara keseluruhan keamanan domestik ditentukan oleh kemampuan mengembangkan dan mempertahankan stabilitas politik, kemajuan perekonomian, kemajuan industri. Di bawah Perdana Menteri Mahathir, Malaysia berusaha keras untuk memelihara stabilitas politiknya lewat kebijakan politik yang cenderung otoriter. Salah satu alat hukum yang sangat ditakuti kawan dan lawan adalah ISA (Internal Security Act). Undang-undang ini memungkinkan pemerintah Malaysia mengambil tindakan represif guna memelihara stabilitas rejim yang berkuasa. Pemerintahan PAP telah menahan lebih dari 9000 hingga tahun 1993, termasuk di antaranya mantan wakil perdana menteri Anwar Ibrahim.<sup>19</sup>

Sementara, dengan mengembangkan kebijakan ekonomi Malaysia berusaha menjadi negara yang secara ekonomi kuat seperti Jepang atau Korea Selatan. Kebijakan National Economic Policy (NEP), Sixth Malaysia Plan, serta National Deve-

---

<sup>19</sup>*Sidney Morning Herald*, 22 September 1998.

lopment Policy (NDP) yang menggantikan NEP adalah serangkaian kebijakan yang diarahkan untuk menggenjot perekonomian Malaysia agar dapat bersaing dengan negara-negara maju Asia lainnya. Mahathir juga memajukan industri mobil.

### **Mahathir dan Visi 2020**

Mahathir adalah pemimpin Malaysia yang memiliki sebuah visi luar biasa dalam memajukan Malaysia. Di bawah Mahathir Malaysia memasuki era kemajuan ekonomi dan politik jauh melampaui masa-masa sebelumnya. Pemikiran dasar Mahathir yang melandasi sukses Malaysia saat ini terangkum dalam apa yang dikenal sebagai Visi 2020. Substansi dasarnya adalah konsepsi dan strategi keamanan nasional yang bertujuan untuk menjadikan Malaysia sebagai negara yang kokoh dan bersatu, menjadikan masyarakat Malaysia sebagai masyarakat yang berpandangan jauh ke depan, menjadikan negara yang adil, makmur, demokrat, toleran dengan kemampuan ekonomi yang dinamis, kompetitif, dan kuat.<sup>20</sup>

Secara umum gagasan Mahathir ini bertujuan untuk membangun kembali Malaysia sedemikian rupa sehingga setara dengan negara-negara maju. Untuk mewujudkan visinya ke dalam kenyataan Mahathir berusaha sekuat tenaga untuk menciptakan stabilitas politik nasional melalui penguatan pemerintah yang ditopang oleh Barisan Nasional. Oleh karena itu, Mahathir melakukan banyak hal untuk menjaga agar

---

<sup>20</sup>Nathan, hal. 528.

Barisan Nasional senantiasa memimpin Malaysia dengan meminggirkan unsur-unsur oposisi yang dianggap menghalangi pencapaian Visi 2020. Mahathir memanfaatkan stabilitas politik nasional untuk mengembangkan privatisasi ekonomi untuk menarik sebanyak mungkin investor dan memberi kesempatan bagi pribumi untuk terlibat dalam pengembangan ekonomi domestik. Mahathir juga memanfaatkan kondisi politik stabil ini untuk mengembangkan industri mobil nasional.<sup>21</sup> Proton Saga adalah mobil nasional pertama yang di kemudian hari menjadi kebanggaan rakyat Malaysia. Sudah tentu upaya raksasa ini bukan tanpa korban. Mahathir tidak segan-segan menggunakan kekerasan untuk menumpas suara-suara yang menentang kebijakannya. Di bawah Mahathir demo kaum buruh menurun dengan sendirinya, demikian pula berbagai bentuk protes lainnya. Dengan bersenjatakan Internal Security Act pemerintahan Mahathir tak ragu untuk mengambil tindakan keras dan melanggar hak azasi manusia selama itu ditujukan untuk mendukung visinya sebagai negara maju, makmur, dan berdaulat. Sebagian dari cita-cita Mahathir memang saat ini terlihat jelas di banyak sektor kehidupan rakyat Malaysia.

### **Mengurangi Ketergantungan pada Barat**

Sebagaimana dijelaskan di muka bahwa komunisme adalah isu keamanan pokok di tingkat domestik pada awal lahirnya negara Malaysia. Sejalan dengan prinsip tersebut Malaysia

---

<sup>21</sup> Nathan, hal. 529.



pada awal berdirinya lebih banyak mengembangkan kerjasama keamanan dengan negara-negara Barat khususnya yang tergabung dalam negara-negara persemakmuran. Malaysia antara 1950-an hingga akhir 1960-an lebih banyak mengganggutkan kepentingan nasionalnya dengan cara bergabung bersama Anglo-American Defense Cooperation (untuk menghadapi ancaman komunis di Asia Tenggara), kemudian Anglo Malaysia Defense Agreement (AMDA) untuk menghadapi politik konfrontasi Indonesia. Pada awal dekade 70-an AMDA diganti dengan Five Power Defence Arrangements serta Five Defence (Malaysia, Singapura, Australia, Selandia Baru, Inggris). Malaysia yang anti-komunis dan dekat dengan negara-negara Barat mengalami kesulitan saat harus beradaptasi dengan negara tetangganya seperti Indonesia dan Philipina. Di samping Sukarno sendiri sangat berambisi untuk merebut Malaysia yang ia gambarkan sebagai antek kolonialis.

Namun dengan kepergian Amerika dari Vietnam tahun 1975, Malaysia harus meninjau kembali orientasi regionalnya yang terlalu tergantung pada kepentingan Barat. Sejak ASEAN dibentuk Malaysia menganggap kepentingan ASEAN merupakan prioritas kebijakan luar negeri Malaysia. Konflik Kamboja yang melibatkan Malaysia dalam isu keamanan regional utama memperkuat asumsi di atas bahwa Malaysia mengalihkan perhatiannya dari kepentingan negara-negara Barat ke negara-negara Asia Tenggara. Reorientasi politik luar negeri Malaysia ini didorong oleh pertimbangan strategis bahwa kelangsungan hidupnya tergantung pada kemampuannya menghadapi ancaman internal. Melalui kerjasama ko-

lektif ASEAN Malaysia berharap dapat mengurangi ancaman tersebut. Dengan menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) memungkinkan Malaysia bersama-sama dengan negara ASEAN lain menghindari penggunaan kekerasan dan mengedepankan konsultasi dalam mencari solusi atas konflik antarnegara anggota.

Berakhirnya Perang Dingin membuka peluang bagi Malaysia untuk meningkatkan peran pembangunan ekonomi sebagai penopang kebijakan keamanan nasional. Keadaan ini diperkuat oleh berakhirnya perlawanan bersenjata dari Partai Komunis Malaysia yang dengan sendirinya mengurangi ancaman internal. Kesempatan ini dimanfaatkan Mahathir untuk memulai prakarsa ekonomi di tingkat internasional. Pencanangan Visi 2020 pada awal dekade 90-an adalah langkah awal Malaysia untuk menjadikan ekonomi sebagai penopang kebijakan keamanan nasional. Pada waktu yang sama Mahathir menduga bahwa kebangkitan blok-blok ekonomi regional (EU, NAFTA) akan merugikan negara-negara ekonomi lemah seperti Malaysia. Pembentukan APEC di Canberra tahun 1989 dan ketidakjelasan perjanjian multilateral memicu Mahathir untuk menawarkan pembentukan East Asia Economic Group (EAEG) yang di kemudian hari diubah menjadi East Asia Economic Caucus (EAEC) pada akhir tahun 1990. Meningkatkan hubungan dengan Cina sejak awal dekade 80-an menguntungkan Malaysia karena Cina merupakan pendukung penuh EAEC yang tidak memasukkan Amerika ke dalamnya. Walaupun demikian, EAEC tidak berjalan mulus karena sebagian besar negara Asia, khususnya Jepang yang diharapkan

menjadi motor kelompok ekonomi prakarsa Mahathir, tidak cukup berani membuka konflik terbuka dengan Amerika. Oleh karena itu, APEC kemudian menjadi sarana lebih mapan bagi negara-negara Asia Tenggara.

Hubungan Malaysia dengan PBB sudah terjalin sejak pengiriman pasukan penjaga perdamaian di Kongo pada awal 1960-an. Sejak itu, Malaysia juga terlibat dalam pengiriman pasukan penjaga perdamaian di perbatasan Iran-Iraq, Namibia, Somalia, dan Cambodja, serta Bosnia. Sejak di bawah kepemimpinan Mahathir Malaysia mendapatkan kepercayaan dalam kepemimpinan G-77, memimpin Sidang Umum UNESCO, anggota Dewan Keamanan PBB. Duta Besar Malaysia untuk PBB, Datuk Razali Ismail juga sempat dipercaya sebagai presiden Sidang Umum PBB. Malaysia juga aktif dalam memajukan hubungan Selatan-Selatan. Di samping itu, aktifitasnya sebagai bagian dari negara muslim sudah berlangsung cukup lama. Bahkan sejak 2003 Malaysia mendapat kepercayaan sebagai ketua OKI.\*

# POLITIK LUAR NEGERI SINGAPURA, PHILIPINA, VIETNAM, DAN MYANMAR

## SINGAPURA

SINGAPURA adalah sebuah negara kecil ditinjau dari ukuran geografi serta sumber daya alamnya. Negara yang usianya relatif baru ini berada di tengah negara-negara tetangga yang penduduknya mayoritas etnis Melayu dan yang jauh lebih besar ukuran geografis, penduduk, dan sumber daya alamnya. Apalagi negara-kota ini mayoritas penduduknya adalah etnis Cina. Singapura dengan demikian senantiasa merasa berada di tengah kawasan yang tidak menentu. Kondisi inilah yang ikut menentukan konsepsi keamanan nasional Singapura. Lebih jauh, keamanan nasional Singapura tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan para pengambil keputusan terhadap kesatuan wilayah, stabilitas politik domestik, dan pertumbuhan ekonomi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Narayan Ganesan, "Singapore: Realist Cum Trading State,"

Kesatuan wilayah adalah persoalan paling mendasar para pemimpin Singapura, yang didominasi oleh Partai Gerakan Rakyat (PAP), mengingat asal-usul dan kemerdekaan Singapura. Hingga tahun 1963, Singapura adalah bagian dari Federasi Malaysia. Namun sejak 1965 Singapura memisahkan diri dari Malaysia dan dalam waktu kurang dari dua bulan pada tahun yang sama resmi menjadi anggota PBB.<sup>2</sup> Sekalipun demikian Malaysia tidak sepenuhnya dapat menerima keberadaan Singapura sebagai negara berdaulat. Persoalan ini tetap menggajal hubungan kedua negara hingga beberapa tahun kemudian. Sementara itu politik Konfrontasi yang dicanangkan Sukarno dan digantungnya dua orang marinir Indonesia menambah kesulitan hubungan Singapura dengan negara-negara tetangga yang pada umumnya didominasi oleh etnis Melayu. Kondisi ini membentuk sejenis mental survival bagi para pemimpin Singapura sebagai kondisi psikologis dalam mengelola negara-kota di tengah raksasa Melayu di sekitarnya.

Mentalitas ini membentuk dasar-dasar politik luar negeri Singapura. Invasi Vietnam ke Kamboja ditentang keras pemerintah Singapura. Dalam alam pikir para pengambil keputusan luar negeri Singapura, agresifitas semacam itu harus ditentang keras karena dapat ditiru negara lain untuk menghancurkan

---

dalam Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998, hal. 18.

<sup>2</sup>Jon S.T. Quah, "Singapore Meritocratic City-State," John Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal. 291.

curkan eksistensi Singapura sebagai negara kecil yang rentan dalam banyak hal. Sekalipun demikian, invasi Indonesia ke Timor Timur dianggap Singapura sebagai sebuah perkecualian. Singapura menghormati salah satu prinsip ASEAN untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Sudah tentu perlu diingat bahwa invasi ini didukung penuh oleh Amerika sehingga bukan tidak mungkin Singapura, yang cukup dekat dengan Amerika, terpengaruh oleh dukungan tersebut.

Rejim PAP juga memandang politik dalam negeri sebagai persoalan sangat mendasar bagi kelangsungan negara-kota Singapura. Perdana Menteri Lee Kuan Yew menjadikan PAP partai tunggal yang menopang dinamika politik Singapura. Walaupun kondisi ini menjauhkan Singapura dari prospek demokrasi, kelangsungan hidup sebagai negara-kota membuat sistem partai tunggal sebagai satu-satunya modal paling tepat untuk mengendalikan politik domestik. Dengan demikian, kelangsungan Singapura sangat ditentukan oleh dominasi PAP dalam setiap pemilihan dari tahun 1959 hingga 1997.<sup>3</sup> Di samping itu, dominasi etnis Cina di Singapura membuat dominasi partai tunggal menjadi sangat penting. Bahkan jauh lebih penting dari demokrasi mengingat besarnya sentimen anti-Cina di negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura.

Unsur mendasar ketiga bagi kelangsungan Singapura adalah pertumbuhan dan pembangunan ekonominya. Sebagai sebuah negara yang tidak memiliki sumber daya alam Singapura

---

<sup>3</sup>*Singapore 1998* (Singapore: Ministry of Information and the Arts), hal. 338.

bahkan mengimpor air dari Malaysia dan kemudian juga dari Indonesia. Dalam konteks ini Singapura benar-benar miskin. Untuk menjamin kelangsungan hidupnya perekonomian diarahkan untuk menguasai pasar luar negeri, menarik sebanyak mungkin investasi asing, dan mencetak tenaga trampil untuk mendukung potensi pasarnya. Fokus pada pembangunan ekonomi dan perdagangan internasional dan dominasi etnis Cina memerlukan kebijakan yang tidak banyak mendapat perlakuan. Oleh sebab itu, Singapura menutup pintu bagi partisipasi politik terbuka (sebagaimana di negara demokrasi maju) dan menindas oposisi agar pertumbuhan dan pembangunan ekonomi menjadi andalan utama kemajuan bangsa.

### **Persepsi Ancaman Singapura**

Para pengambil keputusan Singapura memandang ada beberapa hal yang merupakan ancaman potensial bagi dasar-dasar keamanan negara sebagaimana diuraikan di atas. Ancaman ini sangat berpotensi menghalangi kelangsungan hidup negara-kota. Sebagai negara kecil dan miskin sumber daya alam Singapura dituntut untuk mampu merinci dengan jelas bentuk-bentuk ancaman tersebut sehingga akan memberinya kemudahan untuk melakukan antisipasi.

Potensi ancaman utama diasumsikan akan datang dari lingkup geografis yang menempatkan Singapura di dalamnya. Indonesia dan Malaysia sebagai dua negara yang secara geografis jauh lebih besar dan didominasi oleh etnis Melayu senantiasa menimbulkan kekhawatiran bagi para pemimpin Singapura. Mereka selalu menyadari bahwa negaranya adalah

negara kecil dan mayoritas penduduknya keturunan Cina. Perbedaan pendapat dengan Malaysia dan Indonesia silih berganti mewarnai hubungan Singapura dengan kedua negara tetangganya tersebut. Kehadiran Presiden Israel, Chaim Herzog, ke Singapura sempat menimbulkan protes rakyat Malaysia karena dianggap tidak peka terhadap keprihatinan orang Islam terhadap isu Palestina.<sup>4</sup>

Di samping itu, para elit PAP juga sangat khawatir terhadap agresivitas Vietnam di Indo China. Kecenderungan berpikir ini tidak segera berhenti walaupun akhirnya konflik Kamboja dapat terselesaikan karena kepergian Uni Soviet dari Cam Ranh Bay juga menimbulkan persoalan lain, yakni, apakah Amerika akan kembali hadir di Asia Tenggara di tengah semakin kuatnya Cina sebagai negara regional yang tampak paling ambisius. Kekhawatiran terhadap Cina ini membuat Singapura sangat terlambat dalam membuka hubungan dengan Cina dibanding negara tetangga lainnya.

Sampai dengan akhir dekade 80-an ancaman lain yang selalu menjadi perhatian para elit PAP adalah gerakan komunis yang berbasis di Malaysia dan didukung oleh Cina. Ancaman ini mulai pudar sejak Partai Komunis Malaysia membubarkan diri sejalan dengan runtuhnya Uni Soviet sebagai salah satu benteng komunis terbesar di dunia. Komunis menjadi tidak relevan bagi para pengambil keputusan di Malaysia maupun

---

<sup>4</sup>Michael Leifer, "Israel's President in Singapore: Political Catalysis and Transnational Politic", *Pacific Review*, 1, No. 4, 1988, hal. 341-352.



sudah barang tentu di Singapura.

Berakhirnya Perang Dingin, di luar dugaan negara-negara ASEAN, membuka pintu bagi kemunculan isu-isu hak asasi manusia dan demokratisasi yang dilancarkan Amerika. Kebijakan hak asasi manusia Amerika menimbulkan ancaman tersendiri bagi Singapura yang memang tidak mungkin menghindarkan diri dari tuduhan tersebut karena PAP merupakan sistem partai dominan. Di samping itu, Singapura juga menerapkan Undang-undang Keamanan Dalam (Internal Security Act) yang memungkinkan pemerintah menyalahgunakan kekuasaan demi kepentingan rejim yang berkuasa. Walaupun demikian, sejak kampanye anti-teror dilancarkan pemerintahan Bush, kebijakan keamanan internal ini tidak lagi dipersoalkan karena memang sesuai dengan kebijakan luar negeri Amerika. Potensi ancaman lain adalah perekonomian Singapura yang tergantung pada perdagangan internasional, di samping ketergantungan air pada Malaysia dan Indonesia. Sebagai negara miskin sumber daya Singapura berusaha keras untuk dapat menjadi pemain inti dalam sistem perdagangan internasional.

### **Bagaimana Singapura Menerapkan Strategi Keamanan Nasional?**

Strategi keamanan Singapura dijabarkan dalam beberapa lapisan yang saling mendukung. Angkatan Bersenjata Singapura (SAF) merupakan lapis pertama dari kebijakan keamanan Singapura. Dalam konteks ini Singapura membangun angkatan bersenjata yang dapat mencapai kemenangan dalam waktu

singkat. Untuk itu, sistem persenjataan Singapura bisa dikatakan terbaik dibanding rekan-rekannya di seluruh negara ASEAN.<sup>5</sup> Sekalipun demikian, karena terbatasnya lahan untuk latihan militer, Singapura harus bekerjasama dengan negara-negara tetangganya untuk mendapatkan tempat guna latihan militer.

Untuk memperkuat posisinya yang lemah secara fisik Singapura juga menjalin hubungan keamanan yang erat dengan Amerika yang diyakini Lee Kuan Yew sebagai negara yang ramah dan bersahabat. Oleh karena itu, menjelang penutupan basis militer Amerika di Philipina, Singapura dengan cerdas segera mendekati Amerika dan membuka peluang bagi bermacam basis militer sederhana. Pendekatan ini memang kemudian membuahkan hasil berupa komando logistik untuk kebutuhan Armada ke-7 Amerika.

Walaupun kedekatan dengan Amerika memberikan rasa aman, Singapura tetap menjadikan hubungan dengan negara tetangganya lebih penting khususnya dengan Indonesia dan Malaysia. Oleh karena itu, Singapura juga mengembangkan latihan militer bersama dengan kedua negara serta menyelenggarakan pertemuan rutin antarpejabat dari masing-masing negara.

Sekalipun demikian, ketergantungan Singapura pada investasi dan perdagangan internasional menjadikan negara tersebut sangat agresif memperkuat dan mengembangkan sayap ekonomi domestik dan internasional. Di tingkat domes-

---

<sup>5</sup>Ganesan, hal. 597.

tik, pemerintahan Singapura memperkuat perusahaan-perusahaan negara dan mengelolanya secara profesional. Dampak positif dari usaha keras ini terlihat pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi (6% sepanjang dekade 80-an). Bahkan untuk memperkuat sayap internasionalnya, Singapura sangat agresif pula mendorong ASEAN Free Trade Area dan APEC. Kesungguhan Singapura untuk memperkuat sayap ekonomi internasionalnya dibuktikan dengan menjadikan Singapura sebagai kantor pusat APEC.<sup>6</sup> Berbagai usaha keras yang dilakukan PAP memang menjadikan Singapura sebagai negara paling makmur dibandingkan dengan negara anggota ASEAN lainnya. Penampilan ekonominya hingga saat ini menjadikan iri hati negara-negara tetangganya. Tahun 1997 Singapura tercatat sebagai negara terkaya keempat di dunia setelah Swiss, Jepang, dan Norwegia.<sup>7</sup>

Untuk menopang keberhasilan ekonominya PAP mengurangi peluang bagi peningkatan partisipasi politik warga. Oposisi ditekan secara sistematis, pegawai negeri dikondisikan agar menjadi apolitis dan mendukung penuh program-program pemerintah, semua kelompok sipil di luar pemerintah harus tunduk pada petunjuk pemerintah. Sebagai gantinya, pemerintah Singapura menyediakan layanan dan jaminan yang sangat bagus bagi warganegaranya.<sup>8</sup> Jadi, walaupun

---

<sup>6</sup>Ganesan, hal. 604.

<sup>7</sup>*World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*, Washington D.C. Oxford University press, 1999, hal. 190-191.

<sup>8</sup>Ganesan, hal. 605.

hak-hak politiknya dibatasi, pemerintah konsekuen menyediakan berbagai kebutuhan rakyat Singapura.

## **PHILIPINA**

Dibandingkan dengan negara-negara tetangga ASEAN lain, Philipina memiliki ciri khas dan berbeda dengan yang lain. Sebagai bekas negara jajahan Amerika satu-satunya di Asia Tenggara, Philipina hingga kini masih tergantung dalam banyak hal seperti perdagangan, investasi, kredit, dan bantuan militer pada Amerika. Satu-satunya negara yang tergantung pada Amerika dalam jangka waktu yang panjang hanyalah Philipina. Dibandingkan dengan negara-negara tetangganya, struktur negaranya tergolong paling lemah (persaingan antarelit sangat kuat) yang berpengaruh pada proses pemeliharaan tata tertib negara dan pelaksanaan kebijakan termasuk kebijakan luar negeri.<sup>9</sup> Persaingan antarelit sedemikian kuat memengaruhi birokrasi politik luar negeri Philipina khususnya sebelum tahun 1972. Sebagai misal, saat presiden Ramon Magsaysay berkuasa dalam tubuh Senat muncul lawan politiknya yang didukung oleh wakil Menteri Luar Negeri Philipina. Sementara, Menteri Luar Negeri justru pendukung setia Presiden Ramos. Persaingan antarbirokrasi ini menyebabkan lambatnya proses pengambilan kebijakan luar negeri Philipina. Bagi lawan-lawan politik presiden di Senat per-

---

<sup>9</sup>David Wurfel, "Philipine Foreign Policy", dalam David Wurfel and Bruce Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, Hampshire: The Macmillan Press, Ltd., 1990, hal. 146.

saingan ini memang dieksploitasi untuk menggalang dukungan politik dalam pencalonan presiden. Marcos, misalnya, terpilih sebagai presiden di tengah perseteruan politiknya dengan presiden Macapagal.<sup>10</sup> Di bawah kepemimpinan Marcos, stabilitas dan legitimasi rejim Marcos tergantung pada undang-undang darurat (*martial law*) yang dicanangkan tahun 1972 dan dukungan penuh Amerika dalam bidang ekonomi, perdagangan, dan militer. Jika salah satu dari dua pondasi utama rejim Marcos rusak, Marcos dipastikan akan tumbang. Logika inilah yang mendasari politik luar negeri Philipina di bawah pemerintahan Marcos.

### **Politik Luar Negeri Marcos**

Walaupun ketergantungan pada Amerika merupakan salah satu pondasi utama rejim Marcos, ia berusaha membangun hubungan baik dengan negara-negara komunis sebagai upaya mendapatkan dukungan dari kalangan intelektual yang kritis terhadap kebijakan anti-komunis yang sedemikian ketat diumumkan Marcos.<sup>11</sup> Perlahan tapi pasti dalam periode pertama masa jabatannya Marcos mulai membuka hubungan dengan Rumania, Yugoslavia, dan negara komunis lain baik di Asia maupun Eropa. Bahkan tahun 1975 pemerintahan Marcos membuka kedutaannya di Beijing. Langkah ini merupakan sebuah terobosan yang sudah tentu didasari oleh kebijakan

---

<sup>10</sup>Wurfel, hal. 152.

<sup>11</sup>David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1988, hal. 181.

presiden Nixon yang berkunjung ke Beijing tahun 1972. Kontak dengan Cina ini sangat menguntungkan Philipina karena Cina berjanji mengeksport sebagian minyaknya ke Philipina pada saat pasokan minyak dari Timur Tengah berkurang sebagai akibat dari operasi militer terhadap bangsa Moro di Philipina Selatan.

Pada akhir dekade 70-an Marcos mulai menjadikan ASEAN sebagai bagian penting dari politik luar negerinya yang selama ini terfokus pada poros Manila-Washington. Secara perlahan tapi pasti Marcos menghargai manfaat yang dapat diperoleh dengan menjadi bagian dari ASEAN sebagai organisasi regional. Perubahan orientasi Manila ini memberi pemerintahan Philipina kesempatan untuk menyelesaikan ketegangan hubungannya dengan Malaysia dalam isu Sabah. Pertemuan reguler dengan anggota ASEAN memulihkan hubungan yang agak retak dengan Malaysia. Philipina juga mendapatkan manfaat dalam mengatasi kasus Moro karena Indonesia sebagai negara muslim terbesar dapat memberikan bantuan diplomatik yang diperlukan. Marcos bahkan memperluas hubungan dengan negara-negara Islam seperti Mesir, Saudi Arabia, Yordania, dan Khadafi sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik dengan pemberontak Moro. Libya, Saudi Arabia, dan Malaysia memang dikenal sebagai pendukung utama kelompok muslim dalam konflik Mindanao. Hubungan dengan negara-negara muslim sudah tentu diarahkan untuk mendapatkan dukungan diplomatik dan sekaligus mendapatkan jaminan suplai minyak yang sangat diperlukan Philipina.

## **Politik Luar Negeri Aquino**

Corazon C. Aquino terpilih karena besarnya simpati rakyat Philipina terhadap janda mendiang Senator Benigno Aquino yang menjadi korban kebijakan represif pemerintahan Ferdinand Marcos. Posisi ini menempatkan Aquino sebagai presiden dengan legitimasi dalam negeri yang jauh lebih kuat dibanding Marcos yang lebih banyak mengandalkan Undang-Undang Darurat Tahun 1972. Aquino menjadikan proses demokratisasi sebagai prioritas utama agenda politiknya. Produk-produk hukum pada awal pemerintahannya menghapus unsur-unsur otoriter yang menjadi penopang utama pemerintahan Marcos. Sebagai misal, konstitusi baru melarang penangkapan sewenang-wenang yang menjadi praktik sehari-hari aparat keamanan rejim Marcos.

Aquino memandang pemberontakan komunis dalam kamata baru. Aquino berusaha melakukan pendekatan non-militer dalam menghadapi gerakan komunis. Walaupun kalangan militer tidak sepakat sepenuhnya dengan pendekatan sipil ini, Aquino berusaha melakukan terobosan untuk dapat membebaskan Philipina dari cengkeraman gerakan komunisme. Pendekatan sipil yang dilancarkan Aquino sering kali berseberangan dengan logika dasar pemikiran militer yang mengutamakan tindakan tegas dan keras dalam upaya melumpuhkan komunisme di Philipina. Sebaliknya, Aquino justru mengutamakan pendekatan moderat dan menghindari pendekatan militer.

Dalam bidang politik luar negeri Aquino lebih banyak disibukkan oleh isu-isu yang berkaitan dengan basis militer

Amerika di Philipina.<sup>12</sup> Pada masa kampanye, sebagai strategi untuk memperluas dukungan, Aquino berjanji akan menutup basis militer Amerika. Akan tetapi, setelah terpilih sebagai presiden Aquino meninjau kembali janji kampanyenya dan sepakat untuk menunggu hingga selesainya perjanjian basis militer yang akan berakhir tahun 1991. Isu lain yang muncul dari balik basis militer AS adalah adanya kecurigaan tentang keberadaan senjata nuklir dalam pangkalan udara dan laut AS yang menimbulkan kritik tajam di kalangan anggota Senat Philipina. Upaya untuk mempersoalkan isu nuklir ini berakhir gagal karena pihak eksekutif bersikeras bahwa urusan nuklir merupakan hak prerogratif Presiden. Walaupun para Senator gagal mengungkit isu nuklir di basis militer AS, eksekutif aktif melakukan *lobbying* dengan Washington untuk mencapai kesepakatan berkenaan dengan jadwal penarikan pasukan Amerika dari basis militernya di Clark Field dan Subic Bay.<sup>13</sup>

### **Politik Luar Negeri Ramos**

Persoalan dasar politik luar negeri Philipina berkait erat dengan berkurangnya kemampuan pertahanan eksternal negara tersebut sejak penutupan basis militer AS di Philipina tahun 1992. Walaupun kalangan militer menolak, supremasi sipil atas militer paska Marcos membuat para Senator Philipina

---

<sup>12</sup>Wurfel, "The Philippine Foreign Policy", hal. 170. Perjanjian Basis Militer tahun 1947 akan berakhir pada tahun 1991.

<sup>13</sup>Wurfel, "Philippine Foreign Policy, hal. 171.



berada di atas angin dalam penentuan kebijakan militer. Senator menolak perpanjangan perjanjian basis militer dengan Amerika sehingga pasukan Amerika harus ditarik dari Philipina dan basis militernya ditutup. Keadaan ini sudah tentu memengaruhi kemampuan militer Philipina yang pada dasarnya lemah khususnya dalam menghadapi ancaman luar.

Bukti lemahnya sistem pertahanan eksternal Philipina mulai terkuak dengan ditemukannya proses pembangunan militer oleh Cina di Mischief Reef yang berada dalam kawasan yang telah diklaim oleh Philipina tahun 1995. Guna menghadapi agresifitas Cina Pemerinahan Fidel V. Ramos melancarkan kebijakan bilateral dan multilateral untuk memprotes tindakan Cina. Ramos mengingatkan pemerintah Cina tentang Deklarasi ASEAN tentang Laut Cina Selatan yang dinyatakan di Manila tahun 1992. Ramos mengirim wartawan dan angkatan laut Philipina untuk menyaksikan apa yang mereka sebut sebagai pembangunan militer yang dilakukan Cina. Pemerintah Philipina juga menolak menyerahkan para nelayan Cina yang tertangkap hingga kedua negara sepakat menandatangani perjanjian bilateral.<sup>14</sup>

Ramos memanfaatkan jalur multilateral untuk menekan Cina dalam pertemuan ASEAN-Cina tahun 1995 di Hangzhou. Kendati para diplomat ASEAN telah mengingatkan Cina tentang tindakan unilateralnya di kawasan dekat Philipina

---

<sup>14</sup>Noel M. Morada and Christopher Collier, "The Philippine State versus Society", Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998, hal. 573-574.

pemerintah Cina tetap bersikap defensif.<sup>15</sup> Kondisi ini semakin memperkuat asumsi para petinggi Philipina tentang lemahnya sistem pertahanan eksternal negara mereka.

### **Politik Luar Negeri Estrada**

Walaupun Presiden Joseph E. Estrada, yang memenangkan pemilihan dengan dukungan suara cukup tinggi, akhirnya dipaksa mundur melalui proses People Power kedua, ia menempatkan Philipina kembali pada perhatian Amerika. Pada masa pemerintahan Estrada Philipina menandatangani kerjasama militer dengan Amerika dalam bentuk *Visiting Forces Agreement* tahun 1999. Perjanjian ini memungkinkan berlangsungnya kerjasama militer antara Amerika dan Philipina. Dampak strategis dari kerjasama ini adalah meningkatkan rasa percaya diri Philipina dalam menghadapi ancaman militer dari luar, khususnya dari Cina. Karena kerjasama ini memang membuka pintu bagi militer Amerika untuk memasuki kawasan Laut Cina Selatan sebagai bagian dari kerjasama militer tersebut.

### **Politik Luar Negeri Arroyo**

Presiden Gloria Macapagal Arroyo yang menggantikan Estrada yang terguling menjadikan isu terorisme sebagai tema sentral politik luar negerinya. Arroyo muncul pada saat yang tepat saat Amerika sedang sibuk melancarkan kampanye anti terorisme. Arroyo menyambut hangat kampanye presi-

---

<sup>15</sup>*Op Cit*, hal. 574.

den Bush dan oleh karenanya pemerintah Amerika mengirim Pasukan Khusus untuk membantu Angkatan Bersenjata Philipina (AFP) memerangi terorisme. Di samping itu, pemerintah Amerika juga membantu militer Philipina dalam bentuk latihan militer.<sup>16</sup> Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa politik luar negeri Arroyo menempatkan terorisme sebagai tema sentral politik luar negerinya sehingga membuka peluang lebih besar untuk bekerjasama dengan Amerika. Bantuan militer Amerika yang diberikan kepada Philipina merupakan alasan untuk mendongkrak kelemahan sistem pertahanan eksternal yang senantiasa terancam oleh agresifitas Cina, khususnya di kawasan Laut Cina Selatan.

## **VIETNAM**

Sebagai negara sosialis, politik luar negeri Vietnam dipengaruhi oleh pandangan dasarnya tentang tata dunia. Dalam pandangan Vietnam dunia dapat dibagi ke dalam kubu imperialis di bawah kepemimpinan Amerika dan kubu sosialis di bawah kepemimpinan Uni Soviet. Sejak dekade 50-an para pemimpin Hanoi yakin bahwa sosialisme di bawah kepemimpinan Uni Soviet akan menjadi pemenang dalam pertarungan blok Barat lawan blok Timur.<sup>17</sup> Bahkan ketika Cina menerima kunjungan Nixon tahun 1972, para pemimpin komunis Vietnam tetap percaya pada keunggulan sosialisme. Semangat

---

<sup>16</sup>Weatherbee, hal. 36.

<sup>17</sup>Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, hal. 189.

persaingan global tecermin dari optimisme Hanoi bahwa kapitalisme pada akhirnya akan menjadi pecundang dalam pertarungan dua kubu utama di dunia tersebut. Paling tidak optimisme ini didukung oleh kenyataan bahwa pasukan Amerika berhasil dipukul mundur dari Vietnam hanya tiga tahun setelah Amerika mendekati Cina. Sekalipun demikian sejak berakhirnya perang Vietnam, politik luar negeri Republik Sosialis Vietnam memasuki masa transisi yang menentukan politik luar negeri Vietnam kontemporer.

### **Dari 1945 Hingga 1975**

Deklarasi kemerdekaan Republik Demokrasi Vietnam tahun 1945 ditandai, antara lain, dengan arah politik luar negeri Vietnam yang cenderung netral dalam arti tidak memihak secara terbuka pada kedua kubu saat itu, yakni, kubu Barat (Amerika) dan kubu Timur (Uni Soviet). Akan tetapi perubahan regional dan global pada awal dekade 50-an mengubah arah politik luar negeri Vietnam. Pertama, dukungan militer yang diberikan Amerika pada Perancis mendorong Vietnam untuk menghentikan netralitas politik luar negerinya. Vietnam berpendapat bahwa mendekati Cina akan memberinya perlindungan guna menghadapi kehadiran Amerika yang terus menguat. Kedua, pemisahan Vietnam menjadi Vietnam Utara (di bawah pengaruh Uni Soviet) dan Vietnam Selatan (di bawah pengaruh Amerika) kembali mendorong Vietnam untuk lebih dekat ke Uni Soviet.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Porter, hal. 196.

Perubahan politik luar negeri Vietnam kembali terjadi sejak Perdana Menteri Uni Soviet menempuh jalur pragmatis dalam hubungan Amerika-Uni Soviet. Perkembangan ini mendorong Vietnam untuk lebih tegas dalam menentukan kawan dan lawan. Cina menjadi sekutu paling dekat dan dapat diharapkan dalam situasi yang sedemikian genting. Untuk mempertegas posisinya Vietnam mulai melancarkan retorika politik dengan menuduh negara-negara tetangga di sekitarnya sebagai negara boneka Amerika. Pembukaan basis militer Amerika di Thailand dijawab Vietnam dalam aksi gabungan dengan Cina dengan memberikan dukungan penuh bagi gerakan komunis di Thailand. Hubungan dengan Cina sangat menguntungkan khususnya selama perang melawan Amerika karena hanya Cina yang dapat diharapkan untuk memenuhi kebutuhan perang.<sup>19</sup> Perkembangan di awal dekade 70-an mengubah sikap Vietnam terhadap Cina. Kunjungan Nixon ke Cina menandai bermulanya konflik Vietnam-Cina. Konflik ini terus berkembang hingga sesudah perang Vietnam berakhir tahun 1975 dengan kemenangan di pihak Vietnam.

Perang Vietnam menumbuhkan semangat juang luar biasa di kalangan politisi dan rakyat pada umumnya. Partai komunis memanfaatkan kondisi tidak stabil ini untuk memperkuat cengkeraman kekuasaannya atas segenap aspek kehidupan masyarakat Vietnam. Semua bentuk oposisi dianggap sebagai perwujudan dari musuh negara. Kekuatan politik di Vietnam Selatan, misalnya, dinyatakan sebagai agen Amerika yang

---

<sup>19</sup>Porter, hal. 198.

siap menghentikan proses revolusi.<sup>20</sup> Elit partai menegaskan bahwa revolusi adalah bagian dari perjuangan semesta melawan imperialisme dan kapitalisme yang dipimpin Amerika.<sup>21</sup> Revolusi adalah persoalan hidup matinya bangsa Vietnam sehingga rakyat harus mendukung nasib bangsanya yang berada dalam ancaman kapitalis. Penguasa militer Vietnam juga menanamkan keyakinan mendalam tentang perlunya seluruh komponen rakyat mendukung apa yang mereka kampanyekan sebagai "perang rakyat". Jendral Vo Nguyen Giap berada di belakang mobilisasi besar-besaran yang berhasil menyatukan hati dan pikiran rakyat sehingga menjadi kekuatan sangat efektif menentang musuh besar yang setiap saat dapat menghancurkan Vietnam.<sup>22</sup>

### **Politik Luar Negeri Vietnam Paska 1975**

Sesudah perang Vietnam berakhir sesungguhnya pemerintahan Republik Sosialis Vietnam berusaha membujuk negara-negara Barat khususnya Amerika untuk memberikan bantuan ekonomi guna membangun kembali Vietnam yang hancur karena perang yang cukup lama berkecamuk. Namun hingga tahun 1977 pemerintahan Amerika di bawah Carter tampaknya masih belum sepenuhnya percaya dengan Vietnam

---

<sup>20</sup>Kim Ninh, "Vietnam: Struggle and Cooperation" dalam Alagappa, hal. 450.

<sup>21</sup>Garet Poter, "The Foreign Policy of Vietnam", dalam Wurfel and Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, hal. 222.

<sup>22</sup>Ninh, hal. 451.

yang telah mengusir tentara Amerika tersebut. Sementara kemenangan Vietnam atas Amerika membuat negara tersebut sangat percaya diri atas kemampuan militernya dibanding negara-negara tetangga. Dalam pandangan Vietnam keunggulan tersebut perlu dimanfaatkan untuk mereduksi pengaruh Amerika yang masih tersisa di kawasan Asia Tenggara. Reorientasi politik luar negeri Vietnam ini mendapatkan salurannya di Kamboja yang dikuasai oleh rejim bengis Pol Pot. Dinamika kekuatan politik militer Vietnam akhirnya menjadikan Kamboja sebagai target militernya. Bulan Desember 1978 Vietnam mengawali invasi dan pendudukan Kamboja yang bertahan hingga sebelas tahun dengan menanamkan rejim boneka di bawah Heng Samrin. Mantan negara jajahan kini berubah menjadi negara penjajah hanya dalam waktu tiga tahun. Sekalipun demikian kebijakan invasionis Vietnam tidak mungkin bertahan lama karena faktor lokal, regional, dan global memaksanya untuk melakukan peninjauan kembali atas politik luar negerinya di Kamboja.

Sukses Vietnam mengusir pasukan Amerika dari bumi Vietnam yang berarti penyatuan kembali Vietnam Utara dan Selatan ternyata tidak diikuti dengan keberhasilan nyata dalam bidang ekonomi. Keberhasilan semu ini berlangsung selama lima tahun pertama paska perang saat Vietnam berharap negara-negara kapitalis akan segera hancur dan diikuti dengan kemajuan politik-ekonomi negara-negara sosialis. Dalam kenyataan, bantuan ekonomi yang diharapkan dari negara-negara sosialis tidak mengalami peningkatan luar biasa, bahkan beberapa negara sosialis menghadapi berbagai persoalan da-

lam negeri masing-masing. Sementara negara-negara di kawasan Asia Tenggara, yang semula dianggapnya sebagai pro-Barat, justru menunjukkan peningkatan kemakmuran secara signifikan.

Memburuknya keadaan ekonomi memaksa Partai Komunis Vietnam melakukan perubahan yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Elit partai generasi baru cenderung berpikir lebih pragmatis memandang dunia internasional dan dampaknya terhadap keadaan dalam negeri. Mereka tidak lagi memandang dunia dalam kaca mata sosialis vs kapitalis, sebaliknya mereka mulai menghargai kompleksitas hubungan internasional yang memengaruhi kondisi dalam negeri Vietnam. Dekade 80-an mereka pandang sebagai era pembangunan yang menuntut perhatian lebih banyak dari para pemimpin Vietnam.<sup>23</sup> Sejalan dengan perkembangan pemikiran baru tersebut dalam Kongres Partai Keenam tahun 1986, ketua partai Truong Chinh menyampaikan agenda perbaikan ekonomi yang di kemudian hari dikenal sebagai *Doi Moi* yang berarti renovasi.<sup>24</sup>

Renovasi ini sangat dipengaruhi oleh kenyataan bahwa politik luar negerinya selama tidak membuahkan hasil yang sepadan bagi bangsa dan rakyat Vietnam. Kemakmuran yang terus meningkat di kalangan negara-negara ASEAN membuat Vietnam mulai merasa tertinggal. Walaupun elit partai tidak mungkin mengubah ideologi komunis sebagai satu-satunya

---

<sup>23</sup>Porter, "Foreign Policy of Vietnam", hal. 222-223.

<sup>24</sup>Ninh, hal. 452.



ideologi negara, realitas dalam negeri menuntut elit partai untuk mengambil tindakan pragmatis guna menyelamatkan ideologinya tanpa harus menggantungkan diri pada Uni Soviet dan Cina yang tampak semakin tak dapat dipercaya. Bahkan untuk memperkuat keyakinan mereka tentang perlunya mengambil langkah-langkah pragmatis maka dalam Kongres Partai Ketujuh tahun 1991 pemikiran Ho Chi Minh menjadi sumber pemikiran utama menggantikan Marxisme-Leninisme yang mereka anggap telah berakhir masa berlakunya.<sup>25</sup>

### **Politik Luar Negeri Vietnam Paska Perang Dingin**

Berakhirnya perang dingin ikut membentuk politik luar negeri Vietnam yang lebih pragmatis dibanding era sebelumnya. Elit Vietnam mulai terbuka mengakui realitas baru yang berkembang di seluruh dunia. Mereka berpendapat bahwa dunia mulai menjadikan ekonomi sebagai tolok ukur keberhasilan suatu bangsa. Oleh karena itu, perang bukan lagi sarana yang diperlukan bagi negara untuk mencapai tujuannya khususnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>26</sup> Dua faktor utama memengaruhi politik luar negeri Vietnam paska Perang Dingin, yakni, faktor eksternal dan internal.

**Faktor Eksternal.** Di antara faktor eksternal yang paling menentukan politik luar negeri Vietnam adalah faktor Cina. Posisi Cina yang sedemikian dekat dengan Vietnam membuat

---

<sup>25</sup>Ninh, hal. 453.

<sup>26</sup>Ninh, hal. 456.

negeri ini senantiasa mencemaskan kemungkinan intervensi Cina ke dalam negerinya. Di samping itu, pantai timurnya yang berbentuk S membentang sepanjang 3000 km yang berhadapan langsung dengan kepulauan Spratly merupakan kawasan yang dianggap peka terhadap invasi dari luar. Kawasan inilah yang sangat potensial menciptakan konflik antara Vietnam dan Cina. Sebagai contoh, tahun 1994 Cina telah memberikan konsesi pada sebuah perusahaan Amerika, Crestone Energy Corporation untuk menambang minyak di sebelah barat kepulauan Spratly. Sebaliknya Vietnam pada 1996 juga telah menyewakan dua blok wilayah air di kawasan yang sama kepada Connoco, anak perusahaan Amerika, Dupont.<sup>27</sup>

Sumber konflik lain adalah perdagangan lintas perbatasan yang semakin meningkat sejak dibuka pada akhir 1988. Hubungan dagang ini di satu pihak menguntungkan Vietnam karena mempermudah konsumen dalam negeri mendapatkan barang-barang konsumen dari Cina. Namun pada di sisi lain Vietnam tidak mampu mengurangi defisit perdagangannya dengan Cina. Oleh karena itu, sekalipun hubungan kedua negara berjalan normal, Cina tampaknya akan tetap dipandang sebagai ancaman bagi masa depan keamanan Vietnam. Untuk mengurangi tingkat kecemasan terhadap negara tetangga yang jauh lebih kuat dan perkasa ini Vietnam tidak ragu untuk melakukan penambangan minyak di kawasan Spratly sebagaimana disebutkan di atas. Konsesi yang diberikan Vietnam mengandung pertimbangan keamanan, yakni, melibatkan

---

<sup>27</sup>Ninh, hal. 461.

Amerika dalam menghadapi Cina yang lebih besar dan kuat.<sup>28</sup> Pelibatan faktor Amerika ini menjadi penting sejak Rusia meninggalkan basis militernya di Cam Ranh Bay, walaupun masih menyisakan kekuatan terbatas. Angkatan Laut AS sendiri memang kemudian rajin melakukan kunjungan ke berbagai negara di kawasan ASEAN untuk memperkuat posisinya di kawasan ASEAN yang sempat ditinggalkan sejak berakhirnya perang Vietnam.<sup>29</sup>

**Faktor Internal.** Faktor internal juga memainkan peran penting dalam pembuatan politik luar negeri Vietnam. Faktor internal ini sangat menonjol perannya terutama dalam penciptaan stabilitas dalam negeri. Tanpa terbentuknya stabilitas dalam negeri tidak mudah bagi Vietnam menjalankan agenda politik luar negeri mereka. Oleh karena itu, pemerintah Vietnam menekankan pentingnya keamanan dalam negeri dalam segenap aspeknya. Walaupun demikian sejak agenda renovasi dicanangkan tahun 1986 pemerintah Vietnam secara bertahap mengurangi cengkeraman politik mereka terhadap warganegara sendiri. Sekalipun demikian, konsepsi ancaman dalam negeri mengalami transformasi sejalan dengan implementasi kebijakan pintu terbuka. Ancaman militer bukan lagi ancaman utama, sebaliknya ancaman non-militer mulai berkembang dan diterima sebagai salah satu bentuk ancaman yang perlu mendapat perhatian penuh.

---

<sup>28</sup>Ninh, hal. 462.

<sup>29</sup>Stein Tonnesson, "Vietnam's Objective in the South China Sea: National or Regional Security?", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Studies*, April 2000, hal. 6.

Ancaman terhadap stabilitas tersebut berupa korupsi yang merajalela di kalangan elit politik. Pemerintahan Republik Sosialis Vietnam tidak mampu mengatasinya. Ancaman lain adalah penyelundupan, kemiskinan yang menyebar luas, serta ketidakmampuan pemerintah mencegah Vietnam sebagai tempat pembuangan sampah dari negara lain.

Persoalan lain yang menghadang Vietnam berasal dari umat Buddha. Walaupun mayoritas penduduk Vietnam beragama Buddha, banyaknya organisasi Buddha menimbulkan persoalan tersendiri bagi pemerintah sosialis Vietnam. Persatuan Vihara Buddha Vietnam (UBCV) dikenal kritis dan memiliki jaringan kerjasama dengan aktifis Vietnam di luar negeri dan organisasi hak azasi manusia internasional. Mereka menuntut kebebasan beragama yang lebih luas. Pemerintah Vietnam menanggapi demonstrasi besar-besaran yang digelar UBCV tahun 1995 dengan menangkap tokoh-tokoh sentralnya.<sup>30</sup> Di samping itu, meningkatnya angka pengangguran, jumlah orang yang tidak memiliki tempat tinggal, ketergantungan pada obat, pelacuran, kenakalan remaja, memburuknya situasi di pedesaan. Sosialisme Vietnam tampaknya harus menghadapi persoalan-persoalan sosial ini sebagai salah satu ancaman potensial bagi kelangsungannya sebagai negara komunis di Asia Tenggara. Lemahnya institusi politik, hukum, dan ekonomi di tengah kekuasaan partai komunis membuat pelayanan yang diberikan pemerintah terhadap rakyat menjadi terbatas. Ketidakpastian hukum sering menciptakan

---

<sup>30</sup>Ninh, hal. 469.

kondisi di mana elit melakukan penyalahgunaan kekuasaan demi kepentingan personal. Kondisi inilah yang menggambarkan ancaman baru bagi pelaksanaan politik luar negeri Vietnam paska Perang Dingin.

Invasi Vietnam ke Kamboja 1977–1991 menguras energi politik dan ekonomi utama Republik Sosialis tersebut. Paska invasi Vietnam mulai menyadari cara berpikir yang lebih realistis menghadapi kenyataan regional dan internasional yang sedemikian kompleks dan menantang. Kondisi ini memaksa pemerintahan sosialis Vietnam untuk segera memupuk hubungan dengan ASEAN yang secara geografis paling dekat dan memang merupakan kumpulan dari negara-negara yang sedang menuju ke kemakmuran. Usaha keras ini memang ada hasilnya dan pada 1995 ASEAN menerima keanggotaan Vietnam.

Sudah barang tentu sebagai negara sosialis yang membutuhkan bantuan asing Vietnam menjadikan Amerika, negara yang pernah dikalahkannya dalam perang Vietnam, sebagai harapan utama guna memperbaiki perekonomiannya. Sejak 1995 hubungan kedua negara mulai membaik dan Vietnam pun membantu mencari dan menemukan orang-orang Amerika yang terlibat dalam peperangan (*missing in action*). Tahun 2000 merupakan salah satu puncak keberhasilan politik luar negeri Vietnam saat presiden Clinton melakukan kunjungan resmi ke Vietnam.<sup>31</sup>

Hubungan Vietnam dengan negara-negara komunis ter-

---

<sup>31</sup>Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*

kemuka juga kembali membaik walaupun Vietnam tak selalu dapat berharap banyak dari sesama negara komunis. Rusia, misalnya, sekalipun berharap untuk tetap memelihara hubungan dengan Vietnam dan masih berhak menggunakan pangkalan militernya hingga 2004, perekonomian Rusia dewasa ini tidaklah sesehat sebagaimana pada era Perang Dingin. Salah satu isu politik luar negeri utama sesudah berakhirnya kolonisasi Kamboja adalah prospek hubungan Vietnam–Cina. Sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Cina selama ratusan tahun, Vietnam dipersepsikan sebagai ancaman utama dari utara. Isu-isu yang mencuat dari hubungan kedua negara adalah perbatasan langsung sepanjang 750 mil, perdagangan lintas batas, kepulauan Paracel yang diduduki Cina, dan konflik atas kawasan di Laut Cina Selatan.<sup>32</sup>

## **MYANMAR**

Konsepsi dan implementasi politik luar negeri Myanmar didominasi junta militer yang berkuasa sejak 1988. Kelompok elit politik dan militer tingkat tinggi, yang dikenal sebagai *State Law and Order Restoration Council (SLORC)*, mendominasi pengembangan wacana tentang politik luar negeri dan keamanan nasional dan tidak memberi ruang bagi kelompok di luar elit untuk berpartisipasi dalam urusan keamanan nasio-

---

*The Struggle for Autonomy*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, hal. 40.

<sup>32</sup>*Ibid*, hal. 41.

nal.<sup>33</sup> Politik luar negeri Myanmar saat ini dipengaruhi oleh beberapa faktor penting.

*Pertama* adalah sejarah. Sejarah Myanmar, dulu disebut Burma, penuh dengan perang yang nyaris tanpa henti. Proses pembentukan Myanmar secara tradisional berlangsung di tengah peperangan antarkelompok. Di samping itu, Myanmar di masa lalu juga berhadapan dengan invasi dari luar yang dilakukan oleh pasukan Mongol, Cina, dan juga Inggris. *Kedua*, pada era modern, Myanmar berhadapan dengan kekuatan imperialis Jepang dan nyaris tak pernah luput dari perang saudara. Kondisi perang terus-menerus ini membuat konsepsi keamanan nasional dipenuhi dengan beban upaya mempertahankan kesatuan nasional dari ancaman dalam dan luar negeri. *Ketiga*, menurut Than adalah geografi. Myanmar dikelilingi oleh lima negara dan dua di antaranya adalah negara raksasa, yakni, India dan Cina. *Keempat*, adalah keragaman etnis, budaya, dan agama walaupun di dalamnya terdapat satu etnis dominan, Bamar, yang merupakan 69% dari seluruh penduduk Myanmar.<sup>34</sup>

Faktor keempat inilah yang paling banyak menyedot energi politik dan ekonomi pemerintah pusat. Upaya pemerintah pusat, yang didominasi oleh etnis Burma, untuk melaku-

---

<sup>33</sup>Tin Maung Maung Than, "Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability", dalam Algappa, hal. 391.

<sup>34</sup>Tin Maung Maung Than, "Myanmar: Military in Charge", dalam Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, hal. 209.

kan Burmaisasi kelompok-kelompok etnis yang ada merupakan sumber utama konflik dan instabilitas domestik. Etnis Burma atau sering disebut juga Bamar adalah kelompok mayoritas di antara etnis-etnis minoritas seperti etnis Karen, Shan, Araknese, Kachin, Chin, dan Mon. Proses asimilasi yang dicanangkan pemerintah pusat mengakibatkan perlawanan fisik dan militer dari etnis-etnis minoritas yang menentang dominasi etnis Bamar. Mereka menentang prospek penghapusan budaya mereka sendiri oleh rejim militer Burma.<sup>35</sup>

Etnis minoritas yang merasa terancam melakukan perlawanan militer melawan aparat militer pemerintah pusat. Suku Karen, misalnya, membentuk Karen National Union (KNU) tahun 1947. Sayap militer KNU adalah Karen National Liberation Army (KNLA). Tahun 1976 beberapa kelompok minoritas bergabung dalam sebuah persekutuan militer, NDF (National Democratic Front). NDF bertujuan untuk membela diri dari tekanan militer pasukan pemerintah Burma. Paska penindasan gerakan demokrasi tahun 1988 muncul kelompok oposisi baru yang merupakan gabungan dari kelompok-kelompok etnis dan kelompok lain yang tidak puas dengan pemerintahan militer Burma. Rejim militer Burma menolak kemenangan Liga Demokrasi Nasional (NLD) pimpinan Aung San Suu Kyi dalam pemilihan tahun 1990.<sup>36</sup> Bahkan kemudian justru menangkap Aung San Suu Kyi bersama aktifis demo-

---

<sup>35</sup>Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues*, Singapore: ISEAS, 2003, hal. 27-28.

<sup>36</sup>Collins, hal. 33.



krasi lain. Walaupun ia mendapatkan hadiah Nobel Perdamaian tahun 1991, ia baru dilepas tahun 1995, ditangkap lagi tahun 2000. Tahun 2002 rejim militer membebaskannya hanya untuk menangkapnya kembali tahun 2003.

Elit politik SLORC terobsesi oleh keinginan untuk selalu memelihara dan mempertahankan persatuan dan kedaulatan negara di atas segala-galanya. SLORC tidak mentolerir pandangan alternatif terhadap konsep dasar keamanan Myanmar. Dengan sendirinya, keyakinan politik ini menutup pintu bagi kelompok oposisi yang menghendaki keterbukaan politik. Sebagai akibatnya, kelompok oposisi cenderung bergerak di bawah tanah atau berjuang di luar negeri. Bagi oposisi yang melakukan kegiatan terbuka di dalam negeri harus berhadapan dengan rejim Myanmar yang menentang semua bentuk oposisi demi kesatuan bangsa sebagaimana dianut oleh para elit SLORC. Aung San Suu Kyi, pemimpin terkemuka Liga Demokrasi Nasional (NLD), adalah korban tangan besi SLORC yang tidak ragu-ragu menyatakan peran sentral militer dalam urusan politik dan pemerintahan. Rejim SLORC menganggap Aung San dan kegiatan politiknya sebagai ancaman bagi kesatuan dan kedaulatan negara. Oleh karena itu, Aung San Suu Kyi adalah target utama pemerintahan militer Myanmar.

Ancaman lain berasal dari kelompok pengacau bersenjata dan yang paling kuat di antara berbagai kelompok bersenjata tersebut adalah gerakan komunis. Walaupun sejak 1989 kelompok ini mengambil jalan damai dan bekerjasama dengan SLORC untuk menyelesaikan berbagai perbedaan pendapat

antara kedua kelompok tersebut. Jalan perdamaian ini akhirnya juga menjadi pilihan bagi kelompok-kelompok bersenjata yang berada di wilayah perbatasan Myanmar-Thailand.<sup>37</sup>

Negara tetangga adalah potensi ancaman lain dalam pandangan para elit SLORC. Cina sebagai negara besar cenderung dianggap sebagai sekutu terdekat SLORC dan hubungan politik dan perdagangan di antara kedua negara memang terus membaik. Demikian pula hubungan perdagangan antara Myanmar dan India juga terus berkembang. Baik Cina, India, maupun Bangladesh bukanlah negara tetangga yang dianggap berpotensi menjadi ancaman Myanmar pada saat ini.

Thailand, sebaliknya, sempat menjadi ancaman potensial karena negara Gajah Putih tersebut di masa lalu menjadikan kelompok-kelompok anti-Yangon sebagai "kawasan penyangga" sistem keamanan perbatasannya. Akan tetapi, potensi ancaman Thailand berkurang sejak Perdana Menteri Thailand, Banharn Silpaarcha berkunjung ke Myanmar tahun 1996. Kunjungan ini berdampak positif bagi hubungan kedua negara, khususnya hubungan militer kedua yang semula bermusuhan. Perbaikan hubungan ini makin meningkat dengan tumbuhnya hubungan persaudaraan militer kedua negara. Bahkan Thailand merupakan investor asing terbesar ketiga.

Ancaman eksternal yang paling dirasakan Myanmar justru muncul dari tekanan negara-negara Barat yang menuntut pelepasan para tahanan politik yang menentang SLORC, khususnya, Aung San Suu Kyi. Myanmar menganggap bentuk-

---

<sup>37</sup>Than, hal. 401-402.

bentuk tuntutan eksternal seperti penghormatan hak azasi manusia, demokratisasi, dan lingkungan hidup merupakan ancaman eksternal lebih potensial dibandingkan dengan ancaman negara tetangga yang relatif dapat dikendalikan.

Berdasarkan gambaran dari potensi ancaman di atas Myanmar mengembangkan politik luar negeri yang mengarah pada pemeliharaan kesatuan bangsa dan integritas wilayah. Walaupun rejim SLORC menutup pintu bagi partisipasi politik, di tingkat regional Myanmar berusaha terlibat lebih banyak khususnya pada dinamika ASEAN. Untuk mendukung harapan tersebut pada pertengahan 1995 Myanmar menandatangani Treaty of Amity and Cooperation. Pada tahun berikutnya Myanmar mendapatkan status sebagai pengamat dan pada 1997 resmi tercatat sebagai anggota ASEAN. Keanggotaan ASEAN tidak mengubah watak otoriter rejim Myanmar. Sejak 1997 hingga 2003 rejim Myanmar beberapa kali melepas dan menahan kembali Suu Kyi dan membuat para pemimpin ASEAN kecewa. Perdana Menteri Malaysia Mahathir Muhammad bahkan sempat mengungkapkan rasa kekecewaannya yang dalam saat menyatakan bahwa jika Myanmar terus-menerus mempermalukan ASEAN bukan tidak mungkin bahwa Myanmar akan disingkirkan dari keanggotaannya.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Weatherbee, hal. 230.

## ASEAN, AMERIKA, CINA, JEPANG, DAN AUSTRALIA

HUBUNGAN internasional di Asia Tenggara tidak dapat dilepaskan dari konflik dan kompetisi kubu Barat di bawah Amerika dan kubu Timur di bawah Uni Soviet. Di tengah persaingan kedua negara adidaya ini pula ASEAN lahir dan menjadi kuat. Sampai dengan berakhirnya PD II negara-negara kolonial Eropa dan Asia secara bergantian membentuk dan memengaruhi hubungan internasional di Asia Tenggara. Sejak PD II berakhir Asia Tenggara adalah subsistem dari tatanan global yang di situ Amerika, Uni Soviet dan China menjadi pembentuk utama dinamika hubungan internasional di kawasan ini.<sup>1</sup> ASEAN sendiri dibentuk, antara lain, sebagai usaha institusional negara-negara di Asia Tenggara untuk menumbuhkan dan mengembangkan otonomi regional mengingat besarnya dampak negatif dari ketergantungan berlebih-

---

<sup>1</sup>Muthiah Alagappa, "The Major Powers and Southeast Asia," *International Journal*, 44, (Summer 1989).

an terhadap negara-negara besar. Negara-negara di kawasan Asia Tenggara berusaha menghindari dari jepitan persaingan keras antara Uni Soviet, yang berambisi menyebarkan komunisme ke kawasan tersebut, dan Amerika Serikat yang bersemangat untuk menghalau pengaruh komunisme.

### **Politik Luar Negeri Amerika terhadap Asia Tenggara**

Sesudah PD II kehadiran Amerika di kawasan Asia Tenggara sangat menonjol dibandingkan dengan negara-negara besar lain. Sesungguhnya lebih tepat dikatakan bahwa kehadiran Amerika sangat dominan di kawasan ini. Di kawasan ini terdapat dua titik konsentrasi kekuatan militer Amerika yang membuat sebagian besar negara-negara di Asia Tenggara cenderung pro-Barat dan anti-komunis. Konsentrasi pertama berada di Philipina di mana terdapat tidak kurang dari dua ratus basis angkatan udara dan angkatan laut Amerika dalam ukuran besar maupun kecil. Kehadiran militer Amerika di Philipina dilindungi oleh Perjanjian Basis Militer (the Military Bases Agreements) yang disepakati pemerintah Amerika dan Philipina tidak lama setelah Philipina mendapatkan kemerdekaannya.<sup>2</sup> *Collective Defence Treaty for Southeast Asia* yang ditandatangani di Manila tahun 1954 kembali memper-

---

<sup>2</sup>David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1988. Salvadore E. Lopez, "The Foreign Policy of the Republic of the Phillipines," dalam *Government and Politics of the Phillipines*, diedit oleh Raul de Guzman and Mila A. Reforma, Singapore: Oxford University Press, 1988, hal. 241-264.

kuat kehadiran Amerika di Asia Tenggara. *Collective Defence Treaty* atau *the Manila Pact* melibatkan lebih banyak negara di luar Asia Tenggara (Amerika, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Thailand, dan Philipina) karena memang dibentuk sebagai reaksi negara-negara Barat (*containment policy*) terhadap kemungkinan perluasan pengaruh Vietnam komunis. Tidak cukup dengan mobilisasi dukungan negara-negara Barat, Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) pun dibentuk tahun berikutnya.<sup>3</sup> SEATO sangat berbeda dengan NATO karena lebih mengutamakan mekanisme konsultasi bagi para anggotanya. Meskipun demikian, lewat SEATO Amerika lebih mudah meningkatkan pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara. SEATO merupakan justifikasi Amerika untuk mendukung gerakan anti-komunis yang merupakan garis ideologi pemerintahan non-komunis Vietnam Selatan di Saigon. Tahun 1962 Amerika mengubah isi *the Manila Treaty* untuk memungkinkan Amerika mendukung Thailand menghadapi ancaman komunis Lao. Perubahan ini merupakan cikal-bakal perjanjian keamanan Amerika-Thailand. Pada awal dekade 60-an pemerintah Amerika juga mulai menyadari bahwa Vietnam Selatan mustahil mampu menghadapi Vietnam Utara. Presiden Kennedy yang kemudian diikuti oleh Lyndon B. Johnson memutuskan untuk melibatkan diri dalam perang Vietnam yang berlangsung lebih dari satu dekade. Nixon, yang diuntungkan oleh gerakan anti-perang Vietnam di Ame-

---

<sup>3</sup>Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum, the Adelphi Paper* no. 302, International Institute for Strategic Studies, 1996, hal. 9.

rika, menggantikan Johnson dengan harapan besar menghentikan perang Vietnam yang menelan korban sangat besar di kedua belah pihak. Pertikaian Cina vs Uni Soviet dimanfaatkan Nixon dengan melakukan kunjungan ke Beijing tahun 1972. Melunaknya sikap Amerika terhadap komunis Cina berlanjut dengan berkurangnya dukungan terhadap Saigon. Tahun 1975 Saigon akhirnya jatuh di tangan Vietnam Utara dan diubah namanya menjadi Ho Chi Minh City.<sup>4</sup>

Kekalahan Amerika dalam perang Vietnam berakibat pada berkurangnya peran Amerika di kawasan Asia Tenggara. Keadaan bahkan terus berkembang hingga berakhirnya era Perang Dingin. Pengaruh Amerika dalam bidang politik dan keamanan mulai pudar karena negara-negara ASEAN tidak sepenuhnya membutuhkan Amerika dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi.<sup>5</sup> ARF menjadi arena utama bagi ASEAN untuk membahas isu-isu keamanan tanpa harus menjadi bagian dari perjanjian keamanan dengan Amerika, walaupun beberapa negara tetap mempertahankan perjanjian keamanan bilateral (Philipina dan Thailand). Kemunduran peran politik-militer Amerika paling menonjol ditandai dengan penutupan pangkalan angkatan laut Amerika di Subic Bay dan pangkalan udara di Clark base.

---

<sup>4</sup>Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, hal. 64-65.

<sup>5</sup>Richard J. Ellings and Sheldon W. Simon (eds), *Southeast Asian Security in the New Millenium*, Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 1996, hal. 7.

Menarik untuk dicatat bahwa, sekalipun kekalahan Amerika dalam perang Vietnam memaksa Amerika untuk mengurangi keterlibatannya di Asia Tenggara, negara-negara ASEAN tampaknya justru tertarik untuk meningkatkan kerjasama militer dengan Amerika. Sebagai misal, dua tahun sebelum basis militer AS di Philipina ditutup, Singapura justru menandatangani MOU untuk menyediakan fasilitas bagi angkatan udara Amerika. Tahun 1992 Singapura bahkan menyediakan diri untuk menerima relokasi fasilitas logistik Angkatan Laut Amerika di Subic Bay. Kebijakan ini dikritik oleh Malaysia walaupun di kemudian hari diketahui bahwa Malaysia sendiri telah menjadikan pangkalan udara Subang untuk memfasilitasi angkatan udara Amerika. Sedangkan Indonesia yang paling keras menentang keterlibatan asing di ASEAN justru menyediakan pelabuhan Surabaya untuk memperbaiki kapal-kapal Amerika.<sup>6</sup> Bahkan tahun 1999 Philipina kembali melibatkan Amerika dalam sistem keamanannya melalui Visiting Officers Agreement.

Daya tarik Amerika bagi ASEAN tampaknya merupakan strategi ASEAN untuk menghadapi kemajuan Cina yang semakin agresif. Hasil penelitian pada pertengahan dekade 90-an menunjukkan bahwa tidak semua negara ASEAN sepenuhnya mendukung kehadiran Amerika di Asia Tenggara. Singapura bersama dengan Jepang dan Taiwan merupakan

---

<sup>6</sup>Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 168.



tiga negara yang paling bersemangat mendukung kehadiran Amerika di Asia. Amerika dipercaya sebagai jaminan untuk mencegah secara dini kemungkinan penggunaan kekuatan militer untuk menciptakan instabilitas di kawasan Asia. Sementara Indonesia, Malaysia, dan Cina adalah tiga negara yang tidak terlalu bersemangat menerima kehadiran Amerika di ASEAN. Walaupun ketiga negara ASEAN ini tidak menolak kehadiran Amerika tapi mereka menunjukkan keraguan tentang manfaat sesungguhnya kehadiran Amerika di kawasan Asia Tenggara. Para pakar kawasan mempersoalkan sejauh mana Amerika akan mampu menangkal pergolakan militer di kawasan mengingat berkurangnya kehadiran militer Amerika di Asia.<sup>7</sup>

Akan tetapi, citra Amerika di Asia Tenggara berubah total setelah presiden Bush melancarkan kampanye anti-teror. Setelah tahun 2001 kehadiran Amerika di Asia Tenggara berubah secara dramatis. Hubungan Amerika dengan ASEAN sepenuhnya ditentukan sikap negara-negara ASEAN terhadap terorisme. Negara-negara yang mendukung penuh kampanye Amerika mendapatkan manfaat besar dalam bentuk peningkatan kerjasama militer yang difokuskan pada perang melawan teror. Sementara negara ASEAN yang tidak tegas mendukung kampanye Amerika harus menghadapi resiko berbagai tekanan diplomatik.

---

<sup>7</sup>Ellings and Simon, hal. 223.

## **Politik Luar Negeri Cina terhadap ASEAN**

Hubungan Cina dan ASEAN ditandai dengan kecurigaan satu sama lain pada awalnya. Cina menganggap kehadiran ASEAN dalam politik regional di dekade 60-an sebagai bentuk lain dari ancaman Barat terhadap Cina komunis. Sebagian anggota ASEAN memang merupakan anggota dari organisasi keamanan regional yang dibentuk dan dikendalikan oleh Amerika dan Inggris (*Collective Defence Treaty, SEATO, Five Power Defence Arrangement*). Sementara itu, negara-negara ASEAN juga mencurigai Cina sebagai induk dari gerakan komunis di Asia Tenggara. Lebih dari itu, mayoritas penduduk negara-negara ASEAN sendiri adalah Muslim dan Kristen sementara Cina komunis ateis. Banyaknya Cina perantauan yang sukses di negara-negara ASEAN menambah daftar kecurigaan ASEAN terhadap Cina atas kemungkinan gerakan politik orang-orang Cina perantauan tersebut. Tidak mengherankan jika ideologi dan agama menjadi penghalang hubungan ASEAN dan Cina pada awalnya.<sup>8</sup> Hingga dekade 70-an Cina tidak menarik perhatian negara-negara ASEAN sebagai model yang dapat ditiru, walaupun barang-barang produk Cina sudah memasuki pasar Asia Tenggara.

### **Awal Perubahan**

Titik perubahan hubungan ASEAN–Cina dimulai setelah

---

<sup>8</sup>Reuben Mondejar and Wai Lung Chu, "ASEAN–Cina Relations: Legacies and Future Directions", dalam Ho Khai Leong and Samuel C. Y. Ku (eds), *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges*, Singapura: ISEAS, 2005, hal. 217.

Deng Xiou Ping melancarkan reformasi politik ekonominya. Sejak akhir dekade 70-an Deng membuat Cina mulai terbuka dengan dunia luar dan mulai membuka pintu bagi investasi asing. Kunjungan presiden Nixon ke Beijing tahun 1972 sesungguhnya sudah merupakan isyarat bakal terjadinya perubahan politik luar negeri Cina. Penarikan pasukan Amerika dari Vietnam tahun 1975 menandai perubahan perimbangan kekuasaan di Asia. ASEAN sesungguhnya mengkhawatirkan ancaman Cina sepeninggal Amerika yang mulai meninggalkan ASEAN sejak kejatuhan Saigon. Sampai dengan tahun 1990-an hanya beberapa negara ASEAN yang telah membuka hubungan diplomatik resmi dengan Cina. Beberapa negara ASEAN lain menjalin hubungan dagang dengan Cina melalui negara ketiga, Hong Kong.

Sejak akhir dekade 70-an Cina mulai mendekati ASEAN dengan mengurangi dukungan terhadap gerakan komunis di negara-negara ASEAN. Upaya pertama dilakukan dengan menutup Radio Rakyat Thailand di propinsi Yunan tahun 1979. Kebijakan ini mengurangi pengaruh Cina terhadap gerakan komunis di Thailand. Tahun 1983 Cina kembali menutup siaran radio komunis (Suara Demokrasi Malaya).<sup>9</sup> Penutupan ini merupakan langkah-langkah awal yang diambil Cina untuk membuka hubungan dengan ASEAN dan sekaligus mengimbangi kehadiran Uni Soviet yang mendukung invasi Vietnam

---

<sup>9</sup>N. Ganesan, "ASEAN's Relations with Major External Powers", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 22, Issue 2, August 2000, hal. 8.

ke Kamboja.

Kunjungan Perdana Menteri Li Peng ke Thailand tahun 1988 menandai babak baru hubungan Cina-ASEAN. Dalam kunjungan ini Li Peng menjelaskan kebijakan dasar Cina terhadap ASEAN berupa upaya untuk memperbaiki dan mengembangkan hubungan Cina-ASEAN. Tahun berikutnya Cina secara resmi membubarkan Partai Komunis Malaysia dan Partai Komunis Thailand di sebuah wilayah di Thailand. Manuver ini memperkuat keyakinan ASEAN bahwa Cina memang benar-benar serius dalam upayanya mendekati ASEAN. Indonesia menanggapi kebijakan Cina ini dengan membuka kembali hubungan diplomatik dengan Cina pada Agustus 1990 dan diikuti Singapura pada November 1990. Singapura sangat menghormati Indonesia sehingga hanya bersedia membuka hubungan diplomasi dengan Cina setelah Indonesia lebih dahulu melakukannya.

Pada Juli 1991 Menteri Luar Negeri Cina Qian Qichen menghadiri pembukaan ASEAN Ministerial Meeting ke 24. Cina memanfaatkan momen ini untuk menyampaikan niatnya bekerjasama dengan ASEAN yang ditanggapi positif oleh ASEAN dengan memberikan status Mitra Konsultasi kepada Cina. Terobosan ini dimanfaatkan Cina untuk segera meningkatkan hubungan dengan ASEAN. Pada Juli 1996 Cina akhirnya mendapatkan status penuh sebagai Mitra Dialog.<sup>10</sup>

Walaupun ASEAN bersedia menerima Cina sebagai Mitra

---

<sup>10</sup>Saw Swee-Hock, Sheng Lijun and Chin Kin Wah, "An Overview of ASEAN-Cina Relations", dalam Saw Swee-Hock, Sheng

Dialog bukan berarti bahwa tak ada masalah dalam hubungan tersebut. Indonesia dikenal sangat sulit menjalin kembali hubungan dengan Cina karena alasan etnis dan kudeta komunis di Indonesia tahun 1965. Sementara itu bagi Vietnam, yang diberi “pelajaran” dalam bentuk agresi Cina ke Vietnam tahun 1979 tetap menganggap Vietnam sebagai ancaman potensial. Persepsi negatif ini diperumit oleh pendudukan Cina atas Kepulauan Paraced tahun 1974 dan konflik angkatan laut atas klaim Kepulauan Spratly tahun 1988. Konflik Cina-Philipina atas kepulauan Mischief Reef juga menambah kuat gelombang anti-Cinaisme sejak akhir pertengahan Dekade 90-an. Sekalipun demikian, karena alasan etnis, Malaysia dan Singapura tidak sekuat negara ASEAN lain dalam menanggapi agresivitas Cina dalam kaitan dengan klaim perbatasan wilayah. Myanmar bahkan memiliki hubungan khusus dengan Cina. Hubungan perdagangan dan akses Cina ke kawasan pantai dan lepas pantai di teluk Bengal membuat Myanmar lebih dekat dengan Cina dibanding negara anggota ASEAN lain.<sup>11</sup>

Akan tetapi, ASEAN tetap konsisten untuk mengembangkan kerjasama dengan Cina dengan mempertimbangkan posisi strategis dan potensi pasarnya yang sedemikian besar. Tahun 1994 Cina diterima ASEAN dalam pertemuan ASEAN Regional Forum. Perkembangan ini membuka peluang bagi kedua

---

Lijun, Chin Kin Wah (eds), *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, hal. 1-2.

<sup>11</sup>N. Ganesan, hal. 18.

pihak untuk membicarakan isu-isu keamanan secara kelembagaan dan bersifat langsung. Cina juga mulai terlibat dalam pertemuan ASEAN+3 pada 1997, pertemuan ini sangat penting bagi Cina karena mempercepat pendekatan dengan ASEAN yang sangat diharapkan. Pertemuan Puncak ASEAN-Cina akhirnya berlangsung dalam Pertemuan Puncak ASEAN tahun 2003. Dalam pertemuan ini kedua belah pihak menandatangani Kerangka Kesepakatan Kerjasama Ekonomi ASEAN-Cina. Kesepakatan ini merupakan persiapan Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-Cina yang diharapkan akan terealisasi dalam waktu 10 tahun.<sup>12</sup>

### **Dinamika Hubungan Cina-ASEAN**

Kebangkitan Cina dalam bidang ekonomi dan persenjataan sepanjang dekade 1990-an menimbulkan berbagai macam tanggapan di kalangan ASEAN. Walaupun secara ekonomi Cina menjadi semakin menantang, pada saat yang sama Cina juga tampak muncul sebagai "ancaman" bagi ASEAN. Itulah sebabnya, walaupun pada awal 1990-an Indonesia dan Singapura membuka kembali hubungan diplomasi dengan Cina, mereka juga dengan cepat membuka pintu kerjasama dengan Amerika dalam bentuk penyediaan basis militer terbatas. Sekalipun demikian, sikap ASEAN ini tidak menyurutkan langkah Cina untuk tetap bergerak ke selatan guna mendapatkan lebih banyak teman kalau bukan pengaruh. Sudah barang tentu upaya mendekati ASEAN ini didasarkan

---

<sup>12</sup>Mondejar and Chu, hal. 218.

pada pertimbangan masak-masak. Sesudah berakhirnya Perang Dingin dan sudah tentu dengan memerhatikan kondisi regional Cina tampaknya berjalan mantap sebagaimana dinyatakan dalam pernyataan politik wakil presiden Hu Jianto dalam sebuah pertemuan di Indonesia yang diselenggarakan oleh Indonesia Council of World Affairs. Dalam pertemuan tersebut Hu Jianto menyatakan bahwa konsepsi keamanan Cina menekankan persamaan, dialog, dan kerjasama untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain. Untuk itu diperlukan rasa hormat satu sama lain, kerjasama timbal-balik, konsensus dan kerjasama dan menghindari pemaksaan kehendak seseorang pada orang lain.<sup>13</sup>

Sebagai realisasi dari konsepsi baru kebijakan luar Cina terhadap ASEAN di atas Cina menjadikan dekade akhir abad ke-20 sebagai dekade “pembinaan hubungan baik” dengan ASEAN. Sepanjang periode ini Cina menandatangani dokumen bilateral maupun kolektif dengan ASEAN.

Di samping itu, Cina juga meningkatkan hubungan dagang dengan ASEAN. Di antara negara ASEAN, Singapura merupakan rekanan dagang terbesar diikuti oleh Indonesia, Malaysia, dan Philipina. Dewasa ini, atau sesudah krisis keuangan Asia, Cina mulai meningkatkan investasinya ke

---

<sup>13</sup>Chulacheeb Chinwanno, “The Dragon, the Bull, and the Ricetalks: The Role of China and India in Southeast Asia, dalam Saw Swee-Hock, Sheng Lijun, Chin Kin Wah (eds), *ASEAN – China Relations: Realities and Prospects*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, hal. 154.

ASEAN.<sup>14</sup> Hubungan dagang Cina–ASEAN ini ditingkatkan dalam bentuk perjanjian ASEAN–China Free Trade Area tahun 2001. Dalam tahun berikutnya disepakati bahwa perdagangan daging, produk ikan, dan tumbuh-tumbuhan akan dibebaskan mulai tahun 2004. Sementara tarif dan produk lain akan dihapuskan secara bertahap hingga terealisasinya FTA tahun 2015.<sup>15</sup>

### **Masa Depan Hubungan Cina – ASEAN**

Pergantian kepemimpinan Cina dari generasi ketiga ke generasi keempat pada 2003 ditandai munculnya Hu Jintao sebagai Sekretaris Jendral Partai Komunis Cina menggantikan Jiang Zemin. Peralihan tongkat kepemimpinan ini juga berlangsung di tingkat perdana menteri yang di sini Wen Jiabao menggantikan Zhu Rongji sebagai perdana menteri Cina. Pergantian ini tidak mengurangi niat Cina untuk meningkatkan hubungan dengan ASEAN.

Sementara itu bagi ASEAN, Cina adalah pasar raksasa bagi produk yang dihasilkan ASEAN. Namun pada saat yang sama Cina adalah ancaman dengan meningkatnya kekuatan militer Cina dalam lima belas tahun terakhir yang tidak mungkin diimbangi oleh ASEAN. Oleh karena itu, sekalipun ASEAN bersemangat untuk meningkatkan hubungan dagang dengan Cina tetapi senantiasa selalu awas terhadap tujuan Cina sebenarnya, dan untuk memperkuat kewaspadaan terse-

---

<sup>14</sup>Chinwanno, hal. 156.

<sup>15</sup>Chinwanno, hal. 157.



but ASEAN membuka pintu kerjasama militer dengan Amerika. Sudah barang tentu Cina menyadari sepenuhnya sikap ganda ASEAN ini mengingat besarnya pengaruh ekonomi dan militer Cina baik di tingkat regional maupun global.

Untuk mendapatkan manfaat semaksimal mungkin dari *booming* ekonomi Cina tanpa harus menyinggung perasaan Cina yang sadar akan "sikap mendua" ASEAN, maka ASEAN melancarkan politik luar negeri yang mampu menjaga keseimbangan dengan Cina, Amerika, dan Jepang. Menurut Chien Peng Chung, ASEAN menerapkan strategi "tidak memihak" (*fence straddling* atau *hedging*) dalam menghadapi persoalan-persoalan genting dalam hubungan ASEAN-Cina.<sup>16</sup>

**Konflik Spratly Island.** Konflik yang berkembang antara Cina dan negara-negara ASEAN lebih banyak melibatkan Philipina dan Vietnam. Kedua negara ini terlibat konflik dengan Cina karena Cina dengan sengaja menampakkan diri dalam perairan atau kawasan di sekitar Spratly Island yang diklaim oleh Philipina maupun Vietnam. Sementara itu, konflik Cina-Vietnam telah berlangsung sejak Cina menyebut invasinya ke Vietnam tahun 1979 sebagai "pelajaran" yang diberikannya kepada Vietnam. Brunei, Indonesia, dan Malaysia memilih perluasan kerjasama ekonomi daripada mempersoalkan klaim wilayah masing-masing negara dengan Cina. Akan tetapi pada saat yang sama Malaysia dan Indonesia memberi tempat bagi

---

<sup>16</sup>Chien peng Chung, "Southeast Asia-China Relations: Dialectics of 'Hedging and Counter Hedging'" dalam *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapura: ISEAS, 2004, hal. 37.

militer Amerika berupa fasilitas terbatas bagi transportasi udara dan laut Amerika.

Sebaliknya, Cina memandang konflik di Spratly Islands bukan sebagai halangan untuk meningkatkan kerjasama dengan ASEAN. Sekalipun Cina setuju untuk membicarakan konflik kawasan tersebut dalam konteks ASEAN, menentang campur tangan negara non-ASEAN untuk ikut campur dalam urusan tersebut. Cina justru menekankan pentingnya membangun kawasan tersebut.<sup>17</sup> Walaupun ajakan Cina ini tidak mudah diwujudkan karena klaim-klaim atas kawasan tersebut hingga kini tidak sepenuhnya terselesaikan. Kawasan Spratly Islands tampaknya akan tetap menjadi batu sandungan bagi hubungan Cina-ASEAN sebagaimana posisi Amerika yang akan tetap membayangi potensi perluasan pengaruh Cina di kawasan ASEAN.

**Hubungan Cina-Taiwan.** Hubungan Cina-Taiwan yang fluktuatif menuntut sikap fleksibel dari ASEAN. Sikap resmi ASEAN terhadap hubungan kedua negara tersebut adalah hanya mengakui satu Cina. Dalam pandangan ASEAN konflik kedua negara adalah urusan dalam negeri mereka, oleh karena itu ASEAN tidak akan ikut campur di dalamnya. Sekalipun demikian, bukan berarti ASEAN mengabaikan keberadaan Taiwan. Kepentingan ekonomi ASEAN mendorongnya untuk tetap memelihara hubungan dengan Taiwan sejauh tidak menimbulkan kritik dari Cina daratan yang cenderung peka terhadap isu-isu hubungan Cina-Taiwan.

---

<sup>17</sup>Chung, hal. 40.

ASEAN cenderung menjaga stabilitas hubungan kedua negara untuk mencegah munculnya perang antara Cina dan Taiwan. Provokasi terhadap stabilitas hubungan saat ini akan memicu pecahnya perang Cina-Taiwan yang pada akhirnya mengundang keterlibatan Amerika di dalamnya. Perang Cina vs Amerika akan mengguncang ekonomi-politik ASEAN yang sudah tentu akan sangat merugikan masa depan ASEAN sebagaimana krisis finansial tahun 1997. Di samping itu, instabilitas di selat Taiwan dengan sendirinya juga akan merusak keamanan jalur minyak di Laut Cina Selatan yang dilewati kapal-kapal tanker minyak pensuplai kebutuhan energi Jepang. Ancaman terhadap perekonomian Jepang pada akhirnya juga akan merugikan ASEAN.

**Faktor Amerika dan Jepang.** Sebagaimana telah dinyatakan di depan bahwa kedekatan ASEAN dengan Amerika adalah upaya ASEAN untuk memagari peluang perluasan pengaruh Cina di ASEAN. Cina menyadari sikap ASEAN dan mengkritik kerjasama militer Amerika dan negara-negara ASEAN. Cina mempersoalkan latihan militer Amerika-Philipina (*Balikatan*), Amerika-Thailand (*Golden Cobra*), kehadiran tentara Amerika di Philipina untuk membantu tentara Philipina menghadapi Abu Sayyaf.<sup>18</sup> Keterlibatan Jepang dalam kampanye antiteror yang dicanangkan Amerika meningkatkan aktifitas militer Jepang sebagaimana tecermin pada keterlibatan Pasukan Bela Diri Jepang (*Japan Self-Defence Force*) dalam operasi militer Amerika di Iraq, walaupun tidak berada di garis

---

<sup>18</sup>Chung, hal. 43.

depan. Perkembangan ini sudah tentu meningkatkan kekhawatiran Cina.

**Regionalisme Ekonomi.** Sering dengan semakin meningkatnya hubungan Cina-ASEAN, hubungan ekonomi Cina-ASEAN pun terus berkembang. Hubungan Cina dan ASEAN sebelum krisis ekonomi yang melanda ASEAN tahun 1997 telah mulai meluas pada forum ASEAN+3 dan Cina-ASEAN Free Trade Agreement. Sesudah krisis ekonomi Cina justru meningkatkan keterlibatannya dalam perekonomian ASEAN melalui pemberian bantuan bagi ASEAN lewat IMF maupun pemberian langsung ke Thailand. Akhir tahun 2002 Cina menghapus hutang-hutang Pnomh Penh. Krisis SAR tahun 2003 tidak mengurangi pertumbuhan perdagangan Cina-ASEAN. Sementara ASEAN merupakan pasar bagi produk Cina seperti tekstil, barang-barang konsumen, sepeda motor, dan barang elektronik. ASEAN juga merupakan kawasan menarik bagi para turis asal Cina. Lebih dari dua juta turis Cina mengunjungi negara-negara ASEAN sepanjang tahun 2000.<sup>19</sup>

Sekalipun demikian perlu digarisbawahi bahwa peningkatan kerjasama ini sudah tentu diharapkan Cina akan mampu menciptakan dukungan negara-negara ASEAN terhadap kasus Spratly Islands, Taiwan, dan mendorong lebih banyak investasi ASEAN ke Cina daratan. Cina juga berharap, kedekatan Cina dengan ASEAN mampu mengimbangi peran Amerika dan Jepang di Asia Tenggara.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Chung, hal. 49.

<sup>20</sup>Chung, hal. 50.

## **Politik Luar Negeri Jepang Terhadap ASEAN**

Dibandingkan dengan bangsa-bangsa Barat (Belanda, Perancis, Spanyol, Portugis, dan Amerika) Jepang belum terlalu lama menjalin hubungan dengan negara-negara di Asia Tenggara yang merupakan kawasan di mana negara-negara inti ASEAN berada. Sekalipun demikian, Jepang adalah satu-satunya negara yang pernah menjajah negara-negara Asia Tenggara walaupun hanya bertahan kurang dari empat tahun. Oleh karena itu, sekalipun dalam ingatan bangsa-bangsa Asia Tenggara Jepang adalah mantan negara penjajah tetapi Jepang gagal menanamkan pengaruh budayanya di kawasan Asia Tenggara.<sup>21</sup>

Asia Tenggara di masa kekaisaran Jepang sebelum kalah dalam peperangan melawan sekutu adalah kawasan selatan atau Nantoku dalam bahasa Jepang. Dalam ingatan bangsa-bangsa Asia Tenggara, Jepang yang mengaku sebagai saudara tua adalah negara penjajah setelah bangsa-bangsa Eropa lebih dahulu menjajah negara-negara di kawasan ini. Thailand adalah perkecualian sebagai satu-satunya negara yang beruntung bebas dari penjajahan Barat maupun Jepang. Sangat sulit melepaskan ingatan Jepang selaku penjajah dalam pikiran orang-orang Asia Tenggara hingga saat ini. Bahkan era penjajahan Jepang masih meninggalkan sisanya dalam bentuk tuntutan

---

<sup>21</sup>Charles E. Morrison, "Southeast Asia and U.S.-Japan Relations", dalam *The United States, Japan, and Asia: Challenges for U.S. Policy*, Gerald E. Curtis (ed), New York: W.W. Norton & Company, 1994, hal. 145.

wanita-wanita Asia Tenggara yang dijadikan sebagai penghibur (*jugun ianfu*) di masa pendudukan Jepang. Di samping itu, orang-orang Asia Tenggara yang sempat mengalami masa penjajahan Jepang nyaris tidak mungkin melupakan penderitaan mereka saat berada dalam penjajahan Jepang yang sedemikian kejam dan brutal. Perilaku kejam Jepang di masa PD II tidak hanya dirasakan dan diingat oleh negara-negara Asia Tenggara tetapi juga masih membayangi ingatan masa lalu bangsa Cina dan Korea Selatan. Oleh karena itu, setiap kali Perdana Menteri Jepang mengunjungi kuil Yasukuni, yang merupakan monumen pahlawan perang Jepang, selalu menimbulkan amarah di kalangan para pejabat dan generasi muda Cina dan Korea hingga saat ini. Tanggapan ini menunjukkan dengan jelas betapa Jepang tetap dikenang sebagai negara penjajah yang jahat dan sulit dimaafkan walaupun pemerintah Jepang selalu berusaha untuk menghilangkan masa lalu tersebut dengan berbagai cara, antara lain, dengan tetap menaati konstitusi yang melarang Jepang mempersenjatai diri. Dalam konteks seperti inilah Jepang mengembangkan politik luar negeri terhadap Asia Tenggara. Secara umum politik luar negeri Jepang terhadap Asia Tenggara dapat dilihat berdasarkan pemikiran-pemikiran dasar Perdana Menteri Jepang. Pemikiran-pemikiran dasar tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga doktrin utama, yakni, "Doktrin Yoshida", "Doktrin Fukuda", dan "Doktrin Miyazawa". Ketiga doktrin inilah yang menentukan dan membentuk hubungan Jepang dan Asia Tenggara. Perbedaan ketiganya mengalami perubahan sejalan dengan perubahan konteks regional dan internasional yang

melingkupi dinamika politik luar negeri Jepang.

### **Doktrin Yoshida**

Politik luar negeri Jepang paska PD II terhadap Asia pada umumnya dan Asia Tenggara khususnya lebih banyak ditentukan oleh kepentingan ekonomi Jepang. Selama empat puluh tahun pertama sejak bom atom dijatuhkan ke Nagasaki dan Hiroshima politik luar negeri Jepang ditentukan secara langsung dan tidak langsung oleh pemikiran-pemikiran dasar Perdana Menteri Shigeru Yoshida (1946-1954).

Kehancuran Jepang paska PD II menjadikan urusan pembangunan ekonomi menempati urutan pertama dalam pemikiran para pengambil keputusan luar negeri Jepang. Sebagai Perdana Menteri pertama paska PD II Yoshida menjadikan perbaikan dan pembangunan ekonomi tema sentral dalam menjalankan misi politik luar negeri Jepang. Pengalaman perang melawan sekutu juga membuat Yoshida sangat berhati-hati dalam menetapkan prioritas politik luar negerinya. Oleh karena itu, walaupun Amerika mendorong Jepang ikut serta dalam perjanjian keamanan kolektif di Asia sebagian dari strategi Amerika selama Perang Dingin, sebagaimana dilakukan Amerika dalam pembentukan NATO, Yoshida menolak ajakan tersebut karena tidak sejalan dengan tema sentral politik luar negeri Jepang paska PD II yang terfokus pada pembangunan ekonomi dalam negeri. Setiap kali Amerika mengajak Jepang untuk terlibat dalam perjanjian keamanan Yoshida dengan lincah berlindung di balik pasal 9 Konstitusi Jepang dibuat Amerika. Konstitusi ini memang melarang Jepang menjadikan

perang sebagai politik luar negerinya. Bahkan para perdana menteri pengganti Yoshida pun menaati perintah konstitusi Jepang dan tetap fokus pada upaya memperkuat perekonomian Jepang.<sup>22</sup>

Yoshida juga menolak terlibat dalam perang Korea maupun Vietnam. Berbeda dengan Jerman Barat yang berusaha terlibat dalam perjanjian keamanan NATO, Yoshida tetap menolak dan juga tidak bersedia membayar kerugian peperangan yang diakibatkan Jepang pada masa PD II. Bagi Yoshida perang yang dilancarkan Jepang dalam PD II adalah kesalahan para pemimpin Jepang di masa lalu sehingga Yoshida menolak untuk bertanggung-jawab atas kesalahan tersebut. Sikap keras Yoshida terlibat dalam Perang Dingin di Asia memang membuahkan hasil bagi Jepang. Secara politik Jepang memasuki masa stabilitas yang sangat mendukung pembangunan ekonomi. Secara ekonomis Jepang juga akhirnya tumbuh menjadi kekuatan ekonomi yang setara dengan perekonomian Barat.<sup>23</sup>

Sepanjang dekade 50-an hingga 60-an Jepang mulai mengalirkan bantuan ekonomi ke Asia Tenggara. Di samping upaya Jepang memberikan kompensasi bagi negara bekas jajahannya, Jepang juga menyiapkan Asia Tenggara sebagai salah satu pasar bagi ekspor barang-barang yang diproduksinya. Bantuan yang diberikan kepada negara-negara Asia Tenggara

---

<sup>22</sup>Kenneth B. Pyle, "Japan's Emerging Strategy in Asia" dalam Ellings and Simon (eds), *Southeast Asian Security in the New Millenium*, hal. 125.

<sup>23</sup>Pyle, hal. 126-127.



dengan sendirinya disesuaikan dengan kebutuhan strategi ekspornya. Sebagai misal, Jepang membantu pembangunan transportasi yang diarahkan untuk membantu Asia Tenggara sekaligus memperlancar aliran masuk barang-barang ekspornya.<sup>24</sup>

Bagi Jepang, Indonesia, sebagaimana India dan Brasil, adalah negara miskin dengan jumlah penduduk melimpah. Karena pada dekade 50-an Jepang masih memproduksi barang-barang murah seperti mesin jahit, pakaian, radio maka Indonesia dan Asia Tenggara pada umumnya merupakan pasar yang bagus bagi industri Jepang. Sementara itu Indonesia sebagai negara kaya minyak sudah tentu menjadi incaran utama Jepang yang membutuhkan energi dalam jumlah besar bagi industri-industrinya.<sup>25</sup> Meningkatnya kebutuhan Jepang akan energi, baik minyak maupun gas alam, membuat hubungan Jepang dan Indonesia semakin kuat. Indonesia menjamin kebutuhan energi Jepang dan otomatis mendapatkan lebih banyak bantuan luar negeri dibanding negara lain di Asia Tenggara.

### **Doktrin Fukuda**

Akan tetapi, bantuan ekonomi yang diterima negara-negara ASEAN tidak berarti tanpa kekurangan. Dalam persepsi publik Asia Tenggara yang kritis, terutama di kalangan mahasiswa, Jepang dianggap sebagai negara penjajah yang hanya

---

<sup>24</sup>Ezra F. Vogel, "Japan As Number One in Asia", dalam Curtis (ed), hal. 160.

<sup>25</sup>Vogel, hal. 162.

mengeksploitasi kekayaan alam negara-negara ASEAN namun gagal memberikan ganti yang seimbang. Mereka bahkan menuduh para pengusaha Jepang melakukan KKN dengan para pejabat lokal sehingga dapat memperoleh proyek apa pun yang mereka inginkan.<sup>26</sup> Kemarahan mahasiswa ini ditumpahkan saat Perdana Menteri Kakuei Tanaka mengunjungi Jakarta dan Bangkok. Walaupun peristiwa ini mustahil dipisahkan dari dinamika politik di kedua negara bersangkutan, tetapi bagi Jepang demonstrasi anti-Jepang di Jakarta dan Bangkok merupakan isyarat perlunya melakukan perubahan politik luar negeri untuk mengurangi ketegangan hubungan dengan ASEAN. Meskipun demikian, perjalanan ke Asia Tenggara yang dilakukan menjelang kejatuhan Amerika di Vietnam dianggap penting oleh para pengambil keputusan Jepang. Bahkan sesungguhnya negara-negara ASEAN sendiri memiliki harapan yang sama. Oleh karena itu, hanya dalam waktu tiga tahun Jepang, melalui Perdana Menteri Takeo Fukuda, telah mampu memperbaiki hubungan dengan ASEAN. Fukuda melancarkan *heart-to-heart diplomacy* (Doktrin Fukuda) sebagai cara untuk menyembuhkan luka lama dan berjanji akan memberikan bantuan sebanyak satu juta dolar Amerika.<sup>27</sup> Walaupun janji ini tidak sepenuhnya dipenuhi, negara-negara ASEAN mulai berpikir untuk mempererat hubungan dengan Jepang. Negara-negara ASEAN memutuskan untuk belajar lebih banyak dari Jepang mengingat kemunduran pe-

---

<sup>26</sup>Vogel, hal. 165.

<sup>27</sup>Vogel, hal. 167.

ran Amerika dari Asia Tenggara membuat ASEAN memerlukan pelindung yang baru, terutama dalam bidang ekonomi.

Singapura adalah negara yang paling berambisi untuk belajar banyak dari Jepang. Tidak kurang Perdana Menteri Singapura Lee Kuan Yew menyatakan kepada rakyat Singapura bahwa Jepang adalah salah satu "guru" mereka. Dalam kunjungan resmi ke Tokyo tahun 1979 Perdana Menteri Lee juga menyampaikan hal yang sama kepada Perdana Menteri Ohira Masayoshi. Lee juga mengajukan usulan agar pemerintah Jepang membantu Singapura mendirikan pusat kajian Jepang di Singapura untuk melahirkan para ahli-ahli Jepang. Proposal ini memang diharapkan agar semakin banyak investor Jepang yang menanamkan modalnya ke Singapura. Perdana Menteri Malaysia dengan cepat mengikuti langkah Lee melalui kebijakan "Look East". Kebijakan memberi kesempatan bagi para warga pribumi Malaysia untuk belajar di perguruan-perguruan tinggi Jepang.<sup>28</sup> Dekade 80-an adalah dekade bulan madu dalam hubungan Jepang-ASEAN.

Di samping menekankan aspek ekonomi, politik luar negeri Jepang terhadap negara ASEAN juga menekankan pentingnya memelihara hubungan baik dengan rejim-rejim yang sedang berkuasa sebagai jaminan bagi ekspor Jepang ke kawasan tersebut. Jepang, misalnya, menghindarkan diri dari keterlibatan dengan urusan politik dalam negeri negara-ne-

---

<sup>28</sup>David Chee-Meow Sheah, "ASEAN and Japan's Southeast Asian Regionalism", dalam *Japan's Asian Policy: Revival and Response*, Takashi Inoguchi (ed), New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2002, hal. 92.

gara ASEAN. Tidak seperti Amerika yang dengan lantang meneriakan isu-isu pelanggaran HAM di ASEAN, Jepang memilih tutup mulut dan tidak mengusik urusan dalam negeri di kawasan tersebut. Sudah barang tentu sikap diam Jepang ini membuat pemerintah-pemerintah di ASEAN lebih suka dengan orientasi politik luar negeri Jepang.

Meningkatnya hubungan Jepang dengan negara-negara ASEAN memasuki tahap baru sejak awal dekade 80-an. Walaupun investasi Jepang tetap terpusat di Amerika dan Eropa, sejak awal dekade 80-an Jepang mulai menyebarkan investasinya ke ASEAN. Antara tahun 1985 hingga 1990 tidak kurang dari 241 perusahaan elektronik dibangun di ASEAN.<sup>29</sup> Sekalipun demikian, perlu digarisbawahi bahwa investasi besar-besaran yang dilakukan Jepang di ASEAN pada periode ini sesungguhnya merupakan pembangunan jaringan produksi *offshore*. Sehingga sekalipun Jepang menerapkan model industri Jepang, yang di dalamnya perusahaan inti disuplai oleh banyak perusahaan kecil pendukung namun perusahaan pendukung di ASEAN sebenarnya juga dimiliki oleh orang-orang Jepang bekerjasama dengan pengusaha lokal.<sup>30</sup> Oleh karena itu, sekalipun ASEAN beruntung menjadi tujuan investasi asing langsung Jepang, dalam kenyataannya seluruh jaringan bisnis Jepang di ASEAN masih berada dalam genggamannya orang-orang Jepang.

---

<sup>29</sup>Bruce Stokes and Michael Aho, "Asian Regionalism and U.S. Interests", dalam Curtis (ed), hal. 126.

<sup>30</sup>Pyle, hal. 131.

Sekalipun demikian, sepanjang dekade 80-an Jepang berhasil menampilkan citra yang lebih diterima ASEAN dibanding waktu-waktu sebelumnya. *Pertama*, pada dekade ini Jepang merupakan salah satu sumber investasi asing langsung (FDI) dan pengalihan teknologi ke ASEAN. *Kedua*, Jepang memainkan peran penengah yang penting dalam proses penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja. *Ketiga*, Jepang juga berperan dalam proses perdamaian kubu Rannarridh dan Hun Sen tahun 1998. *Keempat*, Jepang banyak membantu upaya rekonstruksi negara-negara Indo China.

### **Doktrin Miyasawa**

Berakhirnya Perang Dingin memicu pertumbuhan pemikiran baru tentang hubungan Jepang-Asia. Paska Perang Teluk pertama para pejabat Jepang merasa terhina oleh kritik yang dilancarkan Amerika bahwa Jepang seharusnya tidak sekadar membantu Amerika dengan "*check book diplomacy*". Jepang merasa bantuan yang berjumlah jutaan dolar sama sekali kurang dihargai oleh pihak Amerika. Perubahan ini menyebabkan popularitas aliansi militer Jepang-Amerika mengalami penurunan yang cukup serius. Tahun 1984, jauh sebelum Perang Teluk Pertama angka popularitas aliansi tersebut masih bertahan pada posisi 71. Namun pada 1991 merosot hingga angka 63. Perubahan ini merupakan isyarat bahwa publik Jepang mulai mempertanyakan manfaat dari aliansi militer tersebut persis setelah berakhirnya Perang Dingin. Di samping itu, pemerintah Jepang juga memerhatikan penutupan basis militer Amerika di Philipina dan ratifikasi perjanjian NAFTA oleh Kongres

Amerika tahun 1993. Pertikaian perdagangan antara Jepang dan Amerika pada masa Clinton memperkuat rasa tidak puas di kalangan pemerintahan Jepang.<sup>31</sup>

Perbedaan persepsi antara Jepang dan Amerika ini dieksploitasi pemikir-pemikir di Jepang dengan menyuarakan pandangan pro-Asia mereka. Shintaro Ishibara, mantan anggota Parlemen Jepang dan walikota Tokyo saat itu, menyatakan bahwa Jepang harus mulai meningkatkan tanggung-jawabnya untuk mengembangkan kawasan Asia. Ishira bahkan menulis buku bersama Perdana Menteri Malaysia Mahathir Muhammad berjudul (*The Asia That Can Say No*). Tahun 1993, Kazuo Ogura, seorang pejabat Kementerian Luar Negeri Jepang yang kemudian diangkat sebagai duta Jepang di Korea juga menyatakan bahwa Jepang dan Asia dapat bekerjasama menciptakan teori Kapitalisme Asia. Seorang ilmuwan sosial terkemuka, Yasusuke Murakami, dikenal sebagai "Max Weber"-nya Jepang, dan sangat dekat dengan mantan Perdana Menteri Yasuhiro Nakasone juga menyebutkan bahwa Amerika sedang memasuki masa senja sejarahnya. Menurut Murakami, kebangkrutan tradisi pemikiran Barat ini menjadi jelas sejalan dengan semakin kuatnya tradisi pemikiran Jepang yang tidak sepenuhnya berakar pada pemikiran Barat.<sup>32</sup>

Sementara itu Yoichi Funabashi, seorang penulis beraliran

---

<sup>31</sup>Christopher B. Johnstone, "Paradigms Lost: Japan's Asia Policy in a Time of Growing Chinese Power", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3, December 1999, hal. 371.

<sup>32</sup>Pyle, hal. 141-143.

kiri, mendukung pemikiran bahwa Asia dapat menyelesaikan sendiri persoalan mereka. Namun Funabashi juga menyatakan bahwa Jepang tidak harus memisahkan diri dari Eropa dan Amerika.<sup>33</sup> Gelombang pro-Asia dari kalangan intelektual Jepang ini secara tidak langsung mendorong pemerintah Jepang untuk mulai memerhatikan nasib dan masa depan Asia.

Dukungan pemerintah Jepang terhadap masa depan hubungan Jepang-Asia mulai terlihat lewat pernyataan Menteri Luar Negeri Taro Nakayama dalam pertemuan ASEAN PMC di Kuala Lumpur tahun 1991, bahwa isu-isu keamanan perlu dijadikan bahan pembicaraan dalam pertemuan PMC. Pada mulanya isyarat ini tidak sepenuhnya mendapat tanggapan serius dari para peserta pertemuan, namun dalam pertemuan PMC tahun berikutnya di Manila isu-isu keamanan mulai menjadi bahan pembicaraan. Untuk mempertahankan momen ini dalam sebuah pidato di Bangkok tahun 1993 Perdana Menteri Kiichi Miyazawa mengajak ASEAN untuk membangun dialog keamanan dalam kerangka yang lebih formal. Baru pada 1994 dalam pertemuan pertama ASEAN Regional Forum isu-isu keamanan benar-benar menjadi bahasan penting oleh anggota ASEAN dan mitra dialog.<sup>34</sup>

Walaupun kecenderungan untuk mendekati Asia mulai terlihat, Jepang menunjukkan rasa takut terhadap sekutu utamanya, Amerika, sehingga tetap menjaga kehati-hatian dalam setiap langkah mendekati Asia. Jepang, misalnya, menolak

---

<sup>33</sup>Johnston, hal. 373.

<sup>34</sup>Johnston, hal. 374.

usulan Mahathir Muhammad tentang East Asia Economic Caucus yang karena meniadakan Amerika di dalamnya. Jepang juga tetap berkeras agar APEC melibatkan Amerika di dalamnya, walaupun Australia, pemrakarsa APEC, berusaha untuk tidak melibatkan Amerika.<sup>35</sup>

Sekalipun demikian, perjalanan menuju Asia bukan persoalan sederhana bagi Jepang. Serangkaian peristiwa di Asia Timur mendorong Jepang untuk tidak tergesa-gesa merangkul Asia karena realitas yang tidak sebagaimana diharapkan. Bulan Mei 1993 Pyongyang melakukan uji peluru kendali Balistik yang dapat menghancurkan kota-kota utama di seluruh Jepang. Tahun 1996 Cina melakukan uji peluru kendali di Teluk Taiwan kembali mengingatkan Jepang tentang kompleksitas Asia yang sedemikian nyata.<sup>36</sup> Oposisi Cina terhadap peningkatan pengaruh Jepang memuncak saat Jepang mengusulkan pembentukan Asian Monetary Fund yang di dalamnya Jepang menyediakan dana sebesar 100 juta dolar Amerika. Bukan Amerika yang menentang pembentukan, Cina pun menolak usulan tersebut sebagai reaksi ketidaksukaan Cina terhadap langkah Jepang meningkatkan pengaruhnya di Asia.<sup>37</sup> Perkembangan ini membuat Jepang lebih berhati-hati dalam mendukung perkembangan regional dan multilateral yang sedang dikembangkan ASEAN lewat ARF maupun APT. Je-

---

<sup>35</sup>Johnston, hal. 375.

<sup>36</sup>Takashi Inoguchi, "Japan Goes Regional", *Japan's Asian Policy: Revival and Response*, Takashi Inoguchi (ed), New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2002, hal. 16

<sup>37</sup>Johnston, hal. 377.



pang dituntut untuk memerhatikan kepentingan Cina yang tidak mungkin diabaikan sebagai kekuatan penyeimbang di Asia.

### **Politik Luar Negeri Australia terhadap ASEAN**

Politik luar negeri Australia paska-Perang Dunia kedua sesungguhnya lebih kental dengan nuansa pro-Amerika. Kecenderungan ini tidak bisa dilepaskan dari mayoritas penduduknya yang berkulit putih. ANZUS merupakan pelemagaan dari persepsi luar negeri Australia yang merasa dirinya bagian dari kekuatan Barat khususnya negara besar Amerika. Ketergantungan pada Amerika terlihat pada sikap Australia yang mendukung penolakan Amerika terhadap resolusi Komisi HAM PBB dalam kasus Timor Timur. Sejak integrasi Timor Timur ke Indonesia tahun 1976 Australia tetap mendukung posisi Amerika yang pro-Indonesia. Sikap Australia ini baru berubah sesudah Clinton mencabut dukungan Amerika di PBB tahun 1993.<sup>38</sup> Kendatipun demikian, Australia sebagai bekas jajahan Inggris secara otomatis juga memiliki hubungan dengan anggota persemakmuran, yakni, Malaysia dan Singapura. Oleh karena itu, hubungan Australia dengan Asia Tenggara secara tidak langsung telah terbentuk sebelum pembentukan ASEAN dalam konteks Five Power Defence Arrangements.

Sepanjang dekade 80-an hingga pertengahan dekade 90-

---

<sup>38</sup>Lihat Bambang Cipto, *Kebijakan Hak Azasi Clinton Terhadap Indonesia: 1993-1997*, Yogyakarta: Putra Pelajar, 2003.

an politik luar negeri Australia terhadap ASEAN relatif tidak menunjukkan perubahan drastis. Indonesia bahkan dianggap sebagai musuh potensial atau "ancaman dari utara". Sikap ini muncul sebagai reaksi Australia terhadap Indonesia yang "merebut" Irian Barat, dan "menginvasi Timor Timur". Tahun 1995 terjadi pergeseran politik luar negeri Australia saat Australia dan Indonesia menandatangani perjanjian keamanan kedua negara. Baik Indonesia maupun Australia menyadari bahwa musuh potensial yang sesungguhnya adalah Cina yang mulai memperlihatkan agresifitasnya ke kawasan Asia Tenggara. Sekalipun demikian, perjanjian rahasia ini tidak pernah disahkan di parlemen Australia karena Perdana Menteri Paul Keating menyadari betapa kuatnya lobby Timor Timur di parlemen.<sup>39</sup>

Sebagaimana disebutkan di muka hubungan Australia dan Asia Tenggara telah bermula sejak dibentuknya Five Power Defence Arrangements. Dalam kerangka kerjasama keamanan ini Singapura adalah negara anggota ASEAN yang paling erat hubungannya dengan Australia. Sebagai negara kecil, Singapura sudah tentu paling membutuhkan perlindungan Australia dan juga Amerika dari ancaman negara-negara tetangga yang besar seperti Indonesia dan Malaysia. Oleh karena itu, Singapura lah negara yang paling banyak membina hubungan militer dengan Australia dibanding nega-

---

<sup>39</sup>Robyn Lim, "Australia: Contributing to Regional Equilibrium", *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005, hal. 85.

<sup>40</sup>Lim, hal. 85-86.

ra ASEAN lainnya.<sup>40</sup>

Hubungan Australia–ASEAN memanas sebagai akibat dukungan total Australia terhadap kampanye penyerbuan Amerika ke Afghanistan dan Iraq. Howard bahkan menyatakan akan melakukan serangan *preemptive* untuk mencegah potensi ancaman terhadap Australia. Akibatnya, tumbuh semacam kesan di kalangan ASEAN bahwa Australia cenderung bertindak sebagai sherif Amerika di Asia. Malaysia paling keras menyuarakan kritiknya terhadap Australia yang dianggap berlebihan terhadap ASEAN.

Sekalipun demikian, Australia berusaha keras untuk tidak sepenuhnya terisolir dari tetangganya di ASEAN dan tergantung sepenuhnya pada Amerika. Untuk mengurangi ketegangan yang menyelimuti hubungan Australia–ASEAN paska invasi Iraq dan Afghanistan dan di tengah kesulitan yang dihadapi Amerika di Iraq yang semakin tak terkendali, Australia menjadikan hubungan dengan Indonesia sebagai salah satu jalan keluarnya.

Perdana Menteri Howard menyempatkan diri hadir dalam peresmian pemerintah baru Indonesia di bawah presiden Susilo Bambang Yudoyono. Australia juga aktif membantu Indonesia saat bencana tsunami Aceh pada akhir tahun 2004. Australia terus membantu Indonesia saat gempa bumi kembali menghentak Indonesia dan ratusan ribu rumah dan sekolah hancur di Bantul, Yogyakarta. Interaksi di bidang non-politik ini diharapkan akan mengurangi ketegangan hubungan dengan negara-negara ASEAN lain.°

# KONFLIK DAN MANAJEMEN KONFLIK DI ASIA TENGGARA PASKA PERANG DINGIN DALAM PERSPEKTIF KEAMANAN TRADISIONAL

BERAKHIRNYA Perang Dingin yang ditandai dengan berakhirnya persaingan politik dan militer antara kubu kapitalis dan kubu sosialis tidak membuat konflik antaranggota ASEAN berakhir dengan sendirinya. Perbedaan latar belakang sejarah, status ekonomi, kepentingan nasional, posisi geografi, ukuran negara, dan persepsi masa depan membuat hubungan antarnegara anggota sering disertai dengan konflik yang tak terelakkan. Kompleksitas permasalahan yang tidak sempat mengemuka pada masa Perang Dingin justru menemukan salurannya pada saat kompetisi Amerika dan Uni Soviet di Asia Tenggara tidak lagi menjadi penentu utama hubungan internasional di kawasan Asia Tenggara. Era paska-Perang Dingin menjadi kondusif bagi rivalitas antarnegara

anggota tanpa dapat dicegah lagi.

Konflik yang terjadi tidak jarang melibatkan penggunaan ancaman atau kekuatan militer yang disebut Collins sebagai upaya tradisional untuk mendapatkan keamanan. Ungkapan ini kemudian untuk membedakan antara isu keamanan tradisional (*military security*) dan isu keamanan non tradisional (*non-military security*).<sup>1</sup> Bab ini akan membahas konflik dan manajemen konflik dalam perspektif isu-isu keamanan tradisional. Konflik antarnegara anggota ASEAN terdiri dari konflik bilateral, konflik wilayah, dan perlombaan senjata. Di samping itu, berakhirnya Perang Dingin memotivasi ASEAN untuk menemukan cara guna menciptakan rasa aman di tingkat regional setelah berkurangnya pengaruh negara-negara besar di kawasan ini.

### **Konflik Bilateral**

Konflik bilateral selalu terjadi di mana pun baik di negara maju maupun di negara berkembang. Negara anggota ASEAN yang berbatasan dengan negara anggota lain sudah tentu berharap dengan pembentukan ASEAN konflik antarnegara akan berakhir. Berkurangnya ancaman nyata dari negara-negara besar paska-Perang Dingin ternyata justru mendorong rasa percaya diri negara anggota ASEAN untuk memenuhi harapan masing-masing yang sudah cukup lama terpendam di

---

<sup>1</sup>Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 93-94.

bawah permukaan. Prinsip *non-interference* yang dibanggakan ASEAN secara tidak langsung membuka peluang bagi negara yang ambisius untuk memenuhi kepentingan nasional masing-masing walaupun sesungguhnya berpotensi menabrak prinsip dasar ASEAN lain seperti pengutamakan dialog dan konsensus.

**Konflik Thailand dan Negara Tetangganya.** Perang perbatasan paling sering terjadi antara Thailand dan Myanmar. Ada tiga faktor yang menjadi penyebab, yakni, pelebaran konflik politik di Myanmar ke wilayah Thailand, penyelundupan obat-obatan terlarang, dan tidak jelasnya perbatasan kedua negara. Dari 2500 km wilayah perbatasan antara kedua negara baru 58 km yang secara resmi disepakati sebagai perbatasan kedua negara.<sup>2</sup> Myanmar dikenal sebagai negara anggota ASEAN yang senantiasa disibukkan dengan konflik politik. Persoalannya adalah bahwa konflik domestik ini melebar ke luar perbatasan dan menimbulkan persoalan baru dengan Thailand. Sebagai misal, sekitar tahun 1996-1997 ratusan pengungsi Karen yang dikejar tentara Myanmar mencari keselamatan diri dan mencari perlindungan ke Thailand.<sup>3</sup> Penyelundupan obat-obat terlarang ke Thailand memperkeruh hubungan kedua negara. Dalam tahun 2000 tidak kurang dari

---

<sup>2</sup>Michael Vatikiotis, 'Border Burdens', *Far Eastern Economic Review*, 6 Maret 1997, hal. 34, dikutip dari Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, London: Routledge, 2001, hal. 131.

<sup>3</sup>Acharya, hal. 130.

600 juta amphetamine diselundupkan ke Thailand.<sup>4</sup> Perkembangan ini menjadi alasan kuat bagi pemerintah Thailand untuk melancarkan operasi rahasia, dibantu dengan etnis Shan di Myanmar, guna menghancurkan pusat-pusat pembuatan obat-obatan terlarang yang terletak di kawasan Myanmar. Pemerintah Myanmar membalas serangan tersebut dengan melakukan pembersihan terhadap etnis Shan dan menyerang pos militer Thailand di perbatasan. Operasi militer Myanmar mendorong terjadinya pengungsian ratusan ribu etnis Shan ke wilayah perbatasan Thailand. Perang terbatas antara pasukan Myanmar dan Thailand memang akhirnya pecah dan berakhir setelah Thailand berhasil memukul mundur pasukan Myanmar.<sup>5</sup>

Thailand juga terlibat konflik dengan Kamboja yang dipicu oleh pernyataan seorang artis Thailand yang menyebutkan bahwa kuil Angkor Wat adalah milik Thailand. Pernyataan tanpa dasar ini dipolitisir oleh elit politik Kamboja yang mendorong publik menghancurkan kedutaan Thailand dan perusahaan-perusahaan milik Thailand di Kamboja. Thailand membalasnya dengan melancarkan operasi militer guna mengevakuasi warga negara Thailand yang tinggal di Kamboja. Thailand bahkan memutuskan hubungan diplomatik dengan

---

<sup>4</sup>Collins, hal. 99. Menurut Collins, penyelundupan ini dilakukan etnis Wa yang berhasil mendapatkan otonomi wilayah sejak berhenti melakukan perlawanan terhadap pemerintah Myanmar. Wa mengeksploitasi kemenangan ini dengan meningkatkan penyelundupan amphetamine ke Thailand.

<sup>5</sup>Collins, hal. 100.

Kamboja.<sup>6</sup> Sangat disayangkan bahwa ASEAN terlihat tidak mampu berbuat banyak untuk mengantisipasi terjadinya kebuntuan diplomatik tersebut.

**Konflik Malaysia-Singapura.** Hubungan Malaysia dan Singapura dikenal luas tidak sepi dari konflik. Saling mengejek antara para politisi telah lama dikenal di kalangan masyarakat Asia Tenggara. Sisa-sisa persoalan masa lalu (pemisahan kedua negara) dan perbedaan mayoritas etnis kedua negara merupakan akar konflik kedua negara. Beberapa persoalan pelik secara periodik muncul menghalangi terbentuknya hubungan yang erat antara kedua negara yang secara geografis terletak bersebelahan tersebut.

Salah satu persoalan yang menyulut emosi publik Malaysia adalah kunjungan Presiden Israel Chaim Herzog ke Singapura tahun 1986. Tawaran Singapura untuk menyediakan fasilitas militer terbatas kepada Amerika, sebagai antisipasi penutupan basis militer AS di Philipina, dalam persepsi elit Malaysia merupakan upaya Singapura untuk menekan Malaysia dengan menggunakan pengaruh Amerika setelah kunjungan Herzog ke negara kepulauan tersebut. Pernyataan Perdana Menteri Lee Kuan Yew bahwa tingkat keamanan di Johor rendah kembali memicu reaksi emosional dari elit dan publik Malaysia.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, hal. 123.

<sup>7</sup>Acharya, hal. 131.



Persoalan lain berkaitan dengan projek reklamasi tanah. Singapura adalah negara kepulauan yang jumlah tanahnya sangat terbatas. Perekonomian Singapura yang sedemikian makmur dengan sendirinya memerlukan lebih banyak tanah untuk menopang kemajuan ekonomi dan industrinya. Untuk menutup kebutuhan tersebut Singapura membutuhkan tanah dari perairan yang secara kebetulan berbatasan dengan wilayah Johor Malaysia. Kebijakan Singapura ini menuai protes dari Malaysia yang kemudian memperkarakan kasus tersebut ke *International Tribunal for the Law of the Sea* di Jerman. Kasus lain menyangkut ketergantungan Singapura pada Malaysia untuk memenuhi kebutuhan air bagi negerinya. Malaysia selalu mengeluh karena harga air yang murah dijual dengan harga mahal di Singapura. Sementara Singapura senantiasa menolak kenaikan harga yang diajukan Malaysia. Konflik ini tampaknya akan berlangsung lama dan merupakan krikil tajam dalam hubungan kedua negara.<sup>8</sup>

### **Pertikaian Wilayah**

Terbentuknya ASEAN bukan merupakan jaminan bahwa tidak akan terjadi pertikaian wilayah di kalangan negara anggotanya. Dalam kenyataan masalah perbatasan wilayah ini terus berlangsung hingga berakhirnya Perang Dingin. Bahkan jauh sesudah Perang Dingin berakhir pertikaian wilayah masih terus berlangsung dan membentuk salah satu karakter hubungan internasional di Asia Tenggara.

---

<sup>8</sup>Weatherbee, hal. 125.

**Konflik Philipina-Malaysia.** Hubungan Philipina dan Malaysia termasuk hubungan yang tidak sepi dari konflik yang masih sering muncul walaupun kedua negara berusaha memendamnya di bawah permukaan. Sampai dengan awal abad ke-21 Philipina masih mengklaim Sabah, salah satu negara bagian Malaysia, sebagai wilayahnya karena alasan-alasan historis. Walaupun kedua negara menjaga agar konflik tidak meruncing menjadi konflik terbuka dan merusak hubungan diplomasi kedua negara, perkembangan yang terjadi di Sabah kembali membuka luka lama. Faktor imigran ilegal dari Philipina dan kelompok muslim Mindanao di Sabah mem bakar kembali hubungan kedua negara. Presiden Arroyo tahun 2002 bahkan membentuk komisi untuk mengkaji kembali klaim Philipina selama ini. Sekalipun demikian, pertikaian kedua negara ini tidak segera berkembang menjadi konflik terbuka antarkedua negara karena beberapa sebab. *Pertama*, klaim Philipina tidak didukung dengan kekuatan militer yang cukup untuk dapat menekan Malaysia. *Kedua*, ketergantungan Philipina terhadap Timur Tengah untuk mendapatkan suplai minyak dan lapangan pekerjaan bagi tenaga kerja Philipina. Pertimbangan ini penting mengingat Malaysia adalah anggota Organisasi Konperensi Islam yang memiliki hubungan erat dengan negara-negara Timur Tengah. *Ketiga*, kedua negara lebih mengutamakan hubungan multilateral di ASEAN daripada pertimbangan bilateral sehingga mereka mampu berpartisipasi di ASEAN. *Keempat*, saat presiden Suharto masih berkuasa ia memainkan peran penting untuk menjaga ketenangan hubungan kedua negara selaku pihak yang netral dan

tidak memihak.<sup>9</sup>

**Kasus Sipadan dan Ligitan.** Pulau Sipadan dan Ligitan telah menjadi sumber pertikaian antara Malaysia dan Indonesia sejak akhir tahun dekade 60-an. Selama tiga puluh tahun kedua negara seperti menunggu kesempatan untuk mendapatkan hak menguasai pulau tersebut. Walaupun Indonesia beberapa kali melakukan pendaratan ke pulau tersebut, kedua negara berhasil menahan diri untuk tidak menjadikannya sebagai konflik terbuka. Dua tahun sebelum Suharto jatuh dari kekuasaan, kedua negara sepakat untuk segera menyelesaikan pertikaian tersebut agar tidak menjadi beban bagi penerus keduanya di masa depan. Kasus ini kemudian dibawa ke International Court of Justice (ICJ) beberapa bulan setelah kerusuhan Mei 1998 pecah di Jakarta. Tahun 2002 ICJ memberi hak kepada Malaysia untuk mengelola Sipadan dan Ligitan semata-mata karena Malaysia telah menunjukkan bukti melakukan kegiatan pembangunan yang nyata di kedua pulau tersebut. Walaupun pemerintah dan publik Indonesia sempat emosi dengan kasus ini, Presiden Megawati tidak mempersoalkan lebih lanjut kasus ini. Namun saat Malaysia kembali melakukan aksinya untuk merebut kawasan Ambalat pada awal 2005. Pemerintah dan publik Indonesia didukung oleh TNI melakukan protes keras dan mengerahkan pasukan untuk mempertahankan kawasan Ambalat dari pendudukan Malaysia. Krisis Ambalat dapat diselesaikan dengan baik tanpa In-

---

<sup>9</sup>Weatherbee, hal. 129-130.

donesia harus kehilangan kawasan tersebut. Akan tetapi di masa depan bukan tidak mungkin akan muncul kembali kasus serupa mengingat keterbatasan sumber daya dan dana Indonesia dalam mengelola pulau-pulau terpencil yang jauh dari perhatian Jakarta.

**Kasus Pulau Batu Putih (Pedra Branca).** Pulau Batu Putih terletak di selat Singapura menghadap Laut Cina Selatan. Pada pertengahan abad ke-19 pemerintah kolonial Inggris di Singapura mendirikan menara kapal di atas pulau tersebut. Tahun 1979 Malaysia menerbitkan sebuah peta baru dengan mencantumkan pulau Batu Putih sebagai bagian dari negara bagian Johor karena Sultan Johor telah menguasai pulau tersebut sejak 1513. Pertikaian militer yang sempat terjadi di wilayah perairan tersebut kemudian diikuti dengan kesepakatan untuk membawanya ke ICJ. Namun tahun 2002 pemerintah Malaysia kembali menyatakan kedaulatannya atas pulau tersebut dan bahkan didukung oleh publik Malaysia yang cukup emosional. Keputusan untuk kembali menggunakan jalur ICJ kembali disepakati pada tahun berikutnya walaupun keputusan akhir harus menunggu hingga tahun 2006 atau 2007.<sup>10</sup>

**Konflik di Laut Cina Selatan.** Kawasan Laut Cina Selatan sepanjang dekade 90-an menjadi primadona isu keamanan dalam hubungan internasional di ASEAN paska Perang Dingin. Kawasan ini merupakan wilayah cekungan laut yang dibatasi oleh negara-negara besar dan kecil seperti Cina, Viet-

---

<sup>10</sup>Weatherbeen, hal. 132-133.

nam, Philipina, Malaysia, Burma, dan Taiwan. Dalam cekungan laut ini terdapat kepulauan Spratly dan kepulauan Paracel. Pada berbagai kajian tentang konflik di Laut Cina Selatan kepulauan Spratly lebih mengemuka karena melibatkan beberapa negara ASEAN sekaligus, sementara kepulauan Paracel hanya melibatkan Vietnam dan Cina.

Konflik di laut Cina Selatan tidak bisa dilepaskan dari persoalan kebutuhan akan sumber daya yang langka seperti minyak, ikan, dan sampai tingkat tertentu, transportasi. Minyak menjadi incaran utama karena hingga saat ini perebutan untuk mendapatkan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui ini tidak dapat dilepaskan dari konflik militer bahkan invasi militer sebagaimana invasi Amerika ke Iraq tahun 2003. Sejak awal dekade 90-an hingga saat ini Cina telah menjadi salah satu dari sepuluh importir minyak terbesar di dunia.<sup>11</sup> Predikat ini dengan sendirinya membuat Cina harus selalu berusaha untuk mendapatkan suplai minyak dari luar negeri dalam jumlah cukup agar perekonomiannya tetap berjalan dan berkembang pesat. Kandungan minyak dan gas alam di kawasan ini membuat keterlibatan Cina dalam konflik di kawasan ini menjadi tak terelakkan. Menurut perkiraan Cina kawasan Laut Cina Selatan memiliki kandungan minyak tidak kurang dari 105 hingga 213 milyar barel. Sementara perkiraan U.S. Geological Survey kandungan minyaknya tidak lebih dari 28 milyar barrel.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Collins, hal. 190.

<sup>12</sup>Weatherbee, hal. 134.

Di samping itu, kawasan laut Cina Selatan juga dikenal kaya dengan ikan yang merupakan sumber gizi penduduk di sekitarnya. Ditinjau dari hasil lautnya yang melimpah kawasan laut Cina Selatan diperkirakan mampu menyediakan kebutuhan protein bagi satu milyar penduduk Asia, atau paling tidak 500 juta penduduk kawasan pantai.<sup>13</sup> Mengingat ikan merupakan sumber makanan dari alam yang selalu diproduksi (*renewable*) maka konflik di kawasan ini pun tidak dapat dilepaskan dari perburuan hasil laut tersebut.

Kawasan laut Cina Selatan juga merupakan jalur strategis karena lebih dari empat puluh ribu kapal melewati jalur tersebut setiap tahunnya. Akibatnya jalur laut Cina Selatan menjadi lebih padat dibanding terusan Suez dan terusan Panama. Di samping itu, kawasan ini merupakan jalur utama kapal-kapal minyak dari Timur Tengah yang mensuplai kebutuhan minyak Jepang. Sebaliknya, Jepang juga membutuhkan keamanan kawasan tersebut karena merupakan jalur utama bagi kapal-kapalnya yang mengangkut barang-barang produksi Jepang menuju Asia, Timur Tengah, dan Eropa. Ekonomi Jepang yang tergantung pada penjualan barang elektronik, mesin, dan otomotif jelas membutuhkan stabilitas kawasan laut Cina Selatan. Demikian pula Amerika yang membutuhkan stabilitas jalur laut bagi kelancaran kapal-kapal perangnya di kawasan tersebut.

Konflik di laut Cina Selatan telah dimulai sejak akhir abad ke-19 ketika Inggris mengklaim Kepulauan Spratly, diikuti

---

<sup>13</sup>Collins, hal. 191.

oleh Cina pada awal abad ke-20 dan Perancis sekitar tahun 1930-an. Di saat berkecamuknya Perang Dunia kedua Jepang mengusir Perancis dan menggunakan Kepulauan Spratly sebagai basis kapal selam. Dengan berakhirnya PD II Cina, Perancis kembali mengklaim kawasan tersebut dan diikuti oleh Philipina yang membutuhkan sebagian kawasan tersebut sebagai bagian dari kepentingan keamanan nasionalnya.<sup>14</sup>

Sejak 1970 klaim terhadap kawasan tersebut meningkat pesat sejalan dengan perkembangan di bidang penemuan dan hukum internasional. Perkembangan pertama menyangkut ditemukannya ladang minyak yang diperkirakan cukup banyak di kawasan tersebut berdasarkan survey geologi yang dilakukan para peneliti dari perusahaan Amerika dan Inggris. Penemuan ini sudah tentu membuat harga kepulauan dan pulau kecil serta batu karang di kawasan tersebut meroket. Perkembangan kedua, berkaitan dengan ditetapkannya Zona Ekonomi Eksklusif (EEZ) sepanjang 200 mil laut bagi setiap negara berdasarkan ketentuan dari UNCLOS (*United Nations Conference on the Law of the Sea*).<sup>15</sup>

Terbukanya peluang untuk memanfaatkan dan mengeksploitasi kawasan laut Cina Selatan dengan sendirinya mendorong negara-negara yang pantainya berbatasan langsung dengan kawasan tersebut segera melakukan klaim terhadap sebagian pulau, kepulauan, atau karang yang masuk dalam kawasan negaranya sebagaimana ditentukan oleh hukum laut

---

<sup>14</sup>Collins, hal. 192.

<sup>15</sup>Collins, hal. 193.

internasional di atas. Cina, Vietnam, Philipina, Malaysia berlomba-lomba mengklaim, mengirim pasukan untuk mengamankan kepulauan yang mereka klaim, bahkan memberi konsesi pada perusahaan-perusahaan minyak asing, khususnya Amerika dan Inggris, untuk melakukan eksplorasi minyak di kawasan yang mereka klaim masing-masing. Persaingan dalam proses pernyataan hak ini berkembang menjadi konflik militer khususnya Cina dan Vietnam tahun 1974 dan 1988. Cina bahkan secara terbuka mendirikan bangunan yang disertai dengan sistem komunikasi canggih plus tempat pendaratan helikopter.<sup>16</sup> Perkembangan ini menunjukkan dengan jelas besarnya kepentingan Cina di kepulauan Spratly. Persesteraan antara Cina dan Vietnam lebih banyak disebabkan oleh isu tambang minyak. Sementara konflik antara Cina dan Philipina lebih disebabkan oleh persaingan dalam perebutan hasil ikan di kawasan tersebut. Kekuatan militer Cina membuat Kerajaan Tengah ini selalu berada di atas angin.

Besarnya potensi konflik di laut Cina Selatan khususnya berkaitan dengan kepulauan Spratly secara perlahan-lahan mendapat perhatian ASEAN. Indonesia merupakan negara yang memprakarsai pembahasan tentang kepulauan Spratly melalui rangkaian workshop yang diselenggarakan di Jakarta atas dukungan Canada antara 1990 hingga 1991.<sup>17</sup> Pada mulanya pertemuan ini hanya melibatkan keenam anggota ASEAN. Pendekatan ini kurang memberikan dampak efektif

---

<sup>16</sup>Collins, hal. 194.

<sup>17</sup>Acharya, hal. 133.



bagi upaya menemukan solusi atas konflik di kepulauan Spratly. Dalam pertemuan selanjutnya Cina, Vietnam, dan Taiwan mulai dilibatkan dengan harapan akan menghasilkan sesuatu yang lebih konkret.

Mengingat persoalan sesungguhnya menyangkut isu yang sangat peka maka rangkaian workshop ini lebih difokuskan pada upaya untuk membangun kepercayaan bersama (*confidence building measures*). Oleh karena itu, pembicaraan diarahkan untuk menciptakan kerjasama dalam menangani persoalan-persoalan kolektif. Walaupun persoalan sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari konflik militer, upaya membicarakan isu militer tidak dikehendaki oleh Cina. Bahkan Cina menolak setiap upaya perundingan dengan Taiwan.<sup>18</sup>

Sementara itu, dalam pertemuan Manila 1992, ASEAN mengeluarkan pernyataan yang bertujuan untuk membantu mengendalikan instabilitas kawasan tersebut. Dalam pernyataan tersebut dikatakan bahwa masing-masing negara yang terlibat diharapkan untuk menahan diri dan mengutamakan cara-cara damai dalam menyelesaikan persoalan yang ada. Dalam perkembangannya ASEAN juga berhasil membujuk Cina untuk menempatkan konflik laut Cina Selatan dalam agenda ARF dan menyelenggarakan konsultasi multilateral tahunan berkaitan dengan isu-isu keamanan termasuk konflik laut Cina Selatan.<sup>19</sup>

### **ASEAN Regional Forum (ARF)**

ARF merupakan forum pertemuan para menteri luar ne-

---

<sup>18</sup>Acharya, hal. 134.

<sup>19</sup>Acharya, hal. 135.

geri dari 2 negara yang terdiri dari 10 negara anggota ASEAN plus mitra dialog baik negara besar maupun negara menengah. ARF bertujuan untuk menciptakan ruang dialog dan konsultasi konstruktif bagi para partisipan masing-masing. Sesuai dengan tujuan tersebut kegiatan utama ARF adalah pengembangan tradisi *confidence-building measures* (CBM), yang diikuti dengan *preventive diplomacy* (PD), dan diharapkan kelak akan mampu mengembangkan kapasitas *conflict resolution*. Selama dua belas tahun terakhir ARF lebih menekankan pada pengembangan *trust* (CBM) di kalangan partisipannya.

Lebih jauh dapat dikatakan bahwa ASEAN Regional Forum (ARF) adalah tanggapan ASEAN terhadap situasi keamanan Asia Tenggara paska-Perang Dingin. Pada masa Perang Dingin ASEAN selaku organisasi regional cenderung menjaga jarak dengan negara-negara besar sebagaimana tecermin dari ZOPFAN. Pembentukan ARF tahun 1994 menunjukkan adanya perubahan orientasi ASEAN dari cara pandang eksklusif menuju pandangan yang lebih inklusif dalam urusan manajemen organisasi regional. Perubahan orientasi ini didahului oleh perkembangan pemikiran dan diplomasi di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya.

Perkembangan pertama diawali oleh prakarsa diplomasi Indonesia. Segera sesudah berakhirnya Perang Dingin Indonesia memprakarsai serangkaian workshop tentang konflik di Laut Cina Selatan.<sup>20</sup> Pada awal workshop hanya anggota

---

<sup>20</sup>Acharya, hal. 133.

ASEAN yang berpartisipasi mengingat singgungan beberapa negara ASEAN dengan negara non-ASEAN. Pada tahapan awal ini Cina memang tidak dilibatkan walaupun semua peserta menyadari bahwa Cina paling berpotensi dalam perkembangan konflik di kawasan tersebut. Namun pembicaraan isu yang sedemikian peka nyaris tidak mungkin berkembang tanpa melibatkan negara lain yang terlibat dalam konflik Laut Cina Selatan. Pada workshop berikutnya Cina, Taiwan, dan Vietnam dilibatkan dengan harapan akan mempermudah pencarian titik temu dari perbedaan pendapat di antara para *claimant* di Laut Cina Selatan. Prakarsa Indonesia ini kemudian disempurnakan dengan pernyataan resmi ASEAN tahun 1992 di Manila berkaitan dengan potensi konflik di Laut Cina Selatan. Deklarasi ASEAN menghimbau negara-negara yang terlibat dalam konflik Laut Cina Selatan untuk menahan diri dari penggunaan kekerasan dan mengutamakan cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik.<sup>21</sup>

Perkembangan kedua berkaitan dengan penutupan pangkalan militer Amerika di Asia Tenggara. Tahun 1992 Amerika menutup pangkalan militernya di Philipina setelah Senat Philipina menolak pembaruan perjanjian basis militer (*Military Bases Agreement*) antara Philipina dan AS.<sup>22</sup> Sebelumnya, penutupan pangkalan militer Uni Soviet di Vietnam merupakan sinyal tentang perlunya ASEAN memikirkan dengan sung-

---

<sup>21</sup>Acharya, hal. 134.

<sup>22</sup>Leszek Busynski, "Realism, Institutionalism, and Philippine Security, *Asean Survey*, Mei/Juni 2002, hal. 486.

guh-sungguh manajemen keamanan di tingkat regional yang selama ini kurang mendapat perhatian serius. Penarikan pasukan oleh kedua negara adidaya dari kawasan Asia Tenggara merupakan persoalan serius karena membuka jalan bagi kehadiran Cina yang lebih leluasa di kawasan tersebut. Bahkan, rangkaian peristiwa tersebut meningkatkan ketegangan di kawasan Laut Cina Selatan sejak pemerintah Cina pada Pebruari 1992 memutuskan kawasan Laut Cina Selatan sebagai bagian dari wilayahnya.<sup>23</sup> Keputusan ini memungkinkan Cina menggunakan kekerasan untuk mengusir setiap negara yang memasuki kawasannya.

Jauh sebelumnya Uni Soviet dan Australia telah mengusulkan tentang perlunya kawasan Asia Pasifik membangun sejenis kerjasama militer antarnegara di kawasan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan wilayah. Akan tetapi usulan dari negara-negara tersebut dipandang ASEAN khususnya Indonesia dan Malaysia kurang menguntungkan bagi masa depan dan kemandirian ASEAN. Akan tetapi perkembangan yang berlangsung sesudah berakhirnya Perang Dingin menuntut ASEAN untuk mengubah sikap kakunya terhadap isu kerjasama keamanan. Apalagi setelah berakhirnya Perang Dingin negara-negara anggota ASEAN tampak berlomba-lomba meningkatkan kemampuan persenjataan mereka. Perkembangan yang tak dapat dicegah ini menuntut ASEAN memi-

---

<sup>23</sup>Michael Leifer, "The ASEAN Regional Forum," Adelphi Paper 302, New York: the International Institute for Strategic Studies, 1996, hal. 17.

kirkan cara untuk mengelola isu keamanan yang selama ini dianggap peka dan kurang menarik perhatian negara anggota.

Jauh sebelum ARF terbentuk di kawasan Asia Pasifik telah terbentuk kerjasama keamanan yang cukup komprehensif dalam arti melibatkan negara-negara di kawasan Asia dan negara-negara besar. Akan tetapi organisasi kerjasama keamanan ini lebih diorientasikan untuk menghadapi persaingan antara Barat dan Timur. Dalam arti bahwa kerjasama ini merupakan sarana yang digunakan Amerika untuk menghadapi dan mengepung negara-negara komunis di Asia. *Collective Defence Treaty* yang dibentuk tahun 1954 untuk memonitor kemajuan negara-negara komunis setelah pemisahan Vietnam Utara dan Vietnam Selatan. Kerjasama ini menunjukkan kekhawatiran Amerika tentang kemungkinan kemajuan kekuatan komunis di negara-negara Asia.<sup>24</sup> Berikutnya adalah SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) dibentuk tahun 1955. Five-Power Defence Arrangements adalah bentuk aliansi militer lain yang kemudian berkembang menjadi badan konsultasi antarnegara anggotanya.<sup>25</sup>

ARF dibentuk tidak didasarkan pada pemikiran yang melandasi kerjasama militer sebagaimana disebutkan di atas karena ASEAN sebagai pendukung utama pembentukan ARF memiliki prinsip-prinsip dasar yang berbeda dengan prinsip-

---

<sup>24</sup>Collective Defence Treaty terdiri dari AS, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Thailand, dan Philipina. Aliansi militer ini sering juga disebut sebagai Pakta Manila.

<sup>25</sup>Leifer, hal. 9-10.

prinsip yang mendasari aliansi militer di atas. Sebagaimana dinyatakan Menteri Luar Negeri Malaysia Abdullah Achmad Badawi saat itu bahwa dalam pembentukan ARF maka ASEAN harus meninggalkan logika dasar aliansi militer Barat dan mengutamakan transparansi, kerjasama, dan saling pengertian.<sup>26</sup> Pernyataan Ketua ARF pada saat ARF dibentuk tahun 1994 menekankan bahwa ARF dibentuk untuk mengembangkan dialog dan konsultasi konstruktif dalam persoalan-persoalan politik dan keamanan di kalangan anggotanya.<sup>27</sup> Dengan kata lain, perkembangan ARF tidak akan terlalu jauh dari gaya dan kebiasaan ASEAN yang menekankan pada kerjasama dan konsensus yang memakan waktu dan cenderung tidak efektif.

Apakah ARF cukup efektif untuk mencapai tujuan yang hendak dicapainya? Apakah ia juga efektif sebagai sarana menyelesaikan isu-isu keamanan di Asia Tenggara? Sejauh menyangkut pencapaian tujuan paling awal (CBM) bisa dikatakan bahwa ARF telah berhasil memainkan peran pentingnya. Paling tidak, selama dua belas tahun terakhir forum ini telah menunjukkan manfaatnya sebagai sarana bagi negara-negara anggota dalam melakukan dialog dan konsultasi yang konstruktif. Perkembangan ini, antara lain, dapat dilihat dari kenaikan jumlah anggotanya yang hanya 18 pada waktu dibentuk tahun 1994 kini berkembang menjadi 25 pada Juli 2005. Sebagian besar kegiatan ARF lebih banyak bersifat lokakarya

---

<sup>26</sup>Buszynski, hal. 490.

<sup>27</sup><http://www.aseanregionalforum.org>

dan konferensi tentang *peacekeeping, search, rescue, disaster relief, defense, counter-terrorism, transnational crimes, maritim security, preventive diplomacy*.<sup>28</sup> ARF tampak hati-hati untuk tidak segera mengembangkan diri menjadi organisasi keamanan regional yang berorientasi pada resolusi konflik.

Kesulitan ARF dalam usahanya mencapai tujuan kedua dan ketiga terlihat dari kegagalan ARF memberikan tanggapan efektif terhadap tindakan negara anggota yang menimbulkan protes dari negara anggota lain. Persoalan yang berkembang di Laut Cina Selatan, misalnya, menunjukkan dengan jelas betapa ARF kurang efektif dalam menyelesaikan persoalan yang berkembang di kawasan sekitarnya. Konflik Philipina-Cina adalah salah satu persoalan yang memperkuat asumsi tentang kelemahan ARF dalam menemukan jalan keluar atas konflik yang berkembang di kawasan ASEAN. Segera sesudah ARF terbentuk sebuah insiden pecah di kawasan Laut Cina Selatan. Awal tahun 1995 seorang nelayan Philipina menyatakan melihat sebuah bangunan yang dilengkapi alat komunikasi didirikan di Mischief Reef yang jauh memasuki kawasan yang telah diklaim Philipina.

Insiden ini mendorong pemerintah Philipina untuk mem-bicarakan agresifitas Cina dalam forum ASEAN/ARF. Sekalipun demikian hingga 1998 tak ada sinyal bahwa ARF akan mengambil keputusan efektif untuk menghentikan langkah-langkah Cina yang dianggap Philipina telah mengancam keamanan nasionalnya. Pertemuan para menteri luar negeri

---

<sup>28</sup><http://www.aseanregionalforum.org/Default.aspx?>

ASEAN tahun 1995 dan 1996 hanya mengingatkan anggota ARF agar menahan diri dan mengutamakan jalan damai sesuai dengan Deklarasi ASEAN tentang Laut Cina Selatan tahun 1992. Kunjungan Menteri Luar Negeri Ali Alatas ke Beijing Juli 1995 lebih banyak membicarakan kasus *overlapping* Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Cina di Laut Cina Selatan. Malaysia bahkan menyatakan bahwa Cina lebih merupakan peluang daripada ancaman.<sup>29</sup> Kekecewaan Philipina bertambah kuat dengan insiden pendudukan dua pulau terumbu karang oleh Malaysia bulan Mei 1999. Kunjungan Menteri Luar Negeri Malaysia pada bulan sama ke Cina untuk menandatangani kerjasama bilateral tentang penerapan cara-cara damai dalam penyelesaian ketegangan memperkuat dugaan Philipina tentang adanya koalisi kedua negara yang merugikan pemerintah Philipina.<sup>30</sup>

Rangkaian kekecewaan ini membuat Philipina kembali menggantungkan kebutuhan keamanan nasionalnya pada Amerika. Tahun 1999 Senat Philipina meratifikasi perjanjian keamanan (*Visiting Forces Agreement*) dengan Amerika. Langkah Philipina ini membuat kedua negara kembali menyelenggarakan latihan militer bersama dan pasukan Amerika pun kembali mendapatkan akses ke wilayah Philipina.<sup>31</sup> Dampak kerjasama ini adalah menurunnya agresifitas Cina di Laut

---

<sup>29</sup>Busynski, hal. 491- 492.

<sup>30</sup>Busynski, 493.

<sup>31</sup>Alans Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, Singapura: ISEAS, 2003, hal. 178.



Cina Selatan dan terdorongnya Singapura untuk segera memberi akses bagi angkatan laut Amerika.

Kampanye anti-teror yang dilancarkan Amerika di kawasan Asia Tenggara, khususnya di Indonesia, menunjukkan rendahnya efektifitas ARF menghadapi tekanan dari kekuatan eksternal. Mengingat sebagian besar anggota mendukung kampanye Amerika akibatnya sejak awal 2002 hingga akhir 2003 Indonesia, yang baru bangun dari reruntuhan depresi ekonomi, terisolir karena tuduhan sarang teroris yang dilekatkan pada Indonesia.

Krisis Ambalat adalah contoh lain di mana Indonesia harus bekerja ekstra keras untuk meyakinkan Malaysia bahwa kawasan tersebut adalah milik Indonesia. Namun perlawanan Indonesia tampaknya cukup efektif untuk menghentikan langkah Malaysia. Kasus kekerasan di Patani oleh pemerintah Thailand juga lebih banyak menimbulkan konflik antara kedua negara. Sementara Indonesia harus menyampaikan protes keras terhadap pemerintah Australia yang telah memberi visa bagi 42 orang Papua Barat. Dalam berbagai persoalan politik antara anggota ARF tampak tidak terlibat langsung. Walaupun bukan berarti bahwa kasus-kasus tersebut menghalangi kelangsungan perjalanan ARF sebagai forum dialog dan konsultasi antara negara anggotanya.

Sejauh menyangkut prinsip dasarnya, tampaknya ARF masih akan memainkan peran penting, khususnya di kawasan ASEAN. Paling tidak, ARF telah memungkinkan dialog langsung dan terus-menerus antara ASEAN dan Cina serta negara besar lain. ASEAN dapat memanfaatkan ARF untuk memper-

temukan Cina, Rusia, Amerika, Jepang, dan Australia dalam forum regional. Pertukaran informasi antara negara anggota secara teratur relatif memberi manfaat bagi negara-negara ASEAN untuk mengikuti perkembangan pemikiran negara-negara non-anggota ASEAN.

Di kalangan ASEAN masih terdapat perbedaan persepsi tentang posisi Cina dan Amerika dalam ARF. Bagi Philipina, Cina masih diragukan orientasinya mengingat insiden Mischief Reef memerlukan kehadiran Amerika untuk menghentikan agresifitas Cina. Bagi Indonesia, gangguan terhadap integritas wilayah oleh Amerika dan Australia akhir-akhir ini tampaknya tidak akan segera berakhir. Sebagaimana nasib Philipina, Indonesia harus memutuskan sendiri persoalan tersebut walaupun ARF merupakan forum yang lebih tepat. Apakah Indonesia di masa depan yang dekat akan berpikir lain, sebagaimana Philipina, adalah tantangan masa depan bagi Indonesia dan ARF itu sendiri. Sementara bagi Malaysia, Cina sejak pembentukan ARF hingga kini tetap lebih merupakan peluang daripada ancaman.

Perubahan konstelasi di Asia Pasifik akhir-akhir ini seperti mendekatnya Amerika dan India, kunjungan raja Saudi ke Cina dan Jepang, tekanan terhadap masa depan Papua Barat, konflik ekonomi Cina vs Amerika tampaknya akan menimbulkan tantangan tersendiri bagi masa depan ARF dan tingkat efektifitasnya sebagai forum dialog dan konsultasi.

Terakhir, ARF juga menghadapi tantangan berkaitan erat dengan meningkatnya perubahan politik-ekonomi internasional dewasa ini. Negara-negara Barat anggota ARF meng-

hendaki pelembagaan ARF sebagai organisasi resolusi konflik formal. Sementara ASEAN dan didukung Cina menolak akselerasi ARF menuju lembaga resolusi konflik. Harus diingat bahwa negara-negara besar khususnya Amerika akan memanfaatkan forum apa pun untuk memajukan kepentingannya sendiri. Meningkatnya peran kawasan Asia Pasifik sebagai motor ekonomi dunia dengan sendirinya akan mendorong Amerika untuk memaksakan kehendaknya pada organisasi regional seperti ARF. Pertemuan proses Aseanisasi dan Globalisasi tampaknya akan menjadi tantangan utama ARF di masa depan.

### **Peningkatan Belanja Senjata di ASEAN**

Berakhirnya Perang Dingin tidak berarti merupakan tanda bahwa isu-isu ancaman militer di ASEAN telah berakhir. Dalam kenyataan negara-negara ASEAN justru meningkatkan belanja militer masing-masing segera sesudah berakhirnya Perang Dingin. Anggota ASEAN seakan berlomba mempersenjatai angkatan udara masing-masing dengan mengoperasikan F-16/F-18 (buatan Amerika), Mirage (buatan Perancis), MiG 29/Su-30 (buatan Rusia), Hawk (buatan Inggris). Untuk memperkuat angkatan laut negara-negara ASEAN juga melengkapi diri dengan pembelian kapal frigate dan kapal selam. Ada beberapa alasan mengapa ASEAN justru meningkatkan belanja militer dalam era paska-Perang Dingin.

*Pertama*, meningkatnya anggaran belanja militer ASEAN. Antara tahun 1984 hingga tahun 1994 masing-masing negara anggota ASEAN terus meningkatkan belanja militer mereka.

*Kedua*, pembelian senjata tidak lagi difokuskan pada sistem persenjataan yang diarahkan untuk mengatasi konflik dalam negeri namun lebih diarahkan untuk memperkuat kemampuan perang konvensional. Indonesia, Singapura, dan Thailand membeli pesawat tempur F-16 buatan Amerika, Brunei, Indonesia, dan Malaysia membeli pesawat tempur Hawk buatan Inggris. Malaysia membeli MiG-29 dan Indonesia membeli Su-30, keduanya buatan Rusia. Brunei dan Philipina membeli pesawat patroli yang dilengkapi dengan peluru kendali. Indonesia, Thailand, dan Malaysia membeli *corvette* dan *frigate* untuk memperkuat angkatan laut mereka. Indonesia dan Singapura bahkan mengembangkan kemampuan kapal selam modern guna menghadapi ancaman luar.<sup>32</sup> *Ketiga*, penarikan mundur pasukan Amerika dari Philipina dan berakhirnya Perang Dingin menjadi pendorong lain bagi ASEAN untuk meningkatkan pembelian senjata. *Keempat*, meningkatnya kemampuan ekonomi dan militer Cina adalah sebab lain mengapa negara-negara ASEAN melakukan peningkatan belanja militer.

Sementara itu Allan Collins menyatakan ada empat alasan mengapa ASEAN meningkatkan kemampuan persenjataan dengan membeli senjata yang mampu memproyeksikan kekuatan (*power-projection weapons*) masing-masing. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada awal dekade 90-an mempertemukan negara-negara ASEAN dengan pemasok senjata yang melihat ASEAN sebagai pasar empuk untuk

---

<sup>32</sup>Acharya, hal. 137.

menjual produk-produk mereka. Sukses ekonomi dan kehadiran pemasuk senjata mendorong *military build up* tanpa dapat dicegah kecuali oleh faktor ekonomi. Oleh karena itu, paska krisis ekonomi ASEAN menghentikan proses prokuremen senjata karena merosotnya kemampuan ekonomi masing-masing. Kedua, penutupan basis militer AS di Philipina dan kebangkitan ekonomi dan militer Jepang dan Cina merupakan ancaman baru bagi ASEAN. Persepsi ancaman ini mendorong masing-masing anggota ASEAN meningkatkan persenjataan mereka.<sup>33</sup>

*Ketiga*, Undang-undang Hukum Internasional yang disepakati tahun 1982 dan diratifikasi tahun 1994 memberi hak bagi negara-negara untuk mengelola Zona Ekonomi Eksklusif 200 mil laut sepanjang pantai mereka. Besarnya sumber daya yang dapat diambil dari zona khusus ini sudah tentu memerlukan kemampuan untuk mengawasinya yang dengan sendirinya menuntut kemampuan proyeksi kekuatan militer. Isu tumpang-tindihnya zona eksklusif antarnegara adalah dampak sampingan yang juga mendorong kebutuhan untuk meningkatkan kemampuan persenjataan masing-masing anggota ASEAN: Tak pelak lagi kecenderungan ini mendorong tumbuhnya persepsi ancaman di kalangan ASEAN. Oleh karena itu, segera sesudah krisis ekonomi pulih kembali Indonesia dan Thailand segera membeli pesawat tempur karena Singapura tidak menghentikan pembelian senjata saat krisis ekonomi sedang berkecamuk. Bahkan prokuremen senjata yang

---

<sup>33</sup>Collins, hal. 98.

dilakukan Malaysia pun tidak dapat dilepaskan oleh kemajuan-kemajuan Singapura dalam mempersenjatai diri bahkan di tengah krisis ekonomi negara tetangganya. *Keempat*, pembelian senjata juga merupakan peluang untuk meningkatkan prestise sekaligus ladang subur untuk melakukan korupsi bagi para pejabat militer. Thailand adalah satu-satunya negara yang membeli kapal kecil yang mampu mengangkut pesawat tempur. Bagi Angkatan Laut Thailand ini merupakan sebuah prestise di kalangan Angkatan Laut ASEAN lain. Akan tetapi prokuremen senjata di Thailand ternyata juga merupakan ladang empuk untuk memperkaya para pelakunya karena komisi yang diterimanya mencapai angka 15%.<sup>34</sup>

Apakah krisis keuangan mempengaruhi peningkatan belanja militer dan oleh karenanya peningkatan kemampuan militer negara-negara ASEAN? persoalan ini menjadi penting karena krisis keuangan benar-benar mempengaruhi kemampuan ekonomi negara-negara ASEAN.

Indonesia, sebagaimana negara ASEAN lain, menjadikan momen paska-Perang Dingin untuk menambah kemampuan militernya. Sebelumnya Indonesia telah memiliki kekuatan militer darat, laut, dan udara walaupun terbatas kemampuannya untuk menghadapi ancaman luar. Kekuatan udara Indonesia ditopang oleh C-130 (untuk angkutan udara dan pengawasan), OV-10F Bronco (untuk mendukung serangan darat), F-5, A-4, dan F-16 (untuk pertempuran udara). Di samping itu, Indonesia juga memiliki Boeing 737 yang digunakan ang-

---

<sup>34</sup>Collins, hal. 97.

katan laut untuk melakukan pengawasan laut. Sepanjang pertengahan dekade 1990-an Indonesia berusaha mendapatkan tambahan pesawat tempur F-16 dari Amerika akan tetapi isu pelanggaran HAM di Timor Timur membatalkan rencana tersebut. Kekecewaan ini mendorong pemerintah Indonesia untuk belanja militer ke Rusia guna mendapatkan Sukhoi-30 (Su-30). Akan tetapi krisis ekonomi yang menghantam Indonesia memaksa pemerintah Jakarta untuk menunda pembelian Su-30 hingga kondisi agak membaik paska-krisis ekonomi.<sup>35</sup> Thailand, Malaysia, dan Philipina terkena dampak krisis ekonomi sehingga untuk sementara menghentikan proses prokuremen senjata. Singapura adalah satu-satunya negara yang tidak terkena dampak negatif dari krisis ekonomi yang menerjang Asia tahun 1997. Di tengah krisis ekonomi yang meruntuhkan perekonomian Indonesia dan sampai tingkat tertentu Thailand, Singapura justru membeli 12 F-16C/D sehingga jumlah keseluruhan menjadi 42 buah. Pembelian ini dengan sendirinya menjadikan Singapura sebagai negara dengan angkatan udara terkuat di Asia Tenggara.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Sheldon W. Simon, "Asian Armed Forces: Internal and External Tasks dan Capabilities," dalam *Many Faces of Asian Security*, diedit oleh Sheldon W. Simon, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, hal. 55.

<sup>36</sup>Simon, hal. 60.

# ISU-ISU KEAMANAN NON-TRADISIONAL DI ASIA TENGGARA PASKA PERANG DINGIN

SEBAGAIMANA dijelaskan dalam Bab 8 bahwa isu-isu keamanan tradisional masih menjadi isu utama di ASEAN paska-Peran Dingin. Sementara itu, isu-isu keamanan non-tradisional pun juga mulai menjadi keprihatinan negara-negara ASEAN. Keamanan non-tradisional adalah perluasan dari makna keamanan tradisional. Menurut Collins, perluasan ini mencakup keamanan lingkungan dan keamanan ekonomi. Keamanan lingkungan berkaitan erat dengan kerusakan lingkungan, kelangkaan sumber daya, dan konflik. Sedangkan keamanan ekonomi merujuk pada akses terhadap sumber daya, keuangan, dan pasar, serta upaya memelihara dan meningkatkan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran.<sup>1</sup> Lebih jauh dapat

---

<sup>1</sup>Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional,*



dikatakan bahwa dewasa ini terjadi perluasan makna keamanan non-tradisional yang mencakup bukan saja keamanan lingkungan dan ekonomi namun juga keamanan manusia yang meliputi *organized crime* dan *trafficking*.

### **Kejahatan dan Perdagangan Terorganisir**

*Organized Crime* atau disebut juga *transnational crime* adalah kelompok terorganisir yang tujuan utamanya mendapat uang baik secara legal maupun tidak legal dengan menjual barang dagangan apa pun yang dapat memberikan keuntungan maksimal dengan resiko sesedikit mungkin. Kegiatan mereka meliputi jual-beli senjata, narkoba, kejahatan kekerasan, pemerasan, pencucian uang, pornografi, prostitusi, kejahatan komputer dan ekologi, dan berbagai kejahatan lainnya.<sup>2</sup> Menarik untuk dicatat bahwa *organized crime* didukung oleh akuntan, ahli hukum, penasihat keuangan, bankir, ahli kimia, politisi korup, hakim, pejabat pemerintah daerah, anggota militer, eksekutif media, profesional, dan pengusaha.<sup>3</sup>

Jauh sebelum negara-negara ASEAN disibukkan dengan kampanye anti-teror yang dilancarkan Amerika, gejala yang serupa telah tumbuh subur di kawasan ini dan sekitarnya. Gejala tersebut adalah apa yang dikenal sebagai kejahatan

---

*and Global Issues*, Singapura: ISEAS, 2003, Hal. 93-94.

<sup>2</sup>John McFarlane, "Transnational Crime and the Asia Pacific Security", dalam *The Many Faces of Asian Security*, diedit oleh Sheldon W. Simon, Lanham and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Ltd., 2001, hal. 200.

<sup>3</sup>McFarlane, hal. 200.

transnasional (*transnational crime*). Besarnya ancaman kejahatan transnasional baru disadari saat beberapa negara ASEAN memasuki masa awal krisis ekonomi. Akhir tahun 1997 ASEAN pertama kali menyelenggarakan konferensi tentang kejahatan transnasional di Manila. Kejahatan terorganisir berkembang pesat sejalan dengan memburuknya perekonomian ASEAN sebagai akibat dari krisis ekonomi yang menghantam kawasan ini. Kondisi ekonomi yang sangat buruk di Asia Tenggara sejak tahun 1998 menjadi salah satu alasan mengapa kejahatan marak di kawasan Asia Tenggara. Berikut adalah beberapa jenis kejahatan terorganisir yang merupakan tantangan baru bagi negara-negara ASEAN.

### **Pembajakan**

Pembajakan atau *piracy* adalah bentuk kejahatan terorganisir yang merupakan salah satu ancaman utama keselamatan pelayaran di selat Malaka. Kejahatan ini sudah berlangsung ratusan tahun di seluruh dunia. ASEAN bahkan telah menyadari potensi ancaman pembajakan ini sejak awal dekade 90-an. Dalam tahun-tahun pertama dekade 90-an beberapa negara anggota melakukan upaya bilateral untuk mengatasi pembajakan. Bahkan ARF telah menyelenggarakan konferensi tentang pembajakan beberapa kali. Namun, sebagai forum, ARF memang tidak memiliki wewenang untuk mengambil kebijakan praktis guna mengatasi ancaman pembajakan. Pada peralihan dari abad ke-20 ke abad 21 angka kejahatan yang disebabkan oleh pembajakan meningkat sangat tajam. Bahkan pada 2003 dari sekitar 445 pembajakan kapal di seluruh

dunia sekitar dua puluh lima persennya terjadi di Indonesia.<sup>4</sup> Gangguan terhadap keselamatan kapal ini terjadi pada umumnya saat kapal berada di pelabuhan dan sebagian besar target kejahatan adalah kapal-kapal kecil karena biasanya mengangkut barang-barang yang dapat dengan mudah dijual di pasar gelap.

Secara umum perairan di Asia Tenggara dikenal penuh dengan serangan bajak laut bahkan secara khusus Indonesia dikenal sebagai kawasan paling mengkhawatirkan. Tahun 2002 ditandai dengan peningkatan frekuensi serangan bajak laut yang sangat menyolok di Indonesia. Selat Malaka dan India adalah kawasan lain yang rentan terhadap serangan bajak laut. Para bajak laut ini merampas sebagian kecil atau seluruh muatan kapal yang dibajak, bahkan tidak jarang mereka juga membunuh kru kapal yang dibajak. Pada akhir 1998 tidak kurang dari 23 kru sebuah kapal Cina mati terbunuh karena serangan brutal bajak laut.<sup>5</sup>

Operasi bajak laut di kawasan Asia Tenggara berpindah-pindah dari teluk Malaka dan Singapura (1991-1992) ke kawasan segitiga teror Hongkong-Luzon-Hainan (1993-1995). Sekitar tahun 1998, saat kondisi ekonomi Indonesia sangat buruk, serangan bajak laut lebih banyak terjadi di perairan

---

<sup>4</sup>Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime in Southeast Asian International Relations", dalam Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, hal. 172.

<sup>5</sup>Collins, hal. 113.

Indonesia. Tahun 1997 hanya terdapat 47 serangan bajak laut. Angka ini naik menjadi 113 pada 1999.<sup>6</sup> Tingginya frekuensi penyerangan bajak laut di perairan Indonesia pada periode krisis ekonomi bukan tidak mungkin karena kesulitan ekonomi yang melilit bangsa Indonesia saat itu. Instabilitas politik dan ekonomi dengan sendirinya membuat kegiatan penegakan hukum di laut pun mengalami penurunan.

Negara-negara Asia Tenggara menanggapi gejala bajak laut ini dengan melakukan dua hal utama. Pertama, melakukan patroli gabungan antara Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Kedua, antara 1998 hingga 2005 ARF menyelenggarakan serangkaian workshop berkaitan dengan keamanan kawasan maritim Asia Tenggara.<sup>7</sup> Dalam konteks pertemuan puncak ASEAN+3 tahun 1999 sebetulnya Jepang pernah mengusulkan kemungkinan menyelenggarakan patroli gabungan. Akan tetapi usulan ini ditolak negara-negara ASEAN yang menentang patroli oleh pasukan bersenjata asing. Cina bahkan menanggapi negatif usulan ini karena dianggap berpotensi merintangi Cina dalam upaya memperkuat posisinya di Asia Tenggara yang tidak lagi berada dalam pengaruh langsung negara adidaya. Seperti biasa Malaysia dan Indonesia adalah dua negara yang selalu mengingatkan rekan-rekannya sesama ASEAN agar lebih berhati-hati terhadap usulan tentang kehadiran pasukan bersenjata asing di kawasan ASEAN. Ketidamampuan negara-negara ASEAN dalam melindungi ka-

---

<sup>6</sup>Collins, hal. 114.

<sup>7</sup><http://www.aseanregionalforum.org/>

wasan perairan dari serangan bajak laut berakibat meningkatnya serangan bajak laut sesudah dunia memasuki awal abad ke-21 sebagaimana dikemukakan di atas. Ketiadaan sarana yang memadai untuk mengamankan kawasan perairan ASEAN membuat para bajak laut meningkatkan serangan mereka pada kapal-kapal muatan barang.

### **Perdagangan Obat-obatan**

*The Golden Triangle* atau segitiga emas adalah sebuah kawasan yang terletak di Asia Tenggara. Segitiga emas ini terdiri dari daerah Thailand utara, Laos bagian barat, dan Myanmar bagian timur. Di kawasan inilah narkotika, heroin, dan amphetamine diproduksi dan disebarakan ke seluruh penjuru dunia. Bisnis dengan keuntungan berlipat-lipat ini membuat pelaku-pelaku utamanya, khususnya di kawasan Myanmar sangat sulit ditaklukkan. Junta Myanmar bahkan cenderung mengambil garis lunak dan memberi otonomi bagi etnis Wa yang dikenal sebagai produsen utama amphetamine. Dari kawasan segitiga emas ini obat-obatan terlarang kemudian disalurkan ke Thailand. Jalur lain melalui Yunan, Guang Dong, Hongkong, dan Macao. Jalur transit lain adalah Vietnam, Kamboja, dan Philipina dan dari kawasan ini obat-obatan terlarang tersebut akan diedarkan ke seluruh dunia termasuk ke Asia, yang mulai meningkat daya serapnya terhadap amphetamine.

Thailand termasuk negara yang paling dekat dengan kawasan segitiga emas. Tahun 2003 Perdana Menteri Thaksin Shinawatra giat melancarkan perang terbuka terhadap ja-

ringan obat-obatan gelap di negerinya.<sup>8</sup> Pemerintah Thailand menetapkan target bahwa dalam waktu tiga bulan sejak awal Pebruari perang ini akan berakhir dengan kemenangan di pihak pemerintah. Pelaksanaan kebijakan ini ternyata menuai protes publik karena penangkapan dan pelaksanaan eksekusi terhadap mereka yang dituduh terlibat dalam jaringan obat-obatan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak azasi manusia.

Persoalan perdagangan obat-obatan terlarang ini tidak hanya melibatkan negara-negara ASEAN, tetapi telah mendorong ASEAN untuk mengajak PBB, dalam hal ini *United Nations Office of Drug Control and Crime Prevention* (UNDCP). Pertemuan internasional ini menghasilkan Bangkok Political Declaration in Pursuit of a Drug-Free ASEAN 2015.<sup>9</sup> ASEAN bahkan mengembangkan kerjasama khusus dengan Cina guna menanggulangi ancaman kejahatan transnasional ini melalui ACCORD (ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs). Kerjasama ini meningkatkan wilayah kegiatan dari ASEAN ke kawasan Asia Timur, khususnya, lewat pelibatan Cina di dalamnya. Rencana aksi yang dicakup oleh kerjasama regional ini adalah sebagai berikut: 1) pro-aktif meningkatkan kesadaran publik tentang bahaya obat-obatan terlarang, 2) memperkuat kepastian hukum dengan memperluas jaringan pengawasan dan meningkatkan kerjasama penegakan hukum, 3) membangun konsensus dan

---

<sup>8</sup>Emmers and Sebastian, hal. 176.

<sup>9</sup>Emmers and Sebastian, hal. 176.

berbagi pengalaman praktik baik pengurangan permintaan atas obat-obatan terlarang, 4) menghancurkan suplai obat-obatan terlarang dengan mendorong program pembangunan alternatif dan partisipasi masyarakat dalam pemusnahan tanaman obat terlarang.<sup>10</sup>

### **Penyelundupan dan Perdagangan Manusia**

Penyelundupan dan perdagangan manusia adalah bentuk kejahatan transnasional yang sulit dideteksi dan ringan sanksinya dibanding, misalnya, kejahatan perdagangan gelap obat-obatan. Bagi sebagian besar negara-negara ASEAN persoalan ini diperburuk oleh lemahnya kemauan politik dan kemampuan lembaga yang menangani persoalan transnasional tersebut. Jenis kejahatan ini melibatkan perdagangan buruh illegal dari Indonesia dan Philipina ke Malaysia dan dari Asia Selatan (termasuk dari Iraq dan Afghanistan) ke kawasan Asia Tenggara menuju ke Australia. Di samping itu, perdagangan wanita dan anak-anak pun berkembang pesat untuk memenuhi permintaan pasar prostitusi dan buruh anak di kawasan Asia Tenggara. Thailand adalah salah satu negara tujuan bagi para pedagang wanita. Mereka berdatangan dari Cina, Myanmar dan Laos. Kamboja juga menjadi tujuan para pedagang wanita.<sup>11</sup>

Upaya ASEAN menangani isu-isu kejahatan transnasional dilakukan melalui pertemuan yang diselenggarakan oleh

---

<sup>10</sup>Emmers and Sebastian, hal. 177.

<sup>11</sup>Emmers and Sebastian, hal. 178.

ARF (ASEAN Regional Forum). Dalam tahun 2000 ARF EGM (Expert Group Meeting) menyelenggarakan pertemuan di Singapura dan Seoul. Tahun 2001 ARF EGM kembali bertemu di Kuala Lumpur untuk membahas isu kejahatan transnasional. Pertemuan di Seoul menghasilkan kesepakatan tentang dampak kejahatan transnasional terhadap keamanan negara-negara anggota ARF dan perlunya kerjasama bilateral dan multilateral untuk mengatasi kejahatan ini. Sementara pertemuan di Kuala Lumpur mendorong negara-negara ARF untuk menandatangani UN "Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children."

Di samping itu, gejala para pencari kerja dari satu negara ke negara lain yang tidak disertai dokumen resmi merupakan salah satu isu yang juga menimbulkan masalah di kalangan negara-negara ASEAN. Gerakan manusia ini terjadi dari negara-negara yang miskin (Indonesia, Philipina, Myanmar) ke negara yang lebih makmur (Malaysia dan Singapura). Para tenaga kerja Indonesia (TKI) yang tidak disertai dengan dokumen perjalanan yang sah merupakan pokok persoalan yang sering menimbulkan ketegangan hubungan Indonesia-Malaysia. Konsentrasi TKI ilegal sempat menimbulkan persoalan dalam hubungan Indonesia-Malaysia saat pemerintah Malaysia mengusir ratusan TKI ilegal kembali ke Indonesia. Tindakan aparat Malaysia yang kurang profesional menimbulkan gelombang protes dari Jakarta dan juga Philipina.

### **Organisasi Kejahatan Terkomuka di Asia**

Beberapa organisasi kejahatan yang tumbuh dan berkem-



bang di Asia pada umumnya terlibat dalam perdagangan heroin, prostitusi, penyucian uang, dan berbagai kejahatan transnasional lain. Yakuza (Jepang) dan Triad (Cina) adalah dua organisasi kejahatan yang terkemuka di kawasan Asia. Berikut adalah beberapa organisasi kejahatan lain. (1) *Kelompok Cina*. Kejahatan terorganisir yang dikelola dan dilaksanakan oleh orang-orang Cina termasuk organisasi kejahatan yang paling besar dan efektif di kawasan Asia Pasifik dengan jumlah keanggotaan ratusan ribu orang. Di antara kelompok-kelompok tersebut adalah Sun Yee On, 14K, kelompok Wo (Hong Kong), Persatuan Gang Bambu (Taiwan), dan Kelompok Empat Lautan dan Kelompok Lingkaran Besar (Cina daratan). Di kawasan Asia Tenggara beberapa kelompok yang terkenal adalah kelompok Chiu Chow (Myanmar-Thailand), Masyarakat Naga Macan (Singapura), 18 Gang dan Kelompok Wah Kee (Malaysia). Kelompok-kelompok ini terlibat dalam kejahatan prostitusi, perjudian, pemalsuan dokumen, penipuan kartu kredit, pelanggaran hak paten, perdagangan heroin dan berbagai bentuk kejahatan lain.<sup>12</sup> Menarik untuk dicatat bahwa, menurut McFarlane, kelompok tertentu memiliki kontak dengan pemerintah di Asia. Mereka bahkan memperlebar aktifitasnya ke negara-negara besar di luar kawasan Asia. (2) *Kelompok Jepang*. Yakuza adalah kelompok terorganisir berkebangsaan Jepang dengan keanggotaan puluhan ribu orang. Berdasarkan banyaknya keanggotaan kelompok Yakuza terdiri dari Yamaguchi-gumi, Sumiyoshi-Kai, dan Inaga-

---

<sup>12</sup>McFarlane, hal. 202.

wa-Kai. Kelompok-kelompok ini pada umumnya memiliki hubungan dengan politisi berkuasa. Sebagaimana kelompok Cina, Yakuza juga memiliki jaringan hingga ke Amerika dan Asia Tenggara.<sup>13</sup> (3) *Kelompok Vietnam*. Kelompok ketiga adalah organisasi kejahatan yang dikelola orang-orang Vietnam. Semula mereka adalah orang-orang lapangan dari kelompok Cina di luar negeri. Secara bertahap kelompok ini menjadi lebih mandiri dan melakukan operasi baik di Amerika, Canada, dan Australia. (4) Kelompok Korea, India, Pakistan, dan Rusia (Mafia Rusia) adalah kelompok kejahatan terorganisir lain baik yang beroperasi di dalam negeri maupun di luar negeri.<sup>14</sup>

Kejahatan transnational kini tumbuh menjadi ancaman yang semakin besar sejak berakhirnya Perang Dingin. *Transnasional crime* mengancam eksistensi manusia, masyarakat, negara, nilai-nilai, dan agama yang dianut setiap bangsa di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya. Penanganan dan penanggulangan ancaman kejahatan ini juga sulit dan tidak mudah karena memerlukan kerjasama yang sistematis dari setiap negara yang menjadi target ancamannya. Persoalan menjadi rumit karena tidak semua negara di ASEAN memiliki kapasitas kelembagaan yang kuat. Di samping itu, kemiskinan dan pengangguran di sebagian besar negara anggota ASEAN merupakan titik lemah dalam usaha penanganan kejahatan transnasional. Kemiskinan membuka pintu bagi arus gerakan ma-

---

<sup>13</sup>McFarlane, hal. 204.

<sup>14</sup>McFarlane, hal. 205-207.

nusia ke negara tetangga yang lebih makmur dan dengan sendirinya merupakan lahan empuk pada para pelaku kejahatan penyelundupan dan perdagangan manusia. Sistem dan penegakan hukum yang lemah di sebagian besar negara ASEAN merupakan lahan subur bagi perdagangan heroin, penipuan kartu kredit, pemalsuan dokumen dan berbagai kejahatan yang sangat merugikan masa depan kesejahteraan ASEAN.

### **Keamanan Lingkungan**

Pembangunan ekonomi yang telah menjadikan ASEAN sebagai salah satu kawasan ekonomi dengan kecepatan perkembangan menakjubkan sepanjang dekade 90-an bukan tanpa akibat negatif. Salah satu dampak dari pembangunan ekonomi yang menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai target adalah kerusakan lingkungan tanah, air, dan udara. Pada mulanya kerusakan lingkungan hanya terbatas pada tingkat domestik. Namun, dalam waktu yang tidak lama kerusakan lingkungan mulai merambah kawasan wilayah dan memengaruhi hubungan internasional di ASEAN. Dewasa ini orang tidak lagi ragu menjadikan lingkungan sebagai salah satu problem utama hubungan internasional di kawasan tersebut. Karena persoalan lingkungan mulai menjadi sumber konflik antarnegara anggota ASEAN. Berikut adalah beberapa kasus kerusakan lingkungan yang berdampak pada hubungan internasional di kawasan ASEAN.

**Asap.** Asap yang berasal dari pembakaran hutan-hutan di Kalimantan dan Sumatra menciptakan ancaman keamanan

penduduk di kawasan ASEAN.<sup>15</sup> Polusi asap yang terjadi tahun 1997 adalah sedemikian parahnya sehingga selama kurang lebih tujuh bulan asap menyelubungi langit Singapura, Malaysia, Thailand, Australia, Indonesia, dan Philipina. Polusi asap ini sangat membahayakan manusia karena mengganggu kesehatan mata dan paru-paru. Walaupun beberapa negara lain juga menghasilkan polusi sejenis, Indonesia dikenal paling sering mengirimkan polusi asap lewat pembakaran hutan yang tidak terkontrol. Pembakaran ini dilakukan karena merupakan cara-cara tradisional untuk membersihkan hutan dari sisa-sisa penebangan liar (*illegal logging*) sehingga dapat segera digunakan untuk fungsi yang lain.

Karena luasnya dampak lingkungan ini ASEAN sudah sejak 1995 membicarakan isu asap yang menciptakan gangguan kesehatan bagi penduduk ASEAN. Walaupun tidak mudah menemukan cara untuk mengatasi gangguan lingkungan ini, ASEAN terus menyelenggarakan berbagai pertemuan. Tahun 2002 ASEAN akhirnya mengesahkan sebuah perjanjian yang mengatur pengelolaan asap tersebut. *The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* mengawasi dan mencegah polusi asap melalui berbagai bentuk kerjasama yang telah disepakati bersama.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, "New Security Issues and Their Impact On ASEAN", Simon S.C. Tay, Jesus P. Estanislao and Hadi Susastro, *Reinventing ASEAN*, Singapore: ISEAS, 2000, hal. 150.

<sup>16</sup>Weatherbee, hal. 273-274.

**Deforestasi dan Penebangan Kayu Ilegal.** Dua gejala ini berhubungan satu sama lain. Penebangan pohon secara ilegal menyebabkan berkurangnya hutan yang berfungsi sebagai paru-paru dunia. Indonesia memiliki kawasan hutan kedua terbesar di dunia setelah Brasil. Akan tetapi penebangan liar yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung-jawab, sering didukung oleh aparat militer, menyebabkan hutan mengalami proses penggundulan atau deforestasi. Proses ini tidak hanya mengurangi jumlah hutan akan tetapi juga menyebabkan kerusakan lingkungan seperti kerusakan tanah, kekurangan air, polusi udara antarnegara, emisi gas rumah kaca, dan banjir yang tak terkendali.<sup>17</sup>

Meningkatnya penebangan liar di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari tingginya permintaan terhadap kayu untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di Malaysia, Cina, Korea Selatan, dan Jepang. Walaupun negara-negara tujuan penjualan kayu sangat membutuhkan, mereka pada umumnya tidak berminat untuk membahasnya sebagai persoalan yang patut dicermati. Malaysia, misalnya, menolak pembahasan isu tersebut secara resmi. Sementara itu, lemahnya kontrol pemerintah pusat dan daerah di Indonesia menyebabkan proses penebangan ilegal berlangsung terus. Baru pada pertengahan tahun 2006 pemerintah Indonesia bersikap pro-aktif melakukan usaha pemberantasan *illegal logging*. Akan tetapi pada saat buku ini ditulis pemerintah masih belum berhasil menangkap tokoh utama di balik penebangan liar karena berhubungan

---

<sup>17</sup>Snitwongse and Bunbongkam, hal. 151.

dengan orang-orang kuat dalam aparat militer.

### **Terorisme**

Terorisme menjadi penting sejak terjadinya peristiwa sebelas September 2001 di Amerika. Kampanye anti-terorisme yang dilancarkan presiden Bush telah menjadikan Asia Tenggara sebagai "front kedua" setelah Afghanistan. Asia Tenggara menjadi target kampanye terorisme karena dua hal. *Pertama*, mayoritas penduduk di kawasan ini beragama Islam, yakni, agama yang sama dengan yang dipeluk Osama Bin Laden yang dituduh Amerika berada di balik serangan di New York dan Washington D.C. *Kedua*, di kawasan ini memang terdapat beberapa kelompok minoritas Islam yang cenderung keras dalam menyampaikan aspirasi mereka yang tersebar di Indonesia, Malaysia, dan Philipina. Oleh karena itu, sangat mudah bagi pemerintah Amerika untuk memasukkan Indonesia sebagai "medan pertempuran kedua" dalam rangkaian perang melawan terorisme.

Tuduhan-tuduhan ini tidak mudah diterima baik oleh pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara maupun oleh para pengamat yang sudah cukup lama memahami Asia Tenggara. Alan Collins, misalnya, menanggapi tuduhan pemerintahan Bush ini sebagai pernyataan yang salah. Menurut Collins, penduduk Islam di Asia Tenggara adalah kaum muslimin yang moderat dan toleran. Di Indonesia bahkan ada dua organisasi Islam terbesar, Muhammadiyah dan Nahdhlatul Ulama, yang menentang tindakan-tindakan ekstrim yang disertai kekerasan dalam mensyiarkan agama Islam. Oleh karena itu, sesung-

guhnya tuduhan-tuduhan Amerika sangat tidak berdasar.

Walaupun tidak bisa dipungkiri bahwa di beberapa negara ASEAN terdapat kelompok-kelompok aliran keras. Di Indonesia terdapat Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin, Hisbut Tahrir dan Laskar Jihad. Kelompok-kelompok ini relatif lebih keras dibandingkan Muhammadiyah dan Nahdhlatul Ulama. Akan tetapi, tingkat kekerasan mereka lebih terfokus pada lingkup Indonesia dan tidak menyebarkan gerakan kekerasan di luar Indonesia. Di Philipina, kelompok Abu Sayyaf juga dikenal keras, selama ini agenda mereka terbatas pada kawasan Mindanao. Abu Sayyaf tidak menjadikan Amerika sebagai target gerakan mereka sehingga merupakan satu kesalahan jika pemerintah Amerika menuduhnya berhubungan dengan al-Qaeda (kelompok yang dianggap bertanggung-jawab terhadap tindakan-tindakan teroris di Asia Tenggara).<sup>18</sup>

Collin tampaknya terpengaruh oleh kampanye anti Abu Bakar Ba'asyir yang dilancarkan pemerintah-pemerintah Barat khususnya Amerika dan Australia bahwa Baasyir, Ketua Majelis Mujahidin, berada di balik berbagai tindakan teror di Asia Tenggara. Tuduhan ini bermula dari Omar al-Faruq, warga asing yang beristrikan orang Indonesia. Faruq ditangkap dinas intelijen Indonesia dan dibawa ke Amerika. Namun siapa sesungguhnya Faruq tak satu pun pejabat Indonesia yang benar-benar paham. Pemerintah Amerika hanya mengatakan bahwa Faruq di bawah pengawasan dinas keamanan

---

<sup>18</sup>Collins, hal. 202.

Amerika akan tetapi tidak bersedia mengembalikan ke Indonesia untuk dikonfrontir dengan Abu Bakar Ba'asyir. Penolakan itu menimbulkan pertanyaan di kalangan publik Indonesia. Tentang keterlibatan Baasyir pemerintah Indonesia tampaknya bersikap realistis. Pertengahan tahun 2006 setelah berbagai upaya untuk membuktikan keterlibatan Baasyir dalam berbagai aksi terorisme gagal akhirnya Baasyir dilepaskan dari penjara. Keputusan ini sudah tentu menimbulkan kritik keras dari pemerintah Amerika dan Australia. Akan tetapi pemerintah Indonesia tetap konsisten dengan keputusannya bahwa Baasyir memang tidak terbukti terlibat dalam berbagai aksi teror di Indonesia. Walaupun tidak bisa dipungkiri bahwa keputusan ini mengandung unsur kepentingan pemerintah.

ASEAN secara bertahap menanggapi isu terorisme ini melalui serangkaian pertemuan dalam forum-forum resminya. Dua bulan setelah peristiwa 11/9 dalam pertemuan puncak ASEAN ketujuh di Brunei Darusalam ASEAN mendeklarasikan tindakan bersama untuk menanggulangi terorisme. Sekalipun demikian tidak semua negara anggota ASEAN setuju dan mendukung penuh ajakan Amerika untuk memerangi Afghanistan. Perdana Menteri Malaysia paling keras menyatakan penolakannya untuk memerangi Afghanistan.<sup>19</sup>

Sekalipun demikian, ASEAN secara kelembagaan terus melakukan upaya untuk memerangi terorisme. Dukungan tersebut disampaikan ASEAN melalui pertemuan puncak ARF

---

<sup>19</sup> Collins, hal. 205.



kesembilan di Brunei Juli 2002, pertemuan puncak ASEAN di Phnom Perh bulan Nopember 2002. ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) adalah media yang paling penting bagi ASEAN dalam menanggapi isu terorisme. Hingga tahun 2003 ASEAN sibuk melakukan konsolidasi ke dalam (antaranggota) dan ke luar (dengan mitra dialog) untuk memperkuat upaya melawan ancaman terorisme.

Tabel

**TANGGAPAN ASEAN TERHADAP ANCAMAN TERORISME**

Tanggal & Tempat	Forum	Hasil
Nopember 2001 Brunei	Pertemuan Puncak ASEAN ke Tujuh	Deklarasi tentang Tindakan Bersama Melawan Terorisme
Mei 2002 Kuala Lumpur	AMMTC Special Meeting on Terrorism	Rencana Aksi Melawan Terorisme
Juni 2003, Hanoi	Senior Officers Meeting on Transnational Crime	Pembentukan Task Force Paska Ancaman Teroris dan Kesepakatan Penyerahan Oknum yang dicurigai sebagai Teroris
	ASEAN Intelligence Chiefs Meeting dan ASEANPOL	Pertukaran informasi intelijen
1 Agustus 2002	Pertemuan dengan Mitra Dialog	Deklarasi Kerjasama AEAN - A.S. untuk Memerangi Terorisme
Nopember 2002	Pertemuan Puncak ASEAN - Cina ke Enam	Deklarasi Bersama Cina tentang isu-isu keamanan non-tradisional
Desember 2002	Kerjasama dengan Amerika	Rencana Kerjasama ASEAN untuk memerangi isu-isu keamanan transnasional (perompakan, terorisme, obat-obatan, pengiriman manusia).
Januari 2003	ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM) ke 14	Deklarasi Kerjasama Melawan Terorisme Internasional
Juli 2004	AMM dan PMC ke 37	Deklarasi (ASEAN - Rusia, ASEAN - Australia) Kerjasama Melawan Terorisme Internasional

Sumber: Emmers and Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime

dalam Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*, hal. 165-168. Alan Collins, *Security and Southeast Asia*, hal. 204-205.

**Tabel**  
**TANGGAPAN ASEAN Regional Forum**

19-21 Desember 2001 New Delhi	ARF Inter-sessional Group on Confidence Building Measure
24-26 Maret, Honolulu	Malaysia-U.S. hosted Workshop on Financial Measures against Terrorism
17-19 April 2002, Bangkok	Thailand – Australia hosted Workshop on Prevention of Terrorism
22-24 April 2002, Hanoi	ARF Inter-sessional Group on Confidence Building Measure
2003,	ARF Inter-sessional Group Meetings on Counter Terrorism and Transnational Crime
Maret 2004, Semarang	Statement on Strengthening Transport Security against Terrorism

Sumber: Emmers and Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime dalam Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*, hal. 168.

Berkurangnya ancaman terorisme pada 2005 tercermin pada berkurangnya pertemuan yang diselenggarakan ASEAN yang secara khusus membicarakan ancaman terorisme terhadap kawasan ASEAN. Kondisi Iraq yang tindak menentu, konflik AS–Iran, percobaan peluru kendali oleh Korea Utara dan invasi Israel ke Palestina dan Lebanon pada pertengahan 2006 semakin mengurangi semangat negara-negara ASEAN terhadap isu-isu terorisme.\*

## ASEAN DAN KERJASAMA EKONOMI REGIONAL

**KERJASAMA** ekonomi antarnegara ASEAN dan kerjasama ASEAN dengan kawasan lain adalah bentuk lain dari aktifitas ASEAN sebagai organisasi regional. Kerjasama ekonomi bukanlah target utama ASEAN tetapi kebutuhan ekonomi masing-masing negara mendorong perlunya pemikiran tentang kerjasama regional dalam bidang ekonomi. Sekalipun demikian, harus diakui bahwa ASEAN bukan lembaga yang siap untuk menjadikan bidang ekonomi sebagai salah satu pusat aktifitas. Sekalipun harapan sangat tinggi, dalam kenyataan kerjasama ekonomi tidak semudah yang dibayangkan para pelaku ASEAN.

Jauh sebelum ASEAN memutuskan untuk mengembangkan kerjasama ekonomi yang komprehensif beberapa kegiatan kolektif telah mulai dikembangkan. Kerjasama awal telah dimulai, antara lain, melalui berbagai bentuk persetujuan yang tidak selalu berjalan lancar. Sebagai misal, ASEAN Industrial Project, yang diawali pada pertengahan 1980-an, mencoba

mengusung kerjasama industri dengan menentukan masing-masing gabungan negara ASEAN akan mendirikan satu jenis industri untuk diperdagangkan di pasar ASEAN. Indonesia, misalnya, bersama dengan Malaysia disepakati untuk mendirikan industri pupuk, sementara Singapura diharapkan mendirikan industri diesel. Dalam praktik Indonesia tidak bersedia mengurangi produk diesel yang sudah tentu dianggap merugikan masa depan industri diesel Singapura. Rintangan semacam ini menyebabkan kerjasama industri ASEAN gagal untuk berkembang. Nasib serupa juga dialami oleh upaya sektor swasta ASEAN dalam mengembangkan industri otomotif gabungan. Sebagaimana telah diduga kepentingan nasional akan lebih diutamakan oleh karena itu Malaysia memilih mengembangkan sendiri industri otomotifnya yang terus berkembang hingga saat ini.<sup>1</sup> Upaya yang dikembangkan pada dekade 70 dan 80-an ini walaupun tidak membuahkan hasil nyata namun memainkan peran penting untuk mengembangkan dasar pemikiran bersama tentang kerjasama ASEAN pada dekade-dekade berikutnya.

### **ASEAN Free Trade Area**

Di samping perkembangan regional, perkembangan internasional pun memengaruhi para pengambil keputusan ASEAN untuk terus berusaha mengembangkan kerjasama ekonomi

---

<sup>1</sup>Mari Pangestu, "Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation", dalam Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*, hal. 187-190.

yang lebih komprehensif. Perkembangan NAFTA (North America Free Trade Agreement) dan EU (European Union) mendorong ASEAN untuk mengembangkan organisasi regional sejenis.

Tahun 1992 adalah saat ASEAN merasa bahwa kerjasama ekonomi ASEAN sudah sedemikian mendesak untuk segera dikembangkan. Beberapa faktor menjadi penyebab mengapa ASEAN terdorong untuk segera membentuk Kawasan Perdagangan Bebas (ASEAN Free Trade Area) atau disingkat AFTA. *Pertama*, sejak berakhirnya konflik Kamboja negara anggota ASEAN membutuhkan motivasi lain untuk mempertahankan relevansi ASEAN sebagai organisasi regional. Berakhirnya tantangan politik dan militer yang dihadapi ASEAN paska perang dingin menjadi isu-isu ekonomi mencuat sebagai pertimbangan utama, walaupun sesungguhnya tantangan non-ekonomi tidak mutlak lenyap dari permukaan lanskap ASEAN. Akan tetapi dekade 90-an memang merupakan saat yang tepat dan cukup menantang bagi negara-negara ASEAN untuk memainkan kartu ekonomi sebagai ujung tombak yang paling relevan bagi penegakan kerjasama regional. *Kedua*, Singapura sebagai negara yang mengandalkan perdagangan sebagai sumber utama penghidupan, karena tidak memiliki sumber daya alam yang cukup, sangat optimis dan selalu mendorong terbentuknya kerjasama ekonomi yang lebih terbuka dan liberal. Bagi Singapura, kerjasama ini dipandang akan memberinya banyak keuntungan. *Ketiga*, keinginan yang kuat untuk menarik sebanyak mungkin investor asing merupakan alasan lain yang mendorong ASEAN segera melapangkan

jalan bagi pembentukan AFTA. *Keempat*, tumbuhnya berbagai blok ekonomi regional di Amerika dan Eropa juga mendorong ASEAN untuk tidak tertinggal dari kawasan lain.<sup>2</sup>

Sekalipun demikian bukan berarti bahwa pelaksanaan AFTA bukan tanpa masalah. Tidak semua negara siap membuka pintu bagi perdagangan bebas yang seluas-luasnya. Pertimbangan politik dalam negeri masih sangat kuat melindungi kepentingan industri dalam negeri. Pertama, Indonesia dan Malaysia sangat memerhatikan peran pengusaha pribumi yang cenderung membutuhkan payung politik dari pemerintah. Oleh karena itu, perdagangan bebas relatif akan merugikan para pengusaha pribumi ini. Di samping itu, beras dan gula merupakan kebutuhan pokok bagi Indonesia, Malaysia, dan Philipina sehingga masing-masing pemerintah bersangkutan masih perlu campur tangan dalam urusan tarif bea masuk beras dan gula. Sementara Malaysia juga masih mengatur tarif bea masuk bagi mobil impor untuk melindungi industri otomotifnya yang menghasilkan mobil "Proton" paling tidak hingga 2005.<sup>3</sup>

Sekalipun AFTA diharapkan baru akan benar-benar terwujud para 2015, ASEAN berusaha mengembangkan berbagai perjanjian ekonomi yang penting walaupun tidak komprehensif. Pada 1995 ASEAN menandatangani ASEAN Framework Agreement on Service (AFAS). Perjanjian ini diharapkan untuk meningkatkan efisiensi dan kompetisi perusahaan pe-

---

<sup>2</sup>Collins, hal. 114–116.

<sup>3</sup>Collins, hal. 116–117.

nyedia jasa antarnegara ASEAN. Perjanjian ini telah ditindaklanjuti dengan serangkaian perundingan di tahun 1996 dan 2001 yang mencakup sektor transportasi udara, jasa bisnis, konstruksi, finansial, transportasi laut, telekomunikasi, dan turisme. Sedangkan perundingan putaran ketiga (2002-2004) akan membahas semua sektor penyedia jasa.<sup>4</sup>

Tahun 1998 ASEAN melangkah lebih jauh dengan menandatangani Framework Agreement on the ASEAN Investment Area (AIA). Melalui perjanjian ini diharapkan pada tahun 2020 investasi antarnegara ASEAN akan terwujud, termasuk investasi dari negara non-ASEAN. Sebelum target ideal ini tercapai, ASEAN sepakat untuk memberlakukan perkecualian pada sektor tertentu seperti pertanian, kehutanan, dan mineral.<sup>5</sup>

### **ASEAN Economic Community**

Pada pertemuan puncak ASEAN di Bali tahun 2003 para pemimpin ASEAN mendeklarasikan langkah-langkah awal menuju ASEAN Economic Community (AEC) yang direncanakan akan tercapai pada 2020. AEC adalah satu dari tiga pilar utama ASEAN Community (terdiri dari ASEAN Security Community, ASEAN Economic Community, dan ASEAN Socio-cultural Community). AEC diharapkan akan menjadi dasar bagi perdagangan barang, jasa, investasi, teknologi, dan sumber daya manusia antarnegara ASEAN.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>Pangestu, hal. 193.

<sup>5</sup>Pangestu, hal. 194.

<sup>6</sup>Pangestu, hal. 198.

AEC dibentuk sebagai reaksi ASEAN terhadap agresifitas Cina dan India yang sangat efektif dalam menarik investasi asing langsung (FDI).<sup>7</sup> Di samping itu, Cina dan India yang berpenduduk lebih dari satu setengah milyar manusia jelas jauh lebih menarik investor Barat daripada ASEAN. AEC sangat diharapkan akan membuat ASEAN mampu menarik kembali arus investasi asing langsung yang mulai mengarah ke kedua negara raksasa tersebut.

### **Perdagangan Bilateral**

Walaupun ASEAN secara organisasional tampak bersemangat untuk mengembangkan kerjasama ekonomi kolektif lewat FTA dan kemudian AEC, secara individual masing-masing negara juga mengembangkan hubungan ekonomi bilateral dengan negara-negara maju. Singapura adalah negara ASEAN yang paling bersemangat mengembangkan jalur bilateral dan mengawalinya pada akhir dekade 1990-an atau dua tahun setelah krisis keuangan menghantam perekonomian ASEAN. Singapura sesungguhnya merupakan negara anggota ASEAN yang paling bersemangat dalam pengembangan kawasan perdagangan bebas karena memang potensi ekonominya yang tinggi. Akan tetapi Singapura melihat bahwa APEC, WTO, dan ASEAN FTA lambat dalam mengembangkan kerjasama ekonomi. Oleh karena itu, Singapura memu-

---

<sup>7</sup>Denis Hew, "Southeast Asian Economies: Toward Recovery and Deeper Integration", *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapore: ISEAS, 2005, hal. 55.



tuskan untuk segera mengembangkan perjanjian perdagangan bebas dengan negara-negara maju di kawasan Asia Pasifik khususnya, Amerika, Jepang, Australia, dan Selandia Baru.

Tahun 1999 Singapura mengawali pembicaraan perjanjian perdagangan dengan Selandia Baru yang tahun berikutnya The Singapore-New Zealand Close Economic Partnership ditandatangani. Pada tahun-tahun berikutnya Singapura mulai mempersiapkan pengembangan perjanjian perdagangan bebas baik dengan Selandia Baru maupun Australia.<sup>8</sup>

Pada akhir dekade 1990-an Singapura juga mulai membahas kerangka perjanjian ekonomi dengan Jepang. Tahun 2002 Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA) disahkan oleh kedua negara. Perjanjian kemitraan ekonomi Jepang-Singapura ini sangat komprehensif dan meliputi liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi. Di samping itu, perjanjian ini juga mencakup kerjasama pengembangan dalam berbagai sektor penting seperti teknologi informasi dan komunikasi, sains dan teknologi, jasa keuangan, pariwisata, dan pengembangan SDM.<sup>9</sup> Pada 2003 kembali Singapura menandatangani Perjanjian Perdagangan Bebas dengan Amerika (United States-Singapura Free Trade Agreement/ USSFTA).

Thailand adalah negara kedua yang juga sangat agresif membangun kerjasama ekonomi bilateral dengan negara-negara ekonomi kuat. Apa yang telah dilakukan Singapura men-

---

<sup>8</sup>Pangestu, hal. 206.

<sup>9</sup>Pangestu, hal. 207.

jadi cambuk bagi Thailand untuk melakukan hal yang serupa. Oleh karena itu, tahun 2002 Thailand mulai membahas peluang pengembangan FTA dengan Amerika, disusul dengan penandatanganan FTA dengan Australia tahun 2004. Bangkok tampaknya berniat untuk mengembangkan FTA dengan negara-negara lain di Amerika Latin, Afrika, dan Eropa Timur.<sup>10</sup> Sementara Malaysia yang tidak ingin tertinggal juga menandatangani Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) dengan Amerika tahun 2004 di Kuala Lumpur.<sup>11</sup> Sudah barang tentu Malaysia berharap bahwa perjanjian awal ini akan dapat dikembangkan menjadi FTA yang lebih komprehensif.

### **Perjanjian Ekonomi ASEAN Plus Negara-negara Non-ASEAN**

ASEAN secara kolektif telah memulai perjanjian ekonomi dengan negara-negara non-ASEAN sejak akhir dekade 90-an. Pada 1999 ASEAN berharap untuk mengembangkan hubungan ASEAN dengan Australia dan Selandia Baru dalam konteks FTA atau AFTA Closer Economic Relations (CER). Pada 2002 perjanjian AFTA CER ditandatangani namun tidak memasukkan aspek-aspek FTA. Harapan ini baru terwujud dua tahun kemudian ketika ASEAN secara kolektif untuk memperluas perjanjian di atas secara lebih komprehensif.<sup>12</sup>

ASEAN mulai membahas China – ASEAN FTA sejak tahun

---

<sup>10</sup>Pangestu, hal. 208.

<sup>11</sup>Pangestu, hal. 209.

<sup>12</sup>Pangestu, hal. 209.

2000. Secara bertahap dari tahun 2000 hingga 2003 dilakukan berbagai pembahasan yang disepakati bahwa pada 2015 China-ASEAN FTA akan dimulai. Persoalannya, mengapa Cina sedemikian agresif mendorong ASEAN untuk mengukuhkan rencana FTA tersebut? Ada dua alasan yang mendukung upaya Cina ini, yakni, alasan politik dan ekonomi. Secara politik Cina berharap melalui peningkatan hubungan ekonomi kekhawatiran ASEAN terhadap kebangkitan ekonomi dan militer dapat berkurang. Di samping itu, kerjasama ekonomi dengan ASEAN juga diharapkan Cina untuk mengimbangi kemajuan Amerika dan Jepang di Asia Tenggara. Secara ekonomi, Cina berharap kerjasama ini akan mempermudah jalan bagi Cina untuk mendapatkan bahan-bahan mentah dari kawasan Asia Tenggara. Sebaliknya, ASEAN juga berharap kerjasama ini akan membuka jalan bagi ASEAN menjual lebih banyak produknya ke Cina dan mendorong Cina untuk melakukan investasi langsung ke Asia Tenggara.<sup>13</sup>

Kesediaan Cina membuka kesempatan untuk mengembangkan FTA dengan ASEAN memprovokasi Jepang. Tahun 2002 Perdana Menteri Jepang Koizumi mengusulkan perjanjian kemitraan ekonomi dengan ASEAN. Jepang tampaknya tidak ingin tertinggal di belakang Cina yang telah lebih dahulu membicarakan rencana pengembangan FTA dengan ASEAN.

### **Tantangan Cina dan India**

Salah satu tantangan terberat yang dihadapi ASEAN saat

---

<sup>13</sup>Pengestu, hal. 211.

ini adalah kebangkitan ekonomi Cina dan India. Kedua negara ini dikenal semakin memainkan peran strategis dalam perekonomian global. Hubungan ekonomi ASEAN – Cina mengalami perubahan-perubahan cukup menonjol sejak tahun 2003. Di satu sisi, ekspor ASEAN ke Cina terus meningkat dan sudah tentu menggembirakan ASEAN. Akan tetapi, pada waktu yang sama ekspor ASEAN ke pasar Amerika justru terus menurun saat ekspor Cina ke Amerika justru meningkat. Kenaikan impor Cina dari ASEAN diikuti dengan kenaikan ekspor Cina ke Amerika merupakan perubahan pertanda bahwa Cina dalam proses menggantikan pasar barang jadi ASEAN di Amerika, yang ditandai dengan berkurangnya ekspor barang jadi ASEAN ke Amerika. ASEAN yang semula pemasok barang jadi ke Amerika sekarang hanya mampu memasok bahan mentah ke Cina yang akan diproduksi menjadi barang jadi untuk diekspor ke Amerika.<sup>14</sup> Di samping itu, arus Investasi Asing Langsung (FDI) ke Cina antara 2001 hingga 2003 jauh melebihi arus FDI yang masuk ke ASEAN. Dalam kenyataan, banyak investor yang memindahkan pabrik mereka dari ASEAN ke Cina.<sup>15</sup>

India adalah ancaman kedua yang membayangi masa depan ekonomi ASEAN. Baru-baru ini India telah menjadi pilihan bagi investor asing yang berminat memindahkan basis produksi mereka. Unilever, misalnya, telah menjadikan India

---

<sup>14</sup>Manu Bhaskaran, "Economic Impact of China and India on Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005, hal. 63-66.

<sup>15</sup>Bhaskaran, hal. 69.

sebagai basis industri tapal gigi untuk memenuhi kebutuhan konsumen Eropa. Demikian juga, Toyota, Hyundai, dan LG Electronics yang mulai tertarik menjadikan India sebagai lokasi investasi luar negeri mereka.<sup>16</sup> India juga menjadi pilihan bagi perusahaan jasa di Amerika untuk melayani kebutuhan konsumen Amerika. Dengan memerhatikan tabel Indeks Kepercayaan Investasi Asing Langsung di bawah ini terlihat jelas bahwa antara tahun 2002 hingga 2004 India berhasil meningkatkan daya tariknya bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya di India. Ranking India (3) bahkan jauh di atas Singapura (18) yang dikenal negara ASEAN paling agresif menarik investor asing ke negaranya.

**Tabel**  
**Indeks Kepercayaan Investasi Asing Langsung**

Negara	Ranking 2002	Ranking 2003	Ranking 2004
Cina	1	1	1
India	15	6	3
Hong Kong	18	22	8
Malaysia	-	23	15
Singapura	22	28	18
Thailand	20	16	20
Indonesia	-	25	23
Korea Selatan	21	18	21
Taiwan	24	20	25

Sumber: Diolah dari Manu Bhaskaran, "Economic Impact of China and India," hal. 71.

---

<sup>16</sup>Bhaskaran, hal. 72.

## **Reaksi ASEAN**

Menghadapi tantangan baru di atas negara-negara ASEAN bereaksi sesuai dengan kemampuan ekonomi masing-masing. Tidak semua negara ASEAN mampu menanggapi dengan cepat kemajuan Cina dan India dalam bidang ekonomi. Namun beberapa negara dengan cepat telah melakukan penyesuaian diri, bahkan Singapura telah melakukannya sebelum krisis ekonomi menghantam ASEAN.

Thailand dan Malaysia adalah dua negara yang juga terkena dampak krisis ekonomi tahun 1997. Namun kedua negara ini dapat dalam waktu singkat mengatasi dampak krisis ekonomi dan segera melakukan penyesuaian terhadap lingkungan global yang sedemikian cepat berubah. Saat ini baik Thailand maupun Malaysia telah siap untuk berkompetisi dengan Cina dan India. Pemerintah Thailand bekerja keras untuk mendorong kewirausahaan dalam negeri, mengurangi jurang ekonomi daerah perkotaan dan pedesaan, dan terus berusaha menarik investasi asing. Sementara Malaysia menjalankan kebijakan yang diarahkan untuk meningkatkan efisiensi dalam negeri serta mengurangi proteksionisme. Di samping itu, Malaysia juga aktif menjadikan negaranya sebagai pusat pendidikan dan pelayanan kesehatan internasional.<sup>17</sup>

Sementara itu, Singapura yang kurang terpengaruh oleh krisis keuangan Asia juga bergerak cepat melakukan penyesuaian diri dengan, antara lain, meliberalkan sektor-sektor

---

<sup>17</sup>Bhaskaran, hal. 75.

ekonomi tertentu. Perbankan, telekomunikasi, pelayanan dan media masa adalah sektor-sektor ekonomi utama yang diliberalkan pemerintah Singapura. Pada saat yang sama Singapura merupakan negara ASEAN yang paling sukses menarik modal asing paska krisis ekonomi dalam bidang elektronik, farmasi dan kimia. Di antara negara-negara ASEAN yang kurang berhasil menyesuaikan diri dengan perubahan saat ini adalah Indonesia dan Philipina. Walaupun kondisi ekonomi kedua negara telah mulai membaik paska krisis keuangan tahun 1997, kemampuan kedua negara menarik investasi asing tidak sekuat tetangganya, misalnya Singapura. Bahkan beberapa investor asing justru menarik investasinya dari Indonesia dan memindahkannya ke negara lain.<sup>18</sup>

ASEAN secara kolektif menanggapi tantangan Cina dan India ini dengan meningkatkan daya tariknya seperti mendorong pertumbuhan ASEAN Economic Community, memperkuat forum ASEAN+3. Menarik untuk dicatat bahwa di antara negara ASEAN Singapura adalah negara anggota yang paling aktif mengembangkan kerjasama bilateral dengan negara-negara maju di luar ASEAN.<sup>19</sup>

Perbedaan yang cukup menyolok antara masing-masing negara anggota ASEAN dalam usahanya menarik modal asing dan dalam mengembangkan kerjasama bilateral adalah kenyataan yang tampaknya selalu menjadi ciri khas ASEAN.

---

<sup>18</sup>Bhaskaran, hal. 76.

<sup>19</sup>Bhaskaran, hal. 77.

**Jika perbedaan ini terus berlangsung bukan tidak mungkin di masa depan akan menjadi salah satu batu penghalang bagi kelangsungan ASEAN selaku organisasi regional.\***



## KESIMPULAN: TANTANGAN DAN MASA DEPAN ASEAN

SELAMA beberapa tahun terakhir hubungan internasional di Asia Tenggara mengalami perubahan yang cukup dinamis. Perubahan tersebut dapat dipantau pada kembalinya ASEAN sebagai ajang persaingan negara-negara besar, kesulitan ASEAN menyelesaikan isu-isu keamanan internal, meningkatnya ancaman keamanan non-tradisional. Masa depan ASEAN yang juga dihadapkan pada menguatnya regionalisme pada forum yang lebih luas.

### **Ajang Persaingan Negara-negara Besar**

Paska invasi Amerika ke Iraq hubungan internasional di Asia Tenggara mengalami perubahan yang cukup drastis. Jika sebelum invasi Iraq hubungan internasional lebih banyak ditandai dengan meningkatnya peran Cina di Asia Tenggara, maka setelah invasi Amerika ke Iraq tahun 2003 perubahan paling menonjol di kawasan ini adalah peningkatan luar biasa pengaruh Amerika di Asia Tenggara. Sesudah kekalahan

Amerika di Vietnam, kehadiran Amerika di Asia Tenggara secara bertahap berkurang hingga ditutupnya pangkalan militer Amerika di Philipina. Sepanjang dekade 90-an hubungan internasional di Asia Tenggara diwarnai dengan perbedaan persepsi tentang hak azasi manusia. Di satu pihak, ASEAN lewat beberapa tokoh-tokoh utamanya menekankan pentingnya faktor sosial-budaya lokal, di pihak lain Amerika berusaha memaksakan kehendaknya tentang konsepsi dan implementasi HAM sesuai dengan garis kebijakan Amerika. Akan tetapi, sesudah invasi Amerika ke Iraq pengaruh militer Amerika kembali menguat di Asia Tenggara sejalan dengan semangat yang dicanangkan Presideh Bush dalam peperangan global melawan terorisme.

Di antara negara-negara Asia Tenggara hanya Singapura, Philipina, dan Thailand yang menunjukkan kedekatan dengan Amerika lebih dari yang lain. Dukungan penuh terhadap perang global melawan teror menyebabkan Amerika memberi bantuan militer yang cukup banyak bagi ketiga negara ASEAN tersebut. *Balikatan* adalah bentuk kerjasama militer intensif antara Philipina dan Amerika untuk, antara lain, menumpas gerakan Abu Sayyaf yang dituduh memiliki hubungan dengan al-Qaeda. Amerika juga melakukan latihan bersama dengan Thailand lewat *Cobra Gold*, latihan militer yang sudah cukup lama dilakukan kedua negara. Latihan militer *Cobra Gold* tahun 2004 merupakan latihan militer bersama terbesar di Asia Tenggara karena juga melibatkan kontingen militer kecil dari Singapura, Philipina, dan Mongolia. Akan tetapi, kerjasama militer paling intensif dilakukan Amerika dan Singa-

pura, yang sejak tahun 1990 telah menyediakan lahan bagi pangkalan militer terbatas bagi pasukan dan transportasi militer Amerika.<sup>1</sup>

Sementara itu, Indonesia dan Malaysia, dua negara ASEAN dengan penduduk mayoritas muslim, tidak sedekat ketiga negara di atas dalam melakukan kerjasama militer dengan Amerika. Kedua negara ini terikat kebutuhan untuk mempertahankan dukungan pemilih muslim yang sangat menentukan sehingga tidak dapat secara bebas menyatakan dukungan terbuka kepada Amerika. Konsekuensinya adalah kedua negara ini tidak mendapatkan bantuan militer sebanyak yang diterima ketiga negara ASEAN lainnya. Akan tetapi menurunnya dukungan publik Indonesia dan Malaysia terhadap Amerika tidak luput dari perhatian Washington. Amerika mencoba mempertahankan pengaruhnya di kedua negara ASEAN ini dengan memberikan bantuan non-militer khususnya dalam bidang pendidikan dan lebih khusus lagi mengembangkan hubungan dengan tokoh-tokoh muslim di kedua negara. Tiap tahun beberapa tokoh muslim diberi kesempatan melakukan perjalanan ke Amerika selama beberapa minggu untuk memberikan ceramah tentang Indonesia dengan biaya penuh dari pemerintah Amerika.

Sementara itu, Cina terus melakukan pendekatan intensif ke ASEAN dengan mengerem ambisi teritorialnya di ke-

---

<sup>1</sup>Tim Huxley, "Southeast Asia 2004: Stable but Facing Major Security Challenges", *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005, hal. 14.

pulauan Spratly dan pada saat yang bersamaan mendorong dan melibatkan diri dalam proses multilateral yang sedang dikembangkan ASEAN. Untuk memperhalus jalan ke ASEAN pada Oktober 2003 Cina sepakat menandatangani Treaty of Amity and Cooperation bersamaan dengan Pertemuan Puncak ASEAN+3 di Bali. Cina memutuskan untuk menandatangani TOC setelah Kongres Rakyat Nasional Cina mendukung rencana tersebut pada bulan Juni sebelumnya. Cina adalah negara non-ASEAN pertama yang menandatangani TOC.<sup>2</sup> Cina juga memanfaatkan kekuatan ekonominya yang sedang tumbuh pesat untuk melakukan kerjasama ekonomi lebih luas dengan negara-negara ASEAN. Cina aktif mendukung pengembangan ASEAN Plus Three. Cina juga aktif terlibat dalam ARF dan memprakarsai pembentukan ARF Security Policy Conference yang melibatkan para pejabat senior bidang pertahanan di Beijing. Di samping itu, ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Security (disepakati tahun 2003) juga telah menelorkan Rencana Aksi pada Nopember 2004.<sup>3</sup>

Upaya pengembangan kerjasama dalam sektor ekonomi ini juga diharapkan untuk menekan kecurigaan ASEAN terhadap meningkatnya kekuatan ekonomi dan militer Cina. Kemauan-kemajuan yang ditunjukkan Cina di Asia Tenggara sudah barang tentu tidak dapat dilepaskan dari strategi Cina untuk membendung peningkatan pengaruh Amerika di

---

<sup>2</sup>Richard Stubbs, "ASEAN in 2003: Adversity and Response", *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapura: ISEAS, 2004, hal. 8.

<sup>3</sup>Huxley, hal. 16.

ASEAN paska invasi ke Iraq. Meningkatnya kerjasama militer negara anggota ASEAN dengan Amerika juga merupakan respons ASEAN untuk mengimbangi pengaruh ekonomi Cina yang terus meluas di kawasan Asia Tenggara. ASEAN tampaknya cukup hati-hati mengelola hubungan kedua negara raksasa ini karena hubungan Amerika dan Cina sering berubah negatif jika terkait dengan isu Taiwan. Konflik Amerika-Cina dengan demikian dapat berakibat negatif terhadap masa depan ASEAN.<sup>4</sup>

Kemajuan Cina di ASEAN sudah tentu tidak lepas dari perhatian Jepang yang sejak tahun 1980-an merupakan investor asing terbesar di Asia Tenggara. Sekalipun demikian, walaupun paska Perang Dingin muncul berbagai gagasan di dalam negeri agar Jepang meningkatkan kemandirian dalam bidang politik dan keamanan, Jepang tetap menjadikan kerjasama keamanan dengan Amerika sebagai kebijakan keamanan utama Jepang. Oleh karena itu, opsi Jepang untuk meningkatkan hubungan non-ekonomi dengan ASEAN menjadi terbatas. Didorong oleh kebutuhan untuk mempertahankan garis suplai minyak dan gas serta komoditi perdagangannya di laut Cina Selatan dan Selat Malaka, Jepang memprakarsai kerjasama patroli kawasan laut dengan ASEAN dalam format "Ocean Peacekeeping".<sup>5</sup> Di luar harapan Jepang, pemerintah-pemerintah ASEAN agak segan menerima ajakan ini karena khawatir akan keterlibatan militer Jepang yang terlalu jauh.

---

<sup>4</sup>Huxley, hal. 16.

<sup>5</sup>Huxley, hal. 17.

Di samping itu, ASEAN juga ingin menjaga posisi Amerika yang telah cukup banyak memberikan jaminan bagi kebutuhan keamanan regional ASEAN melalui berbagai kerjasama militer/latihan bersama yang cukup intensif paska invasi AS ke Iraq.

Australia adalah negara non-ASEAN lain yang memanfaatkan momen kampanye anti-teror ini untuk memperkuat kerjasama dengan ASEAN. Sebagaimana Amerika, Australia tidak melakukan kerjasama militer intensif dengan semua negara ASEAN. Dalam pandangan Australia, Singapura dan Philipina adalah dua negara yang dipandang lebih tepat untuk diajak kerjasama militer dengan fokus utama memerangi teror. Pada akhir 2004, Australia mengumumkan rencananya untuk menyusun zona maritim sebagai antisipasi menghadapi ancaman teroris sepanjang 1000 mil dari Australia. Prakarsa ini sudah tentu menimbulkan amarah negara ASEAN khususnya Indonesia dan Malaysia yang merasa rencana ini mengancam integritas wilayahnya yang berada dalam jangkauan target serangan *preemptive*.<sup>6</sup>

Sementara itu, India, sejalan dengan meningkatnya kemampuan ekonominya, juga aktif memproyeksikan kekuatan angkatan lautnya di lautan Hindia. Sejalan dengan kebijakan Look East, India memerlukan kerjasama lebih baik dengan negara-negara ASEAN yang kaya dengan sumber daya alam. Hubungan India-ASEAN meningkat dari sekedar mitra dialog menuju negara yang aktif mengembangkan kerjasama militer

---

<sup>6</sup>Huxley, hal. 17.

dengan beberapa negara ASEAN. Sejak tahun 2003 India telah membina kerjasama militer dengan Singapura. India juga memperkuat kerjasama dengan Malaysia dan Indonesia untuk melakukan pengawasan laut bersama.

Kompleksitas hubungan internasional di Asia Tenggara adalah gejala baru sesudah berakhirnya Perang Dingin. Kerjasama dengan negara-negara besar dalam bidang keamanan dan ekonomi tampaknya akan membentuk ASEAN yang lebih berpandangan keluar. Apakah ASEAN akan semakin dewasa dengan berbagai jenis kerjasama ini atau justru akan mengalami krisis masih merupakan pertanyaan yang harus diteliti lebih jauh.

### **Manajemen Keamanan Internal**

Tantangan lain yang dihadapi ASEAN adalah kemampuan ASEAN secara kolektif dalam menyelesaikan isu-isu keamanan internal. ASEAN tampak tidak mampu menghadapi krisis politik di propinsi selatan Thailand saat aparat keamanan melakukan tindakan kekerasan terhadap kelompok-kelompok di Patani, Thailand selatan. Puluhan orang muslim meninggal dalam tahanan pihak keamanan. Tindakan represif pemerintah Bangkok sudah tentu menciptakan ketegangan hubungan dengan Malaysia yang berbatasan langsung dengan wilayah Patani. Pejabat kedua pemerintahan saling tuding atas pergolakan dan cara pemerintah Bangkok menangani pergolakan tersebut. Walaupun pada akhirnya kasus tersebut berakhir, jelas bahwa ASEAN dan khususnya ASEAN Regional Forum tidak efektif memainkan peran dalam resolusi kon-

flik di wilayah selatan Thailand.

Di samping itu, kasus Myanmar termasuk kendala yang memperkuat sorotan dunia luar bahwa ASEAN tak mampu membangun sinergi untuk menghentikan pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintahan militer di Myanmar. Hingga saat ini Aung San Suu Kyi tetap berada dalam tahanan pihak pemerintah militer Myanmar. Sementara tidak sedikit para politisi Liga Demokrasi Nasional yang umumnya telah berusia lanjut berada dalam tahanan pemerintah. ASEAN telah berusaha kuat untuk menekan Myanmar agar memperbaiki kondisi hak azasi manusia di negerinya. Akan tetapi pemerintah Myanmar tampaknya mengabaikan berbagai seruan dari rekan-rekan mereka di ASEAN. kondisi ini mempersulit ASEAN di masa depan karena negara-negara mitra dialog pasti akan selalu mempersoalkan posisi ASEAN dalam kasus Myanmar.

### **Isu-isu Keamanan Non-Tradisional**

Isu-isu keamanan non-tradisional seperti kejahatan terorganisir, pembajakan, penyelundupan dan perdagangan manusia, keamanan lingkungan, dan bentuk-bentuk lain tampaknya agak berkurang intensitasnya karena kampanye perang melawan terorisme yang dilancarkan negara-negara ASEAN. Akan tetapi dengan surutnya perhatian ASEAN terhadap isu-isu terorisme, karena ketidakjelasan masa depan Iraq, akan memengaruhi peluang kembalinya isu-isu keamanan non-tradisional. Dalam konteks ini dapat diperkirakan bahwa semakin canggih peralatan yang dipergunakan



para pelaku kejahatan terorganisir akan semakin berat beban ASEAN dalam menghadapi mereka. Paket bantuan dalam jumlah besar dari Amerika ke negara-negara ASEAN khususnya Singapura, Thailand, dan Philipina lebih banyak berhubungan dengan sistem keamanan untuk menghadapi terorisme. Sementara kebutuhan untuk menghadapi kejahatan terorganisir tentu memerlukan kemampuan dan peralatan yang berbeda. Persoalan ini tampaknya akan mengemuka dalam tahun-tahun mendatang sejalan dengan berkurangnya popularitas terorisme sebagai isu internasional yang diagendakan negara-negara Barat, khususnya Amerika dan Australia.

### **Persaingan Memperebutkan Investasi Asing**

Persoalan lain yang bakal dihadapi ASEAN di masa depan yang dekat adalah persaingan memperebutkan investasi asing dengan Cina dan India yang semakin menarik bagi para investor asing langsung. Dibandingkan dengan kedua negara di atas kemampuan negara-negara ASEAN menarik investasi langsung tidaklah terlalu tinggi. Hanya Singapura yang masih dapat dikatakan tetap menarik bagi investor asing. Akan tetapi ini tidak mencerminkan kemampuan ASEAN secara kolektif. Kelemahan ini disadari Singapura sehingga negara singa ini sangat aktif membina perdagangan bebas dengan negara-negara maju baik di Asia maupun di luar Asia sebagai antisipasi terus menguatnya kemampuan Cina dan India.<sup>9</sup>

## DAFTAR PUSTAKA

"From Proximity Talks to Cocktail Party, *U.S. Library of Congress*.

"Indonesia, ASEAN, dan the Third Indochina War," *U.S. Library of Congress*.

"The Search for Peace," *U.S. Library of Congress*.

Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in South-east Asia: ASEAN and the problems of regional order*, London and New York: Routledge, 2001.

Alagappa, Muthiah. "International Politics in Asia: The Historical Context," dalam Muthiah Alagappa, *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford: Stanford University Press, 1998.

Alagappa, Muthiah. "The Major Powers and Southeast Asia," *International Journal*, 44, (Summer 1989)

Anwar, Dewi Fortuna. "Indonesia: Domestic Priorities Define National Security," dalam Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998.

- Bell, Peter F. "Foreign Policy of Thailand: A Political Economy Analysis," dikutip dari Neher Clark D.
- Bhaskaran, Manu. "Economic Impact of China and India on Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005.
- Brecher, Michael. *The New States of Asia*, London: Oxford University Press, 1963..
- Busynski, Leszek. "Realism, Institutionalism, and Philippine Security," *Asean Survey*, Mei/Juni 2002.
- Cambodia: Peace Agreement, Digital Collection USIP Library
- Chawla, S., Melvin Gurtov, and A.G. Marsat, eds. *Southeast Asia Under the New Balance of Power*, New York: Praeger Publishers, 1974.
- Chinwanno, Chulacheeb. "The Dragon, the Bull, and the Rice-talks: The Role of China and India in Southeast Asia, dalam Saw Swee-Hock, Sheng Lijun, Chin Kin Wah (eds), *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Chung, Chien peng. "Southeast Asia-China Relations: Dialectics of 'Hedging and Counter Hedging'" dalam *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapura: ISEAS, 2004.
- Cipto, Bambang. *Kebijakan Hak Azazi Clinton Terhadap Indonesia: 1993-1997*, Yogyakarta: Putra Pelajar, 2003.
- Cipto, Bambang. *Tekanan Amerika Terhadap Indonesia*, disertasi yang diterbitkan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Colbert, Evelyn. *Southeast Asian Regional Politics: Toward a Regional Order*, New York, Colombia University Press, 1992.
- Collins, Alan. *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional,*

- and Global Issues*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Deutschs, Karl W. "Security Community," dalam James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1961.
- Ellings, Richard J. and Sheldon W. Simon (eds), *Southeast Asian Security in the New Millenium*, Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 1996.
- Emmers, Ralf and Leonard C. Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime in Southeast Asian International Relations", dalam Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.
- Far Eastern Economic Review*, 11 Juli 1991
- Funston, John. "Malaysia: Developmental State Challenged", dalam John Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal.
- Ganesan, N. "ASEAN's Relations with Major External Powers", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 22, Issue 2, August 2000.
- Ganesan, Narayan. "Singapore: Realist Cum Trading State," dalam Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998.
- Goodman, Allan E. "Vietnam and Asean: Who Would Have Thought It Possible? *Asian Survey*, Vol. 36, No. 6, Juni 1996.

Hew, Denis. "Southeast Asian Economies: Toward Recovery and Deeper Integration", *Southeast Asian Affairs* 2005, Singapore: ISEAS, 2005.

Holsti, K.J. *International Politics: A Framework of Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Brunei](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Brunei), data penduduk per tahun 2000.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Indonesia](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Indonesia), data penduduk per tahun 2001.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Laos](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Laos), data penduduk per tahun 2000.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Malaysia](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Malaysia), data penduduk adalah per tahun 2002.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Singapore#Population](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Singapore#Population), data penduduk per tahun 2003.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Thailand](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Thailand), data per tahun 2000.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_Philippines](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_Philippines), data penduduk per tahun 2000.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Vietnam](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Vietnam), data penduduk per tahun 2000.

<http://www.aseanregionalforum.org>

<http://www.aseanregionalforum.org/>

<http://www.aseanregionalforum.org/Default.aspx?>

<http://www.aseansec.org/1215.htm>

<http://www.asiasociety.org/publications/cambodia/intro.html>

<http://www.philembassykl.org.my/overview.htm>

- Huxley, Tim. "ASEAN's Prospective Security Role: Moving Beyond the Indochina Fixation," *Contemporary Southeast Asia* (Desember 1987).
- Huxley, Tim. "Southeast Asia 2004: Stable but Facing Major Security Challenges", *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005.
- Inoguchi, Takashi. "Japan Goes Regional", *Japan's Asian Policy: Revival and Response*, Takashi Inoguchi (ed), New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2002.
- Jervis, Robert. "Security Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring, 1982.
- Jiwandono, J. Soedjati. "The Political Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," *Indonesian Quarterly*, Vol 11, July 1983.
- Johnstone, Christopher B. "Paradigms Lost: Japan's Asia Policy in a Time of Growing Chinese Power", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3, December 1999.
- King, Dwight. "Indonesia's Foreign Policy", dalam Wurfel and Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*.
- Leifer, Michael. *The ASEAN Regional Forum*, the Adelphi Paper no. 302, International Institute for Strategic Studies, 1996.
- Leifer, Michael. "Israel's President in Singapore: Political Catalysis and Transnational Politic", *Pacific Review*, 1, No. 4, 1988.
- Leifer, Michael. *Indonesia's Foreign Policy*, London: George Allen & Unwin, 1983.
- Lim, Robyn. "Australia: Contributing to Regional Equili-

- brium", *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapura: ISEAS, 2005.
- Malik, Adam. "Djakarta Conference and Asia's Political Future," *Pacific Community*, Oktober 1970.
- Malik, Adam. "Regional Cooperation in International Politics," *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta: CSIS, 1975.
- McCloud, Donald G. *Southeast Asia: Tradition and Modernity in the Contemporary World*, Boulder: Westview Press, 1995.
- McFarlane, John. "Transnational Crime and the Asia Pacific Security", dalam *The Many Faces of Asian Security*, diedit oleh Sheldon W. Simon, Lanham and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Ltd., 2001.
- Mondejar, Reuben and Wai Lung Chu, "ASEAN-China Relations: Legacies and Future Directions", dalam Ho Khai Leong and Samuel C. Y. Ku (eds), *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges*, Singapura: ISEAS, 2005.
- Morada, Noel M and Christopher Collier, "The Philippine State versus Society", Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998, hal.
- Morris, Stephen J. *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and the Causes of War*, Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Morrison, Charles E. "Southeast Asia and U.S.-Japan Relations", dalam *The United States, Japan, and Asia: Challenges for U.S. Policy*, Gerald E. Curtis (ed), New York: W.W. Norton & Company, 1994.

- Nathan, K.S. "Malaysia: Reinventing the Nation," dalam Muthiah Alagappa (ed), *Asian Security Practice*, Stanford, California: Stanford University Press, 1998.
- Neher, Clark D. "The Foreign Policy of Thailand", dalam Wurfel and Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*.
- Ninh, Kim. "Vietnam: Struggle and Cooperation" dalam Alagappa.
- Pangestu, Mari. "Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation", dalam Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*.
- Paribatra, Sukhumbhand. "From Asean Six to Asean Ten: Issues and Prospects," *Contemporary Southeast Asia*, (December 1994)
- Porter, Gareth. *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- Poter, Gareth "The Foreign Policy of Vietnam", dalam Wurfel and Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*.
- Pyle, Kenneth B. "Japan's Emerging Strategy in Asia" dalam Ellings and Simon (eds), *Southeast Asian Security in the New Millenium*.
- Quah, Jon S.T. "Singapore Meritocratic City-State," John Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- Sheah, David Chee-Meow. "ASEAN and Japan's Southeast Asian Regionalism", dalam *Japan's Asian Policy: Revival and Response*, Takashi Inoguchi (ed), New York: PAL-



GRAVE MACMILLAN, 2002.

*Sidney Morning Herald*, 22 September 1998.

Simon, Sheldon W. "Asian Armed Forces: Internal and External Tasks dan Capabilities," dalam *Many Faces of Asian Security*, diedit oleh Sheldon W. Simon, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001.

Simon, Sheldon W. "East Asia," dalam *World Politics*, diedit oleh James N. Rosenau, Kenneth Thomson, and Gavin Boyd, New York: Free Press, 1976.

*Singapore 1998* (Singapore: Ministry of Information and the Arts).

Smith, Anthony L. "Indonesia: Transforming the Leviathan," dalam John Funston (ed), *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapura: ISEAS, 2001.

Smith, Anthony L. "Indonesia: Transforming the Leviathan", dalam Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*.

Snitwongse, Kusuma and Suchit Bunbongkarn, "New Security Issues and Their Impact On ASEAN", Simon S.C. Tay, Jesus P. Estanislao and Hadi Susastro, *Reinventing ASEAN*, Singapore: ISEAS, 2000.

Soesatro, Hadi. "Toward An East Asian Regional Trading Agreement", dalam *Reinventing ASEAN*, diedit oleh Simon C. Tay, Jesus P. Estanislao, Hadi Soesastro, Singapura, ISEAS, 2001.

Sopiee, Noordin. "ASEAN and Regional Security," dalam Mohammad Ayoop (ed). *Regional Security in the Third World*. London: Croom Helm, 1986.

Stokes, Bruce and Michael Aho, "Asian Regionalism and U.S.

- Interests", dalam Curtis (ed).
- Storey, Ian James. "Indonesia's China Policy in the New Order and Beyond: Problems and Prospects," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, (April, 2000).
- Stubbs, Richard. "ASEAN in 2003: Adversity and Response", *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapura: ISEAS, 2004.
- Stubbs, Richard. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 3, May/June 2002.
- Suryadinata, Leo. "Indonesia: Continuing Challenges and Fragile Stability", *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapore: ISEAS, 2004.
- Swee-Hock, Saw, Sheng Lijun and Chin Kin Wah, "An Overview of ASEAN-Cina Relations", dalam Saw Swee-Hock, Sheng Lijun, Chin Kin Wah (eds), *ASEAN - China Relations: Realities and Prospects*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Syafie, M. Ghazli. "ASEAN's Response to Security Issues in Southeast Asia, *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta: CSIS, 1975.
- Than, Tim Maung Maung. "Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability", dalam Algappa (eds).
- Than, Tin Maung Maung. "Myanmar: Military in Charge", dalam Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*.
- Tonnesson, Stein. "Vietnam's Objective in the South China Sea: National or Regional Security?", *Contemporary Southeast*

*Asia: A Journal of International and Strategic Studies*, April 2000.

Vatikiotis, Michael. 'Border Burdens', *Far Eastern Enomic Review*, 6 Maret 1997, dikutip dari Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, London: Routledge, 2001.

Vogel, Ezra F. "Japan As Number One in Asia", dalam Curtis (ed).

Wanandi, Jusuf. "Asean's Past and the Challenges Ahead: Aspectof of Politics and Security," dalam Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao Hadi Soesastro, *Reinventing ASEAN*, Singapura, ISEAS, 2001.

Wattanayagorn, Panitan. "Thailand: The Elite's Shifting Conceptions of Security, " dalam Alagappa (eds).

Weatherbee, Donald E. *International Relations in Southeast Asia The Struggle for Autonomy*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

*World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*, Washington D.C. Oxford University press, 1999.

Wurfel, David and Bruce Burton, "Introduction: A Foreign Policy Framework for Southeast Asian States", dalam David Wurfel and Bruce Burton (eds), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, Hampshire: The Macmillan Press, Ltd., 1990.

Wurfel, David. "Philippine Foreign Policy", dalam David Wurfel and Bruce Burton, *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, Hampshire: The Macmillan Press, Ltd., 1990.

Wurfel, David. *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1988. Salvadore E. Lopez, "The Foreign Policy of the Republic of the Phillipines," dalam *Government and Politics of the Phillipines*, diedit oleh Raul de Guzman and Mila A. Reforma, Singapore: Oxford University Press, 1988.

Wurfel, David. *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1988. \*



## BIODATA PENULIS

DR. BAMBANG CIPTO, MA adalah alumni Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol UGM 1986, program magister The Ohio State University, USA, 1990, dan program doktor Universitas Gadjah Mada, 2002. Buku yang telah terbit adalah *Parlemen dalam Era Pemerintahan Moderen Industrial* (Rajawali Pers, 1995), *Militer dan Demokrasi*, sebuah terjemahan (Grafiti Pers, 1996), *Prospek dan Tantangan Partai Politik* (Pustaka Pelajar, 1996), *Duel Segitiga PPP, Golkar, PDI dalam Pemilu 1997* (Bigraf Publisher, 1997), *Presiden Profesional, Bebek Dungu, dan Politik Dinasti* (Bigraf Publisher, 1999), *Partai, Kekuasaan, dan Militarisme* (Pustaka Pelajar, 2000), *Tekanan Amerika Terhadap Indonesia* (Pustaka Pelajar, 2003), *Presiden, Partai dan Pemulihan Ekonomi Indonesia* (UII Pers, 2003), *Politik dan Pemerintahan Amerika* (Lingkaran, Juni 2003), *Dinamika Politik Iran*, Pustaka Pelajar, 2003.

Sejak 1986 berkarir sebagai dosen pada jurusan Hubungan Internasional Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Pengalaman lain adalah sebagai Visiting Fulbright Scholar di

Program for Southeast Asian Studies, Arizona State University (Agustus–Nopember 1997), Visiting Fulbright Scholar pada Center for Asian Studies, Arizona State University (Agustus–Desember 2003), Peneliti pada Sinology Center UMY, Ketua Pusat Studi Perubahan Sosial dan Politik UMY, menulis di jurnal-jurnal ilmiah, media masa dan mengikuti seminar di dalam dan di luar negeri.◦



# INDEKS

## A

- Acharya, Amataw, 3, 4, 22, 24;  
sumber nilai organisasi  
regional, 22
- AFTA, 245
- al-Qaeda, 238, 258
- Alatas, Ali 58, 68, 74, 215
- AMMTC, 240
- Angkatan Bersenjata  
Singapura, (SAF) 136
- anti-kolonialisme, 89
- Anwar, Dewi Fortuna, 94, 98
- ANZUS, 192
- APEC, 63, 80, 128, 129, 138, 191
- Aquino, Benigno, 142
- Aquino, Corazon C., 142
- ARF, 208
- Arroyo, Gloria Macapagal,  
145, 201
- AS-Soviet, Konflik, 4
- ASA, 13
- ASEAN, 2, 11, 13, 38, 39, 63, 239
- ASEAN Community, 81
- ASEAN Economic Community  
(AEC), 81, 247
- ASEAN Framework  
Agreement on Service  
(AFAS), 246
- ASEAN Free Trade Area, 79,  
138, 245
- ASEAN Industrial Project, 243
- ASEAN Investment Area  
(AIA), 247
- ASEAN, konflik dan  
manajemen konflik di  
kawasan, 196
- ASEAN, negara anggota, 16
- ASEAN Security Community  
(ASC), 81, 106, 247
- ASEAN Social and Cultural  
Community (ASCC), 82
- ASEAN Socio-cultural  
Community), 247
- ASEAN+3 (APT), 76

ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM), 79  
Aseanisasi, 218  
ASEM (Asia Europe Meeting), 80  
Asian Monetary Fund, 191  
Association of Southeast Asia (ASA), 12  
Australia, hubungan dengan Asia Tenggara, 192  
Australia, politik luar negeri, 192

## B

Ba'asyir, Abu Bakar, 104, 239  
Badawi, Abdullah Achma, 213  
Bali Concord II, 81  
Barisan Nasional, 125  
Bush, 36, 104, 105, 136, 146, 168, 237, 258

## C

Carter, 149  
CGI, 92  
Chinh, Truong 151  
Choonhavan, Chatichai 60, 66, 116  
Chung, Peng, 176  
CIA, 89  
Cina dan ASEAN, hubungan, 169  
Cina, hubungan dagang dengan, 175  
Cina, hubungan dagang dengan ASEAN, 175

Cina, keamanan, 174  
Cina, politik luar negeri, 169  
Cina- ASEAN Free Trade Agreement, 179  
Cina-Taiwan, hubungan, 177  
Clinton, Bill, 96, 97, 100, 156, 189, 192  
Closer Economic Relations (CER), 250  
*Collective Defence Treaty*, 165, 212  
Collins, Allan, 196, 219, 223, 237, 238  
*confidence-building measures* (CBM), 209

## D

Darul Islam, 89  
Deklarasi ASEAN Concord, 44  
Deklarasi Bangkok, 47  
Deklarasi Kuala Lumpur, 39, 41  
Deklarasi Singapura, 68  
demokrasi, 97, 103, 133  
demokratisasi, 97  
Deutschs, Kar, 4, 5, 6, 7  
Deutschs, Karl, definisi komunitas keamanan, 5  
Dhanarat, Sarit, 113  
Doktrin Kuantan, 52  
Dong, Pham Van, 45  
Dumas, Rolland, 68  
Dwi Fungsi ABRI, 88

## E

East Asia Economic Caucus,



(EAEC), 77, 191  
East Asia Economic Group  
(EAEG), 128  
East Asia Economic Grouping  
(EAEG), 76  
East Asian Vision Group  
(EAVG), 78  
ekspansionisme, 48  
Estrada, Joseph E., 145  
EU (European Union), 128, 245

## F

forum D-8, 97  
Front Pembela Islam (FPI), 238  
Fukuda, Takeo, 185  
Funabashi, Yoichi, 189

## G

G-77, 129  
Gerakan Aceh Merdeka  
(GAM), 98  
Gerakan Non-Blok, 91  
Giap, Vo Nguyen, 149  
Globalisasi, 218  
Gorbachev, 50, 59, 64

## H

Habibie, B.J., 97, 104  
Hak Azasi Manusia, 70, 103,  
258  
hegemonisme, 48  
Herzog, Chaim, 135, 199  
Hisbut Tahrir, 238  
Howard, John, 194  
hubungan internasional di

Asia Tenggara, sejarah, 9

## I

Ibrahim, Anwar, 75, 124  
IGGI, 95  
*illegal logging*, 236  
IMET, 106  
IMF, 103, 104  
imperialisme, 149  
Indonesia Council of World  
Affairs, 174  
Intergovernmental Group on  
Indonesia/IGGI, 92  
International Court of Justice  
(ICJ), 202  
ISA (Internal Security Act), 124  
Ishibara, Shintaro, 189  
Islam, 96  
Ismail, Datuk Razali, 129

## J

Jakarta Informal Meeting (JIM),  
58, 61  
Japan-Singapore Economic  
Partnership Agreement  
(JSEPA), 249  
Jayakumar, S. 75  
Jepang, orientasi politik luar  
negeri, 187; politik luar  
negeri, 181; politik luar  
negeri terhadap Asia  
Tenggara, 181  
Jiabao, Wen, 175  
Jintao, Hu, 174, 175  
Johnson, Lyndon, 37

Jung, Kim Dae, 78

## K

kapitalisme, 149

Karen National Liberation  
Army (KNLA), 159

Karen National Union (KNU),  
159

Kawasan Perdagangan Bebas  
ASEAN, 84

keamanan ekonomi, 223

keamanan lingkungan, 223

keamanan nasional, 93, 109

keamanan nasional  
Singapura, 131

keamanan non tradisional  
(*non-military security*), 196

keamanan tradisional (*military  
security*), 196

Keating, Paul, 193

Kejahatan terorganisir, 225

kejahatan transnasional  
(*transnational crime*), 224

kerusakan lingkungan, 234

Kerusuhan Mei 1998, 93

Kerusuhan rasial, 122

Khadafi, 141

Khoman, Thanat, 114

Kittikachorn, Thanom, 113

Koizumi, 251

Komisi Brussel, 80

komunisme, 87, 88, 94, 95, 96,  
109, 110, 121, 126, 142, 164

komunitas keamanan, 6, 7, 8;  
beberapa sifat, 5

Konferensi Asia-Afrika, 37

Konferensi Bandung, 36, 37

Konferensi Geneva, 36

Konferensi Internasional  
Kamboja, 53

Konferensi Perdamaian Paris,  
59, 68

konflik Sabah, 26

krisis, 41; Ambalat 202, 216;

Ekonomi, 103; Kamboja,  
53, 54, 55, 60, 61;

Myanmar, 71; Sabah, 26,  
40

Kusumaatmaja, Mochtar, 58

Kyi, Aung San Suu, 70, 72, 159,  
160, 161, 264

## L

Laskar Jihad, 238

Leekpai, Chuan, 119

Li, Wan, 56

Liga Demokrasi Nasional  
(NLD), 159, 160

LSM, 97

## M

Macapagal, Gloria, 140

Magsaysay, Ramon, 139

Mahathir, 125, 128

Majelis Mujahidin, 238

Malaysia, 13; dan Indonesia,  
sumber pertikaian, 202;  
dan Singapura, akar  
konflik, 199

Malik, Adam, 27, 28, 29, 42

Manglapus, Raul, 72

Manila Pact, 165  
Mao, 121  
Maphilindo (Malaysia,  
Philippina, dan Indonesia),  
12, 13  
Marcos, Ferdinand, 32, 140,  
141, 142  
Marxisme-Leninisme, 152  
Masayoshi, Ohira, 186  
McCloud, Donald, 1  
McFarlane, 232  
Megawati, 104, 105, 202  
Minh, Ho Chi, 35, 152  
Miyazawa, Kiichi, 190  
Monique, 56  
Muhammad, Mahathir, 67, 68,  
76, 124, 162, 189, 191  
Muhammadiyah, 237, 238  
Murakami, Yasusuke, 189  
Myanmar, politik luar negeri,  
158

## N

NAFTA (North America Free  
Trade Agreement), 128,  
188, 245  
NAFTA (North Amerika Free  
Trade Area), 77  
Nahdhatul Ulama, 237, 238  
Nakasone, Yasuhiro, 189  
Nakayama, Taro, 190  
Nathan, K.S., 120  
National Development Policy  
(NDP), 124  
National Economic Policy  
(NEP), 124

NATO, 165  
NDF (National Democratic  
Front), 159  
Neher, Clark D., 112  
New Economic Policy (NEP),  
122  
Nixon, 28, 37, 38, 141, 146,  
148; 165, 166, 170

## O

Ogura, Kazuo, 189  
OKI, 129  
Omar al-Faruq, 238  
*omnidirectionality*, 115  
Onn, Datuk Hussein, 42  
OPM (Organisasi Papua  
Merdeka), 98  
Orde Baru, 88, 91, 94  
Orde Lama, 88  
organisasi keamanan  
regional, 214  
*Organized Crime*, 27  
Osama Bin Lade

## P

Pancasila  
Partai G  
17  
Part  
Pa

P  
Pe  
Phi  
Ping  
PKI, 1  
Politik  
39,  
politik lu  
Mala  
127; 1  
utama

- Pasar Bebas Asia Timur, 78  
 pembangunan ekonomi, 93  
 Pembebasan Irian Barat, 89  
 Pemberontakan PKI, 89  
 penebangan liar (*illegal logging*), 235  
 Peng, Li, 171  
 Perang Dingin, 4  
 Perang Indocina Pertama, 36  
 Perang Rakyat, 149  
 Perang Teluk Pertama, 188  
 Perang Vietnam, 11, 110, 114, 148  
 perdagangan bebas, 246  
 Perjanjian Basis Militer (*the Military Bases Agreement*), 164  
 Perjanjian Paris, 67  
 Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-Cina, 173  
 Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Agreement*), 22  
 ERMESTA, 89  
 persatuan Vihara Buddha Vietnam (UBCV), 155  
 Filipina, 139; dan Malaysia, akar konflik, 201  
 Deng Xiou, 170  
 konfrontasi, 12, 13, 23, 132  
 luar negeri, 91;  
 Asia, 120; reorientasi, Thailand, tujuan, 108  
 poros Jakarta-Peking, 14  
 Pot, Pol, 21, 32, 37, 46, 48, 54, 71, 150  
 profesionalisme militer Thailand, 111  
 proteksionisme, 254  
 PRRI, 89
- Q**
- Qichen, Qian, 102, 171
- R**
- Radio Rakyat Thailand, 170  
 Ramos, Fidel V., 144  
 Ranarridh, 73, 75  
 Razak, Tun Abdul, 30  
 realisme politik, 4  
 rejim keamanan (*security regime*), 6, 7  
 Republik Sosialis Vietnam, 149  
 Rongji, Zhu, 175  
 Rusk, Dean, 114
- S**
- Samphan, Khieu, 57  
 Samrin, Heng, 21, 46, 54, 55, 56, 116, 150  
 Sann, Son, 54, 56, 57  
 Savetsila, Siddhi, 115, 117  
 Sayyaf, Abu, 178, 238, 258  
 SEA-10, 64  
 SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), 12, 36, 212  
 security community, 3, 4  
 Sen, Hun, 46, 54, 56, 60, 66, 73,

Manila Pact, 165  
Mao, 121  
Maphilindo (Malaysia,  
Philipina, dan Indonesia),  
12, 13  
Marcos, Ferdinand, 32, 140,  
141, 142  
Marxisme-Leninisme, 152  
Masayoshi, Ohira, 186  
McCloud, Donald, 1  
McFarlane, 232  
Megawati, 104, 105, 202  
Minh, Ho Chi, 35, 152  
Miyazawa, Kiichi, 190  
Monique, 56  
Muhammad, Mahathir, 67, 68,  
76, 124, 162, 189, 191  
Muhammadiyah, 237, 238  
Murakami, Yasusuke, 189  
Myanmar, politik luar negeri,  
158

## **N**

NAFTA (North America Free  
Trade Agreement), 128,  
188, 245  
NAFTA (North Amerika Free  
Trade Area), 77  
Nahdhlatul Ulama, 237, 238  
Nakasone, Yasuhiro, 189  
Nakayama, Taro, 190  
Nathan, K.S., 120  
National Development Policy  
(NDP), 124  
National Economic Policy  
(NEP), 124

NATO, 165  
NDF (National Democratic  
Front), 159  
Neher, Clark D., 112  
New Economic Policy (NEP),  
122  
Nixon, 28, 37, 38, 141, 146,  
148; 165, 166, 170

## **O**

Ogura, Kazuo, 189  
OKI, 129  
Omar al-Faruq, 238  
*omnidirectionality*, 115  
Orn, Datuk Hussein, 42  
OPM (Organisasi Papua  
Merdeka), 98  
Orde Baru, 88, 91, 94  
Orde Lama, 88  
organisasi keamanan  
regional, 214  
*Organized Crime*, 224  
Osama Bin Laden, 237

## **P**

Pancasila, 91, 92  
Partai Gerakan Rakyat (PAP),  
132  
Partai Komunis Cina, 121  
Partai Komunis Malaysia, 121,  
128, 135, 171  
Partai Komunis Thailand, 118,  
171  
Partai Komunis Vietnam, 151  
Partai Rakyat Kamboja (CCP),  
73

- Pasar Bebas Asia Timur, 78  
 pembangunan ekonomi, 93  
 Pembebasan Irian Barat, 89  
 Pemberontakan PKI, 89  
 penebangan liar (*illegal logging*), 235  
 Peng, Li, 171  
 Perang Dingin, 4  
 Perang Indocina Pertama, 36  
 Perang Rakyat, 149  
 Perang Teluk Pertama, 188  
 Perang Vietnam, 11, 110, 114, 148  
 perdagangan bebas, 246  
 Perjanjian Basis Militer (*the Military Bases Agreement*), 164  
 Perjanjian Paris, 67  
 Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-Cina, 173  
 Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Agreement*), 22  
 PERMESTA, 89  
 Persatuan Vihara Buddha Vietnam (UBCV), 155  
 Philipina, 139; dan Malaysia, akar konflik, 201  
 Ping, Deng Xiou, 170  
 PKI, 14  
 Politik konfrontasi, 12, 13, 23, 39, 132  
 politik luar negeri, 91; Malaysia, 120; reorientasi, 127; Thailand, tujuan utama, 108  
 poros Jakarta-Peking, 14  
 Pot, Pol, 21, 32, 37, 46, 48, 54, 71, 150  
 profesionalisme militer Thailand, 111  
 proteksionisme, 254  
 PRRI, 89
- Q**
- Qichen, Qian, 102, 171
- R**
- Radio Rakyat Thailand, 170  
 Ramos, Fidel V., 144  
 Ranarridh, 73, 75  
 Razak, Tun Abdul, 30  
 realisme politik, 4  
 rejim keamanan (*security regime*), 6, 7  
 Republik Sosialis Vietnam, 149  
 Rongji, Zhu, 175  
 Rusk, Dean, 114
- S**
- Samphan, Khieu, 57  
 Samrin, Heng, 21, 46, 54, 55, 56, 116, 150  
 Sann, Son, 54, 56, 57  
 Savetsila, Siddhi, 115, 117  
 Sayyaf, Abu, 178, 238, 258  
 SEA-10, 64  
 SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), 12, 36, 212  
 security community, 3, 4  
 Sen, Hun, 46, 54, 56, 60, 66, 73,

74, 75, 83, 117, 188  
Shinawatra, Thaksin, 228  
Sihanouk, Norodom, 21, 37,  
54, 56, 57, 75  
Silpaarcha, Banharn, 161  
Sim, Chea, 46  
Simon, Sheldon W., 2  
Singapura, 133; dasar-dasar  
politik luar negeri, 132;  
strategi keamanan, 136  
sistem keamanan kolektif, 7  
Sixth Malaysia Plan, 124  
Songkhram, Phibun, 113  
sosialisme, 146  
Sosialisme Vietnam, 155  
Spratly Island, 176  
State Law and Order  
Restoration Council  
(SLORC), 70, 157  
*struggle for power*, 5  
Suara Demokrasi Malaya, 170  
Suharto, 1, 15, 17, 24, 68, 87,  
88, 90, 91, 94, 96, 97, 100,  
101, 102, 120, 201, 202;  
politik luar negeri, 86  
Sukarno, 12, 13, 14, 15, 17, 23,  
37, 39, 88, 90, 91, 132;  
politik luar negeri, 86  
Suwiryono, Karto, 96  
Syafie, Mohammad Ghazali, 29

## T

Tanaka, Kakuei, 185  
Tembok Berlin, 65  
tembok Berlin, 64  
teori Kapitalisme Asia, 189

Terorisme 103, 237  
terorisme, 81, 103, 105, 145,  
146, 168, 237, 239, 240,  
241, 258, 264, 265  
Thach, Nguyen Co, 58  
Thailand dan Myanmar,  
penyebab konflik, 197  
Thailand, politik luar negeri,  
107  
Tinsulanond, Prem, 111  
Trade and Investment  
Framework Agreement  
(TIFA), 250  
*transnational crime*, 224  
Treaty of Amity and  
Cooperation, 44, 68, 162

## U

UMNO, 122  
UNCLOS (United Nations  
Conference on the Law of  
the Sea), 206  
Undang-Undang Darurat  
tahun 1972, 142  
Undang-undang Keamanan  
Dalam (Internal Security  
Act), 136  
Undang-Undang Terorisme, 104  
UNESCO, 129

## V

Vietnam, faktor utama  
memengaruhi politik luar  
negeri, 152; orientasi  
politik luar negeri, 150;

politik luar negeri, 146  
Visi 2020, 125, 126, 128  
Visiting Officers Agreemen,  
167

## **W**

Wahid, Abdurrahman, 104  
wawasan nusantara, 92

## **Y**

Yew, Lee Kuan, 28, 68, 133, 199  
Yew, Lee Kuan, 137, 186  
Yongchaiyudh, Chavalit, 119  
Yoshida, Shigeru, 182  
Yudoyono, Susilo Bambang,  
96, 98, 99, 106, 194

## **Z**

Zemin, Jiang, 175  
Zoellick, Robert, 71  
zona ekonomi eksklusif (EEZ),  
206  
Zone of Peace, Freedom and  
Neutrality (ZOPFAN), 43  
Zone of Peace, Freedom and  
Neutrality (ZOPFAN), 30,  
209