

BAB II

PROFIL PROTOKOL KEAMANAN UTAMA ASEAN

TREATY OF AMITY AND COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA

Sejak dibentuk pada 24 Februari 1976 sembilan tahun setelah berdirinya ASEAN pada 8 Agustus 1967, TACSA telah menjadi tonggak kerjasama keamanan terpenting intra Negara-negara di kawasan Asia Tenggara maupun inter *non-Southeast Asian States*. ASEAN sebagai organisasi regional meyakini bahwa keamanan kawasan akan dapat tercapai melalui terbentuknya suatu rezim atau arsitektur keamanan kawasan. Sebagai arsitektur keamanan kawasan atau rezim keamanan regional, TACSA telah memainkan peran serta yang konstruktif-fundamental guna mewujudkan stabilitas politik dan keamanan di kawasan khususnya di Asia Tenggara.

TACSA merupakan senjata utama diplomasi keamanan ASEAN terhadap negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara. Dalam praktiknya, TACSA memainkan peran konstruktif dalam mencegah penggunaan kekerasan dalam merespon berbagai konflik-konflik yang ada di kawasan maupun di luar kawasan guna memprevensi timbulnya peperangan terbuka antar aktor melalui penerapan prinsip penolakan penggunaan kekerasan dan mengutamakan solusi perdamaian.

Selain itu, stabilitas politik yang terbangun intra negara-negara di ASEAN sejauh ini juga tidak dapat dipisahkan dari peran serta TACSA dalam mewujudkan keamanan politik atau keamanan rezim antar negara melalui penerapan prinsip

tidak saling mencampuri urusan domestik negara lain. Konformitas TACSA dengan berbagai nilai-nilai universal, salah satunya adalah piagam Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) serta relevansinya dengan nilai-nilai, kebijakan dan kepentingan keamanan negara-negara lainnya telah mendorong berbagai pihak untuk bersedia menjalin kerjasama keamanan dengan ASEAN melalui kesediaannya untuk mengikatkan diri pada TACSA.

Untuk mewujudkan stabilitas politik dan keamanan yang lebih luas lagi, ASEAN menerapkan kebijakan ekspansif atas TACSA dengan mengamandemennya, dan senantiasa mendorong negara-negara di luar kawasan untuk bersedia terikat pada TACSA. Hal tersebut dimaksudkan guna menjaga sentralitas ASEAN sebagai sebuah organisasi yang otonom dan untuk memperluas agenda *pacifist (to pacify)* ASEAN terhadap negara-negara lainnya khususnya di luar kawasan Asia Tenggara.

A. Sejarah Pembentukan Traktat TACSA ASEAN sebagai Protokol Keamanan Utama ASEAN

Pada Pertemuan Puncak ASEAN pertama (*The 1st ASEAN's Summit*) di Bali pada 24 Februari 1976, para pemimpin negara-negara ASEAN khususnya para pendiri ASEAN yang terdiri atas Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina dan Thailand (ASEAN-5) sepakat untuk membentuk *code of conduct (CoC)* yang mengatur tentang kode etik tata-perilaku hubungan keamanan antar negara di kawasan Asia Tenggara yang disebut dengan *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TACSA)* atau

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TACSA) atau

(ASEAN members). Perjanjian ini juga disebut dengan Perjanjian Bali (*The Bali Treaty*), mengingat perjanjian ini disepakati di Denpasar, Bali, Indonesia.

Pembentukan TACSA sebagaimana diatur dalam draft *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TACSA), pada bagian *Preamble*, menjelaskan bahwa latar belakang pembentukan TACSA sebagai berikut yaitu:

Believing in the need for cooperation with all peace-loving nations, both within and outside Southeast Asia, in the furtherance of world peace, stability and harmony.

Desiring to enhance peace, friendship, and mutual cooperation on matters affecting Southeast Asia consistent with the spirit and principles of the Charter of the United Nations, the Ten Principles adopted by the Asian-African Conference in Bandung on April 25, 1955, the Declaration of the Association of Southeast Asian Nations signed in Bangkok on August 8, 1967, and the Declaration signed in Kuala Lumpur on November 27, 1971³⁷.

Latar belakang pembentukan TACSA itu sendiri didorong oleh adanya tuntutan untuk membangun hubungan kerjasama dengan seluruh bangsa-bangsa *pacifist* di dunia, baik di kawasan Asia Tenggara (*intra-ASEAN*) maupun di luar kawasan (*non-ASEAN members*), demi

memajukan perdamaian dunia, stabilitas dan harmoni. Pembangunan hubungan kerjasama tersebut didasarkan pada semangat dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), 10 Prinsip Konferensi Asia-Afrika (Bandung 25 April 1955), Deklarasi ASEAN (Bangkok 8 Agustus 1967), dan Deklarasi Kuala Lumpur (27 November 1971).

Berdasarkan pada draft *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TACSA), pada bagian *Chapter I, Purposes and Principles, Article 1*, menjelaskan bahwa tujuan dibentuknya TACSA adalah sebagai berikut yaitu:

*The purpose of this Treaty is to promote perpetual peace, everlasting amity and cooperation among their peoples which would contribute to their strength, solidarity and closer relationship*³⁸.

Tujuan dibentuknya TACSA adalah untuk menciptakan perdamaian abadi, persahabatan yang “langgeng”, dan membangun hubungan kerjasama diantara warga negara masing-masing *signatory party*, yang akan berkontribusi bagi kekuatan, solidaritas, dan hubungan yang lebih erat lagi.

Pembentukan TACSA ini juga merupakan perwujudan dari nilai-nilai global yang mendasari pembentukan organisasi regional serta bertujuan untuk mewujudkan prinsip-prinsip universal mengenai konsep hidup berdampingan secara damai (*peaceful co-existence*) dan membangun kerjasama yang penuh persahabatan (*friendly cooperation*) antar negara-

³⁸ Lihat Lampiran 4 hal. 135 mengenai 1976 *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* pada bagian *Chapter I, Purposes and Principles, Article 1*.

negara di kawasan Asia Tenggara. Selain itu, pembentukan TACSA ini juga merupakan instrumen penting untuk menciptakan stabilitas politik dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.

Dalam pertemuan di Bali tersebut, para pemimpin ASEAN sepakat untuk membentuk seperangkat prinsip-prinsip fundamental yang mengatur hubungan keamanan (*security-based-relations*) antar negara-negara di kawasan Asia Tenggara sebagaimana termuat dalam draft *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TACSA), pada bagian *Chapter I, Purposes and Principles, Article 2* yaitu:

In their relations with one another, the High Contracting Parties shall be guided by the following fundamental principles³⁹:

- 1. Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all nations.*
- 2. The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion.*
- 3. Non-interference in the internal affairs of one another.*
- 4. Settlement of differences or disputes by peaceful means.*
- 5. Renunciation of the threat or use of force.*
- 6. Effective cooperation among themselves.*

³⁹ Lihat Lampiran 4 hal. 135 mengenai 1976 *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* pada bagian *Chapter I Purpose and Principles Article 2*.

Sebagaimana diatur dalam TACSA, prinsip-prinsip dan norma-norma yang mengatur hubungan kerjasama keamanan *signatory party* sebagai berikut yaitu: (terjemahan)

1. Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan hak, integritas teritorial, dan identitas nasional semua bangsa.
2. Setiap negara berhak untuk memelihara keberadaannya (*existence*) dari campurtangan (*intervention*), subversi, dan kekerasan dari kekuatan luar (*doctrine of non-expansionism*).
3. Tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain (*doctrine of non-interference*).
4. Menyelesaikan perbedaan pendapat, dan pertikaian dengan jalan damai (*pacific settlement of dispute*).
5. Menolak penggunaan ancaman kekerasan (*doctrine of non-use of force*).
6. Membangun kerjasama yang kooperatif diantara semua negara anggota ASEAN (*building effective-cooperation*).

Menurut Amitav Acharya, terdapat beberapa norma dasar (*fundamental norms*) yang tumbuh dalam proses evolusi ASEAN selaku organisasi regional. Setidaknya, ada empat norma dan prinsip yang mengatur struktur hubungan keamanan yang terbentuk di ASEAN yaitu:

1. Menentang penggunaan kekerasan, dan mengutamakan solusi damai (*the ASEAN Way*).

3. Menegakkan prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain (*doctrine of non-interference*).
4. Menolak pembentukan aliansi militer (*military alliance*), dan menekankan kerjasama pertahanan bilateral (*bilateral-defense treaty*).

Secara universal, serangkaian prinsip-prinsip dan norma-norma yang terkandung di dalam TACSA, juga tercermin di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (*the Charter of the United Nations*) antara lain yaitu: *doctrine of non-interference*, *doctrine of non-expansionist* dan penggunaan cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik (*doctrine of non-use of force*) yang timbul diantara negara-negara penandatangan TACSA (*signatory party*). Sebagaimana diatur dalam draft *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TACSA), pada bagian *Chapter IV, Pacific Settlement of Disputes, Article 13* yaitu:

The High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiation⁴⁰.

Semua pihak yang terikat pada TACSA harus memiliki determinasi dan keyakinan yang kuat untuk mencegah munculnya konflik (*conflict prevention*). Terkait dengan konflik yang dapat mengganggu perdamaian

⁴⁰ Lihat Lampiran 4 hal. 138 mengenai 1976 *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* bagian *Chapter IV, Pacific Settlement of Disputes, Article 13*.

kawasan dan harmoni, para pihak yang terikat TACSA harus mampu menahan diri (*self-restraint*) terhadap penggunaan ancaman atau instrumentasi kekuatan (*hard power*) dan menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi melalui *pacific settlement of dispute*.

B. Ekspansi Akses Traktat TACSA ASEAN bagi Negara-negara Non-ASEAN di Kawasan

Berdasarkan pada *Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* pada bagian *Preamble*, yang ditandatangani di Manila Filipina pada 15 Desember 1987, oleh para pemimpin negara-negara ASEAN-5 *plus* pemimpin negara Brunei Darussalam, tujuan diamandemennya TACSA sebagai berikut yaitu:

Desiring to further enhance cooperation with all peace-loving nations, both within and outside Southeast Asian, and in particular, neighboring States of the Southeast Asian region⁴¹.

Menurut Protokol tersebut, latar belakang diamandemennya TACSA tidak terlepas dari adanya tuntutan untuk memajukan dan meningkatkan kerjasama lebih lanjut dengan *all peace-loving nations*, baik dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara (*intra-ASEAN*) maupun di luar Asia Tenggara, dan khususnya negara-negara tetangga di kawasan Asia Tenggara. Maka dari itu, para pemimpin ASEAN-5 *plus* pemimpin dari Brunei Darussalam sepakat untuk mengamandemen dengan memperluas

⁴¹ Lihat Lampiran 5 hal. 141 mengenai *1987 Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* pada bagian *Preamble*.

jangkauan akses TACSA bagi pihak-pihak lainnya. Sebagaimana termuat dalam *Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, pada bagian *Article 1* sebagai berikut yaitu:

It shall be open for accession by other States in Southeast Asia. States outside Southeast Asia may also accede to this Treaty by the consent of all the States in Southeast Asia which are signatories to this Treaty and Brunei Darussalam⁴².

Maka dari itu, negara-negara di kawasan Asia Tenggara maupun di luar kawasan dapat mengakses TACSA selain daripada negara-negara yang terikat pada TACSA sebelumnya yaitu: ASEAN-5 *plus* Brunei Darussalam berdasarkan pada persetujuan dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang terikat pada TACSA, yaitu: ASEAN-5 *plus* Brunei Darussalam.

Pada tanggal 25 Juli 1998, di Manila Filipina, para pemimpin negara-negara ASEAN-5, Brunei Darussalam, *plus* para pemimpin negara-negara CLMV (Kamboja-Laos-Myanmar-Vietnam), dan Papua New Guinea sepakat untuk mengamandemen TACSA sebagaimana termuat dalam *Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, pada bagian *Article 1* sebagai berikut yaitu:

States outside Southeast Asia may also accede to this Treaty with the consent of all the States in Southeast Asia, namely, Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia,

⁴² Lihat Lampiran 5 hal. 142 mengenai *1987 Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* pada bagian *Article 1*.

*the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Vietnam*⁴³.

Dengan ditetapkannya amandemen kedua TACSA tersebut, maka negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara (*non-ASEAN members*), dapat mengaksesi TACSA, namun harus berdasarkan pada persetujuan (*consent*) dari seluruh negara-negara di Asia Tenggara, yang terikat pada TACSA (*consent-extended mechanism*) yaitu: ASEAN-5, Brunei Darussalam, dan negara-negara Kamboja, Laos, Myanmar, Vietnam (CLMV).

ASEAN senantiasa berkomitmen untuk mendorong negara-negara sahabat dan mitra ASEAN baik di kawasan Asia Tenggara maupun di luar Asia Tenggara untuk bersedia mengaksesi TACSA sebagai bentuk dukungan politik dan keamanannya terhadap ASEAN serta sebagai bentuk pengakuannya (*legitimacy*) terhadap serangkaian prinsip-prinsip utama dan norma-norma yang terkandung dalam TACSA. Perluasan TACSA (*the enlargement of TACSA*) ini juga merupakan upaya *preventive diplomacy* ASEAN untuk mendorong negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara (*non-ASEAN members*) untuk turut ikut serta dalam memelihara dan menciptakan stabilitas politik dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.

⁴³ Lihat Lampiran 6 hal. 145 mengenai 1998 Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia pada bagian Article 1.

C. Pihak-pihak yang Terikat pada Traktat TACSA ASEAN

Sejak dibentuk pada 24 Februari 1976 di Bali, Indonesia, TACSA telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi upaya perwujudan dan pemeliharaan stabilitas politik dan keamanan di kawasan Asia Tenggara. Kontribusi konstruktif tersebut tidak terlepas dari substansi TACSA yang merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai universal sebagaimana tercermin dalam *the Charter of the United Nations* khususnya terkait dengan penerapan *doctrine of non-use of force*, *doctrine of non-interference*, *doctrine of non-expansionism* dan *doctrine of pacific settlement of dispute* terkait dengan upaya penyelesaian konflik-konflik yang terjadi diantara negara-negara penandatangan TACSA (*signatory party*).

Melihat pentingnya instrumentasi dan kinerja TACSA dalam memajukan stabilitas politik dan keamanan khususnya terkait dengan keamanan politik, militer dan *human security* di kawasan, atas dasar konsiderasi ini, pihak-pihak di luar ASEAN (*non-ASEAN members*) memandang penting peran serta TACSA, dan menyatakan niat baiknya serta kesediaannya untuk terikat dalam TACSA.

Terkait dengan amandemen pertama Protokol TACSA pada 15 Desember 1987 di Manila Filipina, untuk pertama kalinya pasca amandemen pertama TACSA tersebut, pada 5 Juli 1989, Papua New Guinea (PNG) menjadi pihak *non-ASEAN members* pertama sekaligus *non-Southeast Asian regional states* pertama yang bersedia untuk mengaksesi TACSA. Kesepakatan aksesinya tersebut disetujui oleh para Menteri Luar

1989 di Manila Filipina. Persetujuan aksesasi TACSA oleh Papua New Guinea tersebut bagi ASEAN merupakan *cornerstone* dan *milestone* bagi upaya perluasan TACSA ke luar ASEAN.

Sedangkan terkait dengan amandemen kedua protokol Traktat TACSA ASEAN pada 25 Juli 1998 di Manila Filipina, oleh para pemimpin negara-negara ASEAN-5, Brunei Darussalam, Papua New Guinea *plus* para pemimpin negara-negara CLMV (Kamboja-Laos-Myanmar-Vietnam), pasca amandemen kedua TACSA tersebut, pada 8 Oktober 2003 bertepatan dengan agenda Pertemuan Puncak ASEAN dan Tiongkok ke-7 (*The 7th ASEAN-China Summit*) yang diselenggarakan di Nusa Dua Bali Indonesia, Tiongkok menyatakan itikad baik dan kesediaannya untuk terikat secara penuh menjadi *signatory party* kedua setelah Papua New Guinea yang mengaksesi TACSA.

Dengan demikian, praktis Tiongkok merupakan *a major power* pertama, mitra konsultasi-dialog keamanan ASEAN pertama, dan sekaligus *a nuclear power* pertama yang mengaksesi Traktat TACSA ASEAN. Menyusul Tiongkok, India pada momen yang sama juga menyatakan kesediaannya untuk terikat pada TACSA. Mengingat India juga merupakan salah satu mitra konsultasi-dialog keamanan ASEAN yang cukup strategis, tidak kalah penting jika dibandingkan dengan Tiongkok dalam upaya ASEAN guna mewujudkan stabilitas politik dan keamanan yang lebih luas lagi di kawasan. Dengan keterlibatan India dalam kerjasama keamanan Traktat TACSA ASEAN, praktis menjadikannya sebagai mitra konsultasi-

menyatakan itikad baik dan kesediaannya mengaksesi Traktat TACSA ASEAN.

Dengan diaksesinya Traktat TACSA ASEAN tersebut, merupakan suatu bentuk pengakuan (*legitimacy*) dan keterikatan negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara (*non-ASEAN members*) terhadap TACSA sebagai *code of conduct* (CoC) yang mengatur struktur hubungan keamanan di kawasan. Hingga tahun 2003, sejak dibentuk pada tahun 1976, hanya ada tiga *signatory party* yang bersedia menjalin kerjasama keamanan dengan ASEAN melalui mekanisme Traktat TACSA ASEAN yaitu: Papua New Guinea (1980), Thailand (2002) dan India (2002).