DRAF BUKU FINAL

Memahami ASEAN: Sebuah Pengantar

EDITOR:

Wendy Andhika Prajuli

Moch. Faisal Karim

DAFTAR ISI

Daftar Isi	
Daftar Tabel	
Kata Pengantar Editor	
Peta ASEAN	
Logo ASEAN	
Pendahuluan	
Wendy A. Prajuli	
Bab I	
Situasi Internasional Menjelang Pembentukan ASEAN	
Abdullah Dahana	
Bab II	
Makna *ASEAN Way* bagi Kemajuan ASEAN	
Tirta N. Mursitama	
Bab III	
ASEAN dan Politik Luar Negeri Indonesia	
Siska Haryani	
Bab IV	
Hubungan ASEAN dan Republik Rakyat Cina	
Johanes Herlijanto	

Bab V	
ARF: Strategi ASEAN Mengatasi Konflik Regional	
Ayusia Sabhita Kusuma	
Bab VI	
ASEAN dan Terorisme: Antara Tantangan Domestik dan Tantangan Global	
Shofwan Al Banna Choiruzzad	
Bab VII	
Konstruksi Ekonomi (Politik) ASEAN dan Tantangan Perluasan	
Pamungkas A. Dewanto	
Bab VIII	
Perdagangan ASEAN dan Negara-Negara Tetangga	
Amelia Burhan	
Bab IX	
Dilema Regionalisme Lingkungan ASEAN	
Nadya Karimasari	
Bab X	
Meninjau Eksistensi ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights dalam Dinamika Kebijakan Hak Asasi Manusia di Kawasan Asia Tenggara	
Puri Kencana Putri	
Bab XI	
Empat Peran Utama Parlemen dalam Mewujudkan Komunitas ASEAN 2015	
Mochammad Faisal Karim	
Bab XII	
Komunitas ASEAN dan Kebutuhan Membangun *Multi-track Regionalism*	

Ade M. Wirasenjaya	
Tentang Penulis & Editor	

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel

Tabel 1	
Negara Anggota ASEAN	
Tabel 2	
Beberapa Indikator Dasar Ekonomi ASEAN (per 15 Juli 2010)	
Tabel 3	
Pemberontakan Bersenjata di Asia Tenggara sejak 1945	
Tabel 4	
10 Negara/Kawasan Teratas Mitra Dagang ASEAN Tahun 2012 (per Juli 2013)	

Gambar

Gambar 1	
Lingkaran Konsentris Kebijakan Luar Negeri Indonesia	
Gambar 2	
10 Prioritas Kerjasama ASEAN Terkait Isu Lingkungan	
Gambar 3	
Kerangka Institusional ASEAN Terkait Isu Lingkungan	

KATA PENGANTAR EDITOR

Sejak berdiri pada 8 Agustus 1967 melalui pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan dari 5 negara di Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand), ASEAN telah mengalami perkembangan yang pesat. Diawali sebagai sebuah institusi keamanan regional, ASEAN kini berada di pintu gerbang perubahan menjadi sebuah instutisi regional berbasis komunitas (Masyarakat ASEAN atau *ASEAN Community*). Sesuai rencana, komunitas regional ini akan mulai berjalan pada akhir tahun 2015 ini.

Namun, untuk menjamin implementasi komunitas regional ini berjalan sesuai rencana dan memberikan kontribusi positif bagi kawasan, negara, dan masyarakat di Asia Tenggara pemahaman masyarakat atas ASEAN mutlak diperlukan. Sayangnya, di Indonesia, masih banyak masyarakat, termasuk mahasiswa jurusan Ilmu Hubungan Internasional, yang belum mengenal dan memahami ASEAN dengan baik.

Atas dasar inilah buku Memahami ASEAN: Sebuah Pengantar ini disusun. Buku ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dasar bagi siapa saja yang ingin mempelajari dan mengetahui tentang ASEAN. Melalui buku ini diharapkan seluruh masyarakat, termasuk para mahasiswa, yang ingin memahami ASEAN mendapatkan gambaran utuh namun ringkas tentang sejarah pembentukan ASEAN dan berbagai dinamika di dalam ASEAN. Selain itu, buku ini juga dimaksudkan untuk mengisi kekosongan literatur dimana sangat jarang sekali ditemukan buku pengantar untuk para pemula yang ingin memahami memahami ASEAN.

Namun, sebaik apapun idealisme yang ada dibalik buku ini, jika tidak ada dukungan dari berbagai pihak, buku ini tidak akan pernah hadir. Atas dasar itu, kami, para editor buku, menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dan berkontribusi dalam penyusunan buku ini, khususnya kepada para penulis, Departemen Ilmu Hubungan Internasional Universitas Bina Nusantara, dan Marthinus Academy.

Wendy A. Prajuli

Moch. Faisal Karim

PETA ASEAN

Sumber: Komisi Eropa, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/46346/48072/asean.png/65647de2-0490-4ec6-bca3-67c1f5e2a1cc?t=1401897369994.

LOGO ASEAN

Sumber: Wikipedia, http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/thumb/4/49/Seal_of_ASEAN.svg/1024px-Seal_of_ASEAN.svg.png.

PENDAHULUAN

Wendy A. Prajuli

Ketika kita berbicara tentang regionalisme di Asia Tenggara, bahkan di Asia-Pasifik sekalipun, kita tidak akan bisa lepas dari membicarakan ASEAN. Ini disebabkan oleh, pertama, ASEAN merupakan satu-satunya organisasi kerjasama di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Kedua, dalam cakupan wilayah yang lebih luas, ASEAN juga menjadi lembaga sentral yang menggerakkan kerjasama-kerjasama penting, seperti *ASEAN Plus Three* dan *ASEAN Regional Forum* (ARF).

ASEAN berdiri pada tahun 1967 melalui pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan dari 5 negara di Asia Tenggara: Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Proses menuju pembentukan ASEAN ini tidak berjalan dengan mudah. Di dalam laporannya mengenai Ali Moertopo, majalah Tempo menyinggung bahwa di malam terakhir perundingan menuju pembentukan ASEAN, delegasi Filipina menyatakan keengganannya untuk menandatangani Deklarasi Bangkok. Situasi ini memaksa Moertopo untuk menghubungi relasinya di Filipina untuk memastikan Filipina menandatangani Deklarasi yang telah disepakati. Upaya tersebut berhasil. Filipina menandatangani Deklarasi Bangkok dan lahirlah ASEAN (Tempo, 14-20 Oktober 2013).

ASEAN didirikan dengan tujuan untuk meningkatkan kerjasama serta membangun stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara yang pada saat itu juga menjadi ajang pertarungan ideologi antara Blok Barat dan Blok Timur. Tujuan ini tampak secara gamblang di Deklarasi Bangkok 1967 yang menyatakan tujuan dari pendirian ASEAN adalah untuk:

1. *Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan perkembangan kebudayaan di kawasan Asia Tenggara.*
2. *Meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional.*
3. *Meningkatkan kerjasama dan saling membantu untuk kepentingan bersama dalam bidang ekonomi, sosial, teknik, ilmu pengetahuan, dan administrasi.*
4. *Memelihara kerjasama yang erat di tengah-tengah organisasi regional dan internasional yang sudah ada.*

5. *Meningkatkan kerjasama untuk memajukan pendidikan, latihan, dan penelitian di kawasan Asia Tenggara (Kemlu RI, 2012).*

Dalam perjalanannya, ASEAN dan kawasan Asia Tenggara ternyata mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Dari waktu ke waktu ASEAN berhasil mencapai posisi, kesepakatan maupun kerjasama penting, tidak saja bagi ASEAN dan Asia Tenggara tapi juga bagi negara-negara dan kawasan-kawasan lain di luar ASEAN dan Asia Tenggara.

Evolusi ASEAN: Dari Kerjasama ke Komunitas

Sejak pendiriannya pada 1967, ASEAN telah mengalami evolusi panjang. Paling tidak, ASEAN memiliki 5 tonggak evolusi, yaitu pendirian ASEAN pada 1967, penetapan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Amity and Cooperation*, TAC) dan Perjanjian Bali I *(Bali Concord I)* pada 1976, pendirian *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada 1994, penetapan pembentukan Komunitas ASEAN 2020 pada 2003, dan penandatanganan Piagam ASEAN pada 2007.

1967: Deklarasi Bangkok

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ASEAN berdiri tahun 1967 setelah 5 negara di Asia Tenggara mencapai kesepakatan dan menandatangani Deklarasi Bersama yang dikenal sebagai Deklarasi Bangkok. Di dalam Deklarasi tersebut ada 5 hal yang ditegaskan. Pertama, tentang pendirian ASEAN itu sendiri. Kedua, tujuan dan maksud dari pendirian ASEAN. Ketiga, cara atau mekanisme kelembagaan yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan dan maksud pendirian ASEAN. Keempat, keanggotaan ASEAN terbuka bagi seluruh negara-negara di Asia Tenggara.[1] Kelima, ASEAN merupakan perwujudan dari keinginan kolektif negara-negara di Asia Tenggara untuk membangun persahabatan dan kerjasama untuk mencapai perdamaian, kebebasan, dan kemakmuran (Bangkok Declaration, 1967).

1976: Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama dan Perjanjian Bali I

Untuk makin memperkuat tujuan-tujuan ASEAN yang telah tertulis di Deklarasi Bangkok, pada tahun 1976 negara-negara ASEAN menandatangani 2 kesepakatan penting: *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)* dan *Bali Concord I*. TAC mengatur tata cara berinteraksi diantara negara anggota ASEAN, dan juga antara negara-negara anggota ASEAN

[1] Keanggotaan yang terbuka ini, seiring dengan perkembangan-perkembangan di ASEAN, telah meningkatkan jumlah anggota ASEAN dari 5 menjadi 10 negara. Brunei Darussalam bergabung dengan ASEAN pada 7 Januari 1984, Vietnam bergabung bulan Juli 1995, Laos dan Myanmar (Juli 1997), dan Kamboja (30 April 1999).

dan negara-negara di luar ASEAN ("First Latin America Country Accedes," 2012). TAC mewajibkan setiap pihak yang mendatangani mematuhi sejumlah prinsip di bawah ketika menjalin kerjasama di Asia Tenggara:

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 (Treaty of Amity and Cooperation (TAC), 1976).*

Hingga saat ini telah ada 28 negara dan 1 organisasi regional (Uni Eropa) yang menandatangani TAC. Penandatangan perjanjian ini termasuk negara-negara besar, seperti Amerika Serikat, Jepang, India, Rusia, Perancis, dan Republik Rakyat Cina.

Sementara *Bali Concord I* merupakan program aksi ASEAN untuk mewujudkan tujuan-tujuan ASEAN yang telah disepakati pada tahun 1967. Program aksi ini meliputi berbagai kerjasama di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan informasi, keamanan, dan penyempurnaan mekanisme ASEAN (Bali Concord I, 1976). Kedepannya dua dokumen penting ASEAN ini akan menjadi landasan bagi beragam kerjasama ASEAN baik internal maupun eksternal.

1993: ASEAN Regional Forum

ASEAN Regional Forum atau ARF dibentuk pada bulan Juli 1993 pada saat *26th ASEAN ministerial meeting and Post Ministerial Conference (AMM-PMC)*. Sementara pertemuan pertama ARF diselenggarakan setahun setelahnya di Bangkok. Bersamaan dengan pelaksanaan *27th ASEAN ministerial meeting and Post Ministerial Conference.*

Cakupan kerjasama ARF sangat luas. Secara geografis, cakupan kerjasama ARF meliputi Asia-Pasifik. Ini, paling tidak, terlihat dari keanggotaan ARF yang mencakup 26

negara dan 1 organisasi regional dari 4 benua (Amerika, Asia, Australia, dan Eropa).[2] Sementara dari sisi isu, ARF mengakomodasi mulai dari isu keamanan tradisional hingga isu keamanan non-tradisional (penanggulangan bencana, kontra-terorisme, dan kejahatan lintas negara). Aktor-aktor yang terlibat di dalam ARF juga sangat luas: negara *(track I)*, aktor non negara *(track II)*, dan *Experts and Eminent Persons (track 1.5)*.[3]

Di dalam evolusi ASEAN, keberadaan ARF penting karena menunjukan perluasan pengaruh dan peran ASEAN ke level yang lebih besar: Asia-Pasifik. Apalagi, ASEAN merupakan tenaga penggerak *(driving force)* kerjasama ARF.

2003: Komunitas ASEAN 2015[4]

Kesepakatan pendirian Komunitas ASEAN ini pertama kali disepakati tahun 2003 pada *9th ASEAN Summit* melalui *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. Di dalam kesepakatan tersebut dinyatakan *"ASEAN Community shall be established comprising three pillars... for the purpose of ensuring durable peace, stability and shared prosperity in the region."*

Pada awalnya Komunitas ASEAN disepakati akan dilaksanakan pada 2020 ("ASEAN to establish single community," 2003). Namun di tahun 2007, ASEAN melalui *Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015* sepakat untuk mempercepat pelaksanaan mimpi besar tersebut pada 2015 ("Cebu Declaration on the Acceleration," 2007).

2007: Piagam ASEAN

Tahun 2005 melalui *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter* negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk menyusun Piagam ASEAN yang akan *"berfungsi sebagai kerangka hukum dan kelembagaan ASEAN dalam mencapai tujuan-tujuan ASEAN*" (Kuala Lumpur Declaration on the Establishment," 2005). Selanjutnya pada Januari 2007 melalui *Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter* ASEAN kembali meneguhkan komitmennya dalam penyusunan Piagam ASEAN ("Cebu Declaration on the

[2] Brunei Darussalam, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand, Vietnam, Australia, Kanada, Cina, India, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, Rusia, Amerika Serikat, Bangladesh, Korea Utara, Mongolia, Pakistan, Papua Nugini, Timor Leste, Sri Lanka, dan Uni Eropa.
[3] Sejarah singkat perjalanan ARF dapat dilihat di http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/arf.pdf.
[4] Komunitas ASEAN terdiri dari 3 pilar: *ASEAN Political-Security Community (APSC), ASEAN Economic Community (AEC) dan ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC).*

Blueprint," 2007). Akhirnya, bulan November 2007 seluruh negara anggota ASEAN menandatangani Piagam ASEAN yang telah berhasil disusun ("Singapore declaration on the ASEAN," 2007).

Dari perjalanan sejarah tersebut terlihat jika dari waktu ke waktu ASEAN berevolusi untuk memperkuat kohesivitas dan integrasi internalnya. Sayangnya, evolusi tersebut tidak mampu menyelesaikan persoalan besar dan utama di ASEAN, yaitu efektivitas ASEAN dalam menyelesaikan beragam masalah di kawasan. Evolusi ASEAN tidak pernah mampu menyentuh persoalan klasik ASEAN tersebut.

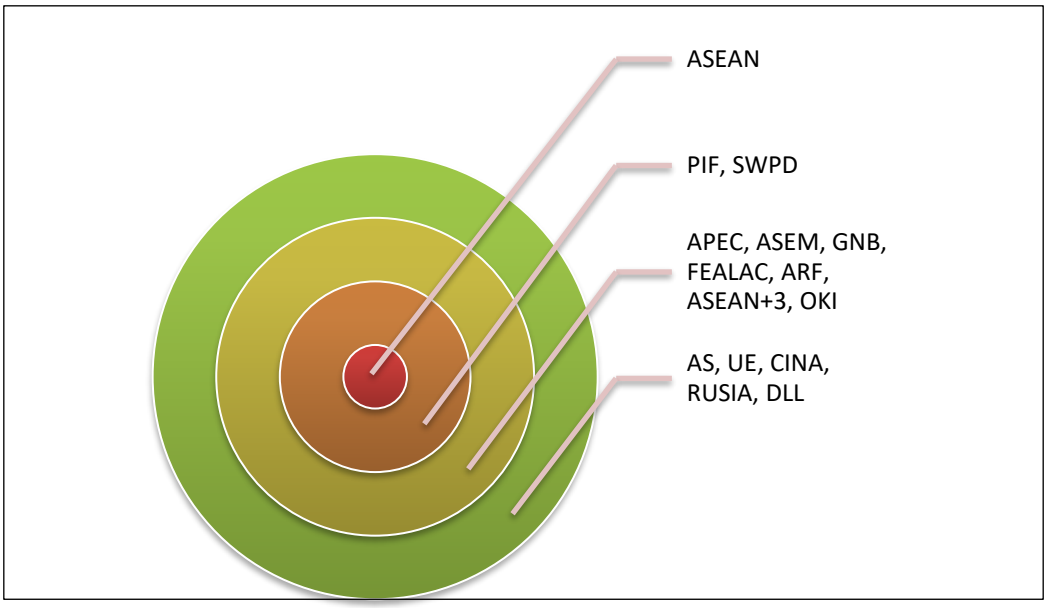
Indonesia sebagai negara terbesar dan seringkali dipandang sebagai pemimpin ASEAN memiliki tanggungjawab untuk mendorong pembenahan ASEAN agar apa yang telah dicapai dapat dipertahankan dan apa yang ingin dicapai oleh organisasi regional ini dapat diwujudkan. Sayangnya, dibalik tanggungjawab yang besar tersebut Indonesia memiliki persoalan sendiri terkait ASEAN, yaitu minat untuk mengkaji ASEAN secara mendalam masih rendah. Lebih rendah dari negara-negara ASEAN lainnya, seperti Thailand, Singapura, dan Malaysia.

Indonesia, Asia Tenggara, dan ASEAN

Telah sejak lama kita mendengar pernyataan, baik dari pemerintah maupun berbagai elemen di masyarakat, bahwa ASEAN dan Asia Tenggara merupakan pusat kebijakan luar negeri Indonesia (Wirajuda, 2010). ASEAN dan Asia Tenggara dipandang sebagai lingkaran konsentris pertama dari kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, ASEAN dan Asia Tenggara merupakan sokoguru dari kebijakan luar negeri Indonesia.

Gambar 1.

Lingkaran Konsentris Kebijakan Luar Negeri Indonesia



Sayangnya, pemberian prioritas pada kawasan Asia Tenggara sebagai pusat kebijakan luar negeri Indonesia tidak diikuti dengan berkembangnya kajian Asia Tenggara dan ASEAN di Indonesia. Di dalam sebuah diskusi di Universitas Kristen Indonesia (UKI) C.P.F. Luhulima menerangkan bahwa hampir tidak ada kajian kawasan dan akademisi di Indonesia yang memfokuskan diri untuk mengkaji Asia Tenggara dan negara-negara di kawasan tersebut, sekalipun Indonesia selalu menyatakan Asia Tenggara merupakan kawasan yang penting bagi Indonesia.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ooi Keat Gin melalui makalah *berjudul Southeast Asian Studies in Southeast Asia: Agenda for the Twenty-First Century*. Ooi (2009) menjelaskan bahwa tidak ada satupun universitas di Indonesia, Brunei, Laos, Kambija, dan Myanmar yang menawarkan program studi kajian kawasan Asia Tenggara. Yang ada hanyalah matakuliah-matakuliah tentang Asia Tenggara yang ditawarkan secara terpisah-pisah di berbagai jurusan sosial. Sebaliknya, di Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam kajian Asia Tenggara merupakan sebuah kajian tersendiri. Di negara-negara tersebut kajian Asia Tenggara ditawarkan sebagai jurusan tersendiri, baik untuk tingkat sarjana maupun pasca-sarjana (Ooi, 2009).

Kajian Asia Tenggara di negara-negara Asia Tenggara

Secara umum, kajian Asia Tenggara di Asia Tenggara dapat dibagi ke dalam 2 kategori. Pertama, Asia Tenggara sebagai sebuah disiplin keilmuan yang dipelajari di berbagai perguruan tinggi di negara-negara Asia Tenggara. Kedua, Asia Tenggara sebagai objek penelitian di berbagai pusat kajian dan *think tank* di negara-negara Asia Tenggara (Ooi, 2009).

Pada pertengahan 1970-an Pertemuan ASEAN di Bali berhasil menelurkan *Declaration of ASEAN Concord 1976,* dikenal juga sebagai Bali Concord I, yang menyatakan kebutuhan pendirian kajian ASEAN di universitas-universitas dan lembaga-lembaga penelitian di seluruh negara anggota ASEAN. Berikut adalah isi dari Kesepakatan tersebut:

1. *Introduction of the study of ASEAN, its member states and their national languages as part of the curricula of schools and other institutions of learning in the member states.*
2. *Support of ASEAN scholars, writers, artists and mass media representatives to enable them to play an active role in fostering a sense of regional identity and fellowship.*
3. *Promotion of Southeast Asian studies through closer collaboration among national institutes (Bali Concord I, 1976).*

Tidak lama setelah keluarnya kesepakatan tersebut *Universiti Malaya* (UM), Malaysia membuka program sarjana Asia Tenggara yang mana pada tahun 1989 program tersebut berdiri sebagai sebuah departemen tersendiri (Ooi, 2009; Thalib, 1994). Dalam perkembangan selanjutnya Departemen ini juga membuka program pascasarjana, baik untuk tingkat master maupun doktoral (Ooi, 2009). Selain UM, di Malaysia, universitas lain yang membuka program kuliah kajian Asia Tenggara adalah *Universiti Sains Malaysia* atau USM (Ooi, 2009). Sementara pusat penelitian yang fokus dengan isu Asia Tenggara di Malaysia ada 3, yaitu *Institute of Strategic and International Studies* (ISIS), *Institute of the Malay World and Civilization* yang berada di *Universiti Kebangsaan Malaysia*, *dan Institute of East Asian Studies* (IEAS) yang berada di *Universiti Malaysia,* Sarawak.

Di Singapura kajian Asia Tenggara bahkan telah ada jauh sebelum Deklarasi ASEAN 1976. Pada tahun 1940 di Singapura berdiri *China's South Sea Society* atau *Zhongguo Nanyang Xuehui* yang mememiliki tujuan mempromosikan kajian Asia Tenggara di Singapura. Organisasi ini didirikan oleh para sejarahwan dan penulis yang memiliki ketertarikan terhadap sejarah Asia Tenggara, yaitu Yao Nan, Liu Shimu, Xu Yunjiao, Li Changfu, Guan Chupu, Chang Liqian, and Yu Dafu. Dalam perkembangannya nama organisasi ini berubah menjadi *South Sea Society atau Nanyang Xuehui* agar tampak lebih lokal. Untuk menunjang kajian yang dilakukan organisasi ini juga mempublikasikan jurnal bernama *Nanyang Xuebo* (Suryadinata, 1994).

Sekalipun telah ada sejak tahun 1940an, kajian Asia Tenggara di Singapura baru berkembang pesat sejak tahun 1960an berbarengan dengan pendirian Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Alasan Singapura mendirikan lembaga kajian ini adalah pemerintah Singapura menyadari bahwa Singapura memiliki letak yang strategis di kawasan, namun tidak memiliki pemahaman yang cukup atas Asia Tenggara dan negara-negara yang ada di kawasan tersebut. Maka, untuk meningkatkan pemahaman tersebut didirikanlah ISEAS. Selain itu, tahun 1991, Singapura juga mendirikan program kajian Asia Tenggara di *National University of Singapore* (Suryadinata, 1994).

Kajian Asia Tenggara di Singapura merupakan yang paling maju di kawasan. Bahkan ISEAS masuk menjadi salah satu 100 lembaga kajian terbaik di dunia (The Global Go to Think Tanks Report, 2013). Selain kepedulian pemerintah yang besar terhadap kajian Asia Tenggara, posisi dan perkembangan ekonomi yang dimiliki oleh Singapura menjadikannya tempat pertemuan dan diseminasi pemikiran tentang Asia Tenggara dari dan ke berbagai belahan dunia.

Di Thailand, Asia Tenggara dipelajari di 3 universitas, yaitu Mahidol University, Thammasat University dan Chulalongkorn University. Mahidol University dan Thammasat University menawarkan program sarjana (S1) Asia Tenggara. Sementara Chulalongkorn University fokus pada program master (S2). Program Asia Tenggara di Mahidol University dan Chulalongkorn University ditawarkan dalam bahasa Inggris. Sebaliknya, di Thammasat University program tersebut ditawarkan dalam bahasa Thai (Ooi, 2009).

Program sarjana Asia Tenggara di *Mahidol University* dibuka tahun 1996 (Ooi, 2009). Program ini menawarkan kajian yang luas mengenai Asia Tenggara. Mulai dari geografi, sejarah, ekonomi, politik, agama, bahasan, literatur, hingga *gender* di Asia Tenggara. Hal yang

sama juga ditawarkan oleh *Thammasat University*. Kajian Asia Tenggara di Universitas ini juga bersifat luas. Setiap mahasiswa yang mengambil program ini diwajibkan untuk menguasai bahasa-bahasa di Asia Tenggara, khususnya bahasa Lao, Malaysia, Khmer, Vietnam, Tagalog, Indonesia, dan Burma (Ooi, 2009). Selain itu, mahasiswa juga didorong untuk mengambil program ke luar negeri *(study abroad program*) untuk meningkatkan keahlian dan pengetahuan mereka tentang bahasa dan budaya Asia Tenggara. Sementara di *Chulalongkorn University*, sebagaimana telah disinggung di atas, hanya menawarkan program master Asia Tenggara. Sifat kajian Asia Tenggara di Universitas ini juga luas dan multidisiplin. Terkait dengan ASEAN, program Asia Tenggara di *Chulalongkorn University* menawarkan satu matakuliah khusus tentang ASEAN, yaitu *ASEAN in Regional and Global Context*. Selain itu, untuk mendukung kajian ASEAN, Chulalongkorn University juga mendirikan *ASEAN Study Center*.

Kajian Asia Tenggara juga tumbuh di Vietnam. Di Vietnam kajian Asia Tenggara merupakan sebuah kajian yang baru. Di negara ini kajian Asia Tenggara berkembang di universitas-universitas dalam 3 model pengajaran. Pertama, kajian Asia Tenggara dipelajari sebagai salah satu disiplin keilmuan di Fakultas Kajian Oriental (*Faculty of Oriental Studies*) di Hanoi University dan Ho Chi Minh City University. Kedua, kajian Asia Tenggara menjadi fakultas tersendiri, Fakultas Kajian Asia Tenggara (*Faculty of Southeast Asian Studies*) seperti di Ho Chi Minh City Open University. Ketiga, Asia Tenggara menjadi matakuliah yang dipelajari di berbagai disiplin keilmuan. Model yang ketiga ini merupakan yang paling umum berkembang di universitas-universitas di Vietnam (Ooi, 2009).

Kajian Asia Tenggara di Indonesia

Sebagaimana telah disinggung di awal tulisan, kawasan Asia Tenggara, di Indonesia, umumnya hanya dipelajari dalam beragam matakuliah di berbagai departemen atau jurusan yang ada. Sebagai contoh, jurusan Ilmu Hubungan Internasional (HI) Universitas Paramadina mengajarkan beberapa matakuliah mengenai Asia Tenggara kepada para mahasiswa S1 mereka. Matakuliah tersebut diantaranya adalah Pengantar Kajian Asia Tenggara, Regionalisme Asia Tenggara, Diplomasi Negara Asia Tenggara dan Demokratisasi di Asia Tenggara. Hal yang sama juga terjadi di jurusan HI (S1) di Universitas Gadjah Mada (UGM). Di Universitas Indonesia (UI), ada 3 Departemen yang menawarkan matakuliah terkait Asia Tenggara, yaitu jurusan HI (S1 dan S2), jurusan Antropologi (S1), dan jurusan Sejarah (S1).

Satu-satunya program kajian Asia Tenggara yang ada di Indonesia adalah program kajian Asia Tenggara (S2) yang berada di bawah Departemen Kewilayahan, Fakultas Ilmu

Budaya, Universitas Indonesia. Program baru ini menawarkan 2 peminatan, yaitu budaya wilayah dan sosial politik. Namun program ini masih sangat baru. Program ini dibuka Desember 2013.

Selain itu, Indonesia juga tidak memiliki kajian negara-negara di kawasan Asia Tenggara, seperti kajian Malaysia, kajian Thailand, kajian Vietnam, dan lain-lain. Juga, tidak memiliki kajian mengenai bahasa dan budaya di Asia Tenggara.

Sementara untuk pusat kajian (puska) di universitas, saat ini UGM memiliki Pusat Studi Sosial Asia Tenggara (PSSAT). Selain itu, baru-baru ini sejumlah puska ASEAN muncul di berbagai universitas, seperti Universitas Kristen Indonesia (UKI), UGM, UI, Universitas Sam Ratulangi (UNSRAT), dan Universitas Brawijaya (UB) ("Foreign Affairs Ministry, UGM," 2012; "Jelang Komunitas ASEAN 2015, Kemlu-UI," 2013; "Bertambahnya pusat-pusat studi ASEAN," 2013). Semua puska baru ini lahir atas inisiatif pemerintah, khususnya Kementerian Luar Negeri RI dan kemungkinan besar akan mengandalkan dana dari pemerintah untuk biaya operasional dan penelitian. Model pendanaan seperti ini sangat beresiko bagi keberlangsungan hidup lembaga kajian karena begitu dana dari pemerintah tidak ada maka lembaga kajian pun akan ikut kolaps. Selain lembaga-lembaga kajian yang berafiliasi ke universitas tersebut, ada pula lembaga kajian Asia Tenggara yang tidak berafiliasi ke universitas, yaitu *Center for Southeast Asian Studies-Indonesia* (CSEASI) dan *Center for Strategic and International Studies* (CSIS - Indonesia). Di luar bentuk lembaga kajian ada pula Universitas yang menerbitkan jurnal internasional yang fokus pada isu-isu ASEAN dan Asia Tenggara, seperti Departemen HI, Universitas Bina Nusantara (Binus) yang menerbitkan Journal of ASEAN Studies (JAS).

Sekalipun sudah ada (sedikit) perkembangan dalam upaya mempelajari Asia Tenggara, dinamika keilmuan yang terkait dengan kajian Asia Tenggara masih minim. Kesadaran dan minat untuk mempelajari Asia Tenggara masih rendah. Asia Tenggara belum dilihat sebagai kawasan yang penting bagi keberadaan Indonesia. Sehingga, sekalipun ada pendapat yang mengatakan Asia Tenggara dan ASEAN merupakan sokoguru politik luar negeri Indonesia, pendapat tersebut masih bias diperdebatkan.

Sesungguhnya, kajian Asia Tenggara merupakan kajian yang penting bagi Indonesia. Ada 2 alasan yang dapat dikemukakan terkait pentingnya kajian Asia Tenggara bagi Indonesia. Pertama, Asia Tenggara memiliki nilai strategis bagi sistem pertahanan Indonesia. Sesuai dengan Keputusan Menteri Pertahanan dan Keamanan No. KEP/17/x/1991, yang saat itu

dijabat oleh L.B. Moerdani, sistem pertahanan Indonesia terbagi ke dalam 3 lapis zona pertahanan (Widjajanto, 2010):

1. Zona pertahanan pertama yang meliputi "medan pertahanan penyanggah yang berada diluar garis batas zona ekonomi ekslusif dan lapisan udara di atasnya."
2. Zona pertahanan kedua yang meliputi "medan pertahanan utama, yang direncanakan sebagai medan operasi yang menentukan, yaitu dari laut zona ekonomi eksklusif sampai dengan laut teritorial dan lapisan udara di atasnya."
3. Zona pertanahan ketiga yang meliputi "daerah-daerah perlawanan yang berada pada wilayah kompartemen-kompartemen strategis darat, termasuk wilayah perairan nusantara dan lapisan udara di atasnya, yang dibangun atas dasar sejumlah daerah pangkal pertahanan dan perlawanan sebagai intinya."

Dengan model sistem pertahanan tersebut, Indonesia sesungguhnya menempatkan negara-negara di Asia Tenggara sebagai bagian dari sistem pertahanannya. Dengan kata lain, negara-negara di Asia Tenggara merupakan "medan pertahanan penyanggah" pertahanan Indonesia.

Kedua, Indonesia, secara *de facto*, merupakan pemimpin di ASEAN. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN dipercaya oleh para pemerhati ASEAN memiliki fungsi vital dalam menjaga keutuhan ASEAN (Sebastian, 2013). Kepemimpinan Indonesia di ASEAN tampak dari kebijakan Indonesia terkait dengan dinamika di Asia Tenggara dan ASEAN. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN ini tampak sangat jelas di beberapa kasus. Di akhir tahun 1980an Indonesia aktif menyelesaikan konflik di Indocina melalui Jakarta Informal Meeting (JIM) I dan II. Kepemimpinan Indonesia juga tampak dalam mendorong implementasi proyek besar Komunitas ASEAN (Narjoko, 2014).

Selain itu, Indonesia juga menunjukan kepemimpinannya di tahun 2012 ketika terjadi kebuntuan dalam penyusunan Pernyataan Bersama ASEAN (*ASEAN Joint Communiqué*) di dalam Pertemuan Tahunan Menteri Luar Negeri ASEAN ke-45 di Pnom Penh, Kamboja. Merespon kegagalan tersebut, Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa, langsung berkeliling negara-negara ASEAN untuk menyelamatkan muka ASEAN (Emmerson, 2012). Diplomasi Indonesia tersebut berhasil melahirkan apa yang disebut dengan *"ASEAN's Six-Point Principles on the South China Sea"* (Thayer, 2013; "RI finds common ASEAN ground," 2012).

Merujuk pada 2 alasan diatas, dengan demikian, penting bagi Indonesia untuk memahami kawasan Asia Tenggara beserta negara-negara di dalamnya. Tidak mungkin Indonesia dapat memaksimalkan fungsi ASEAN sebagai daerah penyangga pertahanannya dan menjaga kontinuitas kepemimpinannya di ASEAN tanpa memahami dinamika yang selalu berubah di Asia Tenggara dan ASEAN.

Dengan alasan untuk mendorong ketertarikan mempelajari dan memahami Asia Tenggara dan ASEAN di Indonesia tersebut, buku ini ditulis. Selain itu, buku ini juga diharapkan mengisi kekosongan terbatasnya jumlah buku-buku terbitan lokal yang membahas mengenai Asia Tenggara dan ASEAN. Lebih khususnya lagi adalah buku pengantar yang fokus memberikan pemahaman dasar tentang ASEAN dan kawasan Asia Tenggara. Padahal kehadiran buku-buku pengantar tersebut penting untuk mendorong minat masyarakat untuk memahami lebih mendalam tentang ASEAN dan kawasan Asia Tenggara.

Isi Buku

Buku pengantar mengenai ASEAN ini disusun sebagai sebuah buku bunga rampai yang berusaha menjelaskan beragam persoalan terkait ASEAN. Mulai dari sejarah kelahiran ASEAN, politik luar negeri Indonesia di ASEAN hingga tantangan yang dihadapi ASEAN ke depan.

Bab pertama akan diisi oleh Abdullah Dahana yang menjelaskan sejarah dan konteks yang berkembang pada saat pembentukan ASEAN. Di dalam artikelnya Dahana menerangkan bahwa situasi perang dingin dan ketidakharmonisan hubungan antar negara-negara di Asia Tenggara merupakan alasan utama kelahiran ASEAN. Sebagai contoh Dahana menulis orientasi politik masing-masing negara di beraneka ragam. Ada yang pro Blok Barat, ada pula yang sekutu Blok Timur. Selain itu, ada pula yang mengaku netral tapi sebenarnya memiliki kecenderungan orientasi berpihak pada salah satu blok. Kondisi demikian menyebabkan konflik sangat potensial untuk terjadi sebagaimana konflik Indonesia-Malaysia di awal tahun 1960an.

Kelahiran organisasi regional di Asia Tenggara, termasuk ASEAN, pun tidak bisa dikatakan mudah. Dahana menjelaskan bahwa sebelum ASEAN terbentuk telah ada 3 lembaga kerjasama di Asia Tenggara yaitu, *Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), Association of Southeast Asia (ASA) dan Malaya-The Philippines-Indonesia (MAPHILINDO).* Namun tiga organisasi ini gagal bertahan disebabkan oleh ketidakmampuan mengakomodasi kepentingan

negara-negara di kawasan, serta juga tingginya rasa saling curiga di antara negara-negara Asia Tenggara.

Di bab kedua, Tirta Mursitama memberikan gambaran umum perihal norma *ASEAN Way* yang menjadi prinsip bagaimana organisasi ASEAN bekerja. Mursitama dengan detail menjelaskan bagaimana norma *ASEAN Way* merupakan evolusi dari norm *non-intereference* dimana negara tidak diperkenankan untuk mencampuri berbagai persoalan dalam negeri masing-masing anggota dalam kerangka untuk menghargai kedaulatan. *ASEAN Way*, bagi Mursitama, menjadi prinsip unik bertujuan menjaga stabilitas dalam hubungan antar negara yang membedakan Asia Tenggara dan tidak dimiliki oleh kawasan lain

Di bab berikutnya, Siska Haryani menjelaskan secara historis tentang politik luar negeri Indonesia di ASEAN. Haryani menjelaskan dengan berlandaskan prinsip "bebas dan aktif" Indonesia aktif dalam mendorong berbagai kemajuan di ASEAN. Selain dilandasi oleh prinsip "bebas dan aktif" sikap aktif Indonesia di ASEAN juga dilandasi oleh perspektif Indonesia yang menempatkan ASEAN dan Asia Tenggara di lingkar dalam kebijakan luar negerinya. ASEAN dilihat sebagai sokoguru kebijakan luar negeri Indonesia.

Di dalam tulisannya Haryani mencatat secara lengkap capaian strategis *(milestone)* Indonesia di ASEAN. Beberapa diantaranya adalah 1) di akhir tahun 1980an Indonesia berhasil membangun perdamaian antara Vietnam dan Kamboja melalui Jakarta Informal Meeting (JIM) yang didukung oleh ASEAN; 2) Sejak awal 1990an Indonesia menjadi fasilitator dialog informal terkait pengelolaan konflik di Laut Cina Selatan melalui *Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea*; 3) Indonesia berhasil membangun perdamaian antara pemerintah Filipina dan *Moro National Liberation Front* (MNLF) pada tahun 1993; 4) Selanjutnya pada tahun 2008 Indonesia juga berhasil mendorong perdamaian antara pemerintah Thailand dan pemberontak muslim di selatan Thailand, dan; 5) Indonesia, pada 2003, berhasil mendorong pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN (APSC) sebagai salah satu pilar Komunitas ASEAN.

Di bab selanjutnya Johanes Herlijanto memaparkan tentang hubungan antara ASEAN dan negara besar (*major power*), khususnya RRC. Di sini Herlijanto memaparkan sejarah hubungan antara negara-negara ASEAN dan Cina yang panjang, termasuk hubungan pasang-surut antara kedua belah pihak. Pada masa Perang Dingin hubungan negara-negara antara ASEAN dan Cina bersifat antagonis disebabkan oleh adanya persaingan politik antar 2 ideologi dunia. Namun pasca Perang Dingin sifat hubungan berubah. Hubungan antara kedua belah

pihak membaik. Ini disebabkan oleh perubahan kebijakan Cina terhadap negara-negara di Asia Tenggara. Perubahan ini membawa keuntungan bagi ASEAN dan Cina. Perdagangan di antara mereka meningkat. Sebagaimana ditulis Herlijanto,

> Meningkatnya kedekatan politik antara Cina dan ASEAN membawa dampak yang sangat signifikan bagi perdagangan dan investasi antara kedua pihak. Bila pada tahun 1991 investasi ASEAN di Cina hanya 90 juta dolar, maka pada tahun 2001, naik menjadi 26.2 milyar dolar Amerika. Sebaliknya, investasi Cina di ASEAN, meskipun saat itu belum besar, namun juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2001, investasi Cina di ASEAN sebesar 1.1 milyar dolar Amerika.

Namun, menghangatnya hubungan ASEAN-Cina bukan berarti tidak ada masalah di antara ASEAN dan Cina. Konflik di Laut Cina Selatan (LCS) merupakan salah satu ganjalan besar di dalam hubungan ASEAN-Cina. Lebih lanjut Herlijanto menjelaskan LCS bukan saja persoalan hubungan ASEAN-Cina namun juga persoalan hubungan antar negara-negara besar. Tidak hanya Cina dan ASEAN yang bermain di LCS melainkan juga Amerika Serikat. Negara adidaya ini memiliki sejumlah alasan atas keterlibatannya di LCS, di antaranya adalah menjamin kebebasan navigasi di LCS, menjaga stabilitas kawasan, dan menjaga roda ekonomi dunia tetap berjalan. Situasi tersebut makin menyebabkan persoalan LCS makin rumit, kompleks, dan strategis. Sehingga, kegagalan penyelesaian konflik di LCS bisa memicu konflik antar 2 negara besar di kawasan Asia-Pasifik (AS dan Cina) dimana konflik tersebut akan berdampak serius pula terhadap ASEAN.

Dari konflik LCS ini, dengan demikian, kita bisa melihat bahwa dinamika yang berlangsung di ASEAN tidak dapat dilepaskan dari dinamika yang terjadi di antara negara-negara besar. Kondisi tersebut tidak saja terjadi saat ini melainkan telah ada semenjak masa Perang Dingin dimana Uni Soviet dan Amerika Serikat berkompetisi menanamkan pengaruh di seluruh dunia, termasuk Asia Tenggara.

Di bab selanjutnya Ayusia Sabhita Kusuma menjelaskan tentang tantangan yang dihadapi ASEAN paska Perang Dingin. Di sini Kusuma menjelaskan bahwa berakhirnya Perang Dingin tidak menyebabkan kawasan Asia Tenggara makin aman. Sebaliknya kepastian dan stabilitas regional makin dipertanyakan. Munculnya Cina sebagai salah satu kekuatan regional berpotensi memicu ketegangan dan konflik di kawasan. Untuk mengatasi persoalan

tersebut ASEAN melahirkan sebuah institusi kawasan bernama ASEAN Regional Forum (ARF).

Namun lembaga ini juga tidak lepas persoalan karena "ARF bukan merupakan sebuah organisasi melainkan hanya sebuah forum multilateral tanpa sebuah mekanisme institusi yang formal seperti adanya kelembagaan, pusat kekuasaan, sekretariat, piagam dan lain sebagainya." Untuk mengatasi kekurangan tersebut Kusuma mengusulkan agar "mekanisme penyelesaian konflik di tingkatan ASEAN dan ARF harus ditingkatkan dalam konteks yuridis untuk menguatkan peran institusi sehingga tidak hanya membuat isu dan konflik hanya "disapu di bawah karpet"."

Di bab berikutnya Shofwan Al-Banna Choiruzzad menjelaskan tentang kebijakan ASEAN terkait masalah terorisme. Choiruzzad membagi kebijakan ASEAN terhadap terorisme ke dalam 3 periode yaitu, periode Perang Dingin, periode paska Perang Dingin, dan periode paska 11 September 2001. Pada periode Perang Dingin Choiruzzad melihat terorisme merupakan bagian dari strategi kelompok-kelompok pemberontakan yang ada di berbagai negara-negara Asia Tenggara. Pemberontakan dan aksi terorisme ini merupakan imbas dari kelemahan negara-negara Asia Tenggara yang masih muda membangun identitas nasional. Pada masa ini negara-negara ASEAN melihat pemberontakan/terorisme tersebut sebagai persoalan internal masing-masing negara.

Selanjutnya pada periode paska Perang Dingin negara-negara Asia Tenggara dan ASEAN mulai melihat terorisme dari kacamata yang lebih luas. Terorisme tidak lagi dilihat sebagai persoalan internal atau domestic. Melainkan sebagai bagian dari kejahatan lintas negara *(transnational crime)* yang mengancam keamanan insani *(human security)*. Perubahan ini terjadi tidak bisa dilepaskan dari perubahan perspektif dalam melihat persoalan keamanan di tingkat internasional. Hasil dari perubahan cara pandang di ASEAN ini adalah diluncurkannya Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Transnasional (ASEAN Declaration on Transnational Crime) pada tahun 1997 di Manila, Filipina. Terakhir, pada periode paska 11 September 2001 negara-negara ASEAN mengalami dilemma dalam menyikapi terorisme. Kebijakan AS yang menempatkan Asia Tenggara sebagai "Front Kedua" dalam "Perang Global Melawan Terorisme" menyebabkan "negara-negara ASEAN, terutama yang memiliki penduduk mayoritas muslim atau memiliki penduduk muslim yang signifikan, terjebak di antara tekanan global dari sang adidaya Amerika Serikat dan kerumitan politik dalam negerinya."

Selain itu, sikap masing-masing negara anggota ASEAN juga berbeda-beda dalam menyikapi kebijakan perang global AS tersebut. Sebagian negara memanfaatkan isu perang global tersebut untuk menekan gerakan-gerakan pemberontakan internal. Sebagian lagi melihat terorisme, khususnya gerakan Islam radikal, sebagai ancaman nasional dan kawasan. Sebagian negara yang lain mengkhawatirkan upaya mengaitkan aksi-aksi terorisme yang terjadi dengan Islam. Sementara sebagian yang lain lagi hanya bersikap normatif dan biasa-biasa saja. Namun, di tengah kompleksitas yang demikian ASEAN berhasil mendeklarasikan aksi bersama dalam menanggulangi aksi-aksi terorisme pada bulan November 2001.

Di bab berikutnya Pamungkas A. Dewanto menjelaskan tentang konstruksi ekonomi ASEAN untuk "memberikan gambaran mengenai landasan kerjasama ekonomi yang melatarbelakangi ASEAN." Tulisan Dewanto terbagi ke dalam 2 bagian. Bagian pertama mendiskusikan evolusi ASEAN dari ranah politik ke ranah ekonomi. Fokusnya adalah membahas "pembentukan ASEAN sebagai sebuah komunitas untuk merespon dinamika keamanan kawasan, hingga perubahan "peta kawasan" yang terjadi setelah usainya perang dingin yang membuka keran berbeloknya ASEAN menjadi rezim ekonomi." Sementara bagian kedua menjelaskan tentang perkembangan terbaru regionalisme di Asia Tenggara dan tantangan perluasan kerjasama ASEAN.

Dari hasil pembahasan tersebut, Dewanto menyimpulkan bahwa sentimen nasionalisme masih kuat mempengaruhi pengintegrasian ekonomi ASEAN. Hal ini disebabkan oleh 3 hal. Pertama, pembentukan awal kerjasama ASEAN tidak dilandasi oleh "keterhubungan ekonomi antar anggota." Kedua, peran kelompok bisnis di dalam proses tersebut juga sangat minim. Ketiga, industri yang berkembang di ASEAN bersifat kompetitif daripada komplementer. Inilah yang menyebabkan integrasi ASEAN selalu terkendala oleh logika kedaulatan negara.

Di bab selanjutnya Amelia Burhan memaparkan tentang perkembangan hubungan dagang antara ASEAN dan negara-negara di kawasan, khususnya dengan negara-negara di Asia Timur Jauh. Burhan menjelaskan jika hubungan dagang antara ASEAN dan negara-negara tersebut tidak selamanya berjalan mulus. Kepentingan ekonomi dan politik selalu bermain di dalam dinamika perdagangan antar 2 kawasan tersebut.

Sebagai contoh, Burhan menjelaskan bahwa Jepang memiliki keengganan untuk meningkatkan perdagangannya dengan ASEAN disebabkan oleh persepsi Jepang yang tidak melihat ASEAN sebagai mitra perdagangan yang penting. Sementara ASEAN melihat sebaliknya. Jepang merupakan mitra dagang yang penting.

Namun, hubungan yang timpang ini berubah saat Cina meningkatkan hubungan dagangnya dengan ASEAN. Kerjasama perdagangan Cina-ASEAN dilihat Jepang sebagai ancaman terhadap kepemimpinannya di kawasan. Kemajuan yang dicapai oleh kerjasama perdagangan Cina-ASEAN mendorong Jepang untuk meningkatkan kerjasamanya dengan negara-negara di Asia Tenggara. Di sini terlihat jika kerjasama perdagangan antara ASEAN dan negara-negara di sekitarnya bersifat sensitif. Maju-mundurnya kerjasama perdagangan ditentukan oleh dinamika hubungan antar negara-negara besar di kawasan.

Di bab berikutnya yang membahas isu hak asasi manusia di ASEAN Puri Kencana Putri memaparkan tentang implementasi AICHR yang merupakan rezim HAM di Asia Tenggara. Putri menjelaskan bahwa ASEAN sudah cukup progresif terkait dengan upaya memberikan perlindungan HAM kepada masyarakat di ASEAN. Ini dibuktikan oleh pendeklarasian Piagam ASEAN dan pembentukan AICHR. Namun upaya ini masih menyisakan sejumlah tantangan. Dengan melalui pendekatan komparatif Putri berusaha mengekplorasi efektivitas AICHR. Putri membandingkan AICHR dengan badan-badan HAM serupa di berbagai kawasan lainnya (Eropa, Amerika dan Afrika).

Dari hasil analisanya Putri mencatat ada beberapa hal yang menjadi tantangan AICHR ke depan untuk meningkatkan efektivitasnya. Tantangan pertama adalah membangun mekanisme yang dapat mengikat negara-negara ASEAN untuk mematuhi keputusan atau rekomendasi AICHR. Kedua, membangun "memiliki suatu rujukan efektif yang bisa mensinergikan jaminan perlindungan hak asasi manusia dengan mekanisme pengaduan individual ataupun mekanisme pengawasan melekat yang diterapkan kepada setiap performa kebijakan hak asasi manusia di negara-negara anggota ASEAN." Terakhir, meningkatkan profesionalisme para komisioner di AICHR dengan mengubah aturan main pengangkatan para komisioner tersebut.

Di bab selanjutnya Nadya Karimasari membahas mengenai isu lingkungan di ASEAN. Karimasari menjelaskan bahwa "pendekatan yang dilakukan ASEAN dalam bidang lingkungan cenderung bersifat normatif, institusional dan diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan bersama seperti pelatihan dan musyawarah" dimana kerjasama antar negara tersebut seringkali terhambat oleh pendekatan ASEAN yang masih terpusat pada negara *(state-centric approach)*. Menariknya, alih-alih merekomendasikan pendekatan yang lebih institusional, Karimasari malah tetap merekomendasikan ASEAN untuk menggunakan pendekatan yang terpusat pada negara tersebut untuk menyelesaikan masalah lingkungan hidup di ASEAN.

> Pendekatan institusional mencoba mengangkat persoalan lingkungan regional ke wacana dan lembaga global yang diharapkan dapat memberikan tekanan ekstra bagi negara untuk mengambil tindakan efektif, namun sesungguhnya masih ada hal-hal lain yang dapat menjadi peluang diplomasi lingkungan. Unit-unit yang membentuk lembaga regional maupun global adalah negara dan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan terletak di tangan negara pula.

Terakhir, mengutip Hirsch, Karimasari menawarkan "tiga peluang sekaligus tantangan untuk menerobos stagnansi mekanisme lembaga regional maupun global" mengatasi persoalan lingkungan di ASEAN, yaitu "pertama, mengintegrasikan masalah lingkungan regional ataupun global dengan kepentingan masyarakat lokal atau masyarakat yang terdampak… Kedua, mendorong dan memberikan ruang bagi variasi sikap pejabat publik... Ketiga, masalah lingkungan itu sendiri perlu ditelaah ulang dalam hal skala dan pembentuknya."

Di bab sebelas Mochammad Faisal Karim menulis tentang peran parlemen dalam menyatukan ASEAN. Menurut Karim parlemen memiliki peran yang vital dalam mewujudkan Komunitas ASEAN karena integrasi ASEAN bukan sekedar menyatukan negara (*state*) melainkan juga menyatukan masyarakat (*people*). Ini artinya penyatuan ASEAN ke dalam kerangka komunitas membutuhkan keterlibatan aktif masyarakat dimana salah satunya adalah parlemen yang merupakan representasi masyarakat. Ada empat peran yang dapat dimainkan oleh parlemen menurut Karim. Pertama, peran parlemen dalam membangun kepercayaan di antara negara dan masyarakat ASEAN. Kedua, peran parlemen dalam membangun integrasi ekonomi yang berkeadilan. Ketiga, peran parlemen membangun identitas melalui penciptaan nilai bersama. Terakhir, peran parlemen dalam mensosialisasikan ASEAN.

Di bab berikutnya Ade Wirasenjaya menjelaskan tentang kebutuhan ASEAN untuk mengadopsi *multi-track regionalism*. Wirasenjaya menjelaskan bahwa sekalipun masih bersifat elitis, ASEAN telah mengalami perkembangan yang berpotensi mengubah ASEAN menjadi lebih membumi. Wirasenjaya mencatat ada dua perubahan yang terjadi, yaitu "berkurangnya regimentasi kekuatan tradisional dalam politik internasional di Asia Tenggara" dan berkurangnya peran negara akibat demokratisasi di beberapa negara ASEAN. Dua perubahan ini telah melahirkan berbagai macam pola kerjasama di antara beragam masyarakat sipil di Asia Tenggara. Perkembangan "kerakyatan" ini tidak dapat diabaikan karena aktor-aktor non-negara ini, dalam bahasa Wirasenjaya, "semakin artikulatif membentuk komunitas di luar radar

negara" dan mampu mempengaruhi arah dinamika di kawasan. Inilah alasan mengapa ASEAN butuh dan harus mengadopsi *multi-track regionalism*.

Demikianlah pemaparan singkat mengenai buku ini. Selamat membaca!

Referensi

ASEAN. (1967). Bangkok Declaration. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration.

ASEAN. (1976). Bali Concord I. Diperoleh dari http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/1976Declaration.pdf.

ASEAN. (2007). Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/cebu-declaration-on-the-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015.

ASEAN. (2007). Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/cebu-declaration-on-the-blueprint-of-the-asean-charter-cebu-philippines-13-january-2007.

ASEAN to Establish Single Community by 2020. (8 Oktober 2003). *People Daily.* Diperoleh dari http://english.peopledaily.com.cn/200310/08/eng20031008_125557.shtml.

ASEAN. (2005). Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/kuala-lumpur-declaration-on-the-establishment-of-the-asean-charter-kuala-lumpur-12-december-2005.

ASEAN. (2007). Singapore Declaration on the ASEAN Charter. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/singapore-declaration-on-the-asean-charter-singapore-20-november-2007.

ASEAN. (1976). Treaty of Amity and Cooperation. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3.

Bertambahnya Pusat-pusat Studi ASEAN Tawarkan Kerjasama Yang Lebih Baik. (23 Agustus 2013). *Khabar Asia Tenggara*. Diperoleh dari http://khabarsoutheastasia.com/id/articles/apwi/articles/features/2013/08/23/feature-02.

Chulalongkorn University. http://www.seachula.com/.

Chulalongkorn University. http://www.asean.chula.ac.th/.

Emmerson, Donald K. (24 Juli 2012). Indonesia Saves ASEAN's Face. *Asia Times Online.* Diperoleh dari http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NG24Ae01.html.

First Latin America Country Accedes to the Treaty of Amity & Cooperation in Southeast Asia. (18 November 2012). *ASEAN Secretariat News*. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/first-latin-america-country-accedes-to-the-treaty-of-amity-cooperation-in-southeast-asia-tac.

Foreign Affairs Ministry, UGM to Establish ASEAN Study Centre. (5 Oktober 2012). *Antara*. Diperoleh dari http://www.antaranews.com/en/news/84874/foreign-affairs-ministry-ugm-to-establish-asean-study-centre.

Jelang Komunitas ASEAN 2015, Kemlu-UI Luncurkan Pusat Studi ASEAN. (23 Maret 2013). *Lensaindonesia*. Diperolah dari http://www.lensaindonesia.com/2013/03/23/jelang-komunitas-asean-2015-kemlu-ui-luncurkan-pusat-studi-asean.html?reftype=expired-cache-checker&nc=1&idr=630327472.

Mahidol University. http://www.muic.mahidol.ac.th/eng/?page_id=262.

Memahami Asia Tenggara melalui Studi Wilayah. *Reporter*. Diperoleh dari http://reporter.uki.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=183:memahami-asia-tenggara-melalui-studi-wilayah&catid=1:latest-news.

Narjoko, Dionisius. (3 Maret 2014). Why Indonesia Needs to Lead in Economic Integration. *East Asia Forum*. Diperoleh dari http://www.eastasiaforum.org/2014/03/03/why-indonesia-needs-to-lead-in-economic-integration/.

Ooi, Keat Gin. (June 2009). Southeast Asian Studies in Southeast Asia: Agenda for the Twenty-first Century," *New Zealand Journal of Asian* Studies, 11(1), 426-46. Diperoleh dari http://www.nzasia.org.nz/downloads/NZJAS-June09/28_Ooi_4.pdf.

RI Finds Common ASEAN Ground in Sea Dispute. (23 Juli 2012). *The Jakarta Post*. Diperoleh dari http://www.thejakartapost.com/news/2012/07/23/ri-finds-common-asean-ground-sea-dispute.html.

Sebastian, Leonard C. (12 November 2013). Indonesia's Dynamic Equilibrium and ASEAN Centrality. Makalah dipresentasikan di The 16th Symposium on Prospects of Multilateral Cooperation in the Asia Pacific: To Overcome the Gap of Security Outlooks. Diperoleh dari http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/e2013.html.

Suryadinata, Leo. (1994). Southeast Asian Studies in Singapore: Past and Present. Di dalam Taufik Abdullah & Yekti Manauti (eds.). Toward the Promotion of Southeast Asian Studies in Southeast Asia. Jakarta: LIPI.

Thalib, Shaharil. (1994). The Department of Southeast Asian Studies, University of Malaya, 1976-1993. Di dalam Taufik Abdullah & Yekti Manauti (eds). Toward the Promotion of Southeast Asia Studies in Southeast Asia. Jakarta: LIPI.

Thammasat University. http://www.tu.ac.th/org/arts/seas/indexeng.html.

Thayer, Carlyle A. (9 Oktober 2013). New Commitment to a Code of Conduct in the South China Sea?. *NBR Commentary*. Diperoleh dari http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=360

University of Pennsylvania (22 Januari 2014). 2013 Global Go to Think Tank Index Report. Diperoleh dari http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2014/01/GoToReport2013.pdf.

Universitas Paramadina. http://www.paramadina.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Akurikulum-dan-metode-perkuliahan&catid=64%3Ahubungan-internasional&Itemid=126&lang=en.

Universitas Bina Nusantara. http://ir.binus.ac.id/jas/.

Universitas Gadjah Mada. http://www.pssat.ugm.ac.id/index.php/id/.

Universitas Gadjah Mada. http://s1hi.fisipol.ugm.ac.id/?page_id=16.

Universitas Indonesia. http://www.fisip.ui.ac.id/kurikulum/2010/sarjana/2010hi.pdf.

Universitas Indonesia. http://www.fisip.ui.ac.id/kurikulum/2011/pascasarjana/hi.pdf.

Universitas Indonesia. http://www.fisip.ui.ac.id/kurikulum/index_files/sarjana/antropologi.pdf.

Universitas Indonesia. http://www.fib.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=90&lang=.

Universitas Indonesia. http://depkewilayahan.fib.ui.ac.id/wp-content/uploads/2013/12/Brosur-Asteng-New-Revisi-Des-2013.pdf.

Widjajanto, Andi. (Januari 2010). Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia, 1945-1998. *Prisma*, 29(1), 3-20.

Wirajuda, Hadianto. (11 April 2010). Rethinking RI's Foreign Policy Concentric Circle. *The Jakarta Post.* Diperoleh dari http://www.thejakartapost.com/news/2010/04/11/rethinking-ri039s-foreign-policy-concentric-circle.html.

BAB I

Situasi Internasional Menjelang Pembentukan ASEAN

Abdullah Dahana

Perang Dingin merupakan era yang mewarnai dunia sejak berakhirnya Perang Dunia II pada 1945, dan baru berakhir menjelang tahun 1990 dengan bubarnya Uni Soviet. Periode itu terbentuk oleh rivalitas khususnya antara dua kekuatan dunia pasca-Perang Dunia II, yakni Amerika dan Uni Soviet. Dalam kosakata politik internasional pada waktu itu persaingan antara kedua negara besar tersebut digambarkan sebagai rivalitas antara "Dunia Bebas" pimpinan Amerika melawan "Blok Sosialis" yang dikomandoi oleh Uni Soviet. Blok Dunia Bebas sering juga disebut Blok Barat sedangkan Blok Sosialis mendapat sebutan Blok Timur.

Ada berbagai faktor yang menyebabkan timbulnya pertentangan antara kedua blok tersebut. Pada mulanya semasa Perang Dunia II Amerika dan Uni Soviet bekerjasama sebagai sekutu dalam menentang Axis yang dimotori Jerman di bawah pimpinan Hitler. Setelah Jerman berhasil dikalahkan, hubungan itu berubah menjadi tegang. Akan tetapi, sebenarnya sejak persekutuan itu terbentuk, pada satu sisi Amerika memang sudah menaruh kecurigaan atas agresifitas faham komunisme yang dianut Uni Soviet. Para pemimpin Amerika yang merasa sebagai "pejuang demokrasi" bisa disebut sebagai "prihatin" atas corak sifat pemerintahan kediktatoran Jozef Stalin yang memegang kekuasaan dengan tangan besi dan tak sedikitpun memberi peluang kepada rakyatnya untuk bebas berpendapat. Ini dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi yang dianut Amerika serta sekutu-sekutu Baratnya.

Pada sisi lain Uni Soviet juga memendam perasaan tak puas terhadap Washington yang dianggapnya tidak memperlakukannya sebagai sekutu yang juga memliki hak untuk aktif dalam panggung politik internasional dengan posisi sejajar. Soviet juga merasa sakit hati dan kecewa lantaran Amerika dituduhnya sengaja menunda-nunda partisipasinya dalam Perang Kedua. Sebagai akibat dari itu jutaan orang Rusia mati dalam melawan kekejaman Nazi Jerman. Saling curiga dan saling merasa tak puas ini berkembang menjadi konflik setelah perang berakhir. Apalagi dengan kebijakan pasca perang yang begitu agresif Uni Soviet di Erpa Timur, dan dituding Amerika sebagai politik ekspansionis dengan tujuan akhir untuk menguasai dunia di bawah komunisme. Dalam pada itu Uni Soviet juga merasa curiga atas retorika Amerika yang cenderung memojokkan, pembangunan militernya dan sikapnya yang dituduhnya sebagai intervensionis dalam hubungan internasional. George Kennan, yang menjabat duta besar Amerika di Moskow sampai menjelang berakhirnya Perang Dunia II mengatakan bahwa Stalin adalah penerus sikap ekspansionis Kekaisaran Rusia, Ditambah dengan ideologi Marxis yang ekspansionis telah membuat Uni Soviet sangat agresif, ekspansif dan paranoid (Kennan, 1946). Dalam melihat sikap saling mencurigai seperti itu para sejarawan cenderung tidak melihat pihak mana pun yang bertanggung jawab atas terjadinya ketegangan

yang berlangsung selama lebih dari 40 tahun itu. Mereka malahan berpendapat situasi saling mencurigai seperti itu merupakan keadaan penuh ketegangan yang menjadi ciri era Perang Dingin tak terelakkan.

Situasi seperti itu makin diperburuk dengan terbentuknya dunia menjadi berbagai "kawasan pengaruh" *(sphere of influence).* Eropa terbelah dua antara Eropa Barat yang dipengaruhi dan pro Amerika dan Eropa Timur yang berada di bawah penguasaan Uni Soviet. Bahkan Jerman yang kalah perang dalam Perang Dunia II terbelah antara Jerman Barat yang pro-Amerika dan Jerman Timur yang pro-Soviet. Kota Berlin yang juga terbelah merupakan lambang bagaimana Perang Dingin telah merasuk ke bagian dunia itu. Eropa Timur umumnya diperintah oleh para despot komunis yang pro-Soviet dan Eropa Barat dikuasai pemerintah yang dianggap demokratis dan pro-Amerika. Pembagian Dunia menjadi dua kubu tergambar pada peta politik Eropa.

Asia tak lepas dari keterpolaan dunia pada masa itu. Republik Rakyat China (RRC) pada mulanya sangat pro-Soviet baik dalam kebijakan domestik maupun internasionalnya. Itu digambarkan oleh slogan yang dipakai pemimpin komunis Cina Mao Zedong dengan "model Soviet" untuk pembangunan ekonomi dalam negerinya dan "condong ke satu sisi" *(lean to one side)* untuk politik internasionalnya. Dengan adanya front persatuan blok sosialis antara Uni Soviet dan Cina, Amerika dan sekutu-sekutunya menilai tentang adanya "pembagian tugas" antara kedua negara komunis itu dalam mengubah politik dunia: Uni Soviet menggarap Eropa, sedangkan Cina mengerjakan Asia dan negara-negara yang pada waktu itu disebut "Dunia Ketiga." Akan tetapi, setelah setelah 1957 situasi pergaulan di kalangan negara-negara Asia dibuat lebih kompleks lagi setelah terjadinya konflik ideologi dan kepentingan antara Beijing dan Moskow. Hampir semua partai komunis di Asia, dan beberapa di Eropa terbagi antara sayap pro-Moskow dan sayap pro-Beijing.

Di Asia Timur, dalam bersaing pengaruh lawan Blok Sosialis ini Amerika menikmati dukungan dari sekutu tradisionalnya yakni Jepang dan Korea Selatan. Perang Dingin tidak menyebabkan konflik bersenjata berskala besar, walaupun tidak berarti kerugian yang diakibatkannya kecil. Yang terjadi adalah perang terbatas *(proximity war)* atau perang lokal antara penguasa yang biasanya pemerintah yang pro-Barat lawan para pemberontak partai komunis (biasanya partai yang pro-Cina). Atau bisa juga disebut sebagai perang saudara. Salah satu konflik bersenjata terbesar sebagai akibat dari Perang Dingin ini adalah Perang Korea (1950-1953).

Namun salah satu bagian dari dunia yang paling tercabik sebagai akibat dari rivalitas Barat-Timur ini adalah Asia Tenggara. Sudah sejak 1950an partai-partai komunis lokal—yang umumnya pro-Cina—di Filipina, Thailand, Thailand, Malaysia, dan Birma melakukan pemberontakan bersenjata terhadap pemerintah yang sah. Perang Vietnam (1965-1975) pecah sebagai akibat keyakinan Barat (baca: Amerika) tentang kebenaran Teori Domino. Itu adalah kepercayaan, apabila sebuah negara jatuh ke tangan kaum komunis, negara-negara yang ada di sekelilingnya akan menjadi korban berikutnya. Begitulah seterusnya bagaikan rontoknya kartu-kartu dalam permainan domino. Itu juga yang menyebabkan terbentuknya *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO) yang dimotori Amerika serta didukung oleh delapan negara lainnya dan bermarkas di Bangkok.

Lebih memperburuk suasana lagi, orientasi politik luar negeri negara-negara kawasan ini juga beraneka ragam. Filipina dan Thailand adalah sekutu tererat Amerika dan menjadi anggota SEATO, sedangkan Vietnam lebih condong ke Uni Soviet dan Cina. Birma, Kamboja dan Laos mengklaim sebagai netral. Malaysia menyatakan diri sebagai tak berpihak walau pada dasarnya sangat anti-Cina karena keanggotaan Partai Komunis Malaya (PKC) yang memberontak didominasi oleh etnis Cina dan dituduh berorientasi ke Beijing. Tapi, Malaysia menandatangani perjanjian pertahanan dengan Inggris dan Australia. Indonesia selalu berpegang teguh pada prinsip politik luar negeri yang "bebas dan aktif" walaupun setelah 1957 Sukarno, presiden pada waktu itu, melakukan "banting setir" ke kiri dengan politik luar negeri radikal kekiri-kirian cenderung pro-Cina. Dalam diplomasi Indonesia masa 1957-1965 ditandai oleh slogan "Poros Jakarta-Beijing-Pyongyang".

Yang lebih membuat situasi politik di Asia Tenggara lebih kompleks lagi adalah ketidakharmonisan hubungan di kalangan negara-negara kawasan itu sendiri. Pada 1963 Sukarno, dengan dukungan Cina, keluar dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) atas dasar tuduhan bahwa dewan negara-negara dunia itu melakukan kecurangan dalam jajak pendapat di kawasan yang dulu bernama Singapura, Malaya, Sabah dan Serawak sebagai dasar terbentuknya Federasi Malaysia. Mulai tahun itu pula Sukarno mengumandangkan konfrontasi di bawah slogan "Ganyang Malaysia" atas dasar asumsi bahwa Malaysia sebagai "negara boneka" ciptaan Inggris dan "kaum Nekolim" (neo-kolonialisme dan kolonialisme). Konfrontasi baru berakhir setelah pemerintah Sukarno jatuh sebagai akibat dari Tragedi September 1965, dan terbentuknya pemerintah Orde Baru pada 1967. Dalam pada itu Filipina dan Malaysia juga bertikai dalam hal kedaulatan atas Sabah yang menurut data historis pernah berada di bawah Kesultanan Sulu yang kini menjadi bagian dari Filipina. Sampai sekarang

saling klaim ini sampai sekarang belum diselesaikan secara hukum. Thailand dan Kamboja juga terlibat perselisihan mengenai kedaulatan atas Kuil Preah Vihear yang sampai sekarang masih belum terselesaikan.

Dari SEATO, ASA, dan MAPHILINDO ke Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

Mengingat kompleksnya situasi internasional menjelang pertengahan dasawarsa 1960an, terbentuknya ASEAN memerlukan proses yang cukup panjang dan berliku. Sebelum gagasan ASEAN terealisasi, di kawasan Asia Tenggara sudah muncul beberapa prakarsa untuk membentuk organisasi regional yang menghimpun semua Negara di kawasan ini. Yang paling terkenal dari ide-ide itu tentu saja Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) yang dibentuk pada 1954 dan bermarkas di Bangkok, Thailand. Namun, dari namanya sudah kelihatan dengan nyata bahwa organisasi itu merupakan persekutuan militer. Ia dimotori oleh Amerika dengan tujuan, sesuai dengan persaingan pengaruh Barat-Timur pada waktu itu adalah untuk membendung pengaruh komunisme di Asia Tenggara. Uniknya, walaupun menyandang nama "Asia Tenggara" hanya dua Negara di kawasan ini yang bergabung ke dalamnya dan menjadi anggota. Itulah dua sekutu Amerika paling handal di kawasan ini, yakni Filipina dan Thailand. Enam dari delapan anggota persekutuan lainnya secara geografis berada di luar kawasan Asia Tenggara: Amerika, Inggris, Perancis, New Zealand, Australia, dan Pakistan. Oleh karena itulah pakta militer ini tidak popular dan tidak efektif. Itu dibuktikan dengan ketakmampuan Amerika membendung perluasan komunisme dari Vietnam Utara ke Vietnam Selatan. Juga terbentuknya poros Jakarta-Beijing-Hanoi sebagaui bukti ketakmampuan SEATO membendung pengaruh China di Asia Tenggara. Hanya setelah keruntuhan Sukarno dan terhentinya konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia, pengaruh China tertahan, paling tidak untuk sementara.

Percobaan pertama untuk membentuk organisasi regional tanpa didasari oleh kepentingan militer dan pertahanan di kawasan ini terjadi pada awal 1960an. Filipina, Malaysia, dan Thailand bersama-sama menawarkan Association of Southeast Asia (ASA) pada 31 Juli 1961. Pola yang ditiru adalah European Economic Community (EEC), pendahulu dari European Union (EU yang ada sekarang. Namun, Thailand berkeberatan dengan organisasi yang begitu ketat mengikuti kepentingan ekonomi. Bangkok menginginkan adanya sebuah organisasi regional yang tidak terlalu kaku dan bersifat lebih sebagai ajang untuk konsultasi (Pollard, 1970). Indonesia yang juga diajak untuk berpartisipasi berkeberatan untuk berpartisipasi. Jakarta yang selalu berpegang kuat pada asas netralitas tak menyukai rencana

ASA yang dianggapnya sangat politis. Thanat Khoman, yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Luar Negeri Thailand menduga, keberatan Indonesia terutama karena Jakarta bukan salah satu penyusun rencana pembentukan ASA (Khoman, 1992). Dengan demikian rencana ini juga gagal.

Di tengah situasi tak menentu dan kompleks itu muncullah gagasan untuk membentuk Malaya-Filipina-Indonesia (MAPHILINDO). Itu didasarkan pada cita-cita lama untuk terbentuknya sebuah Negara yang menjadi wadah tempat berhimpunnya etnis Melayu di Asia Tenggara. Namun, itupun gagal karena Filipina berkeberatan. Dengan penduduknya yang mayoritas non-Muslim, mereka akan menjadi minoritas di tengah "lautan" Muslim. Di samping itu Filipina juga punya klaim atas Sabah yang secara de-fakto menjadi wilayah Malaya pada waktu itu. Gagasan Maphilindo muncul menjelang pembentukan Malaysia, sehingga Malaya curiga, langkah itu merupakan strategi tersembunyi Indonesia untuk menunda-nunda pembentukan Persekutuan Malaysia (Gordon, 1963).

Terbentuknya ASEAN

Berakhirnya konfrontasi Indonesia terhadap pembentukan Malaysia tak berarti bahwa pembentukan sebuah organisasi regional yang diterima semua negara di Asia Tenggara berjalan dengan mulus. Indonesia, dengan penduduknya yang begitu besar, wilayahnya yang luas dan politik luar negerinya, terutama pada masa Sukarno, yang dianggap agresif justru mengundang kecurigaan dari negara-negara lain. Apalagi, sebelum penandatanganan dilaksanakan Indonesia mensyaratkan agar dalam dokumen yang disebut *Declaration of the South East Asian Association for Regional Cooperatio*n (SEAARC) yang kemudian menjadi cikal bakal deklarasi pembentukan ASEAN Indonesia menyarankan agar pada dokumen tersebut disisipkan pernyataan bahwa kehadiran kekuatan non-regional di kawasan itu adalah untuk sementara. Usul Indonesia ini tentu saja ditentang oleh negara-negara lain yang umumnya pro-Barat (Ihara, 2010).

Namun, dengan adanya kemauan baik dari semua pihak, maka pada 8 Agustus 1967 lima menteri luar negeri (Alm. Adam Malik dari Indonesia, Alm. Tun Abdul Razak dari Malaysia, Narciso Ramos dari Filipina, Thanat Khoman dari Thailand, dan S. Rajaratnam dari Singapura) menandatangani kesepakatan untuk berdirinya ASEAN. Di dalam deklarasi tersebut dikatakan bahwa tujuan berdirinya organisasi regional seperti dikatakan dalam Deklarasi Bangkok adalah, pertama, demi mendorong pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan budaya di dalam kawasan. Usaha itu dilakukan bersama dengan didasarkan

pada semangat kebersamaan, persamaan dan kerjasama demi memperkuat dasar untuk terciptranya kesejahteraan dan perdamaian di kalangan bangsa-bangsa Asia Tenggara. Kedua, mempromosikan perdamaian dan stabiilitas dengan cara saling menghormati demi terciptanya sikap saling menghormati dalam hubungan antarbangsa di Asia Tenggara. Prinsip itu didasarkan pada aturan main seperti yang tertera dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Ketiga, mempromosikan kerjasama secara aktif dan saling membantu dalam hal demi kepentingan bersama dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknik, ilmiah dan adminstratif. Ketiga, kerjasama dan saling membantu pelatihan dan fasilitas riset dalam bidang-bidang pendidikan, keprofesionalan, teknik, dan adminstrasi. Keempat, bekerjasama untuk mengembangkan pendayagunaan sektor pertanian dan industri, perluasan perdagangan, termasuk perdagangan komuditas di ajang internasional, perbaikan transportasi, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Keempat, mengembangkan studi tentang Asia Tenggara, dan keenam memeliara hubungan dengan organisasi-organisasi internasional.

Yang juga menarik, dokumen itu juga memasukkan hal-hal yang disebut sebagai prinsip-prinsip dasar. Itulah saling menghormati kebebasan, kedaulatan, kesamarataan, kedaulatan territorial dan identitas nasional dari masing-masing anggota. Kedua, tidak saling turut campur dalam urusan domestik masing-masing anggota. Ketiga, konsultasi sebagai cara apabila terjadi konflik. Keempat, tidak saling mengancam, dan kelima menciptakan kerjasama yang efektif. ASEAN yang mengambil posisi netral dalam polarisasi dunia pada waktu itu lebih diperkuat lagi dengan penandatanganan konsep ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) yang menekankan pada prinsip bahwa Asia Tenggara adalah wilayah yang bebas dari campur tangan kekuatan luar. Dokumen ZOPFAN ini ditandatangani pada 27 November 1971.

Dengan ditandatanganinya dokumen pembentukan itu, ASEAN, setelah melalui beberapa fase yang penuh kesulitan, terbentuk. Keanggotaan kemudian meluas menjadi semua Negara Asia Tenggara menjadi anggota organisasi regional tersebut. Kini, anggota yang tergabung dalam ASEAN berjumlah 10 negara, dengan Timor Leste sebagai anggota peninjau.

Referensi

Gordon, Bernard K. (1963). The Potential for Indonesian expansionism. *Pacific Affairs,* 36 (4). Winter 1963-1964.

Ihara, Nobuhiro. (2010). “Establishment of ASEAN as a Process of Reassurance by Indonesia.” Makalah berasal dari The Annual Conference of the New Zealand Political Studies Association. Waikato, Selandia Baru. Diperoleh dari http://www.nzpsa.files.wordpress.com/2008/11/iha-paper-2010.doc

Kennan, George. (1946). “Long Telegram.” Diperoleh dari https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf

Khoman, Thanat. (1992). Pendahuluan. Di dalam K.S. Sandhu, Sharon Siddique, Chandran Jeshurun, Ananda Rajah, Joseph L. Tan, Puspha Tambillai (eds.), The ASEAN Reader. Singapore: ISEAS.

Pollard, Vincent K. (1970). ASA and ASEAN, 1981-1967: Southeast Asian Regionalism. *Asian Survey*, 10 (3).

BAB II

Makna *ASEAN Way* bagi Kemajuan ASEAN

Tirta N. Mursitama, PhD

Pendahuluan

Kenyataan bahwa *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) tumbuh menjadi perkumpulan negara-negara di Asia Tenggara yang melahirkan kawasan yang aman, relatif tidak diwarnai konflik kawasan maupun bilateral yang berarti, hingga berkembang menjadi kawasan ekonomi yang maju pesat, merupakan prestasi yang harus diakui. Kondisi yang kondusif ini hampir sulit dijumpai di kawasan lain yang terus bergejolak, terutama di kawasan Timur-Tengah dan Afrika.

ASEAN telah bertransformasi dari sebuah perkumpulan negara-negara kawasan Asia Tenggara dalam rangka membendung pengaruh komunisme pada akhir 1960-an menuju sebuah kawasan yang lebih terintegrasi: sebuah masyarakat ASEAN (*ASEAN Community*) dari sisi politik, ekonomi dan sosio-kultural pada tahun 2015 mendatang. Penelitian ini membahas arti penting kehadiran ASEAN yang berkontribusi kepada kemajuan di kawasan Asia Tenggara, bahkan Asia secara keseluruhan.

Beberapa pertanyaan yang dapat diajukan adalah pertama, bagaimana perkembangan sejarah ASEAN? Kedua, apakah kontribusi ASEAN bagi negara-negara anggota dan terhadap perkembangan asitektur hubungan internasional di kawasan Asia Tenggara? Ketiga, bagaimanakah posisi Indonesia di ASEAN dan bagaimana seandainya ASEAN tidak pernah ada? Keempat, bagaimana tahapan perkembangan penataan institusional di ASEAN hingga menjadi *ASEAN Community* (Masyarakat ASEAN)?

Beberapa literatur mutakhir tentang transformasi ASEAN sangat bervariasi dari sisi substansi yang bersifat konseptual seperti Severino (2006) dan Hew (2005) hingga kajian empirik dari Plummer dan Chia (2009). Para penulis Indonesia pun turut membahasnya dengan memberikan pula penekanan pada kasus Indonesia walau masih sangat terbatas, misalnya Arifin, Djaafara dan Budiman (2008), Luhulima (2010), dan Chandra (2010).

Severino (2006) menyoroti perkembangan menuju komunitas ASEAN dari sudut pandang sebagai bekas seorang Sekretaris Jenderal ASEAN sehingga memberikan pandangan berdasarkan pengalaman riil seorang pengambil kebijakan yang memahami setiap kemajuan dan kemunduran dalam setiap prosesnya (Severino, 2006). Tulisan tersebut merupakan salah satu yang komprehensif menyangkut konsep *"ASEAN Way"*, keamanan regional, integrasi ekonomi regional, hubungan ASEAN dengan dunia, hingga komunitas ASEAN itu sendiri.

Sedangkan Hew (2005) mengedit kumpulan tulisan konseptual tentang peta jalan menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dari para penulis yang berasal dari negara-negara anggota ASEAN termasuk Indonesia. Walaupun tidak spesifik membahas perspektif dari masing-masing negara namun buku ini menyajikan pembahasan dari sisi kebutuhan reformasi kelembagaan, implikasi politik dan keamanan hingga dampak pada pengurangan

kemiskinan dan kemungkinan integrasi finansial kawasan. Bila Hew (2005) mengupas secara konseptual, Plummer dan Chia (2009) menyajikan kumpulan penelitian empirik mutakhir tentang aspek-aspek MEA seperti pasar regional untuk barang-barang, jasa dan tenaga kerja terampil, persoalan kebijakan kompetitif, investasi, pengurangan kesenjangan pembangunan hingga daya saing (Plummer dan Chia, 2009).

Tulisan Luhulima (2010) memandang persoalan ASEAN secara umum kemudian membagi dalam pembahasan pilar ekonomi, politik dan keamanan walaupun kurang bahasan yang bersifat empirik. Keunggulan buku ini berhasil memetakan arsitektur regional di kawasan Asia Tenggara sehingga sentuhan analisa hubungan internasionalnya sangat kental. Sedangkan perpaduan antara bahasan konseptual MEA dan penjelasan di berbagai sektor seperti jasa, tenaga kerja, investasi dan beberapa peluang Indonesia dibahas dalam karya Arifin, Djaafara dan Budiman (2008). Tulisan Chandra (2010) secara kritis membahas tantangan-tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan MEA dan beberapa peluang yang dapat dilakukan dalam konteks pengembangan ASEAN secara organisasional.

Diantara beberapa kajian terakhir tentang perkembangan ASEAN diatas, penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai kajian ekonomi politik internasional MEA bagi Indonesia yang masih sangat jarang dijumpai. Pembahasan yang mengaitkan tidak hanya semata-mata aspek ekonomi/pasar namun juga signifikannya faktor politik dan hubungan internasional merupakan salah satu keunggulan dari penelitian ini. Dengan demikian, analisa ini akan melengkapi literatur yang telah ada.

Untuk membahas beberapa pertanyaan yang telah diajukan di atas, tulisan ini diawali dengan pemaparan tentang sejarah perkembangan ASEAN, aspek-aspek yang berkontribusi pada kemajuan ASEAN, integrasi ASEAN dan diakhiri penutup berupa kesimpulan.

Kemunculan ASEAN: Kerjasama Intra-regional

ASEAN berawal dari tiga negara, yakni Thailand, Filipina, dan Malaya yang berinisiatif untuk membentuk ASA (*Association of Southeast Asia*) pada tahun 1961. Namun, badan kerjasama ini tidak sedikitpun berkontribusi dalam memecahkan berbagai sengketa dan persoalan politik bilateralisme yang kian dihadapi oleh negara-negara yang bernaung di dalamnya. Di sinilah ASEAN dibangun pertama kali berdasarkan pertimbangan politik dan berusaha merespon situasi dunia yang tengah berada dalam suasana Perang Dingin (*Cold War*), khususnya diantara negara-negara yang berinisiatif untuk membentuknya (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand).

Oleh karenanya, untuk sebagian analis menyebutkan terbentuknya ASEAN tidak terlepas dari peran politik luar negeri Amerika Serikat, '*Containment Policy*', dalam membendung kekuatan China di Asia Tenggara (Pollard, 1970). Kelima negara, tepat pada 8 Agustus 1967 duduk bersama di Kementerian Luar Negeri Thailand untuk menandatangi suatu deklarasi yang kemudian disebut dengan *ASEAN Declaration* (Aseansec.org, 2010). *ASEAN Declaration* ini sering juga disebut dengan *Bangkok Declaration* karena dikaitkan dengan tempat penandatanganan deklarasi itu dilakukan. Penandatanganan ini menandakan lahirnya organisasi regional yang didesain untuk menjadi wadah kerjasama negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Kelahiran ASEAN sekaligus menandai berakhirnya sengketa berkepanjangan antara Indonesia dengan Malaysia (konfrontasi) dan Singapura atas pembentukan Malaysia pada tahun 1963 (Severino, 2006). Tidak hanya itu, lanjut Severino dalam tulisan yang sama menggambarkan bahwa negara-negara di Asia Tenggara terlibat saling sengketa wilayah. Filipina terlibat klaim teritorial atas Borneo Utara dimana Sabah sudah menjadi negara bagian Malaysia. Di samping itu, Thailand memang tidak pernah terlibat konflik secara langsung dengan wilayah-wilayah yang disebutkan tadi namun memiliki potensi ancaman yang rentan dengan negara-negara lain di perbatasannya seperti Vietnam, Laos dan Kamboja. Termasuk di dalamnya adalah perlawanan kaum komunis yang dikhawatirkan oleh Bangkok. Kenyataan ini semakin keruh dengan dukungan Cina atas perlawanan komunis di negara-negara Asia terutama bagi pemerintahan yang non-komunis.

Pada tahun 1970-an, ASEAN kembali didera persoalan internasional yang tak kunjung mereda, yakni Perang Dingin. Persoalan cukup berlarut karena peristiwa ini mendorong negara-negara di Asia Tenggara membangun aliansi dan mendorong perpecahan dalam suasana kesatuan di kawasan. Pemerintah Malaysia menjadi pelopor dalam mengajukan proposal mengenai perlunya "Netralisasi Asia Tenggara". Isu netralisasi ini dibawa oleh Malaysia pada pertemuan Sidang Umum PBB tahun 1971 dan seketika menjadi isu yang meluas, sekalipun tidak terlalu mendapatkan respon yang riil dari berbagai negara (Muhibat, 2004). Perlunya pembentukan ASEAN sebagai kawasan dengan zona netral atau yang kemudian disebut dengan ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*) ini kemudian disepakati diantara negara-negara ASEAN secara bertahap. Dengan disepakatinya ZOPFAN, maka ASEAN menjadi regionalisme yang pertama yang dengan tegas menolak keberpihakan dalam situasi Perang Dingin.

Ketika ZOPFAN belum dianggap cukup untuk menengahi berbagai konflik internal, ASEAN juga kemudian mendeklarasikan TAC (*Treaty on Amity and Cooperation*). Kesepakatan yang ditandatangai pada 24 Februari 1976 ini memiliki fungsi untuk

meningkatkan stabilitas dan perdamaian regional. TAC diangkat didasarkan pada Piagam PBB, poin perjanjian Konferensi Asia Afrika, dan juga ZOPFAN (ASEAN Secretariat, 2005). Operasionalisasi TAC dimaksudkan untuk menengahi berbagai persoalan sengketa dan konflik internal yang terjadi diantara anggota. Mekanisme ini berhasil menarik perhatian dunia dalam konstelasi internasional yang terbelah menjadi dua blok pertentangan ideologi.

Tabel 1

Negara Anggota ASEAN

Negara	Ibukota	Area (km persegi)	Populasi (juta)
Brunei Darussalam	Bandar Seri Begawan	5.765	0,4
Kamboja	Phnom Penh	181.040	14
Indonesia	Jakarta	2.000.000	245,5
Laos	Vientiane	236.800	6,5
Malaysia	Kuala Lumpur	329.749	26,9
Myanmar	Nay Pyi Daw	678.500	57,6
Filipina	Manila	300.000	88,7
Singapura	Singapura	704	4,4
Thailand	Bangkok	514.000	65,1
Timor-Leste	Dili	15.007	1,1
Vietnam	Hanoi	331.114	85,2

Sumber: U.S. Department of State, "Country Background Notes"; U.S. Central Intelligence Agency, World Factbook, November 2007.

Penambahan anggota ASEAN menjadi sepuluh negara juga ditangkap sebagai upaya meningkatkan muatan politik di kawasan. ASEAN telah melahirkan berbagai rezim dalam hal netralisasi. ASEAN juga telah melahirkan cetak biru kerjasama ARF (*ASEAN Regional Forum*) sebagai media untuk mendiskusikan dan menyelesaikan berbagai persoalan kemanan kawasan (*regional security*). ARF diharapkan juga menjadi rezim yang mampu mempromosikan rasa percaya diri kawasan, disamping bergerak menuju *Great Powers* secara konstruktif dan positif dan terlibat dalam pembicaraan isu intra-regional dan ekstra-regional (Widajanto, 2003).

Tabel 2

Beberapa Indikator Dasar Ekonomi ASEAN (per 15 Juli 2010)

Negara	Gross domestic product[2/] at current prices	Gross domestic product per capita at current prices		International merchandise trade[4/]			Foreign direct investments infow[5/]	
				Exports	Imports	Total trade		
	US$ million	US$[2/]	US$ PPP [3/]	US$ million	US$ million	US$ million	US$ million	US$ million
	2009	2009	2009	2009	2009	2009	2008	2009
Brunei Darussalam	14,146.7	34,827.0	49,266.8	7,168.6	2,399.6	9,568.2	239.2	176.8

Kamboja	10,368.2	693.2	1,802.3	4,985.8	3,900.9	8,886.7	815.2	530.2
Indonesia	546,527.0	2,362.1	4,174.9	116,510.0	96,829.2	213,339.2	9,318.1	4,876.8
Laos	5,579.2	942.1	2,431.3	1,237.2	1,725.0	2,962.1	227.8	318.6
Malaysia	193,107.7	6,822.1	13,593.8	156,890.9	123,330.5	280,221.4	7,318.4	1,381.0
Myanmar	24,972.8	419.5	1,093.4	6,341.5	3,849.9	10,191.3	975.6	578.6
Filipina	161,357.6	1,749.6	3,525.1	38,334.7	45,533.9	83,868.6	1,544.0	1,948.0
Singapura	182,701.7	36,631.2	49,765.8	269,832.5	245,784.7	515,617.1	10,912.2	16,256.2
Thailand	264,322.8	3,950.8	8,072.2	152,497.2	133,769.6	286,266.8	8,570.5	5,956.9
Vietnam	96,317.1	1,104.2	3,067.9	56,691.0	69,230.9	125,921.9	9,579.0	7,600.0
ASEAN	1,499,400.8	2,533.5	4,829.3	810,489.2	726,354.1	1,536,843.3	49,499.8	39,623.0

Sumber: *ASEAN Finance and Macro-economic Surveillance Unit Database*, *ASEAN Merchandise Trade Statistics Database*, *ASEAN Foreign Direct Investment Statistics Database* (kompilasi/dikomputasi dari data yang disampaikan dalam publikasi dan/atau websites dari lembaga statistik nasional tiap-tiap negara ASEAN, bank sentral dan institusi pemerintah lain yang relevan, dan sumber-sumber internasional lainnya). Diunduh dari http://www.aseansec.org/19226.htm.

Kedua tabel diatas masing-masing menggambarkan keanggotaan ASEAN dengan demografi singkat pada tabel 1 dan indikator-indikator ekonomi dasar seperti terlihat pada tabel 2. Dengan total penduduk hampir 600 juta jiwa, kawasan ASEAN menjadi sebuah wilayah yang tidak hanya potensial sebagai pasar tetapi juga kekuatannya menjadi basis produksi yang kuat. Gambaran GDP ASEAN pada tahun 2009 mencapai 1,5 juta US dolar, dengan total perdagangan sebesar 1,5 juta US dolar, dan investasi asing langsung yang masuk ke kawasan ini pun mencapai 49 juta US dolar pada tahun 2008 dan 39,6 juta US dolar pada tahun 2009.

Dalam doktrin yang diangkat untuk memperkuat persepsi internasional akan koherensi Asia Tenggara, kesepuluh negara juga mengangkat *"ASEAN Way"* sebagai salah satu doktrin yang dijalankan dalam menyikapi pola hubungan antar-negara dalam anggota regionalisme. Pada intinya *ASEAN Way* mempromosikan prinsip *non-interference*, atau negara tidak diperkenankan untuk mencampuri berbagai persoalan dalam negeri masing-masing anggota dalam kerangka untuk menghargai kedaulatan. Pertama, dari sisi positif, *"ASEAN Way"* menjadi perangkat pencitraan ASEAN bagi kawasan lain dan negara-negara di luar kawasan, bahwa prinsip *non-interference* inilah yang menjaga keutuhan institusionalisme Asia Tenggara, sehingga integrasi nampak koheren.

"ASEAN Way" inilah yang dinyatakan oleh para pemimpin negara-negara ASEAN sebagai prinsip unik bertujuan menjaga stabilitas dalam hubungan antar negara yang membedakan Asia Tenggara dan tidak dimiliki oleh kawasan lain (Weatherbee, 2009). Hal senada disampaikan Severino (2006) bahwa ASEAN memiliki tahapan langkahnya sendiri dengan jalur-jalur informalitas, menghindari batasan formulasi hukum dan komitmen hukum yang mengikat hingga menghindari elaborasi persoalan regional dan institusi-institusi supranasional. Oleh karena itu, prinsip *"ASEAN Way"* ini memiliki dua nilai strategis yang

bekontribusi pagi kemajuan di ASEAN: *pertama,* tidak memperkenankan pertentangan bilateral antara negara ASEAN mengganggu stabilitas kawasan ASEAN yang lebih luas dan mengganggu berfungsinya institusi ASEAN; dan *kedua,* tidak membiarkan persengketan bilateral antara negara ASEAN maupun antara negara ASEAN dengan negara di luar kawasan ASEAN berpengaruh negatif pada hubungan intra ASEAN. Hal ini menunjukkan perbedaan pendekatan dalam regionalisme di ASEAN bila dibandingkan dengan regionalisme di kawasan lain, Uni Eropa misalnya (Weatherbee, 2009).

Di sisi lain, prinsip ini tidak memberikan ruang bagi ASEAN untuk menjadi intermediasi terhadap permasalahan politik yang dihadapi setiap negara anggota. Dengan kata lain, prinsip ini menyiratkan bahwa ASEAN tidak memiliki mekanisme penyelesaian (*dispute settlement mechanism*) yang pasti bagi konflik-konflik internal yang mengganggu stabilitas.

Dalam sejarahnya, negara-negara ASEAN sendiri memerlukan mekanisme intervensi ini terhadap penyeselaian persoalan yang ada. Konflik Malaysia dan Filipina sejak 1970-an, dimediasi oleh peran Thailand yang kemudian digantikan oleh Indonesia. Indonesia juga memberikan bantuan pesawat perang untuk melawan pemberontak Filipina MILF dan juga menjadi mediator dalam berbagai negosiasi. Bahkan kini, Myanmar telah mau menerima utusan Kementerian Luar Negeri AS, Kurt Campbell, dalam membangun pendekatan pragmatis (*pragmatic engagement*) sebagaimana rencana Obama terhadap Myanmar.

Berbagai produk politik inilah yang menjadikan ASEAN menjadi organisasi regional yang sangat berpengalaman dan memiliki tingkat kohesivitas politik yang sangat erat. Dalam kerangka inilah keberadaan ASEAN harus dimaknai bagi para anggotanya, tak terkecuali Indonesia. Dapat dibayangkan bahwa Indonesia tidak akan dapat tumbuh membangun dengan cepat sejak masa Orde Baru tanpa tercipta stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara karena kestabilan di kawasan Asia Tenggara sangat berpengaruh pada kestabilan domestik Indonesia. Apalagi bila Indonesia sampai terjerumus pada salah satu blok pertentangan ideologi yang pasti akan merugikan karena terjerumus konflik berkepanjangan.

Kerugian lebih besar bagi Indonesia bisa terjadi bila ASEAN tidak terbentuk dan berhasil berkembang dengan baik. Tidak hanya dalam hal kestabilan politik domestik yang menjadi prasyarat pembangunan, tetapi juga dalam menjalin kerjasama ekonomi dengan negara lain. Dengan disepakatinya *ASEAN Charter* pada tanggal 20 Novermber 2007 semakin memberikan landasan baru baik secara institusional dan hukum bagi negara-negara ASEAN untuk terus berkembang, bekerjasama antar anggota dan antar negara di kawasan yang lain. Pada intinya, perkembangan positif organisasional dan hukum ini membantu Indonesia mengimplementasikan kepentingan nasional (*national interests*) tidak hanya di bidang politik

tetapi juga bidang ekonomi terutama meningkatkan akses investasi dan perdagangan melalui inisiatif peningkatan kerjasama regional secara lebih baik.

Regional

Dapat dikatakan ASEAN merupakan faktor yang penting dalam membangun hubungan baik terhadap kawasan lainnya. Bahkan lebih baik dibandingkan dengan pembangunan kesejahteraan pada intra-regional. Indikator bahwa ASEAN dapat menorehkan hubungan baik ini diukur dari tingkat ekspornya yang justru jauh lebih besar nilainya di luar kawasan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Asian Development Bank (ADB), lebih dari 82 persen ekspor intra Asia Timur digunakan untuk memproduksi produk yang kemudian diekspor ulang ke negara-negara diluar Asia Timur, terutama AS (25,1 persen), Eropa (22,7 persen), dan Jepang (11,4 persen). Sedangkan ekspor intra Asia Timur yang digunakan untuk konsumsi domestik hanya mencapai 22,2 persen. Ini artinya, Asia Timur tumbuh menjadi kawasan dengan jejaring produksi regional yang sangat besar dan berkesinambungan bagi kawasan lainnya. Penelitian ADB pada Februari 2010 yang lalu menunjukkan korelasi yang linier antara peningkatan ekspor Asia Timur terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi di negara-negara Barat, khususnya AS, Uni Eropa dan Jepang (ADB, 2010).

Namun memang sinyal ini menjadi bukti bahwa ASEAN bukan pemeran utama dalam mendongkrak perekonomian di kawasan. ASEAN, secara umum, hanya berperan sebagai penyuplai bahan baku yang berkualitas bagi negara-negara dengan industri manufaktur yang lebih canggih seperti Cina, Jepang, Korea, Hong Kong, Taiwan, dan juga Singapura. Dengan kata lain, penyumbang signifikansi ekonomi terbesar bagi Asia Tenggara justru kawasan lain yang belakangan hendak bertumpu secara institusional kepada ASEAN, yakni Asia Timur. Peter Petri (2008) menyebutkan diversitas orientasi perdagangan yang membentuk sistem pembangunan ekonomi yang menjanjikan berada pada level Asia Timur, bukan ASEAN. Diversitas inilah yang pada akhirnya membentuk Asia Timur menjadi kawasan dengan jejaring produksi regional terbaik di dunia.

Dalam prakteknya, ASEAN menjadi landasan institusional yang kuat bagi Asia Timur. Fred Bergsten (2010) menyebutkan bahwa kekurangan yang dimiliki oleh ekonomi raksasa Asia Timur hanyalah masalah institusional, namun dengan disepakatinya *ASEAN Charter* yang sudah mulai efektif sejak 15 Desember 2008 maka masalah ini sedikit demi sedikit dapat diselesaikan (ASEAN Secretariat, 2009).

Dengan diratifikasinya *ASEAN Charter*, yang terdiri dari tiga pilar yaitu Politik Keamanan, Ekonomi dan Sosio-Kultural, oleh seluruh negara anggota ASEAN dan dengan

demikian ditetapkan berlaku sejak akhir 2008, hal ini membuktikan bahwa ASEAN bergerak menuju satu kesatuan masyarakat ASEAN yang berlandaskan kerjasama di ketiga pilar tersebut di atas. *ASEAN Charter* dibuat dalam kerangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat ASEAN berdasarkan kerjasama yang berientasi pada hubungan antar masyarakat (*people to people oriented*).

Pilar Politik Keamanan mengamanatkan terbentuknya sebuah masyarakat politik keamanan ASEAN yang bertujuan untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi, tata kelola yang baik dan penegakkan hukum serta mempromosikan dan melindungi hak-hak asasi manusia. Ini merupakan satu bentuk peningkatan kerjasama politik di ASEAN yang menggembirakan dan menjadi landasan bagi terbentuknya pilar yang lain.

Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) merupakan pilar yang kedua. MEA ini akan menciptakan ASEAN sebagai sebuah pasar tunggal sekaligus sebagai basis produksi yang maju dan menjadikan ASEAN sebagai kawasan yang kompetitif. Pada akhirnya diharapkan ASEAN mampu terintegrasi secara penuh dalam interaksi dunia global.

Pilar ketiga yang tidak kalah pentingnya adalah terbentuknya Masyarakat Sosio-kultural ASEAN. Dalam pilar ketiga ini ASEAN sepakat untuk meningkatkan martabat manusia dan meningkatkan kehidupan masyarakat ASEAN keluar dari kemiskinan, menjamin kesejahteraan sosial, dan membangun lingkungan yang aman dan bebas dari peredaran obat-obatan terlarang. Di dalamnya, termasuk pula upaya untuk meningkatkan ketahanan terhadap bencana dan peningkatan taraf kesehatan masyarakat.

Ketiga pilar ini menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Perkembangan ASEAN paska ratifikasi *ASEAN Charter* menunjukkan keinginan kuat para pemimpin ASEAN untuk membawa ASEAN lebih maju, meningkat taraf hidupnya dan menjadi kawasan yang kompetitif dibandingkan negara lain. Perkembangan ini sekaligus merupakan bukti bahwa keberhasilan perkembangan ASEAN sebagai bentuk kerjasama regional kawasan yang berawal dari kerjasama politik dan menjamin stabilitas keamanan kawasan dapat meningkat menjadi sebuah kawasan yang lebih kohesif dalam bidang-bidang yang lain, terutama ekonomi dan sosio-kultural.

Kawasan Asia Tenggara Tanpa ASEAN

Bagian ini akan membahas situasi yang mungkin terjadi bila kawasan Asia Tenggara tidak direkatkan oleh wadah ASEAN. Seperti yang telah sedikit disinggung di awal tulisan ini, kontribusi paling utama dan penting dari ASEAN adalah menciptakan kawasan Asia Tenggara menjadi wilayah yang aman, stabil dan relatif stabil serta terhindar dari konflik baik di antara

kekuatan global maupun internal kawasan. Membahas masalah ini tidak bisa dilepaskan dari dua hal berikut: (1) terjadinya perang dingin; dan (2) konflik regional, perbatasan/antar negara, dan domestik.

Pertama, terjadinya perang dingin. Perkembangan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara tidak bisa dilepaskan dalam konteks perang dingin (*cold war*) antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Hal ini dimulai ketika artikel George Kennan muncul di jurnal *Foreign Affairs* pada tahun 1947 yang intinya menyatakan penetrasi Uni Soviet terhadap Barat dapat dilakukan dengan cara membendungnya secara geopolitik sesuai dengan perubahan manuver yang dilakukan Uni Soviet. Sejak saat itu kebijakan pembendungan (*containment policy*) mewarnai setiap kebijakan Amerika Serikat dimana-mana, termasuk di Asia Tenggara.

Dengan berpegang pada teori efek domino yang menyatakan bahwa satu negara jatuh ke tangan komunis maka negara-negara lain disekitarnya akan jatuh ke tangan komunis juga. Apabila hal ini terjadi maka akan merugikan Amerika Serikat dalam jangka pendek maupun panjang. Kemunculan Cina (Republik Rakyat Cina) pada 1949 menjadi pertarungan kekuatan anti komunis di Asia, termasuk Asia Tenggara, menjadi semakin keras. Cina dianggap menjadi tambahan kekuatan komunis di Asia Tenggara bagi negara-negara seperti Vietnam, bahkan Indonesia.

Ancaman komunis di Asia Tenggara dapat dibuktikan dengan adanya upaya awal kaum komunis dengan melakukan pemberontakan dan kudeta kaum komunis di Indonesia, Burma, Malaysia dan Philipina (Weatherbee, 2009). Dalam perjalanan sejarah Indonesia pun sempat terpengaruh dalam tarik-menarik antara kekuatan komunis dan Barat, terutama pada masa Orde Lama hingga menjelang jatuhnya Presiden Soekarno.

Kedua, konflik regional, perbatasan antar negara, dan domestik. Tanpa berdirinya ASEAN ditengarai negara-negara ASEAN akan terjebak dalam konflik regional yang tak terlepas dari pertarungan ideologis antara kaum komunis dan kapitalis. Hal ini tercermin dengan terjadinya dua perang Indocina di Vietnam. Perang yang pertama antara Vietnam yang didukung rezim komunis melawan Perancis. Walaupun tidak secara terbuka, Amerika Serikat telah mendukung Perancis dengan mengucurkan milyaran dolar untuk membantu Peranci dalam perang di Indocina itu. Dengan kemunculan Cina, Ho Chi Minh sangat percaya diri dengan dukungan penuh Moskow dan Beijing.

Asia Tenggara benar-benar telah menjadi ajang pertarungan yang sangat membahayakan. AS sejak konferensi Jenewa tahun 1954 semakin kuat untuk mendukung pembendungan, bahkan penghancuran pengaruh komunis di kawasan ini. Semua itu menjadi sebuah kenyataan ketika keterlibatan AS secara terbuka dengan adanya persetujuan Kongres

AS kepada Presiden Lyndon Johnson atas resolusi teluk Tonkin (*Tonkin Gulf*) pada tahun 1967. Presiden diberikan kekuasaan absolut untuk mengambil setiap kebijakan yang dianggap perlu untuk menghancurkan komunisme di Indocina (Weatherbee, 2009). Resolusi itu menghasilkan serbuan AS dan negara aliansinya yang tergabung dalam SEATO ke Vietnam Selatan. Negara-negara yang terlibat seperti Thailand, Philipina, Australia, Selandia Baru, dan Korea Selatan. Serbuan itu akan selalu dikenang sebagai sebuah intervensi perang yang buruk dalam catatan sejarah AS. Tidak hanya berbuah kekalahan tetapi juga pengorbanan nyawa ribuan serdadu AS.

Hal ini membuktikan bahwa negara-negara Asia Tenggara telah terlibat atau terserat dalam konflik regional sebagai akibat dari perebutan pengaruh besar dunia pada saat itu, yaitu antara kekuatan Barat dan Timur. Konflik terbuka tersebut sebenarnya tidak hanya berdimensi regional, melainkan sebenarnya juga pertarungan kekuatan yang berkuasa dengan para pemberontak dalam negeri negara-negara tersebut.

Indonesia secara nyata pernah terlibat dalam pertarungan perebutan ideologis ini. Presiden Sukarno membawa Indonesia menghadapi penetrasi imperialisme Barat pada tahun 1957 hingga 1965. Sukarno membangun poros "Jakarta-Phnom Penh-Hanoi-Beijing-Pyongyang" dengan memberikan peran yang sangat besar kepada Partai Komunis Indonesia. Kebijakan Sukarno ini telah membawa Indonesia pada situasi yang mencekam.

Tindakan kontroversial Sukarno tidak hanya berhenti disitu saja. Indonesia mengobarkan konfrontasi melawan Malaysia dengan slogan "Ganyang Malaysia". Hal itu merupakan reaksi atas rencana kekuatan imperialisme Inggris mendekolonisasi Singapura dan wilayah Borneo dengan mendirikan Malaysia sebagai "negara boneka Inggris" (Weatherbee, 2009, pp.71). Rencana ini sedikit banyak telah mengalihkan berbagai permasalahan hancurnya ekonomi dan polarisasi lingkungan politik yang melilit Indonesia kepada sasaran persoalan asing, yaitu konfrontasi dengan Malaysia.

Kesimpulan

Ada dua aspek yang harus dipahami dalam ASEAN. Pertama adalah aspek ekonomi. Dalam aspek ini, keuntungan ekonomi yang diharapkan muncul menjadi faktor penting dan signifikan dalam membentuk kerjasama ekonomi di ASEAN dan pada akhirnya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Manfaat ini akan semakin dirasakan apabila kebijakan-kebijakan yang diambil negara anggota ASEAN juga harmonis, mampu meningkatkan investasi dan perbaikan infrastruktur yang menjadi syarat berjalannya bisnis.

Krisis Asia 1997/98 telah memberikan justifikasi bahwa disamping kerjasama ekonomi yang baik, ASEAN membutuhkan persediaan modal yang menopang pembangunan industrinya. Larinya modal ke negara lain menjadikan ASEAN rentan terhadap datangnya berbagai krisis. Di sinilah ASEAN perlu meneruskan kerjasama pertukaran cadangan devisa seperti yang dilakukan dalam mekanisme ASA (*ASEAN Swap Arrangement*). Namun ketersediaan modal hanya dapat terpenuhi ketika kerjasama dijalin terhadap negara-negara Asia Timur. Oleh karenanya, kesepakatan yang tertuang dalam ASEAN+3 akan lebih memberikan jaminan peningkatan ekonomi kawasan dibandingkan dengan kesepekatan yang bersifat intra-regional Asia Tenggara, khususnya dalam *Chiang Mai Initiative* (CMI).

Dalam mengatasi Krisis Asia 1997/98, ASEAN tidak mungkin mampu bergerak sendiri tanpa adanya kerjasama dengan Asia Timur. Secara institusional memang ASEAN menjadi pusat perhatian dan teladan bagi negara-negara di sekitar. Diadopsinya ASA (*ASEAN Swap Arrangement*) sebagai metode yang akan digunakan dalam merespon Krisis Asia 1997/8 merupakan bukti nyata akan solidnya regionalisme yang dibangun di ASEAN. ASEAN membangun kerangka kerjasama yang murni dan taktis, meski tidak diimbangi dengan pembangunan kapasitas internal (domestik-negara) dengan baik.

Adanya kerjasama dengan negara-negara Asia Timur ini bukan berarti memindahkan fokus dari ASEAN. Basis dari kerjasama regional Asia, bagi negara-negara ASEAN adalaha tetap ASEAN sebagai sentral (*centrality*). Negara lain sebagai mitra. Hal ini sekaligus menjadi bukti bahwa MEA juga menarik perhatian negara lain karena akan mendatangkan keuntungan juga bagi mereka.

Kedua, aspek politik menjadi faktor yang sangat penting dalam menghadirkan dan mempertahankan ASEAN. Kepentingan politik terlihat jelas lebih dominan dalam membangun kerjasama di kawasan. Produk-produk politik yang dilahirkan oleh ASEAN menarik perhatian masyarakat di kawasan lain dan menjadi satu-satunya produk di tingkat kawasan yang berpengaruh terhadap keputusan-keputusan internasional yang lain. Sepertihalnya TAC menjadi salah satu rezim yang diminati oleh negara-negara di luar kawasan. Apalagi dari pengalaman krisis finansial global, ASEAN menjadi salah satu kawasan yang dianggap tahan terhadap krisis.

Secara politik, ASEAN memberikan landasan institusional terhadap kerjasama di Asia. Hal ini berarti bahwa bentuk kerjasama apapun basisnya adalah kerangka kerjasama yang telah ada. Artinya, inisiatif kerjasama lain tetap harus berlandaskan kerjasama ASEAN. Dalam berbagai bentuk kerjasama ekonomi kawasan, negara-negara yang tergabung di dalamnya menggunakan institusi yang telah ada di ASEAN untuk melangsungkan kebijakan. Misalnya,

Asia Timur terlihat cukup tergantung dengan ASEAN baik itu dalam konteks ekonomi ataupun institusional.

Pada gilirannya nanti, setelah memperkuat kerjasama intra ASEAN, dengan tergabung dengan Asia Timur pula, kinerja politik dan ekonomi kawasan terlihat lebih kuat dibandingkan dengan regionalisme yang melibatkan negara-negara Asia Tenggara saja. Membangun kerjasama ASEAN-Asia Timur adalah strategi geopolitik terbaik dalam hubungannya terhadap negara-negara ekstra-regional.

Namun yang terpenting perlu digarisbawahi adalah berbagai perkembangan tentang arsitektur regional di Asia, ASEAN tetap menjadi posisi sentral (*centrality*). Hal ini sesuai dengan prinsip sentralitas ASEAN yang mengutamakan ASEAN sebagai prioritas utama dalam proses regionalisme di Asia. Artinya, ASEAN menjadi domain utama dengan menggunakan cara-cara dan domain-domain yang selama ini telah ada.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan pula bahwa ASEAN sangat penting bagi kawasan Asia Tenggara. Dengan terbentuknya ASEAN negara-negara di kawasan Asia Tenggara terhindar dari konflik berkepanjangan baik perebutan kekuasaan ideologis maupun konflik regional dan pemberontakan domestik. Indonesia pun telah mengalami kondisi yang tidak menguntungkan ini sejak Orde Lama hingga tahun 1965an. Indonesia tidak stabil secara ekonomi dan politik bahkan terlibat konflik dengan negara tetangga. Artinya, bila ASEAN tidak berdiri situasi dan kondisi di kawasan Asia Tenggara bisa jadi menjadi lebih buruk daripada sekarang. Dengan sendirinya, Indonesia tidak akan semaju sekarang.

Terakhir namun tidak kalah pentingnya adalah ASEAN Way telah terbukti menjadi dasar dari interaksi negara-negara anggota ASEAN hingga saat ini sehingga berkontribusi pada kestabilan politik dan kawasan di Asia Tenggara, terlepas dari dinamika internal masing-masing negara anggota ASEAN. Ke depan, ASEAN Way ini akan tetap menjadi modalitas yang kuat dalam mewujudkan kemajuan ASEAN dengan kecepatan dan fasenya sendiri yang unik sebagai sebuah regionalisme yang luwes.

Referensi

Arifin, Djaafara & Budiman (2008). Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN di tengah Kompetisi Global. Jakarta: Elex Media Komputindo dan Bank Indonesia.

ASEAN Secretariat (2009). Implementing the Roadmap for an ASEAN Community 2015. *Annual Report.*

Bergsten, C. Fred. (2000). The New Asian Challenge. *PIIE Working Paper No. 00-4.*

Chandra, Alexander C (2010). ASEAN as A Development-Oriented Organisation. *The Indonesian Quarterly*, Vol. 38(1).

Hew, Denis (ed.) (2005). Roadmap to an ASEAN Economic Community. Singapura: ISEAS.

Luhulima, C.P.F. (2010). Dinamika Asia Tenggara Menuju 2015. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Plummer & Chia (eds). (2009). *Realizing* the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment. Singapura: ISEAS.

Shafiah Fifi Muhibat. (Januari 2004). Third World States in the Midst of the Cold War: A Study of ASEAN's Decision to Establish the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) Proposal, 1971-1972. *CSIS Working Paper Series*, WPI 060.

Severino, Rodolfo C. (2006). Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the former ASEAN Secretary-General. Singapura: ISEAS.

ASEAN Secretariat. "The Founding of ASEAN." Diperoleh dari http://www.aseansec.org/7069.htm.

ASEAN Secretariat. (2005). Text of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia and Related Informations.

Weatherbee, Donald E. (2009). International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy, Second Edition. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publisher.

Widajanto, Wahjudi (Colonel). (2003). The Future of ASEAN After the Financial and Economic Crisis in the Region. *Shedden Paper*.

Petri, Peter. (Oktober 2008). Multi-track Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?. *Asia Pacific Issues*, No. 86.

BAB III

ASEAN dan Politik Luar Negeri Indonesia

Siska Haryani

Pendahuluan

Mencermati evolusi yang dialami oleh ASEAN sangatlah menarik. Selama lebih dari empat dekade semenjak dicetuskan di Bangkok, ASEAN telah menjelma menjadi kekuatan

regional terbesar kedua setelah Uni Afrika (Hadi, 2011). ASEAN mengalami perubahan dari suatu entitas organisasi regional menuju kerangka kerjasama yang lebih formal yaitu *ASEAN Community. ASEAN Community* menjadi suatu pijakan yang mengikatkan negara-negara anggotanya dalam kerjasama yang lebih fokus pada pembentukan komunitas politik, sosial dan ekonomi.

Proses perkembangan ASEAN ini tidak terlepas dari peranan Indonesia dalam memprakarsai organisasi regional ini hingga pembentukan Piagam ASEAN yang juga diikuti usulan pemerintah Indonesia untuk memasukan *Pilar Keamanan* dalam konsep ASEAN Community. Tulisan ini akan menganalisis mengapa Indonesia menempatkan ASEAN sebagai sokoguru politik luar negerinya serta peran kepemimpinan Indonesia dalam menyelesaikan berbagai isu-isu regional yang mengemuka di ASEAN.

Sentralitas ASEAN dan Dinamika Kawasan

ASEAN lahir di tengah kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) pasca Perang Dingin dan turbulensi keamanan yang tidak dapat diprediksi. Terlepas dari kondisi Asia Tenggara yang cenderung dipenuhi rasa curiga dan konfliktual, kawasan Asia Tenggara telah lama menjadi perhatian dan tujuan utama kepentingan nasional Indonesia. ASEAN menghadapi berbagai persoalan seperti sengketa wilayah perbatasan, ketegangan di Laut Cina Selatan, rendahnya penegakan HAM, isu keamanan laut, ancaman terorisme dan kesenjangan pertumbuhan ekonomi. Persoalan tersebut membutuhkan atensi dari semua negara dan pihak terkait di kawasan, namun sayangnya kurangnya kepercayaan dan adanya rasa curiga menjadi batu sandungan bagi terwujudnya kawasan yang aman, damai dan sejahtera.

Di sisi lain, Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar dan pertumbuhan ekonomi tercepat memiliki kepentingan yang besar untuk memastikan stabilitas dan perdamaian di ASEAN. Selain itu pertumbuhan ekonomi Indonesia kedepan akan sangat bergantung pada pertumbuhan ekonomi di ASEAN. Jika ekonomi ASEAN membaik maka otomatis akan meningkatkan ekspor Indonesia ke sesama negara anggota. Orientasi kepentingan nasioanal ini telah mendorong Indonesia untuk mengerahkan segenap instrumen yang dimilikinya, termasuk Politik Luar Negeri.

Oleh karena itu menurut Gideon Rose, teoritisi *Neo-Classical Realism*, hanya ada dua cara untuk memastikan kepentingan dan kemanan nasional Indonesia tercapai, yaitu mendapatkan kontrol atau membentuk lingkungan eksternal (Acharya, 2000). Teori Gideon Rose mendukung pernyataan mengenai ruang lingkup dan ambisi politik luar negeri suatu

negara menggabungkan variabel internal dan eksternal (*international structure*). Politik luar negeri pertama kali digerakkan oleh tujuan rasional dari kekuasaan negara yang tersirat dalam kebijakan luar negerinya (Rose, 1998). Selanjutnya tekanan sistem internasional adalah variabel eksternal yang menjadi penggerak agar negara tersebut ikut berpartisipasi menciptakan tatanan arsitektur regional yang mendukung tujuan nasionalnya. Oleh karena itu Indonesia menggunakan politik luar negeri nya sebagai instrumen dalam merespon keadaan di kawasan. Indonesia berusaha memainkan peran kepemimpinan di ASEAN untuk menumbuhkan kepercayaan antara sesama negara di kawasan serta memudahkan Indonesia untuk melakukan kerjasama dengan negara manapun. Selain itu Indonesia juga berkontribusi dalam memformalisasi struktur organisasi kawasan untuk menciptakan kerangka/arsitektur organisasi kawasan yang dapat mengakomodasi tujuan-tujuan bersama yang meliputi perdamaian, stabilitas, dan pertumbuhan ekonomi.

Sentralitas ASEAN menjadi daya tarik yang luar biasa bagi negara-negara di kawasan. Sentralitas ASEAN berasal dari tingginya pertumbuhan ekonomi dengan potensi pasar yang besar. Perekonomian ASEAN relatif stabil dari krisis jika dibandingkan dengan negara maju seperti Uni Eropa dan Amerika yang mana sangat mengalami dampak krisis ekonomi. Bahkan IMF telah memberikan sinyal agar Asia sigap menyambut dampak melemahnya pertumbuhan di Amerika dan Eropa (Dewanto, 2011). Menurut beberapa analis, jika Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community/AEC)* berhasil direalisasikan pada 2015, maka ASEAN akan menjadi *major player* dan kompetitor yang kuat bagi blok-blok ekonomi lain (B.Villar, 2013). Hingga saat ini ASEAN telah mencatatkan diri sebagai kawasan yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang signifikan selama 5 tahun belakangan ini. Pencapaian ASEAN telah mendapatkan pengakuan dari blok perdagangan dunia dan negara-negara di luar kawasan. Total perdagangan di ASEAN meningkat sekitar 15% dari $520 milyar pada 2010 menjadi $598 milyar pada 2011 (B.Villar, 2013). ASEAN menerima sejumlah *foreign direct investment* yang mencatatkan angka hingga $114 milyar pada tahun 2011, mengalami peningkatan sekitar 23% dibandingkan tahun sebelumnya.

Sentralitas ASEAN semakin menemukan relevansinya di tengah persaingan kekuatan besar, yaitu AS, Cina, Jepang dan Australia. Saat *Summit Meeting* di Tokyo, Jepang menyatakan dukungannya terhadapa sentralitas ASEAN sebagai motor penggerak dalam memelihara arsitektur regional Asia Timur, sekaligus menegaskan komitmennya untuk senantiasa bekerjasama dalam rangka menghadapi tantangan regional dan global. Saat ini Jepang semakin merasa terancam menyusul deklrasi Cina atas Zona Indetifikasi Pertahanan

Udara (*Air Defence Identification Zone/ADIZ*) di Laut Cina Timur, karena ADIZ mencakup pulau-pulau yang diklaim Jepang yang berada di jantung sengketa teritorial antara kedua negara (Koga, 2014). AS juga melihat ASEAN sebagai organisasi regional strategis dalam rangka menyeimbangkan pengaruh Cina di Asia Pasifik. AS melihat *ASEAN-centric Institution*-yang terdiri atas ARF, ADMM, dan EAS sebagai kekuatan penting bagi perdamaian dan stabilitas kawasan. Di sisi lain, *Former Austrade Economic Chief*, Tim Harcourt menyatakan jika Australia tidak akan menjadi pemain besar di ASEAN jika Indonesia tidak mengijinkan kehadiran Australia di kawasan (Schliebs, 2013). Bahkan Buku Putih Australia di Abad Asia yang diluncurkan pada 28 Oktober 2012 jelas menjabarkan kepentingan Australia yang lestari pada stabilitas kawasan Asia-Pasifik yang membentang dari India ke Asia Tenggara hingga Timur Laut.

Menelaah Politik Luar Negeri Indonesia

Indonesia menganut politik luar negeri bebas aktif. Prinsip ini pertama kali dikemukakan oleh Mohammad Hatta secara tersirat pada tahun 1948 dalam pidatonya yang berjudul "*Mendayung diantara dua karang*" di hadapan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Filosofi dibalik prinsip aktif ini termaktub di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. Politik bebas aktif ini banyak direpresentasikan oleh para pembuat kebijakan lewat politik luar negeri terhadap ASEAN. Pasca Perang Dingin tak satupun negara dengan kekuatan militer besar seperti AS dan Cina dapat menguasai kawasan Asia Tenggara. Oleh karena itu Indonesia selalu berupaya untuk menghindarkan kawasan Asia Tenggara agar tidak terperangkap dalam persaingan kekuatan besar, terutama antara AS dan Cina. Bagi Indonesia, *Zone of Peace Freedom and Neutrality (*ZOPFAN) yang dideklarasikan pada tahun 1971, merefreleksikan keinginan ASEAN untuk memisahkan diri mereka dari hegemoni negara-negara besar.

ASEAN memiliki arti yang penting bagi Indonesia. Indonesia ikut merintis berdirinya organisasi regional ASEAN serta berkontribusi signifikan dalam fase-fase penting pengembangan ASEAN. Bahkan Mantan Menteri Luar Negeri Ali Alatas menegaskan bahwa ASEAN terus dan selalu menjadi sokguru politik luar negeri Indonnesia (Acharya, 2000). Menganalisis politik luar negeri Indonesia tidak terlepas dari kondisi domestik. Waltz, mengutip Rose (1998), menyatakan bahwa "*foreign policy is driven by both internal and external factors, it does not constitute such an autonomous realm.*" Oleh karena itu produk kebijakan luar negeri Indonesia yang menempatkan ASEAN sebagai sokoguru merupakan hasil kontestasi antara keadaan domestik dengan dinamika eksternal di kawasan.

Arah politik luar negeri Indonesia sempat mengalami perubahan yang cukup signifikan dari rezim pemerintahan Soekarno menuju rezim otoritarianisme dibawah pemerintahan Soeharto.Pada masa pemerintahan Soekarno, Indonesia cenderung menerapkan politik luar negeri *high profile* dan konfrontatif (Anwar, 1994). Indonesia memprakarsai gerakan negara dunia ketiga menentang kolonialisasi dan menentang segala bentuk campur tangan barat. Soekarno juga dikenal dengan kebijkan yang anti penanaman modal asing dan fokus untuk membangun kekuatan militer yang menjadikan Indonesia sebagai macan Asia. Politik luar negeri yang *assertive* juga diperlihatkan melalui kebijakan konfrontasi yang dikeluarkan oleh Soekarno pada tahun 1965 melalui jargon "Ganyang Malaysia". Soekarno memproklamirkan Indonesia sebagai pemimpin dari *New Emerging Forces (NEFOS)* sebagai bentuk perlawanan terhadap *Old Established Forces (OLDEFOS)*. Indonesia membentuk poros Jakarta-PnomPhen-Peking-Hanoi-Pyongyang yang membuat Indonesia terkesan berada di pihak Blok Timur (Yani, 2013). Pada tahun ini Indonesia mulai kurang bersahabat dengan negara tetangga dan dikucilkan dari pergaulan internasional (Elson, 2005).

Dampak signifikan dari konfrontasi dengan Malaysia adalah lunturnya kredibilitas Indonesia di mata internasional dan memburuknya keadaan ekonomi (M. Sabir, 1992). Pembangunan ekonomi nasional memerlukan banyak dana, sehingga pada masa pemerintahan Soeharto, politik luar negeri Indonesia mengalami perubahan orientasi. Politik luar negeri Indonesia diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi pasca terjadinya krisis serta memulihkan citra Indonesia di mata internasional. Indonesia mulai menerapkan kebijakan bertetangga yang baik (*good neighbor policy)* dengan mengurangi kebijakan konfrontatif dan mulai merangkul negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Tidak hanya itu, Indonesia mulai mengakomodasi kepentingan negara-negara Barat untuk mendapatkan dana bantuan dengan menjual isu pemberantasan ancaman komunis di kawasan.

Indonesia memfokuskan kebijakan luar negeri untuk dapat membangun kemandirian ekonomi nasional dan dalam jangka panjang diharapkan berimplikasi pada stabilitas politik. Oleh karena itu Soeharto menginstruksikan Adam Malik, Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh untuk Uni Soviet dan Polandia, untuk mengambil alih bantuan luar negeri bagi pembangunan ekonomi Indonesia (Elson, 2005). Adam Malik bersama para Diplomat Departemen Luar Negeri menyusun rumusan organisasi regional yang akhirnya memprakarsai pertemuan penting di Bangkok yang dihadiri oleh pemimpin negara-negara di Asia Tenggara beserta para Menteri Luar Negeri. Adam Malik berusaha merangkul negara-negara di Asia

Tenggara untuk menyatukan persepsi dalam membangun kawasan yang aman, damai dan sejahtera, yang mana hasil akhirnya dikenal sebagai "*Deklarasi Bangkok"*.

ASEAN sebagai Sokoguru Politik Luar Negeri Indonesia

Pertumbuhan ekonomi nasional menunjukan tren positif pada pertengahan 1980-an yang kemudian menjadi modal sekaligus meningkatkan kepercayaan diri Indonesia untuk berperan aktif di kawasan. Di saat yang sama, sentralitas ASEAN semakin kuat, sebagaimana dinyatakan oleh Goh, memasuki masa pasca perang dingin, ASEAN menjadi fokus yang penting terhadap siapa saja yang mencari perkembangan dan memahami strategi regional untuk mengatasi perubahan distribusi kekuasaan (Goh, 2007). Sehingga pilihan Indonesia untuk menjadikan ASEAN sebagai sokoguru politik luar negeri adalah pilihan yang bijak, terutama untuk mengantisipasi dinamika regional yang tidak pasti (Nelson, 2013).

Sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, Indonesia selalu mempertahankan peran kepemimpinannya di ASEAN karena dua hal yaitu meningkatkan kemandirian nasional dan mengatasi berbagai tantangan di kawasan. Hingga saat ini Indonesia memandang ASEAN begitu strategis karena ASEAN dapat digunakan sebagai instrumen untuk memelihara lingkungan kawasan yang damai, stabil dan aman sehingga dapat menopang pembangunan nasional Indonesia di segala bidang dan memajukan kesejahteraan rakyat. Politik Luar Negeri Indonesia menempatkan prioritasnya dalam beberapa lingkaran konsentris. Indonesia menempatkan ASEAN dalam lingkaran konsentris pertama. Hal ini bermakna bahwa ASEAN merupakan pilar utama politik luar negeri Indonesia. Kebijakan Indonesia di ASEAN cenderung bersifat *low profile* dimana Indonesia tidak mendominasi melainkan berusaha merangkul negara-negara yang lebih kecil dan membangun kepercayaan antara sesama negara anggota (*confidence building measures)*. Hal ini dilakukan karena Indonesia tengah berupaya memperbaiki citra pasca konfrontasi dengan Malaysia dan mengurangi kekhawatiran dari negara-negara kecil terhadap Indonesia. Tujuan utama Indonesia adalah melindungi kerjasama regional di ASEAN sebagai bentuk manifestasi komitmen Indonesia terhadap solidaritas dan stabilitas regional.

Ali Alatas juga menekankan bahwa ASEAN dibentuk sebagai cara terbaik untuk mengamankan *objective* dari negara-negara ASEAN, dan hal ini hanya dicapai melaui penciptaan lingkungan yang strategis. ASEAN merupakan soko guru politik luar negeri Indonesia karena negara-negara ASEAN merupakan lingkaran terdalam dari lingkaran-lingkaran konsentris pelaksanaan politik luar negeri Indonesia (ASEAN D. J., 2007).

Kepemimpinan Indonesia di ASEAN didorong oleh kepentingan Indonesia untuk mengamankan wilayah Indonesia yang memiliki arti strategis bagi kepentingan nasional, seperti Selat Malaka dan daerah perbatasan dengan Malaysia dan Filipina. Oleh karena itu Indonesia berusaha mempertahankan peran kepemimpinannya di ASEAN dengan menempatkan ASEAN sebagai sokoguru Politik Luar Negeri dan mengusulkan serangkaian inisiatif yang berpengaruh pada masa depan Indonesia. Saya menyebutnya sebagai faktor Indoenesia.

Faktor Indonesia terlihat dari usulan Presiden Soeharto yang berperan penting dalam memasukkan konsep *national resilience* menjadi ketahanan regional (*regional resilience*) ke dalam Bali Concord pada 1976 dan ke dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) di Asia Tenggara (ASEAN, 2013). Pada dasarnya konsep ketahanan regional bukanlah hal yang sederhana, karena transformasi *national resilience* menuju *regional resilience* memerlukan komitmen kuat dari anggotanya dan kerjasama regional yang tercermin dari kerangka kerja suatu organisasi (Dewi Fortuna Anwar, 1996).

Konsep ketahanan nasional merupakan sumbangan negara Indonesia dalam mengembangkan *doctrine of non-interference*. Konsep ini memberikan keleluasaan Indonesia untuk mengendalikan dan melemahkan gerakan komunis tanpa harus melibatkan campur tangan dari luar. Selanjutnya *doctrine of non-interference* menjadi landasan bagi negara anggota ASEAN untuk berusaha agar tidak melakukan penilaian kritis terhadap kebijakan pemerintah negara anggota terhadap rakyatnya masing-masing dan tidak memberikan perlindungan untuk kelompok oposisi negara anggota.

Faktor Indonesia menjadi semakin penting ketika Indonesia memiliki modalitas yang cukup untuk memainkan peran sentral di kawasan. Seperti diungkapkan oleh Washington dalam Fifield, Indonesia adalah *a new influential on international issues.* Indonesia adalah satu-satunya negara di kawasan yang tidak memiliki aliansi dengan negara manapun. Indonesia dengan potensi geografis, penduduk, militer dan ekonominya telah menjadikan Indonesia sebagai aktor kunci di kawasan Asia Tenggara (Filfield, 1979). Selain itu Indonesia adalaha negara demokrasi terbesar yang mampu menjadi jembatan untuk merangkul negara-negara di kawasan agar dapat bekerja sama dan menghindari konflik.

Peran penting Indonesia juga ditunjukan melalui peran Indonesia sebagai tuan rumah KTT ASEAN yang pertama di Bali (23 – 25 Februari 1976). Kawasan Asia Tenggara menghadapi ketidakstabilan dan ketidakpastian (*uncertainty)* pasca penarikan mundur pasukan AS dari Vietnam dan penguasaan Hanoi terhadap Vietnam Selatan, pemerintahan rezim komunis di Laos dan Kamboja, serta kebijakan *rebalancing* Cina yang tak dapat diprediksi

(Antolik, 1989). Di sisi lain muncul kekhawatiran bahwa distribusi power yang baru akan mengancam posisi Thailand karena selama ini Thailand menjadi basis Angkatan Udara AS saat perang melawan Vietnam (Hendrajit, 2012). Thailand pun mulai menerapkan kebijakan yang pro kepentingan nasional-nya atau disebut *bamboo diplomacy* dan sementara itu tetap mempromosikan sentralitas ASEAN (Cen, 2007). Sedangkan Singapura memilih absen dari pemungutan suara di PBB karena memilih untuk tidak mencampuri urusan Indonesia terhadap Timor Leste. Perbedaan sikap serta kecenderungan negara-negara untuk mengutamakan kepetingan nasionalnya di atas tujuan kestabilan kawasan merupakan bukti belum maksimalnya fungsi organisasi regional. Tren ini menunjukan bahwa walaupun telah terbentuk organisasi regional, namun arsitektur kawasan yang ada belum mampu merangkul perbedaan kepentingan tersebut menuju kerjasama yang harmonis demi stabilitas kawasan Asia Tenggara.

Negara-negara di Asia Tenggara belum memiliki solidaritas dan visi yang sama dalam membangun kawasan yang aman, damai dan stabil. Indonesia memiliki kepentingan untuk menggalang solidaritas bersama pada saat itu, demi mendukung proses pembangunan ekonomi nasional yang tengah berjalan. Selama berlangsungnya KTT I di Bali, Indonesia berada dalam semangat untuk menggalang solidaritas bersama negara-negara Asia Tenggara. Selama berlangsungnya KTT tersebut, telah berhasil dicapai kesepakatan yang menjadi momentum bersejarah bagi perkembangan ASEAN. Diantaranya adalah disepakatinya perluasan kerja sama di bidang politik, pertahanan, keamanan, dan intelijen. Pada KTT ini juga disepakati pembentukan stablitas dan keamanan kawasan demi mencegah intervensi asing melalui *Declaration of ASEAN Concord*. Juga disepakati tentang Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia*), antara lain berisi tentang dasar perilaku persahabatan antar negara anggota. Juga dalam KTT I ini disetujui tentang pembentukan sekretariat ASEAN di Indonesia yang mana HR. Dharsono terpilih sebagai Sekretaris Jendral ASEAN pertama.

Indonesia berkepentingan untuk membangun kepercayaan dan kebersamaan antara negara-negara Asia Tenggara. Dengan adanya rasa kepercayaan yang tinggi, maka dapat menumbuhkan rasa identitas regional dan semangat kebersamaan, menghindari rasa saling curiga dan meningkatkan kesiapan negara-negara di kawasan dalam menghadapi ancaman komunis dan campur tangan pihak lain.

Faktor Indonesia ikut mempengaruhi sistem pengambilan keputusan di ASEAN. ASEAN pada masa awal berdirinya belum mampu menjadi pemersatu bagi negara anggota. Negara-negara ASEAN cenderung memiliki persepsi yang berlainan dalam melihat ancaman.

Misalnya Thailand melihat Vietnam seabagai ancaman utamanya, sementara Indonesia melihat justru Cina adalah tantangan yang paling serius (Suryadinata, 1998). Oleh karena itu Indonesia berusaha menemukan metode untuk menjembatani persepsi ini dengan memperkenalkan sikap kompromi dengan prinsip bermusyawarah (*consultation*) untuk mencapai kata mufakat (consensus). Sebagaimana diungkapkan oleh Alexandra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro, "[i]*n terms of norms, ASEAN has established norms and values shaping an ASEAN way which are non interference, peaceful settlemen dispute……and the habbit of consultation.*"

Menurut Rosenau ada dua *driving force* yang mengarahkan politik luar negeri suatu negara, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Indonesia adalah negara berkekuatan menengah yang berambisi untuk menciptakan iklim baru dalam perekonomian dan perta perpolitikan Asia Pasifik. Dalam hal ini ASEAN termasuk kawasan Asia Pasifik yang mana kawasan ini oleh Dick. K. Nanto (2008) disebut sebagai *home to many of the most dynamic economies in the world*. ASEAN memiliki potensi ekonomi yang besar, dengan jumlah populasi sekitar 593 juta pada 2010 atau 99,8% dari total penduduk Asia Tenggara (W.Jones, 2013), maka ASEAN adalah pasar potensial. Selain itu Laju pertumbuhan ekonomi ASEAN diperkirakan mencapai 5,7% pada tahun 2013 ini dan 5,8% pada tahun 2014. Upaya Indonesia melakukan pemulihan ekonomi dengan memanfaatkan keberadaan ASEAN merupakan langkah yang strategis. ASEAN sebagai badan yang meskipun masih cukup muda saat itu telah mendapat pengakuan internasional. ASEAN menyediakan koridor-koridor dialog bagi Indonesia dengan negara-negara asing dan berbagai oraniganisasi donor internasional. ASEAN telah berhasil membuka dialog dengan beberapa partner seperti UNDP (*United Nation Development Program*), EU (*European Union*), dan beberapa negara maju lainnya.

Indonesia berkepentingan untuk melindungi ASEAN dari infiltrasi asing, termasuk paham komunis. Kecemasan negara-negara di Asia Tenggara akan paham komunis disebabkan oleh adanya pemikiran mengenai "Teori Domino". Teori Domino menjelaskan bahwa jika satu negara jatuh ke tangan komunis, maka satu demi satu dan secara bertahap negara tetangganya akan berjatuhan pula (Boyd, 1962). Kekhawatiran Indonesia terhadap paham komunis dilatarbelakangi oleh peristiwa G30S/PKI yang terjadi atas dukungan RRC yang sempat mengganggu stabilitas nasional.

Indonesia memiliki kepentingan untuk mempromosikan demokrasi, HAM dan *good governance* di kawasan. Sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, Indonesia senantiasa memikul tanggung jawab untuk mendorong dan memastikan bahwa negara-negara di kawasan selalu mengacu pada prinsip-prinsip dan norma yang telah disepakati dalam

ASEAN (Alexandra, 2011). Piagam ASEAN menegaskan demokrasi sebagai tujuan bersama dalam Komunitas ASEAN 2015. Namun secara *de facto* masih banyak negara-negara di ASEAN yang belum menganut sistem demokrasi. Diplomasi Indonesia dalam hal ini mulai memproyeksikan nilai-nilai demokrasi di kawasan ASEAN dengan mengajukan konsep *political and security*. Pada awalanya inisiatif dari Indonesia mendapat penolakan, namun kemudian nilai-nilai demokrasi dan HAM menjadi agenda penting bagi negara-negara di ASEAN. Akhirnya pilar politik dan keamanan dimasukan kedalam piagam menjadi salah satu pilar Komunitas ASEAN yang dinyatakan dalam piagam ASEAN 2008. Indonesia tidak hanya mempromosikan demokrasi di Asia Tenggara namun juga memperluas jangkauan ke Asia Pasifik dengan mengadakan *Bali Democracy Forum* setiap tahun, sebagai wadah mempromosikan demokrasi dan berbagai pengalaman terbaik.

Kenyataannya Indonesia adalah satu-satunya negara di Kawasan Asia Tenggara yang telah menerapkan sistem dekomrasi secara utuh. Banyak diantaranya mengalami *political turmoil* dan dipimpin oleh rezim anti demokrasi, misalnya Thailand dan Myanmar. Indonesia merasa memiliki kewajiban moral untuk mewujudkan demokrasi di level kawasan. Indonesia memainkan peranan yang penting dalam upaya konstruktif mewujudkan demokratisasi di kawasan. Arah politik luar negeri Indonesia pun telah mengalami pergeseran. Presiden SBY dalam berbagai kunjungan kenegaraan secara aktif berbagai pengalaman mengenai implementasi demokrasi di dalam negeri, termasuk dengan Myanmar. Kesuksesan Myanmar dalam menyelenggarakan Pemilu pada bulan April lalu menjadi bukti peran serta Indonesia di kancah regional.

Dalam perjalanannya ASEAN yang pada awalnya adalah organisasi kerjasama regional, kemudian mengukuhkan komitmen mereka dalam bentuk Piagam ASEAN (*Piagam Charter*). ASEAN yang awalnya tidak terdaftar di PBB, namun setelah adanya Charter, posisi dan kedudukan ASEAN menjadi semakin diakui, maju dan dinamis. Tahun 2007 menjadi tahun yang bersejarah karena *ASEAN Charter* merupakan suatu harapan baru demi terwujudnya organisasi kawasan yang lebih terstrukur dan sistematis. Mekanisme kerja yang tertuang jelas dalam Piagam ASEAN akan memudahkan kerjasama antara ASEAN dengan mitra-mitra dialognya dan membuat negara anggota akan lebih terikat pada keputusan yang disepakati di ASEAN.

Milestone yang dicapai oleh Diplomat Indonesia

Diplomat Indonesia telah berhasil mencapai *milestone* yang menjadikan peran Politik Luar Negeri Indonesia di ASEAN semakin bermakna. Politik Luar Negeri Indonesia yang *low*

profile diakui sebagai salah satu faktor yang meningkatkan sentralitas Indonesia di ASEAN. Adam Malik bersama Diplomat-Diplomat Indonesia menyusun rumusan untuk mendirikan organisasi regional. Adam Malik juga memprakarsai pertemuan dengan Menteri-Menteri Luar Negeri Filipina, Thailand dan Singapura serta Perdana Menteri Malaysia. Yang penting dicatat dalam pertemuan di Mangsaen, Thailand pada 5 Agustus 1967, Indonesia memperlihatkan sikap menolak kehadiran pangkalan asing dan campur tangan negara-negara besar di kawasan Asia Tenggara. Menurut kabar yang dirilis oleh Glasgow Herald pada 18 Oktober 1965 bahwa Soekarno berpidato di Konferensi internasional khusus yang diadakan di Jakarta, untuk menggalang dukungan guna menghapuskan semua pangkalan militer asing. Berbicara di hadapan 40 Kepala Negara yang hadir dalam konferensi tersebut, Soekarno menuduh negara-negara Barat termasuk Amerika Serikat mendirikan pangkalan militer untuk menguasai sekaligus melakukan subversi terhadap negara-negara berkembang (Hendrajit, 2012).

Milestone yang dicapai oleh Indonesia untuk mencegah kehadiran pangkalan asing di kawasan Asia Tenggarara adalah melalui gagasan yang dikenal dengan gagasan *Southeast Asia Association for Regional Cooperation (SEAARC).* Gagasan SEAARC mencantumkan bahwa pangkalan asing adalah bersifat sementara dan tidak boleh digunakan secara langsung maupun tidak langsung untuk menumbangkan kemerdekaan nasional suatu negara (Filfield, 1979). Rancangan SEAARC awalnya ditentang oleh Vietnam dan Thailand, namun berkat kesungguhan Adam Malik beserta Diplomat-Diplomat Indonesia, akhirnya tercapai suatu kesepakatan yang dituangkan dalam Deklarasi Bangkok 8 Agustus 1967. Pertemuan tersebut akhirnya menjadi titik balik yang krusial bagi kawasan Asia Tenggara. Suatu *milestone* bersejarah yang berhasil dicapai oleh Diplomat Indonesia sekaligus tonggak pemersatu bagi negara-negara ASEAN dalam mewujudkan stabilitas dan perdamaian.

Diplomat Indonesia juga aktif dalam membantu pihak-pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian masalah. Salah satu peranan Indonesia yang menonjol dalam mewujudkan stabilitas kawasan adalah dalam membantu penyelesaian konflik Kamboja yang diduduki Vietnam sejak akhir tahun 1979. Pada tahun 1987 Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja dan Menteri Luar Negeri Vietnam, Nguyen Co Thach, menandatangani persetujuan untuk mengadakan *Cocktail Party* bagi pihak-pihak yang bertikai di Kamboja. Inisiatif ini diteruskan oleh Menlu Ali Alatas dengan menyelenggarakanJakarta Informal Meeting (JIM) pada tahun 1989 dan 1990 yang melicinkan jalan bagi perdamaian di Kamboja. Pertemuan ini dilanjutkan dengan Konferensi Internasional di Paris tahun 1989 yang diketuai bersama antara Prancis dan Indonesia (diwakili Ali Alatas). Indonesia selama ini berhubungan dekat dengan Vietnam, dan telah mampu menjadi jembatan bagi ASEAN dan

Vietnam. Karena peranannya yang menonjol ini Indonesia terpilih menjadi *Co-Chairman Paris International Conference on Cambodia* yang menghasilkan perjanjian damai pada bulan Oktober 1991 (Anwar, 1994).

Citra Indonesia sebagai pihak yang memediasi konflik semakin mendapatkan momentumnya ketika Indonesia berhasil membantu penyelesaian masalah Moro di Filipina. Indonesia dipercaya sebagai tuan rumah untuk pertemuan antara pihak-pihak yang bertikai. Reputasi Indonesia sebagai *honest broker* meningkat karena berhasil mendamaikan pihak pemerintah Filipina dan *Moro National Liberation Front* (MNLF) yang berlangsung di Cipanas pada bulan Juli dan di Jakarta pada bulan November 1993. Mediasi tersebut berhasil membuat pemberontak pembebasan Moro untuk menanggalkan tuntutan akan kemerdekaan dan bersedia menerima otonomi luas dalam kerangka persatuan dan kesatuan Republik Filipina.

Indonesia juga berinisiatif mengawali penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan dengan menyelenggarakan serangkaian *workshop* yang didukung oleh Kanada sejak awal 1990an yaitu, *Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea*. Saat itu ASEAN dihadapkan pada konflik di perairan Laut Cina Selatan yang melibatkan 6 pihak diantaranya Cina, Malaysia, Taiwan, Philipina, Brunei dan Vietnam. Kendati belum berhasil mencapai kesepakatan damai, namun inisiatif tersebut menunjukan peran Indonesia memediasi konflik di kawasan (Djiwandono, 1990).

Indonesia juga berjasa dalam proses pembentukan *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada era 1991-1994. Awalnya Indonesia kurang mendukung pembentukan forum ARF sebagai perluasan kerjasama keamanan multilateral yang melibatkan kekuatan besar. Indonesia sangat mempromosikan mekanisme *collective self-help* karena ASEAN tidak membutuhkan campur tangan politik dan militer dari negara asing untuk mengurus kawasan sendiri (Anwar, 1994).

Pada saat itu, negara anggota ASEAN pada pertemuan tingkat menteri memutuskan bahwa TAC dan ZOPFAN masih relevan untuk membahas persoalan kemanan di kawasan. Namun seiring dengan perubahan dinamika geopolitik serta kehadiran kekuatan-kekuatan besar, maka Indonesia melihat ASEAN perlu memperluas kerjasama multilateral tersebut dengan merangkul negara-negara berkekuatasn besar di luar ASEAN. Akhirnya Indonesia menyetujui untuk membahas permasalahan keamanan dan untuk mendirikan forum dialog multilateral di Asia Pasifik yang menjadi cikal bakal berdirinya ARF (Anwar, 1994). Indonesia mendukung berdirinya ARF sebagai wujud perimbangan kekuatan di kawasan (Emmers, 2003).

Pada Desember 1995, Indonesia menandatangani perjanjian keamanan dengan Australia dan mendukung inisiatif Singapura untuk menjadikan India sebagai partner dialog ke dalam ASEAN yang juga dimasukan ke dalam ARF untuk menjadi elemen penyeimbang kekuatan Cina. Usulan Indonesia agar para anggota ARF menyerahkan transparansi tentang kebiakan keamanan dan pertahanan tahunan negara mereka atau *Defense White Paper* kepada forum ARF juga disetujui (The ARF Inter-Sessional on CBMs Report, 1996).

Indonesia adalah negara yang mengusulkan dibentuknya *ASEAN Security Community* (ASC) sebagai salah satu pilar *ASEAN Community* pada saat *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-36 di Phnompenh 2003. Bagi Indonesia pembentukan ASC memiliki arti penting terhadap keamanan dan ketahanan regional. Indonesia sebagai negara *primus inter-pares* atau *the first among equal* berkepentingan untuk menonjolkan eksistensinya di antara negara anggota ASEAN. Melaui ASC, Indonesia berusaha mengembalikan sentralitas ASEAN dalam menjaga stabilitas kawasan, serta menempatkan instrumen ASEAN untuk menyelesaikan berbagai konflik di kawasan.

Indonesia sukses menjadi mediator penghentian konflik yang telah berlangsung seratus tahun di Thailand. Konflik yang terjadi antara pemerintah Thailand dan pemberontak muslim di provinsi-provinsi selatan Thailand yang tersebar di wilayah Pattani, Yala, dan Narathiwat. Kesuksesan diplomasi Indonesia ditandai dengan ditandatanganinya perjanjian damai pada 21 September 2008, di Istana Bogor. Pemerintah Thailand dan pemberontak separatis bersepakat untuk mengakhiri pertikaian yang telah menelan ribuan korban jiwa.

Indonesia juga aktif terlibat sebagai penengah dalam proses penyelesaian konflik secara damai antara Kamboja dan Thailand yang bersengketa atas wilayah Preah Vihear Temple. *International Court of Justice* (ICJ) memberikan mandat kepada ASEAN pada saat berlangsungnya 44th ASEAN *Ministerial Meeting/ Post Ministerial Meeting* (PMC)/ 18th ARF and *East Asian Summit Ministerial Consultation* yang berlangsung di Bali, pada 16-23 Juli 2011. Mandat ICJ tersebut berisi himbauan agar ASEAN segera merespon kasus tersebut. Indonesia sebagai Ketua ASEAN segera merespon melalui inisiatif Marty Natalegawa untuk membentuk perjanjian tiga pihak (*tripartite agreement*) pada tanggal 9 Mei 2011 antara Kamboja dan Thailand sebagai pihak yang bersengketa dan Indonesia sebagai *observer* (Priatna, 2011). Ditunjuknya Indonesia sebagai *observer* dalam konflik Kamboja-Thailand menunjukan fakta bahwa Indonesia dianggap sebagai komunikator dan mediator konflik yang baik. Indonesia dipandang mampu untuk memfasilitasi kedua negara yang sedang bermusuhan untuk duduk bersama-sama mendiskusikan dan menyelesaikan konflik diantara mereka.

Keberhasilan Indonesia menjadi penengah dalam berbagai penyelesaian konflik semakin memberikan kepercayaan diri bagi bangsa Indonesia untuk secara konsisten berkontribusi dalam mewujudkan perdamaian di kawasan. Kemudian berperan serta secara aktif menjadi salah satu ciri Politik Luar Negeri Indonesia. Indonesia semakin menegaskan komitmennya terhadap perwujudan tatanan kawasan yang mandiri dan damai.

Selain itu Indonesia pun ikut menjadi penengah pada konflik Laut Cina Selatan (LCS) dan mengusulkan *Code of Conduct*. Sengketa wilayah yang melibatkan enam pihak, yaitu RRC, Vietnam, Taiwan, Brunei, Malaysia dan Filipina, berpotensi untuk mengganggu stabilitas kawasan. Walaupun Indonesia bukanlah negara *claimant*, namun Indonesia secara aktf melalui *second track diplomacy* menginisiasi perdamaian dalam menyelesaikan konflik LCS. Semenjak thaun 1990, Indonesia aktif menyelenggarakan workshop yang berjudul *Managing Potential Conflicts in the South China Sea.*

Diplomasi Indonesia dalam konflik Laut Cina Selatan diarahkan untuk mengembangkan kerjasama yang melibatkan seluruh negara *claimant* LCS, mencegah berkembangnya ketegangan, dan membangun rasa saling percaya (*confidence building measure*) agar tercipta atmosfer yang mendukung terwujudnya penyelesaian sengketa secara damai. Upaya Indonesia akhirnya membuahkan hasil dengan ditandatanganinya *Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC) tahun 2002 antara RRT dengan ASEAN. Kemudian, pada Juli 2011 RRT dan ASEAN telah menyepakati *Guidelines on DOC*. Namun hingga saat ini Indonesia masih terus berupaya memediasi dialog antara pihak-pihak yang bersengketa untuk segera mengimplementasikan DOC dan mengutamakan dialog secara multilateral daripada secara bilateral (Wirayuda, 2008).

Indonesia juga berperan aktif saat terjadinya konflik etnis di Rakhine Myanmar. Indonesia menjanjikan bantuan kemanusiaan sebesar 1 juta USD untuk membangun kamp pengungsian, sekolah dan fasilitas kesehatan. Indonesia juga aktif melakukan advokasi serta berbagai pengalaman mengenai transisi demokrasi yang pernah dialami oleh Indonesia. Pengalaman Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh dapat menjadi pelajaran berharga bagi Myanmar dalam menyelesaikan konflik Rakhine. Kunjungan Marty Natalegawa pada tanggal 7-9 Januari 2013 ke Rakhine adalah atas undangan pemerintah Myanmar. Fakta bahwa Myanmar mengundang Indonesia untuk melihat kondisi di Rakhine merupakaan hal yang positif dan menunjukan pengakuan ASEAN akan peran Indonesia sebagai penengah dalam konflik regional. Indonesia dianggap memiliki kapasitas kepemimpinan dan reputasi yang baik sebagai mediator konflik (Indonesia Siap Dorong Rekonsiliasi di Rakhine, 2013).

Kesimpulan

ASEAN akan terus menjadi instrumen utama dan tumpuan politik luar negeri Indonesia. Politik luar negeri Indonesia digerakan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor Internal adalah arena ASEAN memiliki arti strategis bagi Indonesia, yaitu sebagai stabilisator kawasan dan menjembatani dialog dalam rangka mencegah konflik. Kondisi kawasan yang aman dan stabil secara langsung akan menguntungkan perekonomian nasional.

Catatan kesuksesan yang telah ditorehkan oleh Indonesia dalam menjadi mediator konflik adalah bukti kredibilitas Indonesia di kawasan. Indonesia menunjukan dirinya mampu beradaptasi dengan dinamika di kawasan dan memainkan peran signifikan tidak hanya dalam membentuk arsitektur organisasi kawasan namun juga mewujudkan stabilitas kawasan. Selain itu faktor struktur internasional yang menggerakkan Indonesia adalah keinginan Indonesia untuk mengembangkan skema kerjasama keamanan dalam skema multilateralisme yang diarahkan untuk menjadi penyeimbang kekuatan-kekuatan besar.

Referensi

Acharya, A. (2000, October 2). Is there a lack of focus in Indonesia's foreign policy?. Diperoleh dari www.lexisnexis.com/hottopics/lnacademic.

Alexandra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro. (2007). ASEAN's Quest for A Full Fledge Community. Jakarta: CSIS.

Alexandra, LA. (24 Februari 2011). Indonesia’s Mediating Role in ASEAN. *The Jakarta Post*. Diperoleh dari http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/24/indonesia%E2%80%99s-mediating-role-asean.html.

Alfian, d. (1986). Laporan Penelitian Latar Belakang Terbentuknya ASEAN. Jakarta: Proyek Kerja Sama ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI.

Antolik, M. (March 1989). The Pattern of ASEAN Summitry. Contemporary Southeast Asia, 10(4), 362-374. Diperoleh dari http://www.jstor.org/stable/25798026.

Anwar, D. F. (1994). Indonesian in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

ASEAN. (2013, November 15). Opening Statement His Excellency Mr. Soeharto President of the Republic of Indonesia. Diperoleh dari http://www.asean.org/news/item/opening-statement-his-excellency-mr-soeharto-president-of-the-republic-of-indonesia.

ASEAN, D. J. (2007). ASEAN Selayang Pandang Edisi ke-17. Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

B.Villar, M. (6 Agustus 2013). ASEAN Economic Community 2015, Are we ready yet? . Diperoleh dari http://www.businessmirror.com.ph/index.php/en/news/opinion/17480-2013-08-05-11-20-57.

Boyd, R. (1962). Communist China;s Foreign Policy. New York: Frederick a Praeger.

Cen, P.-H. (2007). Bamboo Diplomacy: Interpreting the Formation of Thailand 's Worldview and its Implication on Modern Thai Policy. Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA: Makalah dipresentasikan di the annual

meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention. Diperoleh dari http://www.allacademic.com/meta/p178847_index.html.

Dewanto, P. A. (1 Oktober 2011). Uni Eropa di Titik Nadir. *Kompas*. Diperoleh dari http://internasional.kompas.com/read/2011/10/01/02514357/Uni.Eropa.di.Titik.Nadir.

Dewi Fortuna Anwar (1996). Kerjasama ASEAN: Latar Belakang, Perkembangan, dan Masa Depan. Jakarta: Ghalia Indonesia,.

Dewi Fortuna Anwar (2005). Indonesia At Large : Collected Writing on ASEAN Foreign Policy, Security and Democratisation. Jakarta: The Habibie Center.

Djiwandono, J. S. (1990). South Cina Sea: Views from ASEAN. Indonesian Quarterly, 18(2), 102.

Emmers, R. (2003). Cooperative Security and The Balance of Power in ASEAN and the ARF. New York: Routledge Curzon.

Filfield, R. H. (1979). National and Regional Interest in ASEAN. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.

Goh, Evelyn. (2007). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security*, 32(3), 113-157.

Hadi, A. (6 Mei 2011). Peran Indonesia Dalam Upaya Optimalisasi Kerjasama ASEAN - PBB Menuju Kemitraan Komprehensif. *Tabloid* Diplomasi. Diperoleh dari http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/137-mei-2011/1105-peran-indonesia-dalam-upaya-optimalisasi-kerjasama-asean-pbb-menuju-kemitraan-komprehensif.html.

Hendrajit. (12 Juli 2012). Mengenang Presiden Soekarno dalam Melawan Pangkalan Militer Asing di Asia (Sebuah Inspirasi terhadap Skema Kerjasama Militer AS di ASEAN). *The Global Review*. Diperoleh dari http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=8902&type=99.

Koga, K. (8 Januari 2014). Japan's Asean strategy in 2014. *New Straits Times*. Diperoleh dari http://www.nst.com.my/opinion/columnist/japan-s-asean-strategy-in-2014-1.457336.

Sabir, M.. (1992). ASEAN: Harapan dan Kenyataan. Jakarta: Sinar Harapan.

Menlu RI : Indonesia Siap Dorong Rekonsiliasi di Rakhine. (2013, Januari 8). *Republika*. Diperoleh dari http://www.republika.co.id/berita/internasional/asean/13/01/09/mgbexc-menlu-ri-indonesia-siap-dorong-rekonsiliasi-di-rakhine.

Nanto, Dick K.. (4 Januari 2008). East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and US Policy. *CRS Report for Congress*. Diperoleh dari https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33653.pdf.

Nelson, B. (6 Desember 2013). Can Indonesia Lead ASEAN. *The Nation*. Diperoleh dari http://www.nationmultimedia.com/opinion/Can-Indonesia-lead-Asean--30221462.html.

Priatna. (22 Juli 2011). Indonesia and ASEAN's Peace Making Role. *The Jakarta Post*. Diperoleh dari http://www.thejakartapost.com/news/2011/07/22/indonesia-and-asean%E2%80%99s-peace-making-role.html.

R.E.Elson. (2005). Soeharto, Sebuah Biografi Politik. Jakarta: Pustaka Minda Utama.

Rose, G. (October 1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. World Politics, 51(1), 144-172.

Schliebs, M. (2013, November 26). Political ties more valuable than trade. *The Australian*. Diperoleh dari http://m.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/political-ties-more-valuable-than-trade/story-fn59nm2j-1226768228039?nk=620c39561f99d7651a44324a897e7656.

Suryadinata, L. (1998). Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soharto. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia.

The ARF Inter-Sessional on CBMs Report. Tokyo, Jepang. 18-19 Januari 1996.
The ARF Inter-Sessional on CBMs Report. Jakarta, Indonesia. 15-16 April 1996.
Wirayuda, H. (2008). Penyelesaian Sengketa di Laut China Selatan: Peluang Bagi Indonesia. Diperoleh dari http://www.wantimpres.go.id/Kegiatan/KegiatanDrNHassanWirajuda/tabid/181/Default.aspx.
Waltz, Kenneth N. (1996). International Politics Is Not Foreign Policy. Security Studies 6(1), 54-55.
Yani, Y. M. (2013, November 15). Change and Continuity in Indonesian Foreign Policy. Diperoleh dari http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/01/change_and_continuity_in_indonesia_foreign_policy.pdf.

BAB IV

ASEAN dan Negara-Negara Besar:

Hubungan ASEAN dan Republik Rakyat Cina

Johanes Herlijanto

Pendahuluan

Bab ini akan membicarakan mengenai bagaimana ASEAN menjalin hubungan dengan negara-negara yang merupakan ‘kekuatan besar’ (major power) dunia. Fokus pada bab ini akan diarahkan pada hubungan antara ASEAN dengan salah satu ‘kekuatan besar’ yang secara geografis berada paling dekat dengan wilayah Asia Tenggara, yaitu Cina. Bagaimana hubungan antara sang kekuatan besar Asia itu dengan negara-negara Asia Tenggara yang di kemudian hari bergabung ke dalam ASEAN? Bagaimanakah proses terbangunnya hubungan antara ASEAN sebagai sebuah organisasi dengan Cina? Permasalahan apa saja yang dihadapi oleh

sekumpulan negara-negara itu dalam mengembangkan persahabatan di antara mereka? Hal-hal inilah yang akan dibahas dalam bab ini.

Bab ini akan dimulai dengan sebuah subbab yang membahas hubungan Cina dan negara-negara Asia Tenggara sepanjang era 'Perang Dingin'. Selanjutnya akan dibahas hubungan antara ASEAN dan Cina sejak berakhirnya era 'Perang Dingin' di atas. Pada subbab berikutnya akan dibahas pula hal-hal yang menjadi permasalahan utama yang berpotensi mengganggu persahabatan antara negara-negara ASEAN dan Cina. Bab ini akan ditutup dengan sebuah kesimpulan.

Asia Tenggara dan Cina di Era Perang Dingin

Sepanjang era Perang Dingin, yang terbentang antara 1945 hingga 1990, tak ada hubungan resmi antara ASEAN dan Cina. Hubungan bilateral antara Cina dan masing-masing negara Asia Tenggara yang belakangan tergabung ke dalam ASEAN pun bersifat naik turun. Bahkan hubungan antara Cina dengan beberapa negara tertentu yang telah dirintis sejak tahun 1950 an atau 1960 pun, kebanyakan mengalami masa-masa yang sulit setidaknya hingga 1970 an.

Indonesia, Myanmar, Kamboja, dan Laos adalah beberapa di antara negara-negara Asia Tenggara yang menjalin hubungan dengan Cina pada dua dekade yang disebutkan di atas. Hubungan Indonesia dan Cina mulai dibangun pada tahun 1950, tak lama setelah Republik Rakyat Cina dideklarasikan. Interaksi antara kedua negara cukup hangat, dan bahkan menjadi semakin dekat khususnya setelah Indonesia memasuki periode 'demokrasi terpimpin' di mana Presiden Sukarno memainkan peran yang sangat besar dalam politik Indonesia. Sukarno bahkan mencanangkan apa yang dikenal sebagai 'Poros Jakarta-Beijing-Pyongyang', yang mengindikasikan kedekatan Indonesia dengan raksasa komunis Asia itu. Namun kedekatan antara kedua negara tidak berlangsung terlalu lama. Seiring dengan kejatuhan Sukarno pada paruh kedua tahun 1960an, hubungan Indonesia dengan Cina makin memburuk, hingga pada akhirnya Presiden Suharto, yang menggantikan Sukarno dan mendirikan pemerintahan Orde Baru, membekukan hubungan diplomatic dengan Cina. Kebekuan hubungan antara kedua negara itu berlangsung hingga berakhirnya era Perang Dingin, tepatnya di awal dekade 1990 an.

Selain Indonesia, Myanmar juga mulai membangun hubungan resmi dengan Cina pada tahun 1950. Namun selama sekitar satu dasawarsa berikutnya, hubungan mereka kurang begitu

harmonis. Ketidakharmonisan itu membuat beberapa peneliti menyebut kurun waktu tersebut sebagai periode ‘koeksistensi damai yang bersifat ambivalen’ (Geng, 2007, pp. 2; Shee, 2002, pp. 34). Periode tersebut diwarnai dengan perselisihan terkait perbatasan antara kedua negara. Perselisihan tersebut mencapai puncaknya pada tahun 1956, ketika Tentara Pembebasan Rakyat Cina menyerang Myanmar Utara, dan baru terselesaikan setelah kedua negara menyepakati ‘Perjanjian Perbatasan Cina Burma’ pada tahun 1960 (Khin Ma, 2011, pp. 72).

Penyelesaian konflik perbatasan di atas ternyata tidak diikuti oleh hubungan yang hangat di antara kedua negara yang bertetangga itu. Dasawarsa tahun 1960 an hingga awal 1970an, relasi antara kedua negara berada dalam keadaan yang buruk, meskipun hanya untuk sementara waktu. Oleh karenanya, hubungan Myanmar-Cina selama masa itu dikategorikan sebagai berada dalam situasi ‘kemunduran sementara’ (Geng, 2007, pp. 2). Keretakan sementara tersebut utamanya disebabkan oleh provokasi kedubes Cina terhadap mahasiswa Tionghoa di negeri itu, yang berakibat pada pecahnya kerusuhan anti Cina di ibu kota Myanmar (Khin Ma, 2011, pp. 73). Pada tahun 1971, barulah hubungan antara keduanya mulai membaik kembali. Kedekatan antara Myanmar dan Cina pun berkembang menjadi semakin hangat sejak tahun 1989 (Geng, 2007, pp. 2).

Cina dan Kamboja secara resmi mulai membangun hubungan diplomatik pada tahun 1958. Kerjasama antara keduanya berlangsung cukup hangatsebagai akibat dari hubungan persahabatan yang erat antara Raja Norodom Sihanouk dan para pemimpin Cina dari berbagai generasi (Kosal, 2009, pp. 5). Situasi berubah menjadi pelik pasca kudeta yang dilakukan oleh Lon Nol dan Cina memberikan dukungannya pada Khmer Merah. Rezim komunis tersebut berhasil berkuasa sejak 1975 hingga akhir 1978, ketika ia gagal menahan serbuan gabungan yang dilancarakan oleh Vietnam dan Front Persatuan Kamboja Untuk Keselamatan Nasional (Deth, 2009, pp. 9). Kelompok yang belakangan ini kemudian mendirikan pemerintahan ‘Republik Rakyat Kamboja’ hingga satu dekade berikutnya. Ketika sebuah koalisi bernama Pemerintahan Koalisi Kamboja Demokratik (CGDK) dibentukoleh para pengikut Sihanouk, para republikan, dan Khmer Merah pada 1982, Cina memberikan sokongan pada gerakan anti Vietnam ini (Deth, 2009, pp. 10). Namun beberapa ketegangan justru terjadi setelah pasukan Vietnam ditarik mundur. Ketegangan itu antara lain berkaitan dengan serangan massa terhadap 2 petinggi Khmer Merah pada November 1991, tindakan pemerintah Kamboja yang melarang keberlangsungan keberadaan Khmer Merah, penandatanganan nota kesepahaman dengan Taiwan pada tahun 1994 untuk membangun Kantor Perwakilan Budaya dan Ekonomi Taipei (TECO) pada tahun berikutnya, serta keputusan Kementerian Perindustrian Kamboja untuk

memutuskan kontrak antara Guangdong Engineering Industries Company dan Cambodian Cement Company untuk mendirikan sebuah perusahaan semen di propinsi Kampot (Thayer, 2013, pp. 222, 223-225). Meski demikian, hubungan antara Cina dan Kamboja kembali membaik sejak tahun-tahun terakhir dekade 1990 an. Sejak saat itu, pengaruh Cina di salah satu negara di kawasan Indocina ini semakin menguat (Periksa Thayer, 2013, pp. 222, 227-247)

Laos memulai hubungan resminya dengan Cina pada tahun 1961, meski hubungan informal antara keduanya telah terjalin jauh sebelum itu. Salah satu bentuk dari hubungan itu adalah dukungan Cina terhadap perjuangan bersenjata Laos melawan kekuasaan penjajah Perancis di negeri itu (Sutter, 2013, pp. 45). Selain itu, sepanjang dasawarsa 1960 an, saat perang Vietnam sedang berkecamuk, Cina juga memberikan dukungan bagi pergerakan yang dipimpin oleh kaum komunis di negeri tersebut (Sutter, 2013, pp. 5).

Keharmonisan hubungan antara Laos dan Cina mulai menurun pada tahun 1970an. Hal ini berkaitan erat dengan hubungan Cina yang memburuk dengan Vietnam, negara yang sangat berpengaruh bagi Laos. Perselisihan antara Cina dan Vietnam terjadi pada akhir tahun 1970an, antara lain berkaitan dengan dukungan Cina pada Khmer Merah di Kamboja, serta invasi Vietnam ke Kamboja pada tahun 1978 (Fujimura, 2010, pp. 66). Meski demikian, sejak tahun 1989, hubungan antara Laos dan Cina kembali membaik. Hubungan tersebut bahkan semakin hangat sejak dunia memasuki abad ke 21 ini.

Berbeda dengan negara-negara di atas, Thailand, Filipina, dan Malaysia barulah memulai hubungan diplomatik mereka pada tahun 1970 an. Thailand sebenarnya telah mulai membangun hubungan dengan pemerintahan Cina masa dinasti hingga abad ke 19. Namun seiring dengan kemenangan kaum Komunis dan berdirinya negara Repubik Rakyat Cina, para pemimpin sipil dan militer Thailand menganggap Cina sebagai ancaman (Chinwanno, 2009, pp. 82). Alasan dari merebaknya pandangan negatif terhadap Cina ini antara lain karena ideologi komunisme dianggap tidak selaras dengan ideologi yang menjadi dasar bagi masyarakat Thailand, yaitu ‘Kebangsaan, Budhisme, dan Kerajaan’ (Chinwanno, 2009, pp. 82). Setelah mengalami ketegangan di dasawarsa 1960 an, hubungan antara Thailand dan Cina pun mulai menunjukan kemajuan pada awal tahun 1970 an. Akhirnya, pada 1975, kedua negara sepakat untuk menormalisasi hubungan diplomatik mereka. Semenjak saat itu, hubungan kedua negara semakin dekat.

Filipina memiliki kisah yang agak mirip dengan Thailand. Negeri ini sebenarnya telah menjalin hubungan dengan Cina pada tahun 1946, saat sang raksasa Asia tersebut masih di bawah kekuasaan partai Nasionalis Cina (Guomindang). Namun hubungan antara kedua negara yang bertetangga tersebut terputus segera setelah kemenangan revolusi komunis dan berdirinya Republik Rakyat Cina (Banlaoi, 2007, pp. 53). Pemerintah Filipina bahkan menganggap pemerintahan komunis di Cina sebagai ancaman karena mereka dianggap memberikan dukungan bagi gerakan komunisme di dalam negeri Filipina (Banlaoi, 2007, pp. 53). Selain itu, militer Filipina juga menaruh kecurigaan kepada masyarakat Tionghoa di Filipina, yang dianggap sebagai koloni ke lima dari Komunis Cina (Banlaoi, 2007, pp. 54). Hubungan yang dingin dan saling curiga ini terus berlangsung hingga akhirnya kedua negara tersebut membangun hubungan diplomatik pada tahun 1975.

Sama seperti Filipina, Malaysia pun pada awalnya enggan menjalin hubungan dengan Cina. Setelah memperoleh kemerdekaannya pada tahun 1957, Malaysia dipimpin oleh Perdana Menteri Tunku Abdul Rachman, seorang yang sangat anti komunis dan oleh sebab itu menganggap Cina yang berada di bawah kekuasaan Partai Komunis sebagai sebuah ancaman (Dahana, 2002, pp. 120; Ibrahim, 2005, pp. 99). Pandangan yang menganggap Cina sebagai ancaman ini makin berkembang di kalangan elit etnik Melayu di Malaysia seiring dengan menguatnya pemberontakan komunis. Para pemimpin Malaysia pada umumnya percaya bahwa sumber pemberontakan komunis itu datangnya dari Beijing (Dahana, 2002, pp. 120). Kecurigaan terhadap Cina tersebut terus berlangsung di sepanjanga dekade 1960 an. Pemerintah Malaysia bahkan mewacanakan perlunya kehadiran militer asing di wilayah Asia Tenggara sebagai kekuatan penyeimbang terhadap Cina (Abdul Razak, 2002, pp. 58). Perubahan pandangan yang signifikan terhadap Cina barulah mulai muncul pada paruh kedua tahun 1960an. Perubahan pandangan tersebut mempersiapkan Malaysia untuk menjalin hubungan dengan Cina pada tahun 1974.

Hubungan ASEAN dan Cina Pasca Perang Dingin

Hubungan antara ASEAN dan Cina mulai dirancang pada awal dasawarsa 1990an, sebagai bagian dari upaya Cina untuk memperbaiki posisinya dalam dunia internasional. Pada periode tersebut, Cina yang baru saja melalui sebuah tragedi yang dikenal sebagai ‘Peristiwa Tiananmen,’ mengembangkan sebuah kebijakan ‘bertetangga yang baik’ (*mulin zhengce*),

yang bertujuan untuk memperkuat hubungan dengan negara-negara tetangga (Kuik, 2005, pp. 103). Cina menganggap hubungan yang erat dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara sangat penting, dan oleh karenanya melakukan berbagai upaya untuk membangun hubungan diplomatik dengan seluruh negara anggota ASEAN (Saw, Sheng, dan Chin, 2005, pp. 1). Normalisasi hubungan diplomatikantara Cina dengan Indonesia, yang telah diupayakan oleh kedua belah pihak sejak pertengahan dasawarsa sebelumnya, akhirnya terealisasi pada Agustus 1990. Berikutnya, pada Oktober 1990, Cina membangun hubungan diplomatik dengan Singapura, yang sebelumnya tidak memiliki hubungan resmi dengan negara kawasan Asia Timur itu. Sementara itu, hubungan dengan Vietnam berhasil dicairkan kembali pada November 1991. Pada sekitar tahun-tahun itulah Cina mencoba membangun hubungan yang bersifat resmi dengan ASEAN sebagai sebuah lembaga regional.

Salah satu langkah pertama dari upaya Cina membangun hubungan dengan ASEAN diambil pada 19 Juli 1991. Pada hari tersebut, Qian Qichen, Menteri Luar Negeri Cina, menghadiri sesi pembuka dari Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting*, AMM) ke-24 di Kuala Lumpur sebagai undangan dari pemerintah Malaysia. Kehadiran Menlu Qian ini merupakan merupakan peristiwa pertama di mana seorang pemimpin Cina hadir dalam AMM (Zheng, 2006, pp. 34). Pada kesempatan tersebut, Menlu Qian menyatakan harapan Cina untuk menjalin kerja sama dengan ASEAN (Saw, Sheng dan Chin, 2005, pp. 1). Peristiwa ini seringkali dianggap sebagai awal mula dari hubungan diplomatik antara Cina dan Organisasi Negara-negara Asia Tenggara itu.

Meskipun demikian, hubungan formal antara kedua belah pihak sesungguhnya baru dimulai beberapa tahun berikutnya, tepatnya pada 23 Juli 1994 (Zheng, 2006, pp. 35). Pada hari bersejarah tersebut, Sekretaris Jenderal ASEAN, Dato' Ajit Singh, berkorespondensi dengan Menlu Cina. Korespondensi tersebut merupakan bentuk formalisasi dari kesepakatan yang telah dicapai dalam kunjungan Dato' Ajit Singh ke Beijing pada September 1993. Berdasarkan kesepakatan tersebut, kedua belah pihak berencana membentuk 2 komite bersama, yaitu pada bidang ilmu dan teknologi serta pada bidang kerja sama ekonomi dan perdagangan (Zeng, 2006, pp. 35)

Hubungan antara Cina dan organisasi kawasan Asia Tenggara ini makin berkembang pada tahun-tahun selanjutnya. Tahun 1996, pada AMM ke-29 yang berlangsung di Jakarta, Cina memperoleh status sebagai partner dialog penuh dari ASEAN. Selain itu, 5 mekanisme paralel antara kedua pihak juga dibangun pada paruh kedua dekade 1990an. Sebagai dilaporkan

pada laman ASEAN China Center (http://www.asean-china-center.org), kelima mekanisme tersebut adalah:

a. Konsultasi Politik antara ASEAN dan Cina pada tingkat pejabat senior (*ASEAN-China Senior Officials Political Consultations*). Mekanisme ini merupakan wadah pertemuan para pejabat senior Cina dan negara-negara ASEAN untuk membicarakan isu isu penting terkini yang berkaitan dengan situasi politik dan diplomatik di negara mereka masing-masing, serta hubungan dengan kekuatan-kekuatan besar. Mekanisme ini juga merupakan wahana untuk memperkuat kerja sama dan kordinasi antar kedua pihak.
b. Komite Kerja Sama ASEAN-Cina (*ASEAN-China Joint Cooperation Committee*, ACJCC). Komite ini dibentuk pada Februari 1997 dengan tujuan meningkatkan kordinasi dan pengembangan kerja sama bilateral dalam berbagai bidang, dengan focus utama pada kerja sama untuk meningkatkan sumber daya manusia, serta pertukaran budaya.
c. Komite Bersama Cina-ASEAN untuk Kerja Sama Ekonomi dan Perdagangan (*China-ASEAN Joint Committee on Economic and Trade Cooperation*, ACJCETC). Komite ini digagas dalam kunjungan Sekretaris Jenderal ASEAN ke Beijing pada 1993, dan dibentuk secara resmi pada Juli 1994. ACJCETC merupakan wadah bagi negara-negara ASEAN dan Cina untuk bertukar pandangan mengenai berbagai persoalan ekonomi baik regional maupun internasional, dan mendiskusikan bagaimana memajukan perdagangan bilateral serta kerjasama di bidang investasi.
d. Komite Bersama Cina-ASEAN untuk Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (*China-ASEAN Joint Committee on Science and Technology*, ACJCST). Komite ini juga didirikan pada Juli 1994 sebagai tindak lanjut dari gagasan yang dilontarkan pada saat Sekretaris Jenderal ASEAN berkunjunga ke Beijing pada tahun sebelumnya.
e. Komite ASEAN di Beijing (*ASEAN Committee in Beijing*, ACB). Komite ini didirikan pada tahun 1996 oleh para pimpinan misi ASEAN di Beijing. Pada saat ini, ACB terdiri dari para duta besar dari 10 negara-negara ASEAN di Beijing.

Selain mekanisme di atas, Cina juga berpartisipasi dalam berbagai pertemuan konsultatif dengan ASEAN. Pertemuan-pertemuan itu antara lain adalah Forum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum*, ARF), *Post Ministerial Conferences* (PMC) 9+1,

Pertemuan Komite Kerjasama Bersama (Joint Cooperation Committee, JCC), Pertemuan Pejabat Senior ASEAN dan Cina (*ASEAN-China Senior Official Meeting*, SOM), dan Pertemuan Dewan Bisnis ASEAN-Cina (*ASEAN-China Business Council Meeting*) (Saw, Sheng, dan Chin, 2005, pp. 2).

Tonggak sejarah berikutnya adalah 16 Desember 1997, saat Presiden Jiang Zemin dan para kepala negara dan pemerintahan negara-negara ASEAN menyelenggarakan pertemuan tingkat tinggi informal (ASEAN + 1) pertama di Kuala Lumpur. Pada kesempatan tersebut, mereka mengumumkan pernyataan bersama yang diberi judul 'Kerja Sama ASEAN-Cina Menyambut Abad ke 21' (*ASEAN-China Cooperation Towards The 21st Century*, http://www.aseansec.org/5476). Pernyataan bersama ini kemudian menjadi sebuah pernyataan politik dan komitmen formal dalam bentuk legal yang dibuat oleh para pemimpin tertinggi dari negara-negara di kedua belah pihak. Oleh karena itu keberadaan pernyataan ini dianggap sangat penting bagi hubungan ASEAN dan Cina pada masa-masa berikutnya (Zheng, 2006, pp. 35). Nilai penting pernyataan bersama ini terlihat dari berbagai hal yang disepakati baik oleh ASEAN maupun Cina, yang antara lain meliputi kesepakatan untuk mempromosikan hubungan yang akrab, meningkatkan pertukaran, dan memperkuat mekanisme dialog dan kerja sama di dalam segala aspek. Mereka juga sepakat untuk menyelesaikan perbedaan pendapat dan perselisihan dengan cara-cara yang damai, tanpa melibatkan ancaman dan penggunaan kekuatan. Cara yang sama juga akan dilakukan dalam menyelesaikan perselisihan di Laut Cina Selatan. Sementara itu, dalam bidang ekonomi, para pemimpin kedua belah pihak setuju untuk memperkuat kerja sama pada tingkat bilateral dan multilateral demi meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pembangunan yang dapat terus dipertahankan, serta kemajuan sosial berdasarkan prinsip 'kesetaraan, keuntungan bagi kedua belah pihak, dan tanggung jawab bersama' (*equality, mutual benefit, and shared responsibility*) dan tanggungjawab bersama demi pencapaian kesejahteraan nasional dan regional pada abad ke 21. Selain itu, tahun 1997 juga menjadi tahun yang menentukan mengingat pada tahun tersebut, Cina mengambil langkah untuk menolak untuk menurunkan nilai mata uangnya. Langkah tersebut sangat dihargai oleh ASEAN karena bila Beijing mengambil langkah yang sebaliknya, maka langkah itu akan berdampak negatif bagi perekonomian di kawasan Asia Tenggara dan makin memperparah krisis yang sedang berlangsung (Wong, 2006, pp. 29).

Kerja sama antara Cina dan negara negara ASEAN juga merambah isu-isu ancaman keamanan transnasional yang bersifat non tradisional, seperti perdagangan obat bius. Hal ini tertuang dalam Deklarasi Beijing yang ditandatangani pada Agustus 2001, antara Cina, Laos,

Myanmar, dan Thailand (Saw, Sheng, dan Chin, 2005:3). Selain itu, pada November 2002, Cina dan ASEAN menandatangani deklarasi bersama ASEAN dan Cina, mengenai kerja sama pada bidang keamanan non tradisional (Saw, Sheng, dan Chin, 2005, pp. 3)

Tahap selanjutnya, yang juga sangat penting bagi perkembangan hubungan antara Cina dan ASEAN, adalah kesediaan Cina untuk turut menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, TAC). Penandatangan tersebut dilakukan pada pertemuan tingkat tinggi ASEAN yang diselenggarakan di Bali, Oktober 2003 (*People's Daily Online*, 9 Oktober 2003). Penandatangan ini turut berperan dalam menjadikan TAC sebagai kode etik bagi hubungan antar-negara di wilayah Asia Tenggara (OECD, 2013, pp. 308).

Meningkatnya kedekatan politik antara Cina dan ASEAN membawa dampak yang sangat signifikan bagi perdagangan dan investasi antara kedua pihak. Bila pada tahun 1991 investasi ASEAN di Cina hanya 90 juta dolar, maka pada tahun 2001, naik menjadi 26.2 milyar dolar Amerika. Sebaliknya, investasi Cina di ASEAN, meskipun saat itu belum besar, namun juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2001, investasi Cina di ASEAN sebesar 1.1 milyar dolar Amerika (Saw, Sheng, dan Chin, 2005, pp. 3).

Peningkatan hubungan perdagangan antara kedua wilayah berlangsung makin cepat sejak adanya persetujuan perdagangan bebas ASEAN dan Cina (*ASEAN-China Free Trade Agreement*, ACFTA). Proses pembentukan perjanjian perdagangan bebas tersebut dapat ditelusuri hingga akhir tahun 2000, saat berlangsungnya Pertemuan Tingkat Tinggi ASEAN+3. Dalam perhelatan tersebut, Perdana Menteri Cina, Zhu Rongji, mengajukan usulan agar Cina dan negara-negara ASEAN menjajagi pembentukan hubungan perdagangan bebas (Sheng, 2003, pp. 2). Proposal bagi dibentuknya ACFTAini kemudian diajukan secara resmi dalam sebuah pertemuan tingkat tinggi antara ASEAN dan Cina pada November 2001 (Sheng, 2003, pp. 3). Setahun kemudian, kerangka kerja sama ekonomi menyeluruh antara ASEAN dan Cina ditandatangani, dilanjutkan dengan pembicaraan formal yang dimulai pada tahun 2003 (Saw, Sheng, dan Chin, 2005, pp. 3-4). Berdasarkan pembicaraan tersebut, ACFTA direncanakan untuk diaplikasikan pada tahun 2010 bagi Cina dan 6 negara ASEAN yang dianggap lebih siap, yaitu Singapura, Malaysia, Indonesia, Thailand, Filipina, dan Brunei. Sedangkan pelaksanaan perjanjian tersebut bagi seluruh negara ASEAN baru akan berlaku pada tahun 1 Januari 2015. Namun sebelum pelaksanaan perjanjian perdagangan bebas di atas pada tahun 2010, Cina akan memberlakukan sebuah program awal berupa pemotongan tarif bagi produk agrikultur, yang dinamakan sebagai program "*early harvest*."

Seiring berjalannya waktu, baik program "*early harvest*" maupun implementasi penuh ACFTA bagi Cina dan 6 negara ASEAN berhasil dilaksanakan pada waktunya. Namun sebagaimana diungkapkan oleh Liu Jianren, seiring dengan pelaksanaan perjanjian tersebut, muncul kekhawatiran pada masyarakat negara negara ASEAN. Kekhawatiran tersebut antara lain berkaitan dengan ketidakseimbangan perdagangan (di mana ekspor ASEAN ke Cina mengalami penurunan sejak dilaksanakannya perjanjian tersebut serta membanjirnya produk dari Cina akibat penghapusan tarif (Liu, 2012, pp. 14-15). Meski demikian, studi yang dilakukan oleh Evelyn S. Devadason justru memperlihatkan bahwa asosiasi perdangangan antara Cina dan ASEAN justru meningkatkan export antar negara-negara ASEAN itu sendiri (Devadason, 2010).

Tantangan dalam Hubungan ASEAN-Cina.

Di tengah terjalinnya hubungan antara ASEAN dan Cina, terdapat beberapa masalah yang memiliki potensi menghambat relasi antara negara-negara dari kedua kawasan ini. Di antara masalah-masalah tersebut, sengketa kewilayahan di Laut Cina Selatan (LCS) masih menjadi sumber kekhawatiran terbesar. Oleh karenanya, upaya untuk mencapai penyelesaian damai yang memuaskan semua pihak merupakan tantangan yang harus jadikan prioritas baik oleh ASEAN maupun Cina.

Laut Cina selatan meliputi beberapa gugusan pulau-pulau, yakni Kepulauan Pratas di sebelah timur laut, Kepulauan Paracel di sebelah utara, Kepulauan Spartly di bagian selatan, serta Dangkalan Scarborough (*Scarborough Shoal*) yang terletak di bagian tengah (Bader, Lieberthal, and McDevvit, 2014, pp. 4). Wilayah tersebut diakui secara tumpang tindih sebagai wilayah dari Cina, Taiwan, dan 4 negara ASEAN, yaitu Filipina, Malaysia, Vietnam dan Brunei. Namun demikian, hanya sengketa atas Kepulauan Paracel, Spartly, dan Dangkalan Scarborough saja yang melibatkan negara-negara ASEAN. Saling klaim atas wilayah tersebut telah menimbulkan beberapa ketegangan, khususnya antara salah satu negara pengaku (*claimant*) yang adalah anggota ASEAN dengan Cina. Di antara ketegangan tersebut, yang muncul beberapa tahun terakhir ini adalah ketegangan antara Cina dengan Filipina di Scarborough Shoal pada April dan Juni 2012, serta antara Cina dan Vietnam berkaitan dengan rencana Cina meningkatkan status kepulauan di Laut Cina Selatan dengan membentuk kota kabupaten bernama 'Kota Sansha' yang berbasis di Pulau Woody, Kepulauan Paracel (Fravel, 2014, pp. 6). Sementara itu pada Mei 2014, terjadi aksi demonstrasi yang disertai kekerasan terhadap warga negara Cina di Vietnam. Aksi protes ini dipicu oleh penempatan fasilitas

eksplorasi minyak milik Cina HD-981 di sebuah wilayah yang masih termasuk dalam Zona Ekonomi Eksklusif Vietnam.

Yang menarik, ketegangan antara negara-negara ASEAN dan Cina sebagaimana terlihat dari contoh-contoh di atas bahkan sempat mengganggu kesatuan antar-negara ASEAN. Gangguan ini terlihat jelas, misalnya, pada Pertemuan Tahunan Tingkat Menteri (Annual Ministerial Meeting, AMM) yang diselenggarakan di Kamboja pada tahun 2012. Pertemuan tersebut gagal menghasilkan sebuah pernyataan bersama. Penyebabnya adalah ketidaksetujuan Kamboja, yang belakangan ini memiliki kedekatan khusus dengan Cina, terhadap upaya Filipina dan Vietnam untuk memasukan keberatan mereka atas tindakan Cina di laut Cina Selatan ke dalam pernyataan bersama tersebut. Bagi Kamboja, yang saat itu menjabat sebagai ketua ASEAN, keberatan Filipina dan Vietnam atas Cina adalah urusan bilateral mereka dan tidak sepatutnya menjadi bagian dari pernyataan bersama AMM ASEAN (Thayer, 2013, pp. 78).

Kontroversi seputar wilayah Laut Cina Selatan semakin memanas seiring munculnya peta dengan sembilan garis putus-putus yang menandai wilayah laut tersebut di paspor yang dikeluarkan oleh Cina untuk warga negaranya. Sembilan garis putus-putus tersebut sebenarnya telah ada dalam peta Cina buatan Hu Jin Jie pada tahun 1914 (Beckman, 2013, pp. 62). Keberadaanya tetap dipertahankan oleh pemerintahan Republik Rakyat Cina sejak negara itu berdiri pada tahun 1949. Namun kehadiran garis-garis tersebut tidak menimbulkan perdebatan selama beberapa dasawarsa. Barulah pada tahun 1990an, muncul pertanyaan mengenai makna dari peta tersebut. Beberapa pengamat berpendapat bahwa garis-garis tersebut dapat diartikan sebagai pengakuan Cina atas wilayah seluruh perairan sementara beberapa pengamat lainnya beranggapan bahwa Cina hanya mengakui pulau-pulau yang berada dalam kesembilan garis tersebut serta laut yang berada di sekitar pulau-pulau tersebut (Beckman, 2013, pp. 63). Kecurigaan negara-negara tetangga Cina makin santer setelah Cina memasukan kesembilan garis tersebut dalam klaim wilayah yang ia serahkan pada Perhimpunan Bangsa Bangsa (PBB), serta mengeluarkan paspor dengan peta wilayah Cina yang melingkupi kesembilan garis putus-putus tersebut. Indonesia pun menjadi waspada mengingat keberadaan salah satu garis tersebut begitu dekat dengan kepulauan Natuna milik Republik Indonesia.

Sebagai sebuah kesatuan, ASEAN tentu berupaya untuk memainkan peran dalam penyelesaian sengketa di Laut Cina Selatan di atas. Keterlibatan ASEAN dalam sengketa tersebut telah dimulai sejak 1992, ketika terjadi persengketaan seputar kegiatan ekplorasi minyak antara Cina dan Vietnam, yang saat itu belum bergabung ke dalam ASEAN (Thayer, 2013, pp. 76). Keterlibatan tersebut pada awalnya dilakukan dalam bentuk sebuah deklarasi

yang ditandatangani oleh para menteri luar negeri negara-negara ASEAN pada tanggal 22 Juli 1992 di Manila. Deklarasi tersebut antara lain menekankan pentingnya menyelesaikan segala hal yang berhubungan dengan Laut Cina Selatan dengan cara-cara damai, tanpa melibatkan kekuatan (militer). Deklarasi tersebut juga mendesak semua pihak yang terlibat untuk menahan diri dan mengarahkan pandangan pada upaya menciptakan suasana yang positif demi mencari penyelesaian akhir bagi sengketa tersebut.

Beberapa tahun kemudian, ASEAN meningkatkan intensitas keterlibatannya sebagai respons atas ketegangan yang muncul sebagai akibat atas pendudukan Cina terhadap gugusan karang *'Mischief Reef'* yang oleh Filipina diakui sebagai wilayahnya. Para menteri luar negeri negara ASEAN kembali membuat sebuah pernyataan di mana mereka mengekspresikan 'kekhawatiran yang serius' dan meminta semua pihak yang terkait untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat membuat situasi yang ada tak stabil (Thayer, 2013, pp. 76). Atas permintaan Filipina, ASEAN kemudian menyiapkan draft *Code of Conduct* (COC) di wilayah Laut Cina Selatan. Namun Cina tidak bersedia untuk menyetujui draft tersebut dan sebagai jalan tengah, baik Cina maupun ASEAN menandatangani sebuah deklarasi yang disebut sebagai *'Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea'* (DOC) (Thayer, 2013, pp. 77). Setelah melalui diskusi yang panjang selama sekitar delapan belas tahun, ASEAN dan Cina akhirnya mulai menyelenggarakan sebuah konsultasi formal mengenai COC di Suzhou, pada September 2013 (Thayer, 2013, pp. 82). Meski demikian, hingga saat ini, solusi yang dapat mengakhiri sengketa di wilayah ini belum berhasil ditemukan. Oleh karenanya, baik ASEAN maupun Cina harus berupaya keras agar segera kesepakatan yang menguntungkan semua pihak yang bersengketa dapat segera dicapai, karena isu mengenai Laut Cina Selatan, dan juga keberadaan sembilan garis putus-putus dalam peta milik Cina, dapat menghambat kedekatan antara negara yang berada di dua wilayah yang saling berhubungan ini.

Sengketa seputar Laut Cina Selatan ini juga menjadi salah satu isu yang menghubungkan ASEAN dengan sebuah 'kekuatan besar' yang selama ini telah memiliki peran yang sangat penting dalam percaturan politik internasional, yaitu Amerika Serikat (AS). AS merasa sangat berkepentingan atas tercapainya sebuah penyelesaian damai yang disepakati semua pihak yang bersengketa di Laut Cina Selatan. AS memiliki dua kepentingan utama di wilayah laut tersebut, yaitu akses dan stabilitas. AS sangat berkepentingan untuk mempertahankan akses yang tak terhalangi di wilayah perairan Laut Cina Selatan itu. (Fravel, 2014, pp. 2). Sementara itu, stabilitas juga dianggap sangat penting karena ia sangat diperlukan demi 'mempertahankan kemakmuran Asia Timur dan Amerika' (Fravel, 2014, pp. 3). Hal-hal

inilah yang menyebabkan Amerika Serikat terus mendorong agar sengketa yang ada dapat diselesaikan dengan cara-cara damai.

Pentingnya penyelesaian sengketa di Laut Cina Selatan ini bagi AS terlihat dari berbagai kebijakan dan pernyataan yang dikeluarkan oleh pejabat tinggi negara itu. Misalnya, dalam ASEAN Regional Forum di Hanoi tahun 2010, Menteri Luar Negeri Hilarry Clinton mengumumkan prinsip-prinsip kebijakan AS atas Laut Cina Selatan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain meliputi kebebasan navigasi, kebebasan perdagangan yang bersifat legal, hanya mengakui hak-hak kelautan berdasarkan kedaulatan atas wilayah daratan sesuai dengan United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), proses diplomasi yang bersifat 'kolaboratif' antara para pihak yang terlibat, serta dorongan yang kuat bagi negosiasi demi tercapainya COC (Bader, Lieberthal, and McDevvit, 2014, pp. 5). Tiga tahun berikutnya, Menteri Luar Negeri AS John Kerry kembali menyatakan bahwa AS memiliki kepentingan untuk menjaga kedamaian dan stabilitas, sikap hormat terhadap hukum internasional, perdagangan legal yang tidak terhambat, dan kebebasan navigasi di Laut Cina Selatan (*BBC,* 1 Juli 2013). Keinginan AS bagi tercapainya penyelesaian damai dalam persengketaan di Laut Cina Selatan ini dapat dipahami mengingat kegagalan tercapainya penyelesaian tersebut tentu memiliki dampak yang kurang baik bagi AS. Pada satu sisi AS memiliki kepentingan untuk menjaga hubungan baik dengan Cina, yang saat ini masih terus berkembang sebagai sebuah raksasa ekonomi dunia. Pada sisi lain, AS juga harus menjaga reputasinya, khususnya di hadapan negara-negara ASEAN, terutama Filipina yang dengannya AS memiliki perjanjian persekutuan (Bader, Lieberthal, and McDevvit, 2014, pp. 3).

Kesimpulan

Bab ini telah memaparkan hubungan antara ASEAN dengan salah satu kekuatan besar dunia yang secara geografis memiliki kedekatan dengan wilayah Asia Tenggara, yaitu Cina. Sejak berdiri pada tahun 1949, hubungan antara negara kawasan Asia Timur itu dengan negara-negara Asia Tenggara berada dalam keadaan naik dan turun. Cina menjalin hubungan dengan beberapa negara Asia Tenggara sejak tahun 1950an, seperti dengan Indonesia, Myanmar, dan Kamboja. Namun hubungan itu pun disertai dengan ketegangan-ketegangan. Bahkan dalam kasus Indonesia, hubungan antara keduanya sempat dibekukan selama lebih dari dua dasawarsa. Hubungan antara negara-negara ASEAN dengan Cina baru mulai dirajut kembali secara lebih baik pada tahun 1990an.

Periode dasawarsa 1990an juga menandai dibangunnya hubungan antara ASEAN sebagai sebuah kesatuan dengan Cina. Sejak periode tersebut, secara bertahap Cina turut hadir dan melibatkan diri dalam berbagai forum yang diselenggarakan ASEAN. Cina bahkan mengusulkan terbentuknya area perdagangan bebas antara kedua wilayah yaitu ACFTA. Perjanjian tersebut telah mulai diberlakukan sejak 2010 bagi Cina dan enam negara ASEAN yang dianggap telah siap, dan akan diimplementasikan bagi seluruh negara ASEAN dan Cina pada tahun 2015 ini.

Namun demikian, hubungan antara ASEAN dan Cina tidak berlangsung tanpa adanya hambatan dan tantangan. Sengketa yang terjadi di wilayah Laut Cina Selatan, yang melibatkan Cina, Taiwan, dan empat negara ASEAN merupakan salah satu hal yang berpotensi mengganggu hubungan antara ASEAN dan Cina. Oleh karena itulah ASEAN telah melakukan berbagai upaya untuk memastikan agar sengketa ini dapat segera terselesaikan dengan cara damai. Sengketa ini bahkan menarik perhatian sebuah kekuatan besar lainnya, yaitu Amerika Serikat, yang secara tradisional memainkan peran yang sangat besar dalam politik di kawasan Asia Pasifik dan bahkan dunia. Sama seperti ASEAN, Amerika Serikat pun berkepentingan untuk memastikan agar sengketa di Laut Cina Selatan pada akhirnya dapat diatasi dengan cara-cara yang damai. Turut terlibatnya AS dalam upaya penyelesaian sengketa di Laut Cina Selatan ini memperihatkan bahwa dinamika yang terjadi di ASEAN sangat dipengaruhi oleh dinamika yang berkembang di antara negara-negara yang kita sebut sebagai ‘kekuatan besar’ dunia.

Referensi

Abdul Razak, Baginda. (2002). Malaysian Perception of China: From Hostility to Cordiality. Dalam Herbert Yee & Ian Storey (eds.). the China Threat: Perceptions, Myths and Reality. London: Routledge Curzon.

Bader, Jeffrey, Kenneth, L., and McDevvit, M.. (Augustus 2014). Keeping the South China Sea in Perspective. *The Foreign Policy Brief*.

Banlaoi, Rommel C.. (2007). Security Aspects of Philippine – China Relations: Bilateral Issues and Concerns in the Age of Global Terrorism. Manila: Rex Book Store.

Beckman, Robert. (2013). International Law, UNCLOS, and the South China Sea. Dalam Robert Beckman, et.al.. Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Framework For the Joint Development of Hydrocarbon Resources. Cheltenham: Edward Elgar.

Chinwanno, Chulacheeb. (2009). Rising China and Thailand’s Policy of Strategic Engagement. Dalam Jun Tsunekawa (ed.). The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan. Tokyo: NIDS.

Dahana, Abdullah. (2002). China dan Malaysia dalam Arena Perang Dingin 1949-1974. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.

Deth, Sok Udom. (20090. The People's Republic of Kampuchea 1979 – 1989: A Draconian Savior?. MA Thesis. Center for International Studies, Ohio University.

Devadason, Evelyn S. (2010). ASEAN–China Trade Flows: moving forward with ACFTA. *Journal of Contemporary China*, 19(66), 653-674.

Fravel, Taylor M.. (Maret 2014). U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995. *RSIS Policy Report*.

Fujimura, Kazuhiro. (2010). The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2009. *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*, 27, 65-83.

Geng, Lixin. (2007). Sino-Myanmar relations: analysis and prospects. *Culture Mandala*, 7(2), 1-15.

Ibrahim, Abu Bakar. (2005). Malaysian Perception of China, *Historia Actual Online*, 7 (Primavera), 93-105.

Khin Ma, Ma Myo. (2011). China and Indian Ocean: Strategic Interest in the 21st Century. Raleigh: Lulu.com.

Kosal, Long. (2009). Sino – Cambodia Relations. *Cambodia Institute for Cooperation and Peace (CICP) Working Paper*, No. 28.

Kuik, Cheng-Chwee. (2005). Multilateralism in China's ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration. *Contemporary Southeast Asia*, 27(1), 102-22.

Liu, Jianren. (20120. Early Review of ACFTA: Achievements, Problems, and its Impacts on Sino-ASEAN Relations. Dalam Keith E. Flick & Kalyan M. Kemburi (eds.). ASEAN China Trade Area: Challenges, Opportunities, and the Road Ahead. Singapore: RSIS.

OECD. (2013). OECD Reviews of Innovation Policy: Innovation in Southeast Asia.

Saw, Swee-Hock, Sheng, Lijun, dan Chin, Kin Wah. (2005). An Overview of ASEAN-China Relations. Dalam Saw, Sheng & Chin (eds.). ASEAN-China Relations: Realities and Prospects. Singapore: ISEAS.

Sheng Lijun. (2003). China-ASEAN Free Trade Area: Origins, Developments and Strategic Motivations. *ISEAS Working Paper*, No. 1.

Shee, Poon Kim. (2002). The Political Economy of China-Myanmar Relations: Strategic and Economic Dimensions. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 1, 33-53.

Sutter, Robert G.. (2013). Foreign Relations of the PRC: the Legacies and Constrains of China's International Politics Since 1949. Ranham: Rowman and Littlefield.

Thayer, Carlyle A.. (2013). China's Relations with Laos and Cambodia. Dalam Jung-Ho Bae & Jae H. Ku (eds.). China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia. Seoul: KINU.

_____ (2013). ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea. *SAIS Review*, 2(Summer-Fall), 75-84.

Wong, John. (2006). China ASEAN Relations: an Economic Perspectives. Dalam John Wong, Zou Keyuan & Zeng Huaqun. (eds.). China ASEAN Relations: Economic and Legal Dimensions. Singapore: World Scientific.

Zeng, Lingliang. (2006). ASEAN China Relations: an International Law Perspective. Dalam John Wong, Zou Keyuan & Zeng Huaqun. (eds.). China ASEAN Relations: Economic and Legal Dimensions. Singapore: World Scientific.

BAB V

ARF: Strategi ASEAN Mengatasi Konflik Regional

Ayusia Sabhita Kusuma

Latar belakang

Berakhirnya Perang Dingin ditandai dengan pecahnya Uni Soviet mengakibatkan perubahan mendasar pada sistem internasional. Kemenangan dan unipolarisme Amerika Serikat paska Perang Dingin kemudian segera bergeser menuju multipolarisme ekonomi sistem internasional dimulai dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara Eropa Barat. Pertumbuhan ekonomi beberapa negara-negara seperti Cina, India dan Jepang serta *New Industrialized Countries* di Asia seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Malaysia juga turut menggeser peta ekonomi politik kawasan Asia Pasifik. "*Economic miracle*" ini menandai kebangkitan ekonomi kawasan Asia Pasifik yang diprediksikan cukup dominan di abad 21.

Khususnya di kawasan Asia Pasifik, bangkitnya perekonomian Cina yang diprediksi akan menjadi raksasa ekonomi baru paska Perang Dingin justru mengakibatkan ketidakpastian keamanan di kawasan ini. Kebangkitan ekonomi negara komunis Cina yang diiringi dengan

meningkatnya modernisasi pertahanan keamanan serta kapabilitas nuklirnya dipersepsikan Amerika menjadi ancaman paska komunisme Uni Soviet (Shambaugh, 1996). Bangkitnya Cina kemudian menjadi salah satu determinan penting dalam dinamika pencapaian kepentingan dan perubahan politik luar negeri Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik.

Pergeseran peta geopolitik Asia paska Perang Dingin juga ditandai dengan perubahan kebijakan negara-negara besar. Paska keruntuhan kekuatan Uni Soviet, AS kemudian menarik pasukannya di beberapa wilayah dan menutup pangkalan militernya di Laut Subic, Filiphina. Keadaan ini dipersepsikan oleh para ahli menyebabkan terjadinya *power vacuum* atau kekosongan kekuasaan di kawasan Asia (Bessho, 1999). Hal ini cukup menimbulkan ketidakstabilan di kawasan Asia Tenggara, menilik bahwa pada saat perang Dingin di akhir tahun 1970-an hingga 1980-an, kawasan Asia Tenggara selain Vietnam, Kamboja dan Laos menjalin afiliasi dengan AS.

Kekosongan kekuatan tersebut memunculkan persepsi ketakutan di antara negara-negara ASEAN terhadap kebangkitan Cina dan Jepang sebagai dua kekuatan regional. Kedua negara tersebut dianggap akan mengambil keuntungan dari situasi *power vacuum* yang akan berimplikasi besar kepada stabilitas keamanan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Terutamanya dalam skema perebutan pengaruh, kuasa *(power dan soft power)*, sumberdaya (*resources*) serta persaingan ekonomi.

Seiring menguatnya beberapa kekuatan besar di tingkatan regional tersebut, serangkaian konflik paska Perang Dingin juga mengemuka. Jepang disibukkan dengan hubungan dengan Rusia dan perselisihannya dalam hal perbatasan di wilayah bagian utara, RRC dalam perseteruan territorialnya di Laut Cina Selatan, renggangnya hubungan India dan Pakistan berkaitan isu Kashmir, konflik Kamboja, permasalahan klaim territorial beberapa negara ASEAN maupun munculnya pemberontakan dan separatisme di beberapa negara di Asia Tenggara.

Sementara itu, meskipun AS secara bertahap mengurangi penempatan militernya di kawasan Asia Tenggara, namun AS masih mempunyai kepentingan militer dan ekonomi di kawasan Asia Tenggara. Paska keruntuhan komunisme, hegemoni ideologi demokrasi liberal AS meniscayakan perdagangan serta perluasan pasar, kebutuhan sumber daya alam, dan sumber energi di beberapa wilayah. Kebangkitan negara komunis Cina dalam bidang ekonomi dan militer oleh karenanya dianggap menjadi ancaman dan persaingan baru bagi kepentingan AS di Asia, khususnya Asia Tenggara.

Pergeseran geopolitik di Asia Tenggara juga melibatkan kepentingan negara-negara besar di kawasan yaitu Cina, India maupun Jepang. Perubahan kebijakan India *Look East Policy* memandang kawasan Asia Tenggara yang strategis dan ekonomis untuk memperluas kekuatan regionalnya, sekaligus sebagai strategi menghadang kekuatan Cina. Sedangkan Cina dengan *good neighbor policy* juga memandang bahwa negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan ASEAN penting untuk mencapai kepentingan dalam perluasan perdagangan bebas Cina di kawasan ini.

Di sisi lain, ASEAN sebagai rejim keamanan (*security regime*) di Asia Tenggara belum mampu memberi penyelesaian dalam serangkaian konflik di internal. Limitansi prinsip "non-interference" ASEAN dalam resolusi konflik Kamboja tahun 1997-1999, maupun ketidakmampuan untuk secara efektif mengatasi krisis finansial Asia 1997 yang melemahkan sistem ekonomi dan politik beberapa negara anggota. Belum lagi keterbatasan ASEAN dalam penyelesaian serangkaian konflik klaim batas maritim dan wilayah maupun konflik yang melibatkan Cina dalam konflik Laut Cina Selatan. ASEAN kemudian dituntut untuk mampu menstabilkan *milieu* keamanan di Asia Tenggara dan menyeimbangkan distribusi kekuasaan (*balance of power*) negara-negara besar di kawasan. ARF kemudian dibentuk sebagai forum dialog multilateral untuk menjembatani kepentingan negara-negara besar seperti AS, Rusia hingga *middle power* seperti Australia. Meskipun ASEAN menjadi *driving force* dalam ARF, keterbatasan ASEAN dan ARF dalam mekanisme penyelesaian keamanan regional perlu dikaji lebih jauh.

ASEAN dan Perkembangannya

Didirikan pada era perang Dingin oleh lima negara non-komunis, ASEAN adalah produk sistem bipolar yang berusaha mengatasi kekosongan kekuatan dalam pertikaian *stalemate* US dan USSR. Disaat tiga kekuatan besar regional; India, Jepang dan Cina tidak mampu untuk mengambil peran kepemimpinan regionalnya di Asia Tenggara, negara-negara baru merdeka di Asia Tenggara mempunyai kebebasan menentukan tujuan-tujuan keamanan dan ekonominya dalam framework *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) dan ASEAN *Way*. Norma-norma dalam ASEAN *Way* tersebut menyangkut empat hal utama; mengakui persamaan kedaulatan dan konsensus, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing anggota, informalitas dan "quiet diplomacy", serta kerjasama pertahanan (Beukel, 2008). Sentralitas dan kepemimpinan ASEAN di Asia Tenggara kemudian menjadi

kekuatan suprastruktur penting bagi menjamin keamanan nasional dan regional dari ancaman tradisional terutama pada era Perang Dingin.

Namun, pertikaian internal di dalam ASEAN menjadi tantangan tersendiri bagi ASEAN. Sejak awal proses kelahirannya, pertikaian antara Indonesia dengan Malaysia dan Singapura dalam politik konfrontasi Soekarno yang menolak legitimasi federasi bentukan Inggris di Malaysia, serta pertikaian Filiphina dan Malaysia tentang Sabah, menguji kemampuan ASEAN untuk mengelola konflik internal. Sampai sekarang tantangan terbesar dalam konflik internal di ASEAN adalah *overlapping* klaim batas maritime dan batas wilayah, serta potensi *arm race* antar anggota. Sebagai wujud *"nascent security community",* Archarya (2009) menyebutkan bahwa ASEAN masih diwarnai konflik dan persaingan antar anggota meskipun bisa diredam dengan serangkaian pembicaraan mengenai implikasinya terhadap perekonomian maupun identitas kolektif misalnya. ASEAN oleh karenanya juga menggarisbawahi bahwa pertikaian bilateral yang masih mewarnai proses berkembangnya tidak boleh melemahkan organisasi. Sehingga pendekatan dalam mekanisme pengelolaan konflik berupaya diselesaikan secara damai, mengutamakan konsensus, baik secara bilateral maupun multilateral sesuai dengan tujuan ASEAN dibentuk untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial dan pembangunan budaya, selain mempromosikan perdamaian regional dan stabilitas keamanan di Asia Tenggara.

Selain konflik internal ASEAN, konflik yang menjadi tantangan besar untuk ASEAN adalah konflik Laut Cina Selatan yang melibatkan Cina. Pembangunan militer Cina yang pesat, proyeksi kekuatan maritim dan serangkaian aksi provokatif di Laut Cina Selatan membuat resah tidak hanya negara-negara ASEAN tapi juga negara-negara eksternal seperti Jepang, India dan AS.

Dalam perkembangannya, ASEAN mulai berbenah dan memperbaiki diri terutama dalam meningkatkan instrument manajemen konflik dengan Piagam ASEAN maupun melalui komunitas ASEAN: ekonomi, politik-keamanan dan sosial budaya, menjadi agenda konsolidasi ASEAN. ASEAN dituntut mampu menghadapi perkembangan isu keamanan yang semakin melingkupi keamanan non tradisional seperti polusi asap dan perubahan iklim, terorisme, perdagangan manusia, penanggulangan bencana, penyelundupan obat-obatan terlarang dan SLAW (*Small Army Light Weapons*) dan sebagainya. Disisi lain, diperlukannya perluasan institusi ASEAN dalam menghadapi berbagai perubahan geopolitik dan ekonomi kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik yang lebih luas, ASEAN menggandeng kekuatan-

kekuatan regional seperti ASEAN *Regional Forum* (ARF), ASEAN *Plus Three* (APT) dan *East Asia Summit* (EAS).

ARF dan Rejim Keamanan ASEAN

Pada awal pembentukan ARF, pro dan kontra sempat melingkupi kelahirannya. Beberapa negara di Asia Tenggara termasuk Indonesia dan Malaysia sempat meragukan gagasan pembentukan ARF, terutamanya khawatir akan hadirnya ancaman dan pengaruh dari kekuatan negara besar seperti AS. Akan tetapi, perlunya menciptakan format perimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik sebagai penopang stabilitas dan keamanan di kawasan, menuntut pembentukan ARF (Emmers, 2003). Analisa para ahli menyebutkan bahwa skema *balance of power* ARF menjaga agar Amerika Serikat masih leluasa bergerak di dalam, Cina dan Jepang tidak mendominasi, sedangkan ASEAN masih tetap berperan relevan (Suh et al, 2004). Lebih lanjut dikatakan Nicholas Tarling bahwa Cina tidak menginginkan Jepang mendominasi di Asia Tenggara sehingga mempersilahkan AS masuk dengan catatan, menggunakan "s*miling diplomacy"* (Tarling, 2006). Dalam konteks seperti keamanan ini, multilateralisme dalam ARF mempunyai tujuan jangka panjang bagi kelanjutan tatanan regional dan multipolarisme sistem internasional, terutama mengurangi kekakuan, anarkhi dan politik pengepungan yang pernah terjadi di era Perang Dingin melalui upaya diplomasi pencegahan.

Secara umum, dalam pandangan Michael Leifer, ARF menjadi strategi perluasan jaringan ASEAN dalam model kerjasama keamanan regional, menumbuhkan kebiasaan berdialog secara konstruktif untuk membahas berbagai isu politik dan keamanan regional, upaya pengembangan CBM *(Confidence Building Measure)* serta diplomasi pencegahan *(preventif diplomacy)* (Leifer, 1996). Prinsip ASEAN *Way* yang mengutamakan diskusi dan konsensus dalam proses pengambilan kebijakan, pun turut diadopsi ARF. ARF memang tidak dibentuk sebagai forum negoisasi konflik, tetapi dengan skema multilateralnya, berupaya mengikat negara-negara besar (*major power*) maupun *middle power* untuk bersama-sama mewujudkan hubungan keamanan yang positif. ARF didirikan bukan untuk menyelesaikan konflik tetapi mengelolanya. Peningkatan kepercayaan diri dan *trust* antar anggota ini penting untuk meningkatkan norma-norma perilaku dan hubungan yang lebih kooperatif. Pembangunan kepercayaan (CBM) yang menjadi tujuan penting ARF dilakukan melalui tiga langkah: melalui serangkaian pertemuan resmi tingkat menteri, melalui adopsi ASEAN *Way* dan yang ketiga ialah melalui peningkatan jumlah pertemuan *intersessional meeting* atau melalui diplomasi Track II (Severino, 2003). Langkah terakhir termasuk dalam kerjasama

operasional di area bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana (*Humanitarian Assistance and Disaster Relief /HADR*) (Archarya, 2009). Meskipun ARF kurang mampu menangani serangkaian isu keamanan tradisional, kemajuan ARF adalah dalam menangani ancaman keamanan non-tradisional baik melalui jalur pertama (tingkat menteri) ataukah jalur kedua (intersesi) untuk meningkatkan *Confidence Building Measures* dan *Security Building Measures*.

Kritik terhadap institusi ARF adalah karena ARF tidak efektif dan konkrit dalam menangani konflik keamanan di kawasan. Secara struktural, ARF bukan merupakan sebuah organisasi melainkan hanya sebuah forum multilateral tanpa sebuah mekanisme institusi yang formal seperti adanya kelembagaan, pusat kekuasaan, sekretariat, piagam dan lain sebagainya (Bakri Mat, 2009). Lebih lanjut dalam hubungan ASEAN dan ARF, norma penyelesaian konflik ASEAN Way juga dikritik. Narine (1997) misalnya mengatakan bahwa pendekatan yang dilakukan ASEAN melalui ASEAN way tidak sesuai konteks ARF dan Asia Pasifik karena keanggotaan lebih besar dan menyangkut kepentingan negara-negara besar. Konteks ARF memerlukan mekanisme penyelesaian konflik yang lebih kuat aturan-aturan hukumnya.

Kaidah pendekatan damai serta pembuatan kebijakan berdasarkan konsensus dianggap kurang efektif dalam menyelesaikan beberapa konflik di Asia Pasifik; seperti konflik di Semenanjung Korea, Cina-Taiwan, konflik Laut Cina Selatan dan sebagainya (Caballero-Anthony, 2002). Pada tahun 1994 misalnya, keengganan ARF untuk mendiskusikan isu Laut Cina Selatan karena penolakan Cina, mendapatkan kritik dari para *observer* sehingga menyebut ARF tak lebih dari sekedar "talk shop". Ditambah paska Krisis Asia, ARF dikritik banyak pihak dan disebutkan bahwa ARF sebenarnya hanyalah sebagai "talk shop" atau omong belaka saja sebab tidak mampu merespon perkembangan keamanan di Asia Pasifik paska jatuhnya perekonomian beberapa negara di Asia. Diskusi-diskusi di ARF tidak mencegah misalnya, okupasi Mischief Reef oleh Cina tahun 1995, atau mencegah tes senjata nuklir oleh India dan Pakistan tahun 1998.

Kepemimpinan ASEAN sebagai *driving force* ARF juga dikritik karena ASEAN terkesan lamban dan tidak mendorong perkembangan ARF dalam penyelesaian konflik. Namun begitu, kedudukan ASEAN dalam kepemimpinannya di ARF masih dipertahankan dan didukung oleh beberapa negara besar sebagai penyeimbang distribusi kekuatan dalam multipolaritas Asia Pasifik (Emmers, 2001), termasuk juga dalam merundingkan isu-isu di kawasan Asia Pasifik yang dapat mempengaruhi persepsi ancaman dan kepentingan negara

besar. AS dan Korea Selatan misalnya, memaksakan menggunakan ARF untuk mendorong dibicarakannya isu nuklir Korea Utara. Jika ASEAN tidak mengambil perannya dalam ARF, bisa jadi ARF menjadi kendaraan politik negara besar seperti AS.

Tidak hanya keamanan tradisional, ASEAN yang menjadi penggerak dalam ARF dituntut untuk mengatasi *human security* dan *non-traditional security*, memaksa ASEAN menyesuaikan pengaturan agenda keamanan dan kerjasama. Konsep dan praktik dalam *human security* bisa diinjeksi ke dalam mekanisme pengaturan kerjasama terutama misalnya penekanan kepada negara-negara anggota dalam penghargaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama Warga Negaranya.

Kesimpulan

ASEAN semakin menguatkan diri setelah serangkaian kritik yang ditujukan sejak konflik internalnya seperti pertikaian Malaysia dan Philipina, konflik Kamboja hingga krisis Asia 1997 mengemuka. Kekuatan ASEAN dalam perannya sebagai "komunitas keamanan" ialah upayanya mencegah konflik *intra-mural* dan penggunaan kekuatan bersenjata melalui diplomasi pencegahan dan pembangunan kepercayaan. Namun semakin meningkatnya ancaman transnasional baik bersifat tradisional dan non-tradisional menjadikan ASEAN membutuhkan mekanisme penyelesaian konflik yang lebih kuat untuk menangani serangkaian isu tersebut, termasuk bagaimana seluruh negara anggota bisa menaati cetak biru yang telah dihasilkan. ASEAN kemudian bertransformasi dan melebarkan keanggotaan salah satunya melalui ASEAN *Regional Forum* sebagai wujud multilateralisme mewadahi kepentingan dan sekaligus mengelola konflik yang terjadi yang melibatkan negara-negara besar di kawasan Asia Pasifik.

ASEAN yang dibentuk pada era Perang Dingin dan dalam keadaan dimana kekuatan regional belum ada yang memimpin, menjadi satu-satunya institusi yang kuat yang mampu mengisi kekosongan kekuatan paska Perang Dingin di Asia Tenggara. Meskipun dalam perkembangannya, ASEAN belum mampu menjadi institusi yang kuat dalam menangani konflik yang melibatkan negara-negara di luar kawasan serta belum mampu merespon kompleksitas isu keamanan.

Sentralitas ASEAN dalam ARF, penggunaan karakter ASEAN *Preventive Diplomacy* dan *Confidence Building Measures* (CBM), telah mendorong ARF menjadi forum dialog negara besar seperti AS, Cina, Jepang dan Rusia dan "mengikat" mereka dalam perundingan,

dengan mempercayakan ASEAN sebagai penengah dalam tarik menarik kepentingan dan pengaruh kekuatan-kekuatan besar. Meskipun begitu, tantangan sentralitas ASEAN di era multipolar semakin besar di tengah pusaran kepentingan, persaingan maupun kerjasama antar negara besar di kawasan jika ASEAN tidak mampu mengambil peranan. Di dalam ARF misalnya, ASEAN harus mampu tetap menjadi penggerak dan tidak termarginalisasi perannya dalam membahas isu-isu pilihan terutama menghadapi "paksaan" kecenderungan kepentingan negara besar seperti AS.

Mekanisme penyelesaian konflik di tingkatan ASEAN dan ARF harus ditingkatkan dalam konteks yuridis, untuk menguatkan peran institusi sehingga tidak hanya membuat isu dan konflik hanya "disapu di bawah karpet". Terutama ARF, mesti ditingkatkan perannya tidak hanya menjadi forum pengelola konflik dalam skema dialog, diplomasi pencegahan maupun pembangunan kepercayaan saja, namun mampu bertransformasi menjadi forum penyelesai konflik untuk mengurangi ketegangan dan memfasilitasi negoisasi dalam isu-isu keamanan penting regional. Terlebih penting adalah upaya untuk terus-menerus mengurangi ketidakpercayaan (*mistrust*) dan persepsi ancaman antar negara besar yang berimplikasi pada kestabilan keamanan regional, melalui peningkatan kerjasama semua aktor pemangku kebijakan masing-masing negara. Perubahan konsep keamanan di era globalisasi mensyaratkan multilateralisme dalam ASEAN dan ARF baik melalui jalur satu dan jalur dua harus semakin terintegrasi dalam mekanisme yang lebih *legal binding*. Prinsip *non-interference* ASEAN kemudian semakin usang dalam merespon perubahan konsep keamanan dalam cetak biru tiga komunitas ekonomi, politik dan keamanan, serta sosial budaya karena negara semakin dituntut untuk membuka diri terhadap norma-norma internasional dan penghargaan dan perlindungan kepada keamanan manusia lintas negara.

Referensi

Acharya, Amitav. 2009. Constructing a Security Community in Southeast Asia. London: Routledge.

Bakri Mat. 2009. Diplomasi Multilateral Dalam Forum Serantau ASEAN. Malaysia: Dawama Sdn. Bhd.

Bessho, K. 1999. Identities and Security in East Asia. Adelphi Paper 325. London: IISS.

Beukel, E. 2008. ASEAN and ARF in East Asia's Security Architecture: The Role of Norms and Powers. DIIS Report 4: 5

Caballero-Anthony, M. 2002. "Partnership for Peace in Asia: ASEAN, the ARF, and the United Nations" dlm Contemporary Southeast Asia, Desember, 24:3.

Emmers, Ralf. 2001."The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum". Contemporary Southeast Asia, Agustus, 23:2.

Emmers, Ralf. 2003. Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF. London: Routledge Curzon.

Leifer, M. 1996. The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security. Adelphi Paper 302. London: ISIS.

Nerine, Shaune. 1997. "ASEAN and the ARF: The limits of the ASEAN Way." Asian Survey 37 (10): 961-978.

Severino, R. C. 2003. Indonesia's Leadership Role in ASEAN. Dlm T. D. Nguyen dan F. J. Richter (ed.,). Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times hlm 177. Singapore: Times Edition.

Shambaugh, D. 1996. "China and Japan towards the Twenty-First Century: Rivals for Pre-eminence or Complex Interdependence?" in C. Howe (ed.) China and Japan: History, Trends, and Prospects. Oxford: Clarendon Press, pp83-97.

Suh, J.J., Peter J. Katzenstein and Allen Carlson. 2004. ed. Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Tarling, N. 2006. Regionalism In Southeast Asia. London: Routledge.

BAB VI

ASEAN dan Terorisme:
Antara Tantangan Domestik dan Tantangan Global

Shofwan Al Banna Choiruzzad

"...the pernicious effects of transnational crime, such as **terrorism**, illicit drug trafficking, arms smuggling, money laundering, traffic in persons and piracy on regional stability and development, the maintenance of the rule of law and the welfare of the region's peoples..."

ASEAN Declaration on Transnational Crime, Manila, 20 December 1997

"We denounce once again the use of terror, with its toll on human life and society, in many places around the world for whatever cause and in the name of whatever religious or ethnic aspiration. We deplore the tendency in some quarters to identify terrorism with particular religions or ethnic groups."

Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, Phnom Penh, Cambodia, 3 November 2002

Bagi negara-negara ASEAN, terorisme bukanlah hal yang baru. Saat ASEAN berdiri pada tahun 1967, negara-negara pendiri ASEAN sudah menghadapi gerakan-gerakan bersenjata yang memperjuangkan agenda politik mereka dengan menggunakan taktik terorisme, seperti pemberontakan Huk di Filipina, Partai Komunis Indonesia dan Darul

Islam/Tentara Islam Indonesia di Indonesia, Barisan Revolusi Nasional Melayu Pattani di Thailand serta Partai Komunis Malaya di Malaysia dan Singapura. Setelah ASEAN berdiri pun, konflik-konflik internal masih terus bertahan di negara-negara Asia Tenggara, seperti Gerakan Aceh Merdeka di Indonesia atau Moro National Liberation Front di Filipina.Taktik terorisme menjadi sesuatu yang lazim digunakan oleh kelompok-kelompok ini, meskipun kita juga tidak boleh lupa bahwa kelompok-kelompok ini juga seringkali muncul akibat represi yang dilakukan oleh Pemerintah (yang oleh gerakan-gerakan ini juga dikecam sebagai teror oleh negara). Banyak di antara konflik-konflik tersebut berakar dari ketidakpuasan domestik yang diciptakan oleh pembangunan yang dirasakan tidak adil, yang kemudian ditambah dengan persaingan ideologis dalam konteks persaingan pengaruh antara Blok Barat dan Blok Timur.

Selepas Perang Dingin, wacana terorisme di ASEAN masuk dalam bingkai "kejahatan transnasional" (*Transnational Crime*).Bingkai ini memberikan perhatian pada ancaman-ancaman keamanan nontradisional seperti penyelundupan narkotika dan penyelundupan manusia sebagai perhatian utama. Evolusi pandangan dan kebijakan tentang terorisme berlanjut lagi seiring dengan perubahan global yang membuat terorisme dianggap sebagai tema utama dalam kebijakan luar negeri sang Adidaya Amerika Serikat. Peristiwa runtuhnya menara WTC di New York pada 11 September 2001 menjadi titik balik bagi politik global dan memberikan dampak besar bagi negara-negara di Asia Tenggara dalam memandang dan menanggulangi terorisme.

Tulisan ini ditujukan untuk menjadi pengantar bagi para pembaca yang ingin memahami dan kemudian mempelajari lebih lanjut tentang ASEAN, terorisme, dan penanggulangan terorisme dalam kerangka ASEAN.Sebagai sebuah pengantar, tulisan ini ingin memberikan gambaran umum tentang perkembangan pandangan dan kebijakan ASEAN terhadap isu terorisme yang secara umum dapat dibagi menjadi tiga periode: (1) Periode Perang Dingin; (2) Periode Pasca Perang Dingin; dan (3) Periode Pasca 11 September 2001. Di masing-masing periode, kita akan melihat pandangan ASEAN dan negara-negara ASEAN tentang terorisme dan upaya penanggulangan terorisme di tingkat ASEAN. Bagian akhir dari tulisan ini kemudian memberikan refleksi singkat mengenai masa depan penganggulangan terorisme di ASEAN setelah Perang Global Melawan Terorisme tidak lagi menjadi wacana utama dalam politik internasional.

Rumitnya Mendefinisikan Terorisme

Terorisme adalah istilah yang sangat sering digunakan oleh berbagai pihak, namun sampai hari ini tidak ada definisi baku yang diterima oleh semua orang.Nelson Mandela, yang dilihat sebagai inspirasi bagi banyak orang di seluruh dunia, pernah dimasukkan di dalam daftar teroris karena aktivitas perlawanannya terhadap rezim apartheid di Afrika Selatan.Noam Chomsky (2003) mencatat bahwa *African National Congress* (ANC) yang dipimpin oleh Mandela disebut sebagai salah satu dari "*more notorious terrorist group*" di Afrika dalam sebuah laporan Pentagon padatahun 1988.Chomsky menggunakan ilustrasi tersebut untuk menggambarkan betapa problematiknya definisi terorisme yang digunakan oleh Amerika Serikat, yaitu *"Calculated use of violence or threat of violence to attain goals that are political, religious or ideological in nature...through intimidation, coercion or instilling fear"* (TRADOC Pamphlet No. 525-37, 1984).

Definisi "terorisme" yang digunakan oleh Amerika Serikat juga berkembang setelah peristiwa 11 September, meskipun tidak merubah elemen dalam definisi sebelumnya (*penggunaan kekerasan yang direncanakan/diperhitungkan*serta*memiliki motivasi politis*).*National Security Strategy of the United States* secara sederhana mendefinisikan sang musuh (terorisme) sebagai "premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents" ("kekerasan terhadap orang-orang tidak berdosa yang terencana dan memilikimotivasipolitik").*National Strategy for Combating Terrorism* mengganti istilah *innocents* (orang-orang tidak berdosa) dalam *National Security Strategy* dengan istilah *noncombatant* (non-kombatan, sipil yang tidak terlibat peperangan) serta menambahkan "…by subnational groups or clandestine agents" ("...oleh kelompok-kelompok subnasional atau agen-agen yang bergerak di bawahtanah) (*National Security Strategy of the United States of America*, 2002).

Definisi dalam *National Strategy for Combating Terrorism* Amerika Serikat tersebutseringkali dikritik karena menyebutkan bahwa tindakan terorisme dilakukan oleh kelompok oleh "kelompok-kelompok subnasional atau agen-agen yang bergerak di bawah tanah" sehingga mengeluarkan tindakan teroristik dari negara dari definisme terorisme. Bias negara ini sebenarnya sudah muncul sejak upaya mendefinisikan terorisme dalam perjanjian internasional pertama kali dilakukan, yaitu dalam *Geneva Convention on the Prevention and Punishment of Terrorism* yang diadopsi pada tanggal 16 November 1937 (Gioia, 2006). Konvensi yang diinisiasi oleh Liga Bangsa-Bangsa tersebut dilahirkan sebagai respon atas pembunuhan terhadap Raja Yugoslavia dan Menteri Luar Negeri Perancis pada 9 Oktober 1934(Gioia, 2006).Konvensitersebutmendefinisikan 'tindakan terorisme' (*'acts of terrorism'*)

sebagai "*criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or groups of persons, or the general public*"(Gioia, 2006).

Seperti yang disampaikan oleh Chomsky melalui contoh ANC-nya Nelson Mandela, definisi tersebut sangat luas sehingga penetapan apakah sebuah tindakan itu terorisme atau bukan terorisme sangat berkaitan dengan siapa yang menentukan. Shannon E. French membandingkan bahwa apa yang dilukiskan sebagai kepahlawanan oleh sebuah film Amerika Serikat (seorang wanita Amerika Serikat meledakkan granat dan membunuh dirinya sendiri untuk membebaskan kawan-kawannya dari tahanan Jepang) sebenarnya sama dengan yang dilakukan oleh para pembom bunuh diri di Afghanistan atau Irak. Bedanya, yang satu disebut sebagai sesuatu yang mulia, sementara yang satudisebutsebagaikejahatan (French, 2003). Di dalam PBB, perdebatan mengenai apakah sebuah tindakan dikecam sebagai terorisme atau tindakan yang sah untuk mewujudkan "*the right to self-determination, freedom, and independence, as derived from the Charter of the United Nations, of people forcibly deprived of that right..., particularly peoples under colonial and racist regimes and foreign occupation*" terus mengemuka, mulai dari kasus Afrika Selatan pada akhir 1980-an (di mana Amerika Serikat dan Israel mendukung rezim Apartheid) dan konflik Palestina-Israel (di mana Amerika Serikatmendukung Israel) (Chomsky, 2003).

Kerumitan ini membuat bahkan PBB pun cenderung menghindari untuk membuat satu definisi baku tentang terorisme.Yang dilakukan oleh PBB melalui berbagai perjanjian spesifik adalah memberikan batasan khusus untuk tidak kejahatan yang spesifik yang bisa disebut sebagai terorisme (penyanderaan, pemboman, penyerangan terhadap *Internationally Protected Persons*, dan lain sebagainya).Pendekatan tersebut dikenal sebagai pendekatan "sektoral" (*sectoral approach*) (Gioia, 2006). PBB mengikutipendekatan "sektoral" yang dilakukan oleh organisasi-organisasi di bawah PBB yang sudah menggunakan pendekatan ini sebelumnya, seperti International Civil Aviation Organization (ICAO) yang berhasil menyepakati beberapa perjanjian internasional yang berkaitan dengan terorisme (dengan mendefinisikan kejahatan secara spesifik di tiap jenis tindakan), seperti *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft,* yang ditandantangani di Den Haag pada tanggal 16 Desember 1970dan *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*, dikenal sebagai Konvensi Montreal, yang ditandatangani pada tanggal 23 September 1971.

ASEAN sendiri tidak membuat satu definisi baku tentang terorisme, namun secara umum menyatakan bahwa pengertian "tindak kejahatan terorisme" merujuk pada segala tindakan pelanggaran yang telah didefinisikan oleh berbagai konvensiinternasional yang meliputi (ASEAN Convention on Counter-Terrorism, 2007):

a. *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970;*
b. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, concluded at Montreal on 23 September 1971;*
c. *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, adopted in New York on 14 December 1973;*
d. *International Convention Against the Taking of Hostages, adopted in New York on 17 December 1979;*
e. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted in Vienna on 26 October 1979;*
f. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988;*
g. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988;*
h. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988;*
i. *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted in New York on 15 December 1997;*
j. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted in New York on 9 December 1999;*
k. *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted in New York on 13 April 2005;*
l. *Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, done at Vienna on 8 July 2005;*
m. *Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, done at London on 14 October 2005;*

n. *Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at London on 14 October 2005.*

Sulitnya mendefiniskan terorisme ini menggambarkan betapa istilah "terorisme" ini bersifat politis, sehingga pemaknaannya pun sangat dipengaruhi oleh konteks politik, baik lokal maupun global. Jika kita melihat evolusi pandangan ASEAN tentang terorisme, kita dapat membaginya menjadi tiga periode: (1) periode Perang Dingin; (2) Periode Pasca Perang Dingin; (3) Periode Perang Global Melawan Terorisme.

Perang Dingin: Terorisme Sebagai Urusan Domestik

Sebagai sebuah kawasan yang terdiri dari negara-negara yang pernah berada di bawah kolonialisme asing (kecuali Thailand, yang waktu itu menjadi buffer antara koloni Inggris dengan koloni Perancis), Asia Tenggara dihuni oleh negara-negara yang sangat mementingkan kedaulatan dan prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing (*non-interference*). Saat ASEAN berdiri, nilai kedaulatan dan *non-interference* ini pun menjadi norma atau prinsip yang melandasi interaksi di antara negara-negara anggota ASEAN. Hal inilah yang memunculkan istilah *"The ASEAN Way,"* yang menggambarkan bahwa jika ada permasalahan yang berpotensi menciptakan tindakan saling mencampuri urusan masing-masing negara, negara-negara ASEAN cenderung tidak membahas masalah sensitif tersebut ("*swept under the carpet*"). Prinsip "*non-interference*" ini tetap bertahan mulai dari sejak didirikannya ASEAN oleh lima negara hingga setelah ASEAN berkembangmenjadisepuluhnegara (Ramcharan, 2000).

Sebagai negara-negara yang merdeka dari penjajahan, pembangunan identitas nasional menjadi pekerjaan yang tidak sederhana bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara.Dalam konteks inilah, muncul pemberontakan-pemberontakan berbasis etnis atau identitas agama yang menggambarkan kontestasi identitas nasional.[5]

[5]Mengenai kontestasi antara identitas etnis dan atau agama dengan identitas nasional (hingga setelah Perang Dingin), sila lihat Edward Aspinall dan Mark T. Berger, "The Break-up of Indonesia? Nationalisms after Decolonisation and the Limits of the Nation-state in Post-Cold War Southeast Asia," *Third World Quarterly*, Vol. 22, Issue. 6, (2001), halaman 1003-1024, atau Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, Issue 4, (2001), halaman 241-269.

Perang Dingin juga memberikan pengaruh besar.Sampai Perang Dingin berakhir, anggota ASEAN adalah negara-negara yang cenderung berseberangan dengan Blok Komunis.Baru setelah Perang Dingin berakhir, negara-negara yang memiliki kedekatan dengan Blok Komunis seperti Kamboja, Myanmar, Laos dan Vietnam bergabung dengan ASEAN.Banyak konflik diAsia Tenggara juga disebabkan oleh kontestasi ideologi, yang juga berkaitan dengan perebutan pengaruh dalam Perang Dingin. Selain pemberontakan etnis atau agama, lima negara yang mendirikan ASEAN semuanya pernah mengalami pemberontakan komunis.

Tabel 3.

Pemberontakan Bersenjata di Asia Tenggara sejak 1945

Negara	**Gerakan Pemberontak**
Brunei Darussalam	Partai Rakyat Brunei (1962)
Kamboja	Khmer Rouge (Khmer Merah) (1970-75) Khmer Rouge/Khmer People's National Liberation Front/Moulinaka (1979-1992)
Indonesia	PKI (1948) Darul Islam (1946-1962) PRRI/Permesta (1958-1961) Organisasi Papua Merdeka (1963-) Partai Komunis Indonesia (1965) Gerakan Aceh Merdeka (1976-2005) Fretilin (1976-1999)
Malaysia	Communist Party of Malaya (1948-1989)
Filipina	Huk Communist Rebellion (1946-1954) New People's Army (1969-) Moro National Liberation Front (1972-1996) Moro Islamic Liberation Front (1982-) Abu Sayyaf Group (1993 -)
Singapura	Communist Party of Malaya (1948-1989)
Thailand	Barisan Revolusi Nasional Melayu Pattani (1960-) Communist Party of Thailand (1965-)

	Pattani United Liberation Organization (1968-) Barisan Nasional Pembebasan Pattani (1971-)
Vietnam	The National Front for the Liberation of South Vietnam (NLF) (1958 -1975) Le Front Unifie de Liberation des Races Opprimees (FULRO) (1964-1975) Le Mouvement pour l'Autonomie des Hauts-Plateaux (1961-75)
Laos	Pathet Lao (1951-75) Le Ligue de Resistance Meo (1964-75)
Myanmar	Communist Party of Burma (1948-) Sekitar 24 perlawanan bersenjata yang berdasarkan etnis/suku (1948-)

Sumber: Andrew H Tan (eds.), *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia*, 2007 (dalam Tatik S. Hafidz, 2009)

Di dalam konflik-konflik internal ini, taktik terorisme seperti penculikan seringkali digunakan oleh masing-masing pihak.Meskipun demikian, karena konflik-konflik tersebut berakar dari ketidakpuasan internal, ditambah lagi dengan kuatnya prinsip non-interference, terorisme dilihat di dalam lensa domestik, yaitu bagaimana melindungi integritas wilayah kedaulatan negara masing-masing.Pandangan bahwa terorisme harus dilihat dari perspektif yang lebih luas yang bersifat internasional atau transnasional mulai muncul ketika Perang Dingin berakhir dengan dibubarkannya Uni Soviet pada bulan Desember 1991.

Pasca Perang Dingin: Terorisme sebagai Kejahatan Transnasional

> "...the pernicious effects of transnational crime, such as terrorism, illicit drug trafficking, arms smuggling, money laundering, traffic in persons and piracy on regional stability and development, the maintenance of the rule of law and the welfare of the region's peoples..."
>
> **ASEAN Declaration on Transnational Crime, Manila, 20 December 1997**

Seiring dengan perubahan dalam struktur politik internasional, muncul pula cara pandang yang baru tentang konsep ancaman. Sebagai contoh, di awal 1990-an muncullah konsep 'keamanan manusia' yang gagasan dasarnya adalah meletakkanmanusiasebagai '*referent object*' yang harusdiutamakanuntukdilindungi (Shani, Sato, and Pasha, 2002).Konsep 'keamananmanusia' ini kemudian meluaskan cakupan analisa dan kebijakan tentang keamanan dalam berbagai arah.Persoalan keamanan tidak lagi hanya keamanan negara, namun juga

“turun ke bawah ke individu atau kelompok, ke atas ke institusi internasional, ke bawah ke pemerintah daerah, ke samping ke lembaga swadaya masyarakat, opini publik, media, dan kekuatan pasar atau alam.”Yang dilihat sebagai persoalan keamanan tidak lagi hanya keamanan militer (ancaman terhadap integritas wilayah) namun juga keamanan politik, ekonomi, sosialdanlingkungan (Rothschild, 2005).

Salah satu dampak dari meluasnya cakupan keamanan ini adalah munculnya identifikasi terhadap ancaman-ancaman yang baru yang tidak bersifat tradisional (ancaman militer), yang salah satunya dikenal sebagai “*transnational crime*.”Jika kita melihat sejarah, sebenarnya kejahatan transnasional seperti perdagangan ilegal narkotika dan obat-obatan terlarang sudah lama menjadi masalah di Asia Tenggara (McCoy, Read, and Adams, 1972).Meskipundemikian, baru pada pertengahan tahun 1990-an negara-negara anggota ASEAN membicarakannya dengan perspektif keamanan. Seperti yang dipaparkanoleh Ralf Emmers (2003), terjadi ‘sekuritisasi’ terhadap ‘kejahatan transnasional’ di level ASEANpadapertengahan 1990-antersebut. Pergeseran dalam sistem politik internasional pasca Perang Dingin memunculkan cara pandang baru terhadap keamanan, yang kemudian mendorong sekuritisasi pada ‘kejahatan transnasional.’ Terorisme pun dilihat dalam kerangka ‘kejahatan transnasional’ tersebut.

Hasil dari proses sekuritisasi yang dimulai pada pertengahan 1990-an tersebut adalah disepakatinya Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Transnasional (ASEAN Declaration on Transnational Crime), yang disepakati di Manila pada tanggal 20 Desember1997 (ASEAN Declaration on Transnational Crime, 2007).Di dalamdokumen tersebut, “terorisme” disebut sebagai salah salah satu bentuk kejahatan transnasional, bersama dengan perdagangan ilegal narkotika dan obat-obatan terlarang, penyelundupan senjata, pencucian uang, penyelundupan manusia dan perompakan yang dianggap dapat memberikan dampak buruk pada stabilitas dan pembangunan regional, penegakan hukum, dan kesejahteraan masyarakat di kawasan ASEAN (“*Concerned about the pernicious effects of transnational crime, such as terrorism, illicit drug trafficking, arms smuggling, money laundering, traffic in persons and piracy on regional stability and development, the maintenance of the rule of law and the welfare of the region’s peoples*”)(ASEAN Declaration on Transnational Crime, 2007).

Hampir setahun kemudian, juga di Manila, disepakatilah *Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime* yang merupakan hasil dari *Asia Regional Ministerial Meeting on Transnational Crime*, yang diinisiasi oleh Pusat PBB untuk Pencegahan

Kejahatan Internasional (*United Nations Centre for International Crime Prevention*).Dalam dokumen yang disepakati pada 25 Maret 1998 ini juga menyebutkan terorisme sebagai salah satu jenis kejahatan transnasional.

Dalam dokumen Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Transnasional, terorisme disebut paling awal. Pada dokumen *Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime,* terorisme disebut setelah 'organized crime' dan perdagangan ilegal narkotikadanobat-obatanterlarang (*Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime*, 1998). Dengandemikian, secara umum kita dapat melihat bahwa urutan penyebutan tersebut tidak dapat menjadi indikator ukuran prioritas masalah bagi ASEAN.Meskipun disebut pertama kali, terorisme belum mendapatkan perhatian yang khusus.Jika kita melihat dokumen yang menindaklanjuti Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Transnasional, yaitu *ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*, paragraf-paragraf pembukaannya lebih banyak berfokus pada masalah perdagangan ilegal narkotikadanobat-obatanterlarang(ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime, 1999).

Berdasarkan pembahasan tersebut, kita dapat melihat bahwa pada masa pasca Perang Dingin, terorisme mulai dilihat sebagai permasalahan yang melintasi batas negara, namun masih dilihat di dalam kerangka 'kejahatan transnasional' dan belum mendapat perhatian khusus. Hal tersebut berubah seiring runtuhnya *World Trade Center* di New York, 11 September 2001.

Setelah 11 September: Perang Global Melawan Terorisme dan Dilema Front Kedua

> "*The post-cold war era—let us call it that for want of any better term—began with the collapse of one structure, the Berlin Wall on November 9, 1989, and ended with a collapse of another, the World Trade Center's twin towers on September 11, 2001…from the moment they did happen, everyone acknowledged that everything had changed*."
>
> **John Lewis Gaddis, 2001**

Seperti telah kita semua ketahui, Amerika Serikat merespon peristiwa tersebut dengan keras.Pada sore hari setelah serangan tersebut, Presiden George W. Bush (2001) segeramendeklarasikan "perangmelawanterorisme".Untuk pertama kalinya, Amerika Serikat mendapatkan serangan di tanahnya sendiri.Terorisme menjadi prioritas utama dalam politik luar negerinya.Amerika Serikat memburu Al Qaeda, yang dianggap bertanggung jawab atas

serangan tersebut, dan semua yang mendukungnya ke seluruh dunia. Dunia dibelah menjadi dua: "*with us or with the terrorist.*"

Asia Tenggara juga menjadi tempat yang menjadi medan "Perang Global Melawan Terorisme." Pada tanggal 15 Februari 2002, Presiden Bush mengatakan bahwa Asia Tenggara adalah "Front Kedua" setelah Timur Tengah.Washington mengklaim bahwa ada kaitan erat berupa jejaring pendanaan, operasional, persenjataan, dan rekrutmen yang menghubungkan Al-Qaeda dengan kelompok samar yang disebut Jamaah Islamiyah. *National Strategy for Combating Terrorism* menyoroti hubungan jejaring antara Al-Qaeda dengan berbagai organisasi "teroris" di Asia Tenggara (National Strategy for Combating Terrorism, 2003).Dokumeninisecara khusus memberikan perhatian pada tiga organisasi "teroris": Al-Qaeda, Jemaah Islamiyah, dan Abu Sayyaf.

Dokumen penting lain, *The 9/11 Commission Report* menyatakan bahwa Al-Qaeda telah membangun hubungan dengan kelompok-kelompok "ekstremis" di beberapa negara ASEAN seperti Myanmar, Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Berkaitan dengan peristiwa 11 September, laporan ini juga menyebutkan bahwa Asia Tenggara adalah salah satu tempat penting untuk mempersiapkan serangan kemenarakembartersebut.

Secara umum, para pengamat melihat adanya konsensus di dalam pemerintahan Amerika Serikat (pada masa pemerintahan Bush Jr.) yang mengklaim bahwa ada organisasi yang berafiliasi dengan Al-Qaeda di Asia Tenggara, Jemaah Islamiyah, dengan kekuatan yang besar dan canggih, dengan jejaring yang meliputi Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Filipina (Christoffersen, 2002). Meskipundemikian, mereka juga mengatakan bahwa tidak semua kelompok militan di Asia Tenggara adalah sel-sel Al-Qaeda, dan bukti-bukti mengenai keterkaitan antara Al-Qaeda dan kelompok-kelompok tersebutseringkali kaburdantidakjelas.

Menghadapi keadaan tersebut, negara-negara ASEAN menghadapi dilema. Negara-negara ASEAN, terutama yang memiliki penduduk mayoritas muslim atau memiliki penduduk muslim yang signifikan, terjebak di antara tekanan global dari sang adidaya Amerika Serikat dan kerumitan politik dalam negerinya. David Capie menggambarkan kerumitan yang dihadapi negara-negara itu dengan "*between a hegemon and a hard place*" (Capie, 2004)

Persepsi negara-negara anggota ASEAN pun juga beragam.Di Filipina dan Thailand, Perang Global Melawan Terorisme memberikan kesempatan untuk menekan insurgensi yang meningkat di wilayah selatan. Di Filipina, Manila bahkan mengundang keterlibatan Amerika

Serikat dalam upaya memerangi kelompok-kelompok perlawanan di Mindanao dan Sulu. Bagi Singapura, Islamisme militan dianggap sebagai ancaman utama nasional dan kawasan. Sementara itu, Brunei Darussalam, Indonesia, dan Malaysia cenderung mengkhawatirkan pengaitan terorisme dengan Islam.Negara-negara Kamboja, Laos, Myanmar, dan Viet Nam memiliki resiko terorisme yang kecil, sehingga hanya memberikan sikap normatif saja (Hafidz, 2009).

Merespon peristiwa 11 September 2001, ASEAN menyepakati Deklarasi ASEAN tentang Aksi Bersama untuk Menanggulangi Terorisme pada tanggal 5 November 2001 di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam.Dalam deklarasi tersebut, negara-negara ASEAN mengutuk peristiwa serangan teror di New York, Washington, dan Pennsylvania tersebut dengan keras dan menyebutnya sebagai "serangan kepada kemanusiaan dan seranganpadakitasemua."(ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, 2001)Deklarasitersebutjuga menyampaikan belasungkawa kepada pemerintah AS dan para korban.

Dokumen ini juga dengan tegas menempatkan terorisme sebagai ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia yang memerlukan kerja sama internasional ("*acts of terrorism in all its forms and manifestations, committed wherever, whenever and by whomsoever, as a profound threat to international peace and security which require concerted action to protect and defend all peoples and the peace and security of the world*").Namun, menarikuntukmencermati bahwa ASEAN menekankan pentingnya untuk menolak upaya mengaitkan terorisme dengan agama atau ras tertentu. Selain itu, deklarasi tersebut juga menekankan pentingnya multilateralisme, yaitu bahwa upaya penanggulangan terorisme harus sesuaidenganmekanisme PBB (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, 2001).

Setelah deklarasi tersebut, negara-negara ASEAN berupaya membangun kerja sama di antara negara-negara anggota ASEAN maupun dengan negara di luar ASEAN untuk menanggulangi terorisme. Peristiwa Bom Bali, 12 Oktober 2002, membuat momentum untuk memerangi terorisme semakin menguat.Upaya ini ditandai dengan disepakatinyabanyakdeklarasibersama(ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, 2001):

1. *ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 1 August 2002.*

2. *Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, Phnom Penh, Cambodia, 3 November 2002.*
3. *Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues, 6th ASEAN-China Summit, Phnom Penh, Cambodia, 4 November 2002.*
4. *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism, 14th ASEAN-EU Ministerial Meeting, Brussels, Belgium, 27 January 2003.*
5. *ASEAN-India Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Bali, Indonesia, 8 October 2003.*
6. *MoU between the Governments of Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Issues, Bangkok, Thailand, 10 January 2004.*
7. *ASEAN-Australia Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Jakarta, Indonesia, 1 July 2004.*
8. *ASEAN-Russian Federation Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Jakarta, Indonesia, 2 July 2004.*
9. *ASEAN-Japan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Vientiane, Lao PDR, 30 November 2004.*
10. *ASEAN-Republic of Korea Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Vientiane, Lao PDR, 27 July 2005.*
11. *ASEAN-New Zealand Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Vientiane, Lao PDR, 29 July 2005.*
12. *ASEAN-Pakistan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Vientiane, Lao PDR, 29 July 2005.*
13. *ASEAN-Canada Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Kuala Lumpur, Malaysia, 28 July 2006.*

Upaya untuk membuat kerja sama yang lebih mengikat akhirnya terwujud dengan disepakatinya*ASEAN Convention on Counter-Terrorism* (ACCT) di Cebu, Filipina, pada tanggal 13 Januari 2007. Seperti yang telah dibahas di bagian awal, dokumen ini tidak mendefiniskan terorisme, namun merujuk kepada "*offences of terrorism*" yang tercakup dalam berbagai perjanjian internasional yang telah ada di dalam PBB maupun badan khusus PBB.Dokumen ini juga menegaskan penekanan ASEAN pada multilateralisme.Yang menarik, Tatik Hafidz menyebutkan bahwa ASEAN menambahkan salah satu aspek penting dalam khazanah global penanggulangan terorisme, yaitu aspek rehabilitatif (selain aspek

preventifdansupresif) (Hafidz, 2009.Kerjasamatersebut kemudian dirinci lagi di dalam ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism yang disepakati di Nay Pyi Taw, Myanmar, 30 Juni 2009.

Penutup

Seiring dengan laju Globalisasi, batas antara "yang lokal" atau "yang domestik" dengan "yang global" (atau bahkan "yang regional") menjadi semakin kabur. Pembahasan singkat dalam artikel ini menggambarkan bagaimana sebuah permasalahan yang tadinya dianggap bersifat lokal mengalami "transnasionalisasi" seiring dengan pengenalan wacana internasional seperti "kejahatan transnasional" dan "Perang Global Melawan Terorisme." Di banyak kasus, seperti di Poso atau di Filipina Selatan, konflik "yang lokal" kemudian bertindihan dengan "yang global," memunculkan kerumitan yang sulit untuk diurai.

Kita tidak dapat memungkiri bahwa konseptualisasi terorisme dan kerja sama penanggulangannya di ASEAN sangat dipengaruhi oleh peran Amerika Serikat ("yang global"). Setelah Perang Global Melawan Terorisme tidak lagi menjadi prioritas utama kebijakan luar negeri Amerika Serikat, bagaimana ASEAN memandang terorisme? Apakah terorisme akan kembali menjadi "isu domestik" atau kerja sama kontra terorisme ASEAN akan terus berkembang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menggelitik para peneliti dan pengamat untuk terus melihat perkembangan kerja sama penanggulangan terorisme di ASEAN.

Referensi

Aspinall, Edward dan Mark T. Berger, "The Break-up of Indonesia? Nationalisms after Decolonisation and the Limits of the Nation-state in Post-Cold War Southeast Asia," *Third World Quarterly*, Vol. 22, Issue. 6, (2001).

Capie, David, "Between a Hegemon and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asian-US relations," *The Pacific Review*, Vol. 17, No 2, (Juni 2004).

Chalk, Peter, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, Issue 4, (2001).

Christoffersen, Gaye, "The War on Terrorism in Southeast Asia: Searching for Partners, Delimiting Targets," *Strategic Insights*, Volume 1, Issue 1, (2002).

Emmers, Ralf, "ASEAN and the Securitization of Transnational Crime in Southeast Asia," *The Pacific Review* Vol. 1, No. 63, (2003).

Hafidz, Tatik S., "A Long Row to Hoe: an Assesment of ASEAN Cooperation on Counter Terrorism," *Center for South East Asian Studies*, Kyoto University, 2009.

McCoy, Alfred W., Cathleen B. Read, dan Leonard Palmer Adams, *The Politics of Heroin in Southeast Asia*, (New York: Harper & Row, 1972).

Ramcharan, Robin, "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1 (April 2000).

Rothschild, Emma, "What is Security," *Daedalus*, Vol. 124 No. 3, 1995.

Shani, Giorgio, Makoto Sato, Mustapha Kamal Pasha (eds), *Protecting Human Security in a Post 9/11 World: Critical and Global Insights*. (New York: Palgrave McMillan, 2008).

Security Cooperation Division, *ASEAN Political-Security Department, ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2012).

Sterba (ed.), James P., *Terrorism and International Justice,* (New York: Oxford University Press).

Nesi, Guiseppe (ed.), *International Cooperation in Counter-Terrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*, (Hampshire and Burlington: Ashgate, 2006)

Talbott, Strobe, dan Nayan Chanda (eds.), *The Age of Terror: America and The World after September 11* (New York: Basic Books and Yale Center for the Study of Globalization, 2001).

ASEAN Convention on Counter-Terrorism, Cebu, Filipina, 13 Januari 2007.

ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 5 November 2001.

ASEAN Declaration on Transnational Crime, Manila, 20 Desember 1997.

ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime, Yangon, Myanmar, 23 Juni 1999.

Bush, George W., Pernyataan Presiden kepada Bangsa Amerika, 11 September 2001 (*Statement by the President in His Address to the Nation*, 11 September 2001).

Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime, Manila, 25 Maret 1998.

The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 911 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.*

The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2002.

The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, 2003.

BAB VII

Konstruksi Ekonomi (Politik) ASEAN dan Tantangan Perluasan

Pamungkas A. Dewanto

Tidak seperti halnya artikel yang ditulis para ekonom atau lembar fakta (*fact sheet*) yang dikeluarkan oleh institusi donor internasional, artikel ini membahas konstruksi ekonomi secara idealistik, memberikan gambaran mengenai landasan kerjasama ekonomi yang melatarbelakangi ASEAN. Landasan kerjasama ini pada prinsipnya tumbuh dari wacana politik yang berkembang mewarnai hubungan antar negara-negara di Asia Tenggara. Oleh karenanya, tulisan ini tidak banyak mengulas data-data kuantitatif dalam memahami proses regionalisme yang secara khusus dialami oleh Asia Tenggara, melainkan ulasan konteks sejarah dan intersubjektivitas kognitif diantara negara-negara serta interaksinya dengan negara-negara adidaya lainnya.

Sebelum masuk ke dalam inti diskusi, bagian ini mengawali bahasan dengan melontarkan pertanyaan mendasar atas dimanakah ASEAN sebaiknya diletakkan dalam politik internasional? Pertanyaan ini juga mengajak kita untuk mencermati pertanyaan klasik apakah ASEAN termasuk dalam regionalisasi atau regionalisme? Jawaban dari dua terminologi ini sekaligus membedakan dari sudut pandang manakah suatu organisasi regional dipandang? Dalam literatur ekonomi politik, regionalisasi menyangkut situasi mekanisme pasar,

keterhubungan ekonomi, termasuk perdagangan, investasi, lalu-lintas barang serta proses produksi yang bergerak secara intensif dalam satu wilayah tertentu, dalam hal ini kawasan. Namun regionalisme merupakan konstruksi yang tidak natural. Regionalisme juga memiliki karaktek dorongan pemerintah yang kuat atau, '*governments are on the driver's seat*'. Percepatan ekonomi menjadi salah satu eksternalitas, namun tujuan utamanya adalah membangun legitimasi negara anggotanya. Kerap kali, oleh neorealis dan neoliberal institusionalis, regionalisme dipandang memerlukan satu hegemon. Dalam konsep ini, seperti misalnya perilaku mengekor (*bandwagoning*) (Kang, 2003/04), diperlukan konfigurasi antara negara kuat dan berkembang. Namun yang terjadi dengan ASEAN cukup unik, mengingat tidak satupun negara ASEAN tergolong negara yang muncul sebagai pemimpin di kawasan. Ini juga yang mengajak kita melihat ASEAN lebih mendalam.

Literatur studi Asia Tenggara cenderung menempatkan ASEAN dalam kerangka regionalisme yang banyak diilhami oleh pembentukan Uni Eropa (UE), atau regionalisme dengan napas institusionalistik (lihat kajian Jetschke & Ruland, 2009; Jetschke, 2009). Grup akademisi ini berkembang seiring dengan pembentukan *European Coal and Steel Community* (ECSC) di tahun 1951 hingga evolusi institusional menjadi European Economic Community (EEC). Namun demikian pernyataan menarik terlontar dari Peter J. Katzenstein bahwa tidak ada model tertentu dalam mendefinisikan regionalisme, khususnya di Asia (Katzenstein, 1997). Salah satu diskusi bahkan lebih mencermati ASEAN, sebagai bagian dari Asia, tidak memiliki satu pandangan yang terintegrasi (Acharya, 2010). Di sisi lain, regionalisme non-Barat lebih kental dengan suasana prinsip non-intervensionis (*non-intervention*) dan saling menghargai kedaulatan (*mutual respect of sovereignty*). Bahkan guru neofungsionalis, Ernst B. Haas juga menyatakan bahwa gejala integrasi seperti halnya EEC tidak diketemukan dalam regionalisme non-Barat lain yang dengan demikian juga mengungkapkan bahwa model EEC tidak dapat ditransfer ke dalam konteks regional yang lainnya (*no universal 'law of integration'*) (Haas, 1961).

Dalam mencermati perkembangan sejarah institusional ASEAN secara ekonomi, artikel ini akan memberikan bahasan sejarah yang tidak bisa dilepaskan dari konteks politik pembentukan ASEAN. Bab ini berpendapat bahwa pembangunan ASEAN berjalan secara beriringan, baik dalam kerangka regionalisme fungsional dan juga normatif, hanya saja pembangunan regionalisme fungsional terjadi pada era pasca-1990an dimana faktor-faktor eksternal menjadi pendorong utama. Sedangkan pembangunan regionalisme normatif ASEAN merupakan embrio yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah lahirnya ASEAN sendiri. Dua

kerangka ini akan digunakan dalam pembahasan tulisan ini kedepan.

Tulisan ini membagi bahasan menjadi dua bagian utama. Bagian pertama akan membahas evolusi ASEAN dari konstruksi politis menjadi ekonomi. Bagian ini akan membahas pembentukan ASEAN sebagai sebuah komunitas untuk merespon dinamika keamanan kawasan, hingga perubahan "peta kawasan" yang terjadi setelah usainya perang dingin yang membuka keran berbeloknya ASEAN menjadi rezim ekonomi. Bagian kedua membahas tantangan perluasan ASEAN, mulai dari kritik terhadap institusi hingga kemunculan perkembangan mutakhir dalam regionalisme di Asia Tenggara.

Evolusi ASEAN: Dari Praktik Politik Menuju Ekonomi

Ide Awal dan Perjalanan Menuju Perang Dingin

ASEAN dalam periode awal Perang Dingin diwarnai dengan perang lokal, seperti halnya pertentangan etnik dan konflik ideologis internal, dan konflik lintas kedaulatan intra-regional. Diantara yang menjadi simbol historis Asia Tenggara adalah pengaruh Cina dan juga invasi yang dilakukan oleh Vietnam ke Kamboja, yang dalam kacamata lokal adalah perang menumbangkan rezim Pol Pot (*Khmer Rouge*). Peristiwa ini menjadi sangat penting dalam struktur Perang Dingin karena berhasil atau tidaknya misi Vietnam ini akan menjadi preseden bagi perluasan komunisme di Asia Tenggara. ASEAN juga dibentuk seusai konfrontasi yang disuarakan oleh Soekarno terhadap Malaysia. Oleh karenanya ASEAN pada dasarnya dibentuk untuk memenuhi tiga tujuan utama yang dua diantaranya memiliki fungsi politik dan keamanan,: (1) menurunkan tensi konflik intra-kawasan; (2) mengurangi pengaruh dan resiko intervensi pihak eksternal; dan terakhir (3) medorong pembangunan sosio-ekonomi para anggotanya (Narine, 2008).

Semangat pembentukan ASEAN kerap dicermati sebagai buah inisiasi dari gerakan anti-Republik Rakyat Cina, yang notabene sekaligus sebagai negara yang berperan secara tidak langsung dalam perluasan keanggotaan ASEAN. Bahkan dikaitkan dengan pemaknaan Asia Tenggara sebagai suatu regionalisme, dikatakan bahwa 'tanpa Cina, organisasi di Asia Timur (termasuk tenggara) beserta negara-negara yang menghimpun menjadi tak berarti' (Beeson, 2005). Periode awal pasca-pembentukan ASEAN, atau juga kerap disebut sebagai kesatuan

negara-negara non-komunis Asia Tenggara, masing-masing masih disibukkan dengan upaya stabilisasi politik dan keamanan internal, sebagai bagian dari dinamika internal yang harus dihadapi oleh negara-bangsa yang masih berusia belia. Tidak jarang negara-negara ASEAN memandang Cina sebagai pendorong meningkatnya gerakan pemberontakan yang diinisiasi oleh kelompok insurgensi lokal bergariskan komunis (Ba, 2003). Interaksi ekonomi di antara dua pihak ini masih terbatas pada level informal, meski dilakukan secara bilateral dan, seperti halnya Singapura, telah mengawali perluasan hubungan dagang, meskipun tidak disertai dengan normalisasi hubungan (Ba, 2003).

Perkembangan norma sosial yang disepakati dalam ASEAN juga tidak terlepas dari pengalaman praktik kolonialisme yang bersarang di negara-negara Asia Tenggara. Sebagai negara-bangsa baru, sebut saja Indonesia baru mendapatkan kemerdekaan setelah lama berjuang lepas dari Belanda dan mendapatkan momen nasionalisasi kemerdekaan pada tahun 1945, meski kemudian dunia mengakui pada tahun 1949; Myanmar dan Malaya (termasuk di dalamnya adalah Malaysia dan Singapura) misalnya, baru mendapatkan kemerdekaan dari Inggris Raya pada tahun 1948. Sementara itu, kemerdekaan Brunei Darussalam dari Inggris Raya justru dilakukan dengan sangat berat hati. Interrelasi antara kolonialisme dan bipolaritas era Perang Dingin menjadi sangat gencar diangkat menjadi isu yang sesungguhnya adalah perjuangan menegakkan bentuk negara-bangsa modern yang tengah dirintis oleh para penggagas kemerdekaan. Salah satu gerakan ini terakumulasi dalam politik ‘konfrontasi’ yang dilontarkan oleh Soekarno pada tahun 1963 untuk menentang wilayah Sabah dan Sarawak menjadi bagian dari Malaysia yang dalam pandangannya, upaya unifikasi Sabah dan Sarawah adalah gejala neokolonialisme Inggris, disamping tekanan lain juga muncul dari Filipina. Bayang-bayang sakitnya melahirkan negara-bangsa dari ancaman eksternal inilah yang menjadikan prinsip ‘non-intervensi’ dan mekanisme dialog informal menjadi satu-satunya gagasan dimana negara-negara Asia Tenggara dapat berpijak.

Pada era ini, Asia Tenggara-pun melakukan eksperimentasi untuk melahirkan wadah kerjasama supranasional.Namun demikian beberapa upaya gagal mengingat masih kentalnya ketidakpercayaan (*distrust*) yang dimunculkan dari setiap gagasan kerjasama itu. Institusionalisasi dari Perjanjian Pertahanan Kolektif Asia Tenggara (*Southeast Asia Collective Defense Treaty*) atau Pakta Manila dalam bentuk Southeast Asian Treaty Organization (SEATO) pada Februari 1955 (Leifer, 2001) menjadi kepanjangan tangan Amerika Serikat dalam melangsungkan politik pembendungan (*containment policy*) atas resiko perluasan ideologi komunisme di Asia Tenggara.

Periode ini juga memberikan landasan sejarah yang kuat bagi ASEAN untuk mengembangkan hubungan dengan negara-negara non-anggota (*extra-regional relations*) yang menjadi dasar proses ASEAN menjadi regionalisme terbuka. Sebagai contoh, ASEAN berusaha mencapai resolusi berbagai perang lokal di kawasan Indocina dengan menjalin kerjasama dengan Cina yang kemudian melakukan negosiasi dengan Vietnam untuk menghentikan invasi di Kamboja pada tahun 1978 atau Malaya yang telah terbiasa dengan perjanjian keamanan dengan Inggris Raya pada tahun 1957 (Tarling, 2010). Pergulatan kompetisi adidaya (*power rivalries*) yang telah lama terjadi di Asia Tenggara ini oleh Dr. Mahatir di dalam pidatonya pada KTT ke-7 Konferensi Asia Afrika di New Delhi 1983 disebut dengan '*a cockpit of big power rivalries since the early days of colonialism*' (Mohamad, 2013).

Upaya mengantisipasi persebaran ideologi komunisme di Asia Tenggara ditanggapi serius dalam KTT ASEAN ke-4 yang dilaksanakan di Bali pada tahun 1976 dan menghasilkan dua landasan penting dalam hubungan antar-negara, yakni *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan *ASEAN Concord*. Dokumen *ASEAN Concord* di antaranya mengungkapkan klausul perluasan kerjasama ke ranah ekonomi, namun demikian klausul ini diangkat tanpa terlepas dari aspek politik, dimana Roberts menyebutnya dengan '*economic aspects of security through four areas of cooperation*' (Roberts, 2012). Keempat aspek kerjasama tersebut adalah dalam komoditi dasar (pangan dan energi); industri; liberalisasi perdagangan; dan upaya bersama mengatasi persoalan ekonomi global.

Pada prinsipnya, regionalisme awal yang berkembang di Asia Tenggara tidak ditemukan bukti signifikan dalam konteks kerjasama ekonomi. Perkembangan politik dan tahapan pembangunan negara modern yang tengah dirintis pada masa itu mengesampingkan signifikansi mengintegrasikan diri ke dalam wadah supranasional. Ciri kuat eksistensi kedaulatan dalam regionalisme ASEAN juga menjadi corak dari bangunan sejarah politik yang kuat dalam hubungan diantara negara anggotanya. Dalam periode ini setidaknya ASEAN mengalami periode intersubjektivitas nilai dan norma, dimana fakta sejarah membatasi pemikiran kognitif para elit Asia Tenggara untuk bahkan berpikir untuk bersatu. Berbeda dengan UE yang keterhubungan ekonomi telah menjadi napas pada saat organisasi itu dibentuk, pembentukan ASEAN justru diilhami dari tujuan untuk mengelola hubungan antar negara anggota, dan bagaimana keanggotaan ini dapat berkelanjutan dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip kedaulatan dalam konsep negara modern. Dalam kerangka negara modern *westphalian* mempertahankan batas wilayah (*boundaries*), yang memungkinkan berkembangnya ide non-intervensi dan komitmen untuk tidak melanggar batas (*inviolability of*

borders) (Biersteker, 2013), atau dengan kata lain regionalisme Asia Tenggara justru dibentuk untuk memperkuat kedaulatan nasional negara-negara anggota, bukan dengan alur logika liberalis yang berarti penyerahan sebagian kedaulatan kedalam entitas supranasional. Dalam situasi seperti ini, dapat dikatakan integrasi ekonomi ASEAN merupakan proses politik yang dikembangkan sebagai bentuk eksternalitas dari pengelolaan hubungan keamanan antar-anggota (*a political process of integrating economies*).

ASEAN Pasca-Perang Dingin

Berakhirnya Perang Dingin mencairkan suasana konflik di berbagai belahan dunia, bukan hanya di ASEAN. Faktor terpentingnya adalah mencairnya tatanan sistem stabilitas keamanan global dari bipolar menjadi multipolar. Mencairnya tatanan ini sekaligus menjadikan negara-negara terbuka terhadap peluang penguatan baru, yang juga menjadi solusi terhadap sumber-sumber ancaman baru, seperti halnya krisis ekonomi, atau ancaman kedaulatan teritorial seperti klaim Cina atas Laut Cina Selatan. Merespon hal ini, Asia Tenggara memilih untuk mengembangkan kerjasamanya dengan maksud meningkatkan legitimasi internal untuk mengimbangi (*balance against*), sekaligus memberikan pengaruh, kekuatan lain di Asia Pasifik (Emmers, 2003).

Salah satu gejala umum yang terlihat dari aspek ekonomi pasca-Perang Dingin adalah menjamurnya perjanjian kerjasama perdagangan regional (*Regional Trade Arrangement*). ASEAN sendiri mulai menginisiasi hal ini yang dimotori oleh Singapura pada KTT Singapura pada tahun 1992, meski ide penerapan liberalisasi perdagangan diinisiasi sejak tahun 1976. Skema liberalisasi direncanakan berjalan secara bertahap dengan penerapan *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Mode ini memungkinkan ASEAN untuk secara fleksibel menerapkan penurunan tarif secara bertahap, yang juga berlaku untuk negara-negara anggota baru yang memiliki lebih banyak tantangan untuk mencapai liberalisasi. Oleh karenanya, seringkali kesepakatan mutakhir ini masih saja dilengkapi dengan berbagai ketidakjelasan peraturan (*escape clause*) atas komitmen liberalisasi itu sendiri. Berbeda dengan UE yang memiliki fondasi ekonomi yang kuat, CEPT juga didorong atas dasar masih kecilnya jumlah perdagangan intra-kawasan di Asia Tenggara.

Disamping itu, faktor peningkatan investasi langsung (FDI) di Asia Tenggara, utamanya berasal dari Jepang, memiliki faktor yang kuat dalam membangun dan mendorong integrasi dengan jejaring produksi regional (*regional production network*). Gelombang investasi Jepang pasca-Perjanjian Plaza Accord telah membantu merajut perekonomian Asia

Tenggara khususnya dengan masuknya investasi dari Taiwan, Singapura, Hong Kong, serta investasi sporadik negara-negara Asia Tenggara di Cina (Stubbs, 2002). Faktor ini juga menunjukkan bahwa aktor bisnis multinasional, setidaknya dari Asia Timur, memiliki kepentingan yang kuat untuk mewujudkan liberalisasi perdagangan yang non-diskriminatif di Asia Tenggara dan juga Asia Timur, khususnya bagi industri yang menyebarkan produksi dan perakitan di berbagai negara di Asia Tenggara (Ravenhill, 2008). Signifikansi ini kemudian wajar jika ASEAN menghasilkan retorika kerjasama perdagangan dengan standar tinggi, meski dalam tataran implementasi selalu tertinggal mengingat kultur institusi yang berbeda (Jetschke, 2009).

Menerima kritik dari berbagai kalangan bisnis di dalam kawasan, pada periode ini ASEAN memperluas jaringannya terhadap kelompok bisnis kawasan, terutama dengan kritik tajam dari ASEAN *Chamber of Commerce and Industry* (CCI), meski praktiknya masih jauh dari harapan. Sejak dibentuknya ASEAN-CCI pada tahun 1972, upaya untuk melobi pemerintah negara anggota agar dapat melibatkan CCI secara fisik ke dalam proses konsultasi dan berbagai pertemuan memakan waktu 20 tahun lebih, yakni pada tahun 1995. Tingginya ketidakpercayaan antara pemerintah dan negara anggota masih menjadi hambatan, meskipun upaya untuk mengintegrasikan dua pihak penting ini dilakukan.

Bagi ASEAN, kehati-hatian negara anggota untuk tidak mudah mempercayai CCI adalah: pertama, negara anggota menilai melibatkan kelompok bisnis ke dalam pembuatan kebijakan dinilai memiliki akuntabilitas yang rendah; kedua, negara-negara anggota ASEAN masih menilai keberadaan CCI tidak serta merta merepresentasikan kepentingan kelompok bisnis pada umumnya; ketiga, akibat dari diversitas dan disparitas negara-negara anggota, sulit bagi CCI untuk mencapai konsensus secara regional; dan keempat CCI dinilai tidak terinstitusionalisasi dengan baik (ASEAN Secretariat, 1997).

Berakhirnya Perang Dingin juga membuka negara anggota terhadap berbagai inisiatif atas rencana integrasi lebih jauh (*deepening and broadening integration*). Pertama, inisiatif yang dilontarkan oleh Mahathir Mohamad atas pembentukan *East Asian Economic Group* (EAEG) menjadi salah satu fondasi penting dalam upaya integrasi di bidang ekonomi. Salah satu tujuan utama Mahathir menginisiasikan kelompok ini adalah sentimen proteksionis Amerika Serikat dan Uni Eropa, sehingga bersifat ekslusif (Leifer, 2001). Meski demikian, gagasan ini kemudian ditolak oleh negara-negara ASEAN lainnya atas dorongan kuat dari Amerika Serikat dan Australia yang khawatir terhadap pengaruhnya terhadap eksistensi APEC

(Stubbs, 2002).

Penolakan negara Asia Tenggara yang lain telah menjadi indikasi kuat atas perubahan idealistik yang dialami oleh Asia Tenggara atas persepsi untuk terbuka terhadap kemungkinan kerjasama dengan negara-negara non-anggota. Ini menjadi ujian pertama atas pergeseran praktik non-intervensi absolut menjadi non-intervensi yang bersifat relatif. Dengan kata lain, selain mengubah preferensi politik internal ASEAN, periode ini juga mengubah persepsi negara-negara non-anggota terhadap Asia Tenggara.

Di dalam periode ini, ASEAN terkesan menginginkan lembaga yang formal dan terinstitusionalisasi dengan berbagai birokrasi. Periode ini pula ASEAN memantapkan diri untuk membangun organisasi (regional) yang lebih mengutamakan pentingnya legitimasi ketimbang efisiensi (dan efektivitas); yang atas dasar ini, kuat bagi ASEAN untuk menjadi bagian dari kelompok regional yang lebih luas, atau minimal melibatkan negara-negara non-anggota dalam bentuk penguatan jaringan (*network*) dibandingkan birokrasi institusional (Jetschke, 2009).

Upaya Merasionalisasi Rezim Ekonomi ASEAN

Globalisasi dan Perubahan ASEAN

ASEAN dikenal sebagai organisasi yang longgar, dalam artian setiap pengambilan keputusan diselesaikan secara konsensus (*consensual basis*), konsultatif-informal, dan juga minim legalisasi.Institusionalisasi kerangka kerjasama ekonomi ASEAN baru dianggap serius pada medio dekade 1990-an (Nesadurai, 2004). ASEAN diantaranya telah bersedia untuk mengembangkan kerangka pelaksanaan dan petunjuk operasional dalam proses menuju integrasi ekonomi (Davidson, 2002). Dalam kaitannya dengan pelaksanaan ASEAN FTA (AFTA) misalnya, negara anggota telah mampu menyepakati protokol-protokol baru untuk mememberikan kemudahan dalam tataran pelaksanaan (Nesadurai, 2003).

Reformasi ini bagaimanapun terjadi tidak luput dari peran penting globalisasi, yang utamanya didorong oleh aspek-aspek ekonomi dan juga keamanan non-tradisional yang menjadikan lahirnya persepsi ancaman baru serta tantangan penanganannya. Penguatan ini berawal dari dua hal pokok, yakni perubahan mendasar terhadap persepsi negara-negara anggota terhadap keterlibatan pihak “luar” atau non-anggota dan juga meningkatnya kesadaran negara anggota akan ketidakmampuan kapasitas nasional menanggulangi dampak negatif globalisasi.

ASEAN dengan kultur konsensual yang kuat dan institusi yang lemah tentu tidak dapat menjadi andalan ketika berbagai persoalan ini muncul. Mungkin regionalis bisa berpendapat bahwa 'rendahnya kapasitas dapat menjadi penghambat utama untuk kerjasama, dan akan, termasuk dengan kaidah dan prinsip-prinsip dalam lingkungan internasional dan regional, mempengaruhi berhasil tidaknya suatu proyek pembentukan regional' (Fawcett, 2005). Namun sebaliknya justru terjadi pada ASEAN. Kesadaran ASEAN dalam memahami dan mengakui (dalam berbagai instrumen dialog) kurangnya kapabilitas sebagai organisasi supranasional, justru menjadi faktor pendorong menguatnya keinginan para elit regionalis di Asia Tenggara untuk menghasilkan institusi yang kuat. Namun itu saja tidak cukup. ASEAN juga telah terbukti menjadi inisiator penting dalam pembentukan berbagai forum kerjasama, dialog, dan juga norma sosial hubungan antar-negara yang diikuti tidak hanya negara anggotanya saja. Forum-forum seperti KTT Asia Timur (East Asian Summit), APEC, ASEAN Regional Forum (ARF) dan juga perluasan rezim ZOPFAN telah menjadi prestasi tersendiri yang memberikan legitimasi substantif dari negara-negara non-anggota kepada ASEAN, atau hal ini disebutkan oleh Acharya dengan "kesenjangan kapabilitas-legitimasi" (*capability-legitimacy gap*) (Acharya, 2012a).

Fakta yang menarik dan konsisten dari ASEAN nampak dari munculnya keinginan untuk institusionalisasi atas pertimbangan melemahnya entitas nasional yang menghimpun negara anggota. Berbeda dengan prinsip neofungsionalis dimana kedaulatan dapat diserahkan ke dalam entitas yang lebih besar, seperti halnya Uni Eropa dalam menyepakati satu mata uang, untuk mengakomodir kepentingan peningkatan transaksi perekonomian antar negara anggota. ASEAN justru berkerja dengan logika sebaliknya dimana pelemahan yang tak terhindarkan sebagai akibat dari globalisasi terhadap entitas kedaulatan nasional, membangkitkan kembali semangat pembentukan ASEAN untuk memperkuat fondasi ekonomi para anggotanya melalui mekanisme regional. Dalam hal ini, menjadi salah satu signifikansi yang dominan dalam studi regionalisme Asia Tenggara bukan melihat sejauh mana capaian kerjasama ekonominya, namun apa aksi dan reaksi negara anggota dalam upayanya menangkal resiko globalisasi, terutama jika itu mengancam kedaulatan, kultur lokal dan ekonomi nasional (Palmujoki, 2001).

Dalam konteks ini, secara ideal globalisasi juga telah memporak-porandakan ide ASEAN yang menempatkan kedaulatan di garis terdepan. Keterhubungan finansial dan perdagangan global telah menjadikan negara-bangsa terpaksa mengakui struktur baru bahwa perubahan materiil dalam transaksi barang dan manusia lintas batas terjadi di dalam magnifikan negara-bangsa. Sebagai misal sebelumnya negara-negara di Asia Tenggara tidak dapat

memahami bahwa perpindahan modal dari satu negara ke negara yang lain akibat dari liberalisasi finansial dapat seketika melemahkan fondasi ekonomi nasional. Liberalisasi di bidang keuangan dan nilai tukar mengambang yang diadopsi oleh negara-negara Asia Tenggara tengah melepaskan kedaulatan negara mengontrol stabilitas fiskal dalam negeri (*impossible trinity*) seiring dengan melemahnya cadangan devisa (Ito, 2001).

Dalam hal implementasi, ASEAN mengembangkan diri menjadi regionalisme terbuka (*open regionalism*) yang memungkinkan keterlibatan kelompok ekstra-regional (*non-member parties*) kedalam proses institusionalisasi. Ditinjau dalam konteks sejarah, dinamika Asia Tenggara tidak pernah luput dari keterlibatan negara adidaya (*powerful states*) eksternal, bahkan hingga era berakhirnya kolonialisme seperti dibahas dalam bagian sebelumnya. Kesadaran akan kurangnya kapabilitas internal institusional ini menjadi pendorong utama ASEAN bekerjasama dengan negara-negara Asia Timur, yang diharapkan akan dapat melaksanakan reformasi substantif (*locking-in reform*).

Bentuk nyata penguatan ini nampak dalam rezim pengawasan finansial yang dibentuk pasca-Krisis Asia 1997/8. Pada dasarnya perkembangan signifikan dapat dicermati dari aspek pengawasan ekonomi (*economic surveillance*).Dalam hal institusionalisasi, ASEAN justru harus berterima kasih terhadap krisis. Diplomat senior Singapura, Tommy Koh, bahkan menegaskan krisis inilah yang memberikan angin segar persepsi kawasan bahwa Asia Tenggara dan Asia Timur '*were linked each other and shared a common destiny*' (Koh, 2011). Beberapa perubahan dengan hadirnya rezim pengawasan ekonomi ini adalah perubahan kultur birokrasi yang lebih berpijak pada aturan formal, ketimbang konsensual. Seperti misalnya dalam mekanisme *Chiang Mai Initiative Multilateralization* (CMIM), negara partisipan diharuskan untuk mempublikasikan data statistik terhadap aliran investasi jangka pendek (*hot money* dan juga portofolio), sehingga setiap anggota dapat berbagi informasi kondisi perekonomian negara lainnya dalam mempersiapkan kemungkinan datangnya krisis serupa (Murase, 2007). Disamping itu, seperti halnya partisipasi dalam *Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks* (EMEAP) dan juga kementerian keuangan negara di Asia Pasifik (Nesadurai H., 2009), memungkinkan intersubjektivitas untuk reformasi internal (*locking-in reform*) dimana praktik sosialisasi terpadu dengan peningkatan kapabilitas (*material learnings*).

Bagaimanapun ASEAN telah mengalami transformasi. Dengan globalisasi dan perubahan persepsi ancaman terhadap kedaulatan menjadi pendorong utama perubahan

materiil yang terjadi di kawasan. Kuatnya keterbukaan negara-negara ASEAN atas kerjasama ekonomi dengan Asia Timur telah membuka celah perubahan yang paling mutakhir bagi ASEAN, terutama pada bidang kerjasama pengawasan keuangan kawasan.

Hambatan Institusionalisasi

ASEAN sempat meletakkan standar yang tinggi (*high-profile*) dalam skema kerjasama ekonomi, diantaranya dengan target penerapan penuh AFTA pada tahun 2003, atau 10 tahun setelah disepakati. Bahkan KTT Hanoi 1998 menyepakati percepatan implementasi AFTA satu tahun lebih cepat, yakni 2002, khususnya bagi ASEAN-6. Meski demikian, kritik keras dikeluarkan oleh beberapa kelompok rasionalis terhadap gagalnya ASEAN menuju institusionalisasi yang memenuhi prinsip-prinsip fungsionalisme.

Pada tahun 2003, atas berbagai kritik, ASEAN memutuskan untuk meminta konsultan profesional, McKinsey and Company, untuk memetakan kondisi ketergantungan negara-negara ASEAN sejauh itu. Alhasil, survei justru menunjukkan bahwa dalam konteks kerjasama ekonomi, ASEAN masih jauh dari yang diharapkan (McKinsey and Company, 2003). Bahkan secara eksplisit dikatakan bahwa basis perdagangan intra-regional selama ini cenderung dibesar-besarkan. Interkonektivitas diantara para anggota dinilai lemah, ongkos transportasi satu negara anggota ke yang lainnya juga dinilai masih tinggi yang menunjukkan kegagalan untuk menuju bea kawasan yang terintegrasi (*custom union*). Bahkan survei ini mementahkan argumen analis pengusung *social identity theory* (SIT) bahwa jika suatu kumpulan negara telah bersepakat, mengidentifikasi diri mereka menjadi memiliki identitas kolektif (*collective identity*) atau berada dalam satu kelompok sosial (*social group*) tersendiri, maka negara akan berinteraksi lebih, menjalin perdagangan dan negosiasi dalam kerangka keuntungan absolut (*absolute gain*) (Roberts, 2012). SIT meyakini bahwa identitas kolektif dibentuk berdasarkan akumulasi kepercayaan (*trust*) diantara anggota. Identitas kolektif ini membuka keran bagi anggota untuk siap berbagi hingga mengevaluasi norma dan nilai yang selama ini melekat dalam identitas sebagai negara-bangsa.

Dicermati secara politik, para anggota ASEAN tergolong negara-negara baru yang sekaligus menjadi faktor utama penghambat proses integrasi di Asia Tenggara. Era neokolonialisme yang berakhir dengan manifestasi pada Konferensi Asia-Afrika telah menjadikan Asia Tenggara menjadi kawasan dengan spirit pembebasan kolonial yang kuat. Namun demikian fakta ini juga menunjukkan bahwa ASEAN terdiri dari negara-negara (bangsa) yang baru berkembang mengentaskan persoalan-persoalan pemantapan kedaulatan

dan juga eksperimentasi kebijakan ekonomi untuk mengangkat kesejahteraan warganya. Negara modern yang terbentuk dengan emulasi sistem *westphalia*, dengan berbagai instrumen hukum, teritorial, dan upaya menuju kemakmuran warga dan pengakuan kedaulatan negara-bangsa lainnya, pekerjaan rumah terbesar ialah menyelenggarakan pemerintahan nasional yang stabil utamanya untuk meredam sentimen sosial dalam negeri atas upaya melepaskan diri dari elit yang telah berhasil membangun legitimasi dimata sebagian besar warganya. Dalam situasi semacam ini, kebijakan yang ada akan menimbulkan disparitas prioritas antara kepentingan nasional "kedalam" dan "keluar". Analis menyebutkan 'semakin besar tantangan domestik yang ada, akan menghasilkan formulasi kepentingan nasional yang semakin jauh dari pencapaian integrasi regional (supranasional)' (Roberts, 2012).

Ravenhill secara detil membahas "ketidakbiasaan" ASEAN dari kacamata ekonomi, dimana fakta pembangunan integrasi bertolak belakang dengan cita-cita harmonisasi peraturan dalam perdagangan kawasan. Pertama, realisasi menuju pelaksanaan pilar komunitas ekonomi masih jauh dari target. Dalam sebuah *working paper* yang diterbitkan oleh Asian Development Bank Institute pada bulan Oktober 2013, disebutkan bahwa proses implementasi pilar komunitas ekonomi baru mencapai 67,5 persen (Chia, 2013). Disamping itu kritik juga ditujukan untuk basis konsensual dalam menyepakati berbagai mekanisme dalam perjanjian perdagangan bebas sejauh '*to the extent feasible and agreeable to all member countries*' (Chia, 2013).

Kedua, kuatnya sentimen nasional menjadikan isu integrasi ekonomi bertolak belakang dengan politik domestik yang kemudian menghambat progres menuju AFTA.Di negara anggota yang masih berkembang, kebijakan proteksionisme mendongkrak legitimasi elektoral para politisi dan partai politik lokal (Ravenhill, 2010). Dalam tahap 'proses', negara-bangsa modern cenderung berkonsentrasi pada urusan domestik ketimbang mengintegrasikan diri melampaui batasan kedaulatan nasional. Sedangkan praktik-praktik proteksionisme pada utamanya ditunjukkan dalam bentuk hambatan non-tarif (*non-tariff barrier*) seperti misalnya kuota import, aturan estándar administratif, kesehatan dan keamanan (Chia, 2013). Sistem penyelesaian sengketa (*dispute settlement mechanism*) dalam konteks perdagangan juga tidak berjalan secara institusionalistik.Mekanisme yang ada selalu mengalirkan segala persoalan/sengketa ke dalam forum KTT (ASEAN Secretariate, 2008, Article 26). Meski telah disepakati dalam Protokol Peningkatan Mekanisme Penyelesaian Sengketa (*ASEAN Protokol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism*) pada 2004 sebagai tindak lanjut dari Bali Concord II, kesepakatan mengenai mekanisme ini masih digantung kepada mekanisme Senior

Economic Officials Meeting (SEOM) (ASEAN Secretariat, 2012), dimana mekanisme ini sangat memakan waktu dan hanya membahas berbagai sengketa pada pertemuan tahunan, dan menurut mantan negosiator dari pemerintah Singapura, David Chin Soon Siong, tanpa adanya resolusi yang tegas dengan basis konsensual. Hal ini serupa dengan pendapat Acharya yang menegaskan ASEAN selalu dapat menyelesaikan masalah dengan '*sweeping conflicts under the carpet*'.

Dalam lebih dari 40 tahun terakhir, ASEAN juga telah menandatangani lebih dari 270 kesepakatan kerjasama dan integrasi namun implementasinya masih jauh dari yang diharapkan. Hambatan utama masih saja di level nasional, dimana ratifikasi memakan waktu yang panjang yang diantaranya digunakan untuk harmonisasi kepentingan pengambil kebijakan dan para politisi yang kebanyakan diuntungkan dari sentimen proteksionisme (Tai, 2011), disamping memang beberapa kesepakatan bahkan tidak memerlukan ratifikasi. Pada AEC Blueprint, definisi dan penjelasan detil terhadap poin-poin yang disepakati juga sulit ditemui. Sebagai misal, implementasi ASEAN *Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit* sejak 1998 masih belum dapat dilaksanakan karena beberapa protokol pelaksanaan di bawah kesepakatan ini masih belum disusun (Martin, 2011). Di samping itu kultur birokrasi yang tidak siap juga mempengaruhi kinerja. Hal ini ditunjukkan dengan lemahnya fungsi sekretariat ASEAN di Jakarta, yang sejak Bali Concord II, 2003, hingga tahun 2011 hanya satu kali merekrut petugas yang bertanggung jawab untuk mengatur integrasi bea dan cukai ASEAN, padahal untuk mempercepat implementasi AEC, setidaknya ASEAN memerlukan dua kali lipat pekerja sekretariat (Martin, 2011).

Sekalipun berhasil menurunkan tarif hingga nol, mekanisme CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) dalam kasus ASEAN tidak banyak menambah signifikansi perdagangan intra-kawasan. Angka perdagangan ASEAN tidak terkait satu dengan lainnya mengingat industri di Asia Tenggara tidak bersifat komplementer, melainkan substitutif. Bahkan disebutkan oleh mantan Sekretaris Jenderal ASEAN, kelemahan ASEAN bertumpu pada (1) tidak cukup kuatnya kepentingan integrasi ekonomi ditengah kepentingan nasional; dan (2) Lemahnya persepsi agen pelaku ekonomi Asia Tenggara terhadap integrasi ini (Severino, 2006). Skema CEPT ini jika dijabarkan lebih jauh terdapat lebih dari 45 perjanjian PTA (*Preferential Trade Agreement*) secara terpisah yang dalam praktiknya mendapatkan perlakuan yang berbeda-beda satu negara dan lainnya (Baldwin, 2007); bahkan dalam produk-produk tertentu bersifat diskriminatif karena tarif yang ditetapkan justru lebih tinggi daripada skema *Most Favoured Nation* (MFN) WTO (Ravenhill, 2008). Hal ini sekali lagi dibuktikan dengan

penelitian Chia dari tahun 1990 hingga 2011, bahwa bagi Brunei Darussalam dan Kamboja, perdagangan intra-ASEAN justru melorot; bagi Laos dan Vietnam stabil dengan komposisi Laos adalah negara dengan ketergantungan tertinggi dalam perdagangan intra-kawasan mengingat negara ini secara geografis sangat tergantung dari suplai barang dari Thailand; sedangkan Vietnam sendiri secara absolut mengurangi ketergantungan terhadap ASEAN setelah normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat dan juga pasca-bergabung ke dalam World Trade Organization (WTO) (Chia, 2013). Bagi negara ASEAN lainnya yang mengalami peningkatan abosolut, peningkatan perdagangan intra-kawasan secara signifikan dipengaruhi oleh negara-negara '+3', yakni Jepang, Cina dan Korea Selatan (Athukorala & Kohpaiboon, 2009).

Secara institusional dan regulatif, ASEAN masih jauh dari efektivitas.Berbagai kesepakatan yang telah ditandatangani juga terhambat ratifikasi dan implementasi. Meski demikian, dalam melihat ASEAN dengan karakteristik yang unik, konstruktivis dan materialis-neoliberal institusionalis sepakat bagaimanapun minimnya capaian kerjasama ekonomi, ASEAN dan para anggota dapat tetap mengoptimalkan kepercayaan diri kawasan (*confidence building measure*).

Kemunculan Fenomena Subregionalisme

Dalam wacana regionalisme, atau RTA (dalam kacamata ekonomi), kerap kali kemunculan RTA justru dianggap memiliki logika diskriminatif yang melekat. Diskriminatif dalam artian berpotensi mendistorsi kesepakatan yang telah dicapai dalam mekanisme diatasnya, seperti misalnya dalam WTO. Oleh karenanya, bagi ekonom, pertanyaan mendasar dalam suatu regionalisme yakni apakah termasuk menjadi pendorong perdagangan (*trade creation*) atau pengalihan perdagangan (*trade diversion*). Regionalisme ASEAN menggunakan logika yang cukup berbeda dengan regionalisme yang digagas para ekonom. ASEAN berkeyakinan menggunakan level sub-regional untuk menuntaskan berbagai kesepakatan yang terhambat proses implementasi karena situasi politik dan komitmen para elit (Tai, 2011).

Logika ini senada dengan Christopher M. Dent yang meyakini regionalisme sebagai suatu proses multivariat, yang saling terhubung satu skema/level dengan yang lainnya, membangun suatu koherensi (Dent, 2008). Lebih jauh Dent menjelaskan tiga proses (komponen) regionalisme: (1) level mikro, yang di dalamnya adalah keterhubungan masyarakat sipil atau kelompok bisnis, mendorong terjadinya regionalisasi; (2) level makro, yang menghasilkan pengaruh kebijakan dengan skala nasional, atau integrasi yang didorong

oleh kesepakatan pemerintah negara-negara anggotanya; dan (3), yang termasuk di dalam kategori subregional, level meso, yang melibatkan inisiatif sub-regional dimana agensi pemerintah, bisnis dan kelompok masyarakat termasuk di dalamnya (Dent & Richter, 2011).

Asia Tenggara sendiri memiliki beberapa skema subregionalisme, diantaranya adalah BIMP-EAGA (*Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area*); IMS-GT (*Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle*); IMT-GT (*Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle*) dan GMS (*Greater Mekong Subregion*). Subregionalisme pertama, IMS-GT, diinisiasi oleh Singapura pada tahun 1989 dengan tujuan untuk menyebarkan kapasitas teknologi dari Singapura ke daerah berkembang lainnya seperti di Propinsi Johor, di Malaysia, dan Propinsi Riau di Sumatera. Secara ide, subregionalisme ini senada dengan konsep regionalisme developmentalistik (*developmental regionalism*) yang diulas lebih lanjut oleh Dent sebagai aktivitas yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas ekonomi negara-negara yang masih tertinggal, dengan pemahaman dasar untuk penguatan koherensi kawasan, baik itu secara komunitas ataupun ekonomi.

Dalam berbagai diskusi, Kerjasama Subregional Mekong (*Greater Mekong Subregion*) menjadi yang terdepan. Dilacak dari aspek sejarah, kerjasama ini berawal dari perubahan sikap Thailand dalam merespon krisis di Indocina dengan membuka kemungkinan kerjasama dengan Vietnam, Kamboja dan Myanmar setelah sebelumnya Thailand justru mendorong perang lokal (*proxy war*) dengan mengijinkan Cina masuk melakukan intervensi dalam kasus invasi Vietnam ke Kamboja. Kebijakan ini dikenal dengan mengubah kawasan '*from battlefields into marketplaces*' (Roberts, 2012). Dalam konteks ini, diantara inisiatif subregional lainnya, GMS tergolong mewakili negara-negara yang kurang berkembang, dan sekaligus memiliki landasan politik yang kuat.

Ditinjau dari kelangsungan organisasional dan implementasi di lapangan, agen-agen non-anggota, terutama lembaga donor internasional dan negara, memiliki peran yang sangat penting dalam mendorong proses institusionalisasi subregionalisme. Seperti di dalam GMS, keterlibatan Cina menjadi sangat kuat mengingat kawasan ini berbatasan langsung dengan Propinsi Yunnan di Selatan Cina. Berbagai bentuk pinjaman lunak juga digelontorkan oleh Cina untuk membangun infrastruktur di kawasan ini. Dalam kasus lain, seperti di BIMP-EAGA, peran serta *Asian Development Bank* (ADB) dan *German Development Cooperation* (GIZ) menjadi sangat penting karena selain menjadi sumber dana, lembaga donor semacam ini menjadi lumbung visi dan media pembelajaran untuk melakukan reformasi organisasional.

Tidak sedikit ide seperti pengolahan industri berkelanjutan, ide-ide jejaring produksi dan pemasaran, digagas oleh lembaga ini. Keterlibatan agen non-anggota menjadi salah satu faktor mengapa pada akhirnya banyak elit negara anggota yang terlibat kembali. Berbagai skema bantuan yang masuk harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat dan karenanya mendorong sentimen kebijakan nasionalistik yang masih melekat. Lemahnya sistem pengelolaan, rendahnya akuntabilitas, serta lemahnya legitimasi sekretariat subregionalisme menjadi alasan mengapa skema bantuan masuk melalui pintu gerbang nasional. Bagi negara seperti Indonesia, hubungan luar negeri termasuk aktivitas yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, atau setidaknya mendapatkan persetujuan pemerintah pusat.

Dalam studi kasus yang diangkat oleh Dent dan Richter terhadap BIMP-EAEG, tinjauan atas kapasitas teknokratik, institusional, industrial, infrastruktur, sumber daya manusia, dan pembangunan keberlanjutan masih, menemui berbagai hambatan. Namun dari berbagai hambatan tersebut yang paling nampak adalah masih kuatnya sentimen nasionalisme serta masih dominannya peran negara sebagai yang terdepan dalam aktivitas subregional ini (Dent & Richter, 2011). Beberapa hambatan tersebut diantaranya adalah, pertama, negara masih menerapkan dan memprioritaskan kepentingan nasional dibandingkan dengan penguatan kawasan tertinggal dengan menempatkan birokrat-birokrat terbaiknya di kantor-kantor pusat dibandingkan dengan perbatasan. Berbagai skema penguatan kawasan perbatasan juga masih didorong dengan motivasi untuk mengatasi potensi gerakan separatisme yang dalam hal ini jelas tercermin dari kasus Indonesia dan Filipina. Di samping itu, masing-masing negara juga mengedepankan skema pembangunan perbatasan dalam kerangka nasional, dibandingkan dengan mengintegrasikannya dengan skema subregional yang ada. Kedua, negara juga terkesan masih membatasi pergerakan orang dengan mengutamakan rekrutmen tenaga kerja untuk masyarakat lokal. Dalam berbagai kasus, angka perdagangan ilegal justru dinilai signifikan antar-wilayah, yang menunjukkan bahwa skema negara setidaknya kurang efisien bagi pelaku bisnis di wilayah tersebut.

Munculnya ide subregionalisme di Asia Tenggara masih belum memiliki kejelasan arah. Apakah kawasan-kawasan ini menjadi bahan percobaan integrasi yang seutuhnya? Atau masih menjadi bagian kebijakan kecil dari sekumpulan negara-negara yang terhimpun di dalamnya? Praktik di lapangan masih menunjukkan tingginya sentimen nasionalistik oleh para anggotanya. Sedangkan data menunjukkan bahwa memang signifikansi pertukaran barang dan jasa dalam subregional masih belum kuat. Artinya, meski secara konseptual kawasan ini di desain menjadi kawasan penyangga untuk mendorong percepatan pembangunan, progres

pembangunannya masih perlu dipertanyakan, terlebih lagi dengan pengelolaan yang tidak jauh berbeda dengan mode institusionalisasi yang terjadi pada level elit pusat.

Kesimpulan

Diskusi dalam artikel ini setidaknya memberikan gambaran karakteristik dasar integrasi ekonomi ASEAN, sekaligus menjawab pertanyaan mendasar atas apakah ASEAN memiliki embrio yang sama dengan UE, benarkah ASEAN memiliki fondasi ekonomi yang kuat? Acharya menyebut Asia secara umum "*was far into the process of economic interdependence and transnational production networks before the first formal intergovernmental regional economic grouping, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), was created in 1989"* (Acharya, 2010).

Yang artinya, pada saat pembentukan ASEAN pada tahun 1967, fondasi keterhubungan ekonomi antar-anggota (5 negara pendiri – Thailand, Malaysia, Indonesia, Singapura, dan Filipina) masih belum nampak. Dengan demikian, masa awal pembentukan ASEAN tidak dapat dikategorikan dalam upaya regionalisasi. Dalam mencermati perbandingan sisi permintaan (*demand-side*) di Asia Tenggara, keterkaitan peran kelompok bisnis juga sangat minim, terutama didorong oleh pemerintah negara anggota, bukan sebaliknya seperti halnya di UE (Yoshimatsu, 2008).

Lebih lanjut lagi jenis industri yang berkembang di ASEAN tidak bersifat komplementer seperti halnya di UE, melainkan bersifat kompetitif. Ini juga yang menjadi penanda bahwa ASEAN sesungguhnya adalah agen politik untuk memperkuat kedaulatan, ketimbang ekonomi atau setidaknya usaha politik untuk mengintegrasikan ekonomi Asia Tenggara.

Adalah penting untuk mencermati ASEAN dalam kacamata sosiologis posmodern, dimana ide, norma dan identitas menjadi indikator yang signifikan dalam menelaah ASEAN, bukan hanya indikator-indikator materiil-transaksional. Narine bahkan menegaskan salah satu kegagalan kelompok realis dan neofungsionalis dalam memahami ASEAN yakni apa motivasi dibalik negara-negara anggota untuk tetap menjalin hubungan (*inter-governmental*) yang fungsi dan distribusi material antar-anggotanya sangat minim, disamping informalitas dan konsensus yang nampak (Narine, 2008). Dalam lingkup inilah, ASEAN dipahami dengan landasan faktor-faktor kognitif yang melandasi bagaimana Asia Tenggara mempersepsikan tujuan, hasil, serta pendekatan-pendekatan partikularistik terhadap proses-proses ekonomi,

politik dan keamanan beserta pengelolaan bersamanya (Acharya, 2012b). Dalam kerangka ini pula, regionalisme tidak kemudian semata-mata dinilai dari keterhubungan materialistik diantara negara-negara anggotanya, namun juga keberhasilan dalam hal pembentukan identitas dan distribusi ide yang disepakati dalam level lintas-nasional.

Referensi

Acharya, A. (2010). Asia is Not One. *The Journal of Asian Studies, 69* (4), 1001-1013.

Acharya, A. (2012a, February). Foundations of Collective Action in Asia: Theory and Practice of Regional Cooperation. *ADBI Working Paper Series, 344*.

Acharya, A. (2012b). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? *International Spectator, 47* (1), 3-15.

ASEAN Secretariat. (1997). *ASEAN Economic Co-operation: Transition & Transformation.* SIngapore: Institute of Southeast Asian Studies.

ASEAN Secretariate. (2008). *The ASEAN Charter.* Jakarta: ASEAN Secretariate.

ASEAN Secretariate. (2012). *Association of Southeast Asian Nations.* Retrieved June 28, 2013, from asean.org: http://www.asean.org/news/item/asean-protocol-on-enhanced-dispute-settlement-mechanism

Athukorala, P.-c., & Kohpaiboon, A. (2009, December). Intra-Regional Trade in East Asia: The Decoupling Fallacy, Crisis, and Policy Challenges. *ADBI Working Paper Series, 177*.

Ba, A. D. (2003). China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia. *Asian Survey, XLIII* (4).

Baldwin, R. (2007, February). Managing the noodle bowl: the fragility of East Asian Regionalism. *Working Paper Series on Regional Economic Integration, 7*.

Beeson, M. (2005). Rethinking regionalism: Europe and East Asia in comparative historical perspective. *Journal of European Public Policy, 12* (6), 969-985.

Biersteker, T. J. (2013).State, Sovereignty, and Territory. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations* (2nd Edition ed., pp. 245-272). London: SAGE Publication Ltd.

Chia, S. Y. (2013, October). The ASEAN Economic Community: Progress, Challenges, and Prospects. *ADBI Working Paper Series, 440*.

Davidson, P. J. (2002). *ASEAN: The Evolving Legal Framework for Economic Cooperation.* Singapore: Times Academic Press.

Dent, C. M. (2008). *East Asian Regionalism.* London: Routledge.

Dent, C. M., & Richter, P. (2011). Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMP-EAGA. *Contemporary Southeast Asia , 33* (1), 29-55.

Emmers, R. (2003).*Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF.* London and New York: RoutledgeCurzon.

Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. In M. Farrell, B. Hettne, & L. V. Langenhove, *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice.* London: Pluto Press.

Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organisation, 15* (3).

Ito, T. (2001). Growth, Crisis, and the Future of Economic Recovery in East Asia. In J. E. Stiglitz, & S. Yusuf, *Rethinking the East Asia Miracle.* New York: Oxford University Press.

Jetschke, A. (2009). Institutionalizing ASEAN: celebrating Europe through network governance. *Cambridge Review of International Affairs, 22* (3), 407-428.

Jetschke, A., & Ruland, J. (2009). Decoupling rhetoric and practice: the cultural limits of ASEAN cooperation. *The Pacific Review, 22* (2), 179-203.

Kang, D. C. (2003/04). Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations. *International Security, 28* (3).

Katzenstein, P. (1997). Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective. In P. Katzenstein, & T. Shiraishi, *Network Power: Japan and Asia.* Ithaca, New York, United States: Cornell University Press.

Koh, T. (2011). Foreword. In L. Y. Yoong, *ASEAN Matters! Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations.* SIngapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Leifer, M. (2001). *Dictionary of the Modern Politics of South-East Asia.* London: Routledge.

Martin, D. (2011). Overcoming the Obstacles: Increasing ASEAN Relevance on the Promotion of Regional Trade. In L. Y. Yoong, *ASEAN Matters! Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations.* Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

McKinsey and Company. (2003). *ASEAN Competitiveness Study.* Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat.

Mohamad, M. (2013). *Mahathir: The Past ad the Present.* Retrieved December 18, 2013, from Mahathir Mohamad: http://www.mahathir.com/malaysia/speeches/1983/1983-03-08.php

Murase, T. (2007). Economic surveillance in East Asia and prospective issues.*Kyoto Economic Review, 76* (1), 67-101.

Narine, S. (2008). Forty years of ASEAN: a historical review. *The Pacific Review, 21* (4), 411-429.

Nesadurai, H. (2009). Economic surveillance as a new mode of regional governance: contested knowledge and the politics of risk management in East Asia. *Australian Journal of International Affairs, 63* (3), 361-375.

Nesadurai, H. E. (2003). *Globalisation, Domestic Politics, and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area.* London: Routledge.

Nesadurai, H. E. (2004). Cooperation and Institutional Transformation in ASEAN: Insights from the AFTA Project. In R. Thakur, & E. Newman, *Broadening Asia's Security Discourse and Agenda: Political, Social and Environmental Perspectives.* New York: United Nations University Press.

Palmujoki, E. (2001).*Regionalism and Globalism in Southeast Asia.* Hampshire; New York: Palgrave.

Ravenhill, J. (2008). Fighting irrelevance: an economic community 'with ASEAN characteristics'. *The Pacific Review, 21* (4), 469-488.

Ravenhill, J. (2010). The 'new East Asian regionalism': A political domino effect. *Review of International Political Economy, 17* (2), 178-208.

Roberts, C. B. (2012).*ASEAN Regionalism: Cooperation, values, and institutionalization.* London; New York: Routledge.

Severino, R. (2006). *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Stubbs, R. (2002). ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism? *Asian Survey, 42* (3), 440-455.

Tai, B. K. (2011). Can We Do Anything About the Unimplemented ASEAN Agreements? In L. Y. Yoong, *ASEAN Matters! Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations.* Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Tarling, N. (2010).*Southeast Asia and the Great Powers.* London; New York: Routledge.

Yoshimatsu, H. (2008). *The Political Economy of Regionalism in East Asia: Integrative Explanation for Dynamics and Challenges.* Palgrave Macmillan.

BAB VIII

Perdagangan ASEAN dan Negara-Negara Tetangga

Amelia Burhan

Pada dekade awal setelah pembentukannya yang ditandai dengan Deklarasi Bangkok pada tahun 1967, ASEAN adalah sebuah organisasi yang hanya melakukan sedikit kemajuan berarti terkait kerjasama ekonomi. Hal tersebut mungkin untuk yang terbaik, mengingat pada saat itu beberapa negara anggota ASEAN sedang fokus terhadap rencana industrialisasi pada tingkat nasional. Keadaan saat ini dapat dikatakan sama sekali berbeda, yakni jumlah negara anggota ASEAN telah mengganda, dari lima negara menjadi sepuluh negara, dan hampir seluruh negara anggotanya dapat diperhitungkan sebagai pemenang dalam hal membawa pembaharuan di dunia berkembang. Pendekatan ASEAN terhadap integrasi ekonomi pun telah berubah secara drastis pada awal tahun 1990-an dengan dibentuknya AFTA (*ASEAN Free trade Area*), kemudian ASEAN+1 FTA (*Free Trade Agreement*) serta hubungan ekonomi antara ASEAN dan negara-negara lain juga semakin berkembang pesat sejak saat itu.

Sekilas Mengenai Hubungan Perdagangan ASEAN (Intra ASEAN dan ASEAN Dengan Negara-Negara Lain) Terkini

Saat ini ASEAN telah banyak menjalin hubungan perdagangan baik intra ASEAN sendiri maupun dengan negara-negara lain di antaranya Australia, New Zealand, Canada, Cina, Uni-Eropa, India, Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Rusia, Amerika Serikat, dan sebagainya. Akan tetapi, hanya beberapa yang menjadi *ASEAN's FTA partner*, yaitu Cina, Jepang, Korea, Australia, New Zealand, dan India (Perhatikan tabel di bawah ini.)

Tabel 4

10 Negara/Kawasan Teratas Mitra Dagang ASEAN Tahun 2012 (per Juli 2013)

Nilai dalam jutaan Dollar Amerika*;* Bagian dalam persen

Negara/ kawasan partner dagang	Nilai	Bagian dari perdagangan total ASEAN

	Expor	Impor	Perdagangan total	Expor	Impor	Perdagangan total
ASEAN	323,535.6	277,425.1	600,960.7	25.8	22.7	24.3
Cina	141,554.3	177,002.7	318,557.0	11.3	14.5	12.9
Jepang	126,305.4	136,116.6	262,422.0	10.1	11.2	10.6
Uni Eropa-28	125,015.9	117,850.2	242,866.0	10.0	9.7	9.8
Amerika Serikat	108,114.1	92,076.2	200,190.3	8.6	7.5	8.1
Republik Korea	54,992.4	76,006.3	130,998.7	4.4	6.2	5.3
Taiwan	35,263.0	61,101.2	96,364.2	2.8	5.0	3.9
Hong Kong	80,661.6	14,240.8	94,902.4	6.4	1.2	3.8
India	43,840.3	27,724.4	71,564.7	3.5	2.3	2.9
Australia	45,777.5	23,781.9	69,559.4	3.7	1.9	2.8
Negara lain	168,943.4	217,345.5	386,288.8	13.5	17.8	15.6
Total	**1,254,003.6**	**1,220,670.7**	**2,474,674.3**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Sumber: Data Statistik Perdagangan ASEAN (http://www.asean.org)

Dari tabel di atas dapat dilihat Cina menempati urutan pertama yang memiliki nilai perdagangan paling besar dengan ASEAN. Pertumbuhan ekonomi Cina dapat dikatakan masih setara dengan kebanyakan negara-negara anggota ASEAN. Namun, Cina dan negara-negara ASEAN tidak saling berkompetisi di setiap sektor. Sebaliknya, terdapat area di mana kedua wilayah tersebut saling mendukung, sehingga kemajuan dari hubungan perdagangan yang terbentuk cenderung besar.

Negara dengan nilai perdagangan dengan ASEAN yang terbesar kedua adalah Jepang, yang kemudian diikuti oleh Uni Eropa, Amerika Serikat, Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong, India, Australia, dan negara lainnya. Maka, dapat disimpulkan keterkaitan perdagangan antara negara-negara ASEAN dan negara Asia-Pasifik lainnya amat luas. Hubungan perdagangan tersebut tidak hanya untuk kepentingan ekspor-impor negara-negara ASEAN semata, tetapi juga berkontribusi besar terhadap perkembangan hubungan perdagangan itu sendiri. Akan tetapi, arus perdagangan antara ASEAN dan Pasifik juga tidak terlepas dari pengaruh distorsi politik.

Hubungan Perdagangan ASEAN dan Negara-Negara Asia Timur-Laut (*Northeast Asian countries*)

Pada tahun 1994, pimpinan negara Cina, Jepang, dan Korea Selatan diundang pertama kalinya untuk menghadiri forum ASEAN sebagai rekan dialog. Kemudian, pada tahun 1997 diadakan pertama kali Konferensi ASEAN Plus Three (APT = ASEAN+3). Setelah terjadi

krisis ekonomi 1997/98, kesadaran akan saling ketergantungan ekonomi dan aspek strategis integrasi ekonmi antar negara di dalam kawasan Asia Timur meningkat, maka disepakati secara resmi di Konferensi Manila tahun 1999 untuk mengadakan Konferensi APT setiap tahun dan mengadakan pertemuan menteri negara-negara APT di bidang urusan luar negeri, ekonomi, dan keuangan mulai tahun 2002. Pertemuan tahunan ini adalah sebagai sebuah wadah forum penting untuk menampung permasalahan kawasan dan program kerjasama.

Pada Konferensi ASEAN yang berlangsung bulan November tahun 2000 di Singapura, tercetus ide untuk mengembangkan AFTA ke Asia Timur Laut (*Northeast Asia*) untuk menciptakan kelompok perekonomian dan perdagangan Asia Timur yang lebih besar, yakni ASEAN+3 FTA (*East Asian FTA (EAFTA)*). Ide ini dicetuskan oleh Kim Dae Jung, yang kemudian menjadi Presiden Korea Selatan. Selanjutnya, Perdana Menteri Cina Zhu Rongji juga mengusulkan untuk segera mewujudkan *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)* yang bertujuan untuk mengurangi kecemasan kawasan Asia Timur bergabungnya Cina ke WTO (*World Trade Organization* – Organisasi Perdagangan Dunia). Walaupun tujuan untuk mengembangkan AFTA secara formal dengan memasukkan seluruh negara di kawasan Asia Timur menjadi anggota dinilai masih terlalu dini, para pimpinan negara-negara ASEAN+3 menyetujui untuk membentuk panel ahli untuk mempelajari ide tersebut dengan serius.

Negara-negara ASEAN+3 menunjukkan perbedaan besar dalam hal ukuran, faktor dukungan, struktur ekonomi, orientasi perdagangan, tingkat perkembangan ekonomi, dan latar belakang sosial budaya. Kesepuluh negara ASEAN memiliki populasi lebih dari 604 juta jiwa, tetapi perekonomian mereka hanya sekitar 6% dari total perdagangan dunia. Negara ASEAN adalah pengekspor barang dan pengimpor jasa komersial. Malaysia, Singapura, dan Thailand bertanggung-jawab terhadap sebagian besar perdagangan ASEAN dan jika perdagangan mereka digabungkan berjumlah 4% dari total perdagangan dunia. Di lain pihak, ketiga negara Asia Timur-Laut, yakni Cina, Jepang, dan Korea, mereka semua adalah pemain utama perdagangan dunia, dengan Jepang sendiri untuk ekspor barang dan impor jasa tercatat masing-masing bernilai 7,5% dan 8,5% di dunia. Jika perdagangan semua negara ASEAN+3 digabungkan, maka nilai perdagangannya mencapai sekitar 20% dari perdagangan barang di dunia dan 15% dari perdagangan jasa di dunia, dengan surplus perdagangan di barang dan defisit perdagangan di bidang jasa komersial lebih besar dibandingkan jika hanya negara-negara ASEAN sendiri (data statistik per tahun 2012 dari situs resmi ASEAN: www.asean.org).

Tujuan utama dibalik usul pembentukan ASEAN+3 adalah untuk membantu semua negara anggota menyesuaikan diri dengan laju globalisasi dan mendapat keuntungan dari perkembangan ekonomi kawasan. Walaupun formasi ASEAN+3 dapat mempunyai dampak

negatif sekaligus positif baik bagi masing-masing negara anggota maupun bagi seluruh dunia, bagaimanapun formasi tersebut akan sangat menguntungkan terutama untuk negara-negara anggota.

Terdapat tiga karakteristik penting dari perkembangan dan hubungan ekonomi kawasan ini yang diperlukan untuk mewujudkan ASEAN+3 FTA. Pertama, FDI (Foreign Direct Investment) yang sudah menghubungkan antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Asia Timur-Laut (Jepang dan Korea) menjadikan FTA kawasan (EAFTA) semacam ini lebih menguntungkan dan diminati. EAFTA tersebut akan memudahkan arus FDI dari Timur-Laut *(Northeast)* ke Tenggara *(Southeast)*. Kedua, Cina memiliki perekonomian yang besar dan tengah berkembang pesat. Meskipun perkembangan perekonomian Cina dapat dikatakan setara dengan banyak negara ASEAN, Cina bukan menjadi pesaing utama negara-negara ASEAN pada setiap sektor. Malahan, terdapat banyak area di mana kedua kawasan tersebut (ASEAN dan Cina) saling melengkapi dan yang dapat diperoleh dari pembentukan kerjasama perdagangan amatlah besar. Ketiga, terdapat perbedaan besar yang muncul di antara semua negara anggota ASEAN+3 terutama dalam bidang kekayaan sumber daya alam, kemajuan teknologi, dan struktur industri. Perbedaan tersebut dapat membantu meminimalkan perbedaan perdagangan dalam pembentukan ASEAN+3 FTA (Kwan & Qiu, 2010).

Hampir 1,5 dekade setelah proposal ASEAN+3 FTA pertama kali diajukan, EAFTA masih belum terwujud. Malah, ketiga negara Asia Timur Laut *(Northeast Asian countries)* membentuk FTA mereka masing-masing dengan ASEAN, yaitu *ASEAN - South Korea FTA* pada tahun 2006, *ASEAN – Japan FTA* pada tahun 2008, dan *ASEAN – China FTA* pada tahun 2010. Selanjutnya Konferensi APT sekarang hanya berperan sebagai wadah yang dibangun dengan proses kelembagaan untuk diadakan dialog mengenai permasalahan bidang sosial, budaya, dan politik serta juga berkontribusi pada diskusi tentang integrasi ekonomi di Asia Timur.

Kerjasama Ekonomi Antara ASEAN dan Jepang

Jepang merupakan negara paling miskin sumber daya alam di antara negara-negara maju. Sebagian besar sumber daya alam untuk industrinya harus diimpor dari luar negeri. Selain minyak mentah, bijih besi, dan tembaga, Jepang juga harus mengimpor antomon, air raksa, batu kawi, timah, tungsten, molibdenum, dan khrom dalam jumlah besar. Selanjutnya, nikel, kobalt, dan bauksit juga tidak ditambang di Jepang, dan mineral-non-logam yang juga harus diimpor dalam jumlah besar antara lain: *borate*, brom, magnesit, batu fosfat, garam kalium, dan nitrat. Serat alami seperti katun, wol, linen, rami, dan goni juga dipasok

sepenuhnya dari impor. Perkembangan ekonomi Jepang memerlukan pasokan bahan mentah dan sumber daya industri dari luar negeri, terutama dari Asia, untuk industri-orientasi-ekspornya. Perkembangan industri Jepang amat bergantung pada pasokan sumber daya alam dan industri tertentu dari ASEAN. Maka, dalam hal ini dapat dikatakan ASEAN penting bagi Jepang.

Sementara itu, menurut sudut pandang Jepang dalam hal nilai total perdagangan, perdagangan Jepang dengan negara-negara ASEAN tidak terlalu penting seperti yang diperkirakan pertama kali. Namun, menurut sudut pandang ASEAN, perdagangan dengan Jepang sangat penting.

Dari bukti statistik perdagangan antara ASEAN dan Jepang (Tabel 1) dapat disimpulkan bahwa Jepang adalah pasar penting bagi ASEAN tetapi tidak sebaliknya. Jepang juga merupakan pemasok penting untuk ASEAN tetapi tidak sebaliknya. Perubahan dalam perdagangan impor dan ekspor Jepang dengan ASEAN dapat berpengaruh besar terhadap neraca perdagangan negara-negara anggota ASEAN. Sebaliknya, perubahan dalam perdagangan ekspor dan impor ASEAN dengan Jepang hampir tidak mempengaruhi neraca perdagangan Jepang. Maka, dalam hal ini dapat dikatakan bahwa ASEAN lebih tergantung kepada Jepang dibandingkan Jepang terhadap ASEAN.

Dari sudut pandang ASEAN, perdagangan ekspor dan impor ASEAN dengan Jepang adalah penting. ASEAN bergantung pada pasar sekaligus pasokan dari Jepang. Akan tetapi, Jepang tidak menemukan kesulitan yang berarti dalam mengekspor ke kawasan ASEAN, disebabkan produk Jepang yang berkualitas lebih baik dan berdaya-saing tinggi. Sementara, ASEAN menganggap pasar Jepang agak tertutup dengan menyediakan ruang terbatas untuk hasil produk ASEAN, termasuk produk pertanian dan kelautan. Pemerintahan Jepang cenderung melindungi industri domestiknya dengan melarang masuk produk luar negeri yang dinilai memiliki kualitas rendah dan harga yang tidak masuk akal. Namun, beberapa produk dengan kualitas lebih baik dan berdaya-saing tinggi juga dilarang masuk ke dalam pasar Jepang dikarenakan kebijakan hambatan tarif dan non-tarif (*tariff and non-tariff barriers*) Jepang (Lim Hua Sing, 1984).

Namun, setelah Cina setuju untuk membentuk FTA dengan ASEAN, Jepang merasa dihadapkan dengan kehilangan kepemimpinannya dalam kerjasama ekonomi Asia Timur, sehingga berusaha untuk mencapai kerjasama umum dengan ASEAN, lalu setuju untuk membentuk FTA dengan Singapura sebagai tantangan terhadap *ASEAN – China FTA*. Japan-Singapore FTA ditandatangani pada bulan Januari 2002, lalu Jepang memulai langkah dalam memajukan FTA antara Jepang dan masing-masing negara ASEAN pada tahun 2003 dengan

menandatangani sebuah kerangka untuk menjalin kerjasama ekonomi dengan ASEAN (*Framework for Comprehensive Economic partnership with ASEAN*) pada Konferensi APT ke-7 yakni Oktober 2003 di Bali. Selain itu, pemerintah Jepang juga menjadi tuan rumah Konferensi ASEAN pada bulan Desember 2003 dan mengadakan konferensi memperingati hubungan Jepang-ASEAN, sebagai pendahuluan untuk memperkuat hubungan ekonomi dengan ASEAN.

Hubungan Perdagangan ASEAN dan Korea Selatan

Tidak hanya Jepang dan Cina yang berlombang-lomba menjalin kerjasama ekonomi dengan ASEAN, Korea Selatan juga tidak tinggal diam berusaha menarik perhatian ASEAN untuk membentuk FTA bersama. Korea Selatan menyelesaikan *joint studies* mengenai FTA dengan Jepang dan Singapura pada bulan September 2003, lalu memulai negosiasi dengan kedua negara tersebut pada awal tahun 2004. Selanjutnya, Korea Selatan memulai *joint studies* menyeluruh mengenai hubungan ekonomi yang lebih dekat antara Korea dan ASEAN pada Maret 2004.

Sejak didirikannya Rekan Dialog Sektoral (*Sectoral Dialogue Partnership*) pada tahun 1989, hubungan antara ASEAN dan Korea Selatan telah berkembang pesat. Pada tahun 1991, ASEAN dan Korea Selatan telah menjadi rekan dialog penuh dan persekutuan tersebut semakin kuat pada tahun 1993. Menimbang pentingnya perkembangan hubungan kerjasama, hubungan ASEAN dan Korea telah diangkat menjadi hubungan mitra strategis (*strategic partnership*) pada Konferensi ASEAN-Korea Selatan ke-13 di Hanoi, Vietnam. Sejak saat itu, hubungan antara ASEAN – Korea Selatan berkembang semakin luas terutama dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya, di bawah slogan "Persekutuan untuk Kenyataan, Persabahatan untuk Kebaikan."

Semakin eratnya hubungan antara ASEAN dan Korea Selatan dapat dilihat dari kerjasama-kerjasama yang disepakati di antara keduanya. Pada bulan November 2004, Korea Selatan dan ASEAN menandatangani *Joint Declaration on Comprehensive Partnership* (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)*) di Vientiane, Laos. Selanjutnya, Korea Selatan dan ASEAN menandatangani *ASEAN-Korea Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation* sebagai pelaksanaan dari *ASEAN-ROK (Republic of Korea) Plan of Action* pada bulan Desember 2005 di Kuala Lumpur, Malaysia. Pada Juni 2007, diberlakukan *ASEAN-Korea FTA on Trade in Goods*. Kemudian, pada tahun 2007, Korea Selatan dan ASEAN menandatangani MOU (*Memorandum of Understanding*) untuk mendirikan *ASEAN-Korea Centre* di Seoul yang dibuka pada tahun 2009. Pada tahun yang

sama dengan diresmikannya ASEAN-Korea Centre ini, juga diadakan *ASEAN-Korea Commemorative Summit* di Pulau Jeju dan di Seoul. Kemudian, masih pada tahun 2009, *ASEAN-Korea FTA on Service and Investment* mulai diberlakukan.

Keterkaitan antara ASEAN dan Cina

Cina dan ASEAN merupakan penerima FDI sebelum terjadi krisis keuangan Asia Timur 1997/98. Jumlah rata-rata aliran FDI yang masuk ke Cina dan ASEAN dalam kurun waktu 1987 – 1992 masing-masing adalah 4,6 milyar USD dan 9,5 milyar USD, meningkat menjadi 41,7 milyar USD dan 27,6 milyar USD pada tahun 1996. Faktor utama yang menarik FDI tersebut adalah karena perekonomian telah mempertahankan pertumbuhan yang tinggi sebelum tahun 1997. Harapan tinggi dari investasi yang menyebabkan meledaknya ekonomi menjadi pendorong utama FDI. ASEAN dianggap sebagai salah satu pasar paling menguntungkan bagi para investor. Cina mengambil kebijakan pro-FDI setelah reformasi dan pembukaan dirinya. Oleh karena jumlah populasinya yang besar dan perekonomiannya yang dinamik, potensi pasar domestik Cina menjadi magnet yang menarik FDI.

Krisis keuangan 1997/1998 telah mengubah lingkungan perekonomian kawasan Asia Timur terutama dalam hal aliran FDI. Kepercayaan diri para investor asing terhadap kawasan ini telah terkikis oleh kekacauan ekonomi dan ketidaktentuan sosial, yang merupakan alasan utama penurunan aliran FDI ke ASEAN. Hampir semua negara anggota ASEAN mengalami penurunan aliran FDI masuk yang tajam setelah krisis 1997/1998 tersebut, sementara dampak krisis terhadap Cina tampak lebih ringan. Oleh karena pertumbuhan ekonomi Cina yang terus tinggi dan situasi keuangan yang stabil setelah situasi krisis, Cina menjadi pasar yang paling menarik untuk alokasi FDI. Potensi besar pasar domestik dan tenaga kerja murah adalah pendorong dasar bagi aliran FDI masuk ke Cina.

Untuk mendapatkan daya saingnya kembali, ASEAN bertindak efektif terhadap peran yang baru ditemukan Cina melalui bersekutu lebih dekat lagi dengan tahapan proses produksi Cina. ASEAN memasok bahan mentah dan produk setengah jadi untuk produksi Cina, sementara Cina mengekspor produk jadinya ke ASEAN. Strategi ekonomi antara ASEAN dan Cina ini saling melengkapi strategi-orientasi-ekspor kedua belah pihak.

Krisis 1997/98 mendorong perekonomian Asia Timur untuk meningkatkan kerjasama di dalam kawasan dan mencari kesamaan untuk menjadi pelindung terhadap krisis yang mungkin terjadi di masa mendatang. ASEAN dan Cina yang berada di dalam kawasan Asia Timur juga berusaha meningkatkan hubungan dagang antara lain dengan menandatangani *ASEAN-China Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation (CEC)* pada

November 2002 dan kemitraan strategis pada tahun 2003. Perdagangan luar negeri merupakan salah satu pendorong utama dalam perkembangan ekonomi ASEAN dan Cina. ASEAN adalah salah satu rekan dagang Cina yang terpenting, yaitu nomor tiga terbesar, sementara Cina adalah rekan dagang ASEAN dengan nilai total perdagangan terbesar. Pada tahun 2012, perdagangan antara Cina dan ASEAN mencapai 400,1 milyar USD (United States Dollar), naik 10,2% dari tahun sebelumnya, dengan rata-rata pertumbuhan tahunan 22%. Menurut data statistik pemerintahan Cina, total ekspor Cina ke ASEAN berjumlah 204,3 milyar USD dan total impornya bernilai 195,8 milyar USD, sehingga perdagangan Cina-ASEAN ini memberikan surplus perdagangan bagi Cina sebesar 8,5 milyar USD.

Terbentuknya *ASEAN-China FTA* (ACFTA)

Sejak ASEAN secara resmi menjalin hubungan dengan Cina pada tahun 1991, kedua belah pihak telah membuat kemajuan luar biasa dalam usaha membentuk kemitraan strategis untuk perdamaian dan kesejahteraan. Hal ini dibuktikan melalui kerjasama mereka dalam bidang perdagangan, investasi, dan isu lainnya terkait kepentingan bersama mulai dari isu keamanan maritim sampai isu keamanan *non-traditional*. Hubungan ekonomi dan perdagangan telah mencapai kemajuan pesat setelah penandatanganan *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation* pada November 2002 untuk membentuk *ASEAN-China FTA* (ACFTA).

ASEAN dan Cina menggunakan pendekatan inkremental untuk mencapai FTA. Kedua belah pihak mulai mengimplementasikan *ACFTA Trade in Goods Agreement* dengan reduksi tarif impor sejak Juli 2005, dengan jadwal 5 tahun reduksi tarif impor keseluruhan secara bertahap dimulai pada Januari 2010. Tarif rata-rata untuk ekspor ASEAN ke Cina dipangkas menjadi 0,1% pada tahun 2010, sementara tarif rata-rata untuk ekspor Cina ke 6 negara anggota pertama ASEAN (Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Thailand, dan Filipina) dipangkas menjadi 0,6%. Saat ini terdapat sekitar 7000 barang yang diperdagangkan antara ASEAN-Cina dikenakan tarif 0%. Pada tahun 2015, kebijakan tarif 0% untuk 90% barang dagang diperkirakan akan berlaku antara Cina dan keempat negara anggota ASEAN lainnya. Sebab ukuran tarif rendah tersebut, terdapat banyak tarif yang bahkan telah rendah sebelum tahun 2010. Oleh karena itu, ACFTA dapat dianggap sebagai formalisasi atas apa yang telah terjadi selama satu dekade.

ACFTA adalah sebuah inisiatif untuk meningkatkan integrasi ekonomi kawasan yang dilatarbelakangi salah satunya oleh krisis keuangan 1997/98 dan bergabungnya Cina ke dalam WTO pada tahun 2001. Cina yang hampir tidak terpengaruh oleh krisis 1997/98, mampu terus

melakukan bisnis dengan negara-negara Asia Tenggara yang terkena dampak buruk dari krisis tersebut. Selain itu, Cina juga dapat menepati janjinya untuk tidak mendevaluasi mata uangnya. Hal-hal ini memberikan ASEAN impresi positif dari Cina yang tetap dapat berdiri tegar kontras dengan gertakan IMF, yang dipercayai merupakan perwakilan Washington (Amerika Serikat). Kemudian, dengan masuknya Cina ke WTO, semakin banyak perusahaan transnasional mendirikan fasilitas produksinya di daratan Cina dan ASEAN berharap dapat menjadi pemasok untuk melengkapi jaringan produksi global yang berpusat di Cina. Menurut Kevin G. Cai (2003), terdapat tiga alasan penting dibentuknya ACFTA antara lain: Pertama, ACFTA merupakan sebuah respons terhadap semakin meningkatnya regionalisme; Kedua, FTA membantu mempererat hubungan ekonomi ASEAN-Cina; dan Ketiga, FTA membantu untuk menyelaraskan kebijakan pemerintah, terutama berkaitan dengan krisis keuangan Asia.

Dampak positif dan negatif ACFTA bagi ASEAN dan Cina

ASEAN-China FTA adalah FTA terbesar dalam hal ukuran populasi penduduk, yaitu dengan jumlah total penduduk 1,9 milyar jiwa. Dalam hal ukuran ekonomi, ACFTA merupakan FTA terbesar ketiga setelah European Union FTA dan North American FTA (NAFTA), dengan jumlah GDP (Gross Domestic Product – Produk Domestik Bruto) kumulatif 5,8 triliun USD dan total jumlah perdagangan sebesar 5,6 triliun USD. Keseluruhan pertumbuhan perekonomian ASEAN dan ekspansi Cina yang pesat berkontribusi terhadap dinamisme perekonomian duania baik pada skala regional maupun global. Maka, tidak mengherankan ACFTA menjadi salah satu pusat perhatian dunia.

ACFTA memposisikan negara-negara ASEAN secara unik untuk mengambil keuntungan dari pertumbuhan pesat Cina. Naiknya jumlah masyarakat kelas menengah Cina dengan pola komsumsi tinggi dan potensi masa depannya, menyediakan negara anggota ASEAN dengan sebuah pasar bagi produk dan jasanya. Pasar ini termasuk konsumen elektronik, produk makanan, turisme, kesehatan, dan jasa pendidikan. Cina bahkan telah melampaui Jepang sebagai konsumen barang mewah terbesar. Ukuran pasar Cina yang besar ini juga dapat menjadi sebuah benteng terhadap penurunan permintaan dari pasar Barat atau dengan kata lain ACFTA dapat mengurangi ketergantungan ASEAN dan Cina terhadap pasar lain. Dengan pasar yang lebih besar, ACFTA dapat menyediakan lebih banyak kesempatan bagi investasi asing, memungkinkan negara FDI untuk menikmati skala ekonomi yang lebih besar dan mengurangi ongkos produksi dengan memanfaatkan tenaga kerja murah Cina dan sumber daya ASEAN. Dengan demikian, ACFTA juga membantu ASEAN dan Cina untuk meningkatkan GDP masing-masing negara.

Melalui FTA, ASEAN dan Cina dapat memiliki pendekatan lebih lanjut untuk menangani reduksi taris, hambatan non-tarif, perdagangan bisang jasa, dan investasi. Kedua belah pihak juga dapat menjalin kerjasama lebih erat dalam memfasilitasi perdagangan, termasuk harmonisasi standar dan penyederhanaan prosedur bea cukai. Semua proses ini memberikan ASEAN dan Cina kesempatan untuk meningkatkan kerjasama ekonominya ke tingkat yang lebih tinggi.

Akan tetapi, seperti FTA lain di dunia, ACFTA juga memiliki dampak negatif. Walaupun dalam perdagangan bilateral antara ASEAN dan Cina terdapat sisi komplementaritas yang cenderung kuat, ekspor kedua belah pihak kepada pasar ketiga memiliki kesamaan tertentu. Dengan demikian, dampak negatif dari ACFTA antara lain: isu defisit perdagangan, tekanan yang dirasakan industri sebagian negara anggota ASEAN, ukuran pasar yang didesak pendapatan, dan kompetisi dari FTA-FTA lainnya (Li Mingjiang, 2011).

Pada periode tahun 2001 – 2006, volume perdagangan ASEAN-Cina cenderung besar dengan neraca perdagangan yang kurang lebih seimbang dan ASEAN menikmati beberapa surplus. Akan tetapi, keadaan mulai berubah pada beberapa tahun belakangan ini. Menurut data dari ASEAN, ASEAN mengalami defisit sebesar 21,5 milyar USD dari perdagangannya dengan Cina pada tahun 2008, sementara menurut Menteri Perdagangan Cina, Cina mengalami penurunan defisit pada tahun 2008, bahkan memperoleh surplus dari perdagangannya dengan ASEAN pada tahun 2009.

Struktur ekonomi negara-negara ASEAN dan Cina memiliki baik aspek komplementer maupun aspek kompetitif. Setelah ACFTA mulai diberlakukan, selain dilaporkan aspek positif, juga diungkapkan kekhawatiran terhadap produk murah Cina seperti tekstil, sepatu, topi, dan tas, dapat memaksa industri semacam itu di ASEAN untuk gulung tikar. Untuk meminimalisir dampak negatif ACFTA ini, sebaiknya ACFTA memperbolehkan setiap negara anggota memiliki daftar ‘produk sensitif’ tertentu untuk dibebaskan sementara.

Selanjutnya, meskipun ASEAN memiliki populasi yang luas, daya beli mereka cenderung lemah, pendapatan tahunan rata-rata hanya sedikit di atas 2.000 USD. Tingkat konsumsi yang rendah dikarenakan tingkat pertumbuhan pendapatan yang rendah, yang juga diakibatkan produktivitas dan kesempatan kerja yang rendah. Dalam hal kompetisi dengan FTA-FTA lainnya, ASEAN tidak hanya membentuk FTA dengan Cina saja, tetapi ASEAN juga membentuk FTA dengan Jepang, Korea Selatan, India, Australia, dan New Zealand. Oleh karena itu, dalam hubungan dagang dengan ASEAN, Cina harus berkompetisi dengan negara-negara tersebut.

ASEAN-China FTA tidak hanya penting bagi negara-negara ASEAN dan Cina, tetapi juga bagi perekonomian Asia Timur lainnya karena Cina adalah pasar besar yang terus tumbuh dan ASEAN adalah produsen minyak dan bahan mentah lainnya. ACFTA ini telah mendorong perekonomian Asia Timur lainnya untuk meningkatkan kerjasama ekonomi regional.

Ide Mengenai RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)

Para kepala pemerintahan negara-negara ASEAN dan rekan FTA ASEAN, yaitu Australia, Cina, India, Korea, Jepang, dan New Zealand, mengadakan negosiasi untuk membentuk Regional Comprehensive Economic Partnership (RECP), sebagai salah satu cara untuk mengatasi kemunduran ekonomi global. Hal ini menjadi salah satu tema pokok pembicaraan dari Konferensi ASEAN Ke-21 dan konferensi berkaitan di Phnom Penh, Kamboja.

Ide untuk membentuk RCEP ini pertama kali dicetuskan di Konferensi ASEAN Ke-19 pada November 2011, ketika kesepuluh negara anggota ASEAN menyetujui *ASEAN Framework for RCEP*, yang mengemukakan prinsip umum untuk memperluas dan memperdalam perjanjian FTA antara ASEAN dan rekan negara FTA. Peristiwa penting ini menandakan tekad dan komitmen ASEAN untuk berperan sebagai pemimpin sekaligus peran sentral dalam arsitektur ekonomi kawasan.

Kemajuan besar yang dibuat dalam FTA ASEAN dengan Cina (ACFTA), Jepang (AJCEP), Korea Selatan (AKFTA), India (AIFTA), serta Australia dan New Zealand (AAZFTA) telah membuat rekan-rekan dagang tersebut di dalam sebuah posisi untuk membawa kemitraan ekonomi mereka ke tingkat yang lebih tinggi lagi, dengan merundingkan sebuah kemitraan ekonomi komprehensif yang akan menuntun kepada pembentukan sebuah pasar terintegrasi. Pasar terintegrasi ini mencakup 16 negara dengan gabungan pasar yang terdiri lebih dari 3 milyar jiwa dan gabungan GDP sebesar 19,78 triliun USD menurut angka tahun 2011. RCEP akan menjadi susunan perdagangan regional terbesar saat ini.

Peristiwa ini terjadi di Phnom Penh saat usaha pemulihan ekonomi terus mendapat rintangan serius dari situasi ekonomi dan keuangan global yang berubah-ubah. Dengan peluncuran negosiasi RCEP untuk sebuah perjanjian yang berkualitas tinggi, komprehensif, dan modern, RCEP merupakan sebuah langkah strategis yang bertujuan untuk menjaga momentum pertumbuhan di kawasan dengan memastikan bahwa pasar negara yang berpartisipasi tetap terbuka dan kompetitif. Sejak 2013 negosiasi RCEP telah dimulai dan hingga saat ini telah berlangsung sebanyak 4 kali dan diharapkan pada akhir 2015.

Kesimpulan

Krisis keuangan 1997/98 telah menyentak Asia terutama kawasan Asia Timur dimana negara-negara anggota ASEAN termasuk di dalamnya, menyadarkan betapa pentingnya kerjasama ekonomi regional untuk mencegah ataupun meminimalisir dampak dari krisis keuangan yang mungkin terjadi di masa mendatang. Sebab negara yang tidak berpartisipasi secara aktif di dalam kerjasama ekonomi regional akan memperoleh hasil minimal atau bahkan merugi di masa depan. Sehingga, meskipun isu perdagangan masih merupakan isu yang sensitif, terutama dalam upaya pembentukan pasar tunggal ASEAN, ASEAN berusaha dengan giat mempromosikan FTA baik intra ASEAN maupun dengan negara-negara tetangga.

Referensi

Ahmed, Habib & Tongzon, Jose L. (1998). An Investigation of Economic Linkages among the ASEAN Group of Countries. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 15, No. 2 (August 1998), pp. 121-136. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25773520.

Arif, Mohamed & Chye, Tan Eu. (1992). ASEAN-Pacific Trade Relations. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 8, No. 3, ASEAN and The Pacific (March 1992), pp.258-283. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25770385.

ASEAN-China Center Web site. (2013). Retrieved November 10, 2013, from http://www.asean-china-center.org.

ASEAN-Korea Centre Web site. (2013). Retrieved November 10, 2013, from http://www.aseankorea.org. ASEAN Secretariat Web site. (2013). Retrieved November 10, 2013, from: http://www. aseansec.org.

Bano, Sayeeda, Yoshiaki, Takahashi, & Scrimgeour, Frank. (2013). ASEAN-New Zealand Trade Relations and Trade Potential: Evidence and Analysis. *Journal of Economic Integration, Vol. 28, No. 1 (March 2013), pp. 144-182. Published by: Center for Economic Integration, Sejong University.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/41825679.

Batra, Amita. (2007). Asian Economic Integration: ASEAN+3+1 or ASEAN+1s? *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 24, No. 2 (August 2007), pp. 181-204. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/41316964.

Bowles, Paul & Maclean, Brian. (1996). Understanding Trade Bloc Formation: The Case of the ASEAN Free Trade Area. *Review of International Political Economy, Vol.3, No. 2 (Summer, 1996), pp. 319-348. Published by: Taylor & Francis, Ltd.* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/4177188.

Cai, Kevin G. "The ASEAN-China Free Trade Agreement and East Asian Regional Grouping." Contemporary Southeast Asia. 2003.

DeRosa, Dean A. (1993). Sources of Comparative Advantage in the International Trade of the ASEAN Countries. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 10, No. 1 (July 1993), pp. 41-51. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25770458.

Garnaut, Ross. (1998). ASEAN and the Regionalization and Globalization of World Trade. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 14, No. 3 (March 1998), pp. 215-223. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25773487.

Hwang, Ki-Sik. (2010). Korea, China, and Japan's FTA Policy Towards ASEAN: With Special Focus On Agricultural Sectors. *The Journal of East Asian Affairs, Vol. 24, No. 1 (Spring/Summer 2010), pp. 39-81. Published by: Institute for National Security Strategy.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/23258205.

Imagawa, Takeshi. (1989). ASEAN-Japan Relation. *Civilisations, Vol. 39, No. 1/2, Japon: Les Enjeux Du Futur, pp. 321-361. Published by: Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/41224126.

Kwan, Yum K. & Qiu, Larry D. (2010). The ASEAN+3 Trading Bloc. *Journal of Economic Integration, Vol. 25, No. 1 (March 2010), pp. 1-31. Published by: Center for Economic Integration, Sejong University.* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/23000964.

Kwon, Yul. (2004). East Asian Regionalism Focusing On ASEAN Plus Three. *The Journal of East Asian Affairs, Vol. 18, No. 1 (Spring/Summer 2004), pp. 98-130. Published by: Institute for National Security Strategy.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/23257953 .

Leong, Ho Khai. (2009). Asean-Korea Relations: Security, Trade and Community Building. [Review by *Inkyo Cheong Pacific Affairs] Vol. 81, No. 4 (Winter, 2008/2009), pp. 646-647. Published by: Pacific Affairs, University of British Columbia Stable.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/40377658.

Mingjiang, Li. (Eds.). (2011). *China-Asian Sub-Regional Cooperation : Progress, Problems and Prospect.* World Scientific Publishing Co. Retrieved November 1, 2013 from http://site.ebrary.com/id/10493486?ppg=140.

Pal, Parthapratim & Dasgupta, Mitali. (2008). Does a Free Trade Agreement with ASEAN Make Sense? *Economic and Political Weekly, Vol. 43, No. 46 (Nov. 15 - 21, 2008), pp. 8-12. Published by: Economic and Political Weekly.* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/40278168.

Ramasamy, Bala. (1995). Trade Diversion in an ASEAN Free Trade Area. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 12, No. 1 (July 1995), pp. 10-17. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25770573.

Sing, Lim Hua. (1984). Japan in ASEAN: Potential trade frictions. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 1, No. 2 (November 1984), pp. 115-135. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25770018.

Tan, Joseph L.H. (1994). Japan and the Asia-Pacific: Introductory Overview from an ASEAN Perspective. *ASEAN Economic Bulletin, Vol. 11, No. 1, Japan and The Asia-Pacific: New Directions and New Strategies (July 1994), pp. 1-15. Published by: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/25770515.

Wattanapruttipaisan, Thitapha. (2003). ASEAN-China Free Trade Area: Advantages, challenges, and implications for the newer ASEAN member countries. *ASEAN Economic Bulletin 20.1 (Apr 2003): 31-48.* Retrieved November 1, 2013, from http://search.proquest.com/docview/219630549?accountid=17242.

Widodo, Tri. (2009). Dynamic Comparative Advantages in the ASEAN+3. *Journal of Economic Integration, Vol. 24, No. 3 (September 2009), pp. 505-529. Published by: Center for Economic Integration, Sejong University.* Retrieved November 11, 2013, from http://www.jstor.org/stable/23001257.

Yin, Xiangshuo. (2004). The Impact of The China-ASEAN Free Trade Agreement on Regional Trade. *The Journal of East Asian Affairs, Vol. 18, No. 2 (Fall/Winter 2004), pp. 311-339. Published by: Institute for National Security Strategy.* Retrieved November 7, 2013, from http://www.jstor.org/stable/23258197.

Zhang, Yunling. (2009). *China and Asian Regionalism.* World Scientific Publishing Co. Retrieved November 1, 2013, from http://site.ebrary.com/id/10422037?ppg=190.

BAB IX

Dilema Regionalisme Lingkungan ASEAN

Nadya Karimasari

“Kita bisa melakukan tindakan drastis sekarang untuk mencegah taifun raksasa menjadi kenyataan sehari-hari di masa depan. Sebab kami menolak, sebagai bangsa, untuk menerima masa depan yang di dalamnya taifun raksasa seperti Haiyan menjadi kenyataan hidup. Kami tidak mau membiasakan diri dengan badai. Kami menolak untuk terbiasa melarikan diri dari badai, mengevakuasi keluarga kami, menderita, berduka dan menghitung jumlah kematian. Kami serta-merta menolak itu.”

Demikian Yeb Sano, negosiator utama Filipina pada pembukaan Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) ke-19 di Warsaw, Polandia pada November 2013. Pidatonya bukan hanya layak dikenang, melainkan juga menggugat agar tindakan nyata dilakukan segera, tidak bisa lagi ditunda. Di Filipina, pada waktu yang bersamaan dengan konvensi tersebut, bencana taifun raksasa Haiyan yang diakibatkan oleh perubahan iklim telah berdampak bagi 2/3 warga Filipina dan menjadikan setengah juta orang tuna wisma. Krisis iklim mewujudkan krisis kemanusiaan.

Bencana dan duka yang mengiringinya menjadi fenomena yang berulang tiap tahun. Setahun sebelum taifun Haiyan, Filipina juga mengalami badai ekstrim. Di masa depan, tidak tertutup kemungkinan untuk terjadi badai dengan skala lebih besar, mengingat bahwa peningkatan intensitas badai tropis diakibatkan oleh perubahan iklim. Dengan intensitas dan frekuensi bencana yang meningkat, ketika kondisi kehidupan orang-orang yang terkena bencana belum pulih, mereka sudah harus berhadapan dengan bencana berikutnya.

Dengan situasi tersebut, argumen Sano mendapat dukungan luas dari publik. Sebagai solidaritas terhadap korban Haiyan yang kesulitan mendapatkan makanan selama berhari-hari, Sano melakukan aksi mogok makan sampai Konvensi Perubahan Iklim ke-19 tersebut mencapai kesepakatan yang berarti. Sano mengajak publik berhenti menyebutkan bencana seperti itu sebagai bencana alam, melainkan sebagai sebuah ketidakwarasan. Ketidakwarasan itu ditunjukkan oleh kebuntuan demi kebuntuan yang melanda perundingan-perundingan perubahan iklim.

Masalahnya, dalam proses perubahan iklim, pihak yang berbuat bukanlah pihak yang paling merasakan akibatnya. Asia Tenggara bukan wilayah yang memberikan kontribusi paling besar terhadap terjadinya perubahan iklim, namun letak dan kondisi geografis menjadikan Asia Tenggara sebagai salah satu kawasan yang paling rentan terhadap peningkatan permukaan air laut serta segala dampak ikutannya. Celakanya, Asia Tenggara bukan pula kawasan yang paling siap menghadapi bencana, sehingga terjadi permasalahan ganda dalam hal pencegahan dan mitigasi atau pengurangan risiko bencana. Permasalahan lingkungan bukan lagi sekadar menurunnya kualitas lingkungan, baik dalam hal keanekaragaman hayati, deforestasi, polusi,

berkurangnya unsur hara tanah, dan kualitas air, namun sudah secara nyata meluaskan jatuhnya korban jiwa dan hilangnya penghidupan.

Pertanyaannya, permasalahan lingkungan hidup kekinian bersifat global, namun aksi solidaritas serta dampak nyata yang parah dari krisis lingkungan terbukti tidak mampu mendorong dihasilkannya kesepakatan global, lalu masihkah relevan kerjasama tingkat regional seperti ASEAN di bidang lingkungan? Bagaimana latar belakang inisiatif kerjasama bidang lingkungan hidup yang dilakukan ASEAN, dan seperti apa perkembangan dan bentuk-bentuk kerjasamanya? Bagaimana signifikansi kebijakan ASEAN dalam mengatasi permasalahan lingkungan di Asia Tenggara dan bagaimana peluang dan keterbatasan yang dihadapi?

Sejarah Dimensi Lingkungan ASEAN

Melalui Deklarasi Manila tentang Lingkungan pada 1981, ASEAN adalah organisasi kawasan pertama yang menggunakan istilah "lingkungan hidup regional" (McDowell, 1989). Istilah ini dianggap sebagai hal yang bersejarah dalam meningkatkan kesadaran lingkungan di dunia. Pembentukan program lingkungan ASEAN bisa dilacak dari Konferensi PBB Stockholm 1972 tentang Lingkungan Hidup. Konferensi ini menjadi cikal bakal berdirinya UNEP (Program Lingkungan PBB) yang memberikan tanggung jawab regional kepada ASEAN melalui Program Lingkungan subregional ASEAN (*ASEAN subregional environment programme*/ASEP) pada 1977. Dibentuk pula Kelompok Ahli Lingkungan ASEAN (*ASEAN Expert Group on the Environment*/AEGE) yang bertemu pertama kali di Jakarta pada tahun 1978 untuk memodifikasi agenda UNEP dan menentukan empat perhatian utama ASEAN dalam bidang lingkungan, yaitu kelautan regional, analisis dampak lingkungan, permasalahan perkotaan, dan teknologi.

Pada mulanya, tujuan utama pendirian ASEAN yang tercantum dalam pembukaan Deklarasi ASEAN 1967 adalah ekonomi, kestabilan, dan perdamaian. Baru pada 1977 dimensi lingkungan hidup mendapat ruang pada agenda ASEAN ketika anggotanya baru lima negara, yaitu Filipina, Indonesia, Malaysia, Singapura dan Thailand. Kelimanya termasuk negara yang lebih maju dalam hal perindustrian di ASEAN, dan kepedulian mereka terhadap lingkungan sangat diwarnai oleh kepentingan untuk menjaga keberlangsungan industri dengan melestarikan pasokan sumber daya alam di ASEAN.

Meskipun hadir belakangan, dimensi lingkungan hidup dianggap memiliki potensi untuk mengantarkan pada sebuah terobosan dalam regionalisme ASEAN. Prinsip utama ASEAN adalah non-intervensi yang membuat negara anggota menahan diri untuk melontarkan

komentar-komentar dengan nada negatif apalagi melakukan kritik secara terbuka terhadap sesama negara anggota. Prinsip tersebut juga memperkecil peluang ASEAN sebagai suatu lembaga untuk memberikan komentar bersama yang bernada kritik terhadap negara anggota. Namun, prinsip yang dipegang erat itu sedikit goyah ketika muncul masalah lingkungan yang melintasi batas-batas negara. Kabut asap misalnya, menyebabkan negara anggota penyebab kabut asap menuai protes dan keluhan terbuka dari negara anggota ASEAN lain yang terkena dampak. Selain itu, terkadang kritik terbuka disampaikan pada masalah penangkapan ikan ilegal serta pembalakan liar, terutama di daerah-daerah perbatasan.

Ada tiga periode dalam perkembangan regionalisme lingkungan ASEAN (Elliott, 2011 dan 2003). **Periode pertama** adalah sejak 1977 sampai pertengahan 1980-an, yang dicirikan dengan prioritas pada aset lingkungan serta daya tahan nasional. Tujuan dari Program lingkungan subregional ASEAN (ASEP) yang dilakukan pada periode ini adalah menjaga ketersediaan sumber daya alam untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kualitas kehidupan. Lingkungan dilihat dari kepentingan pembangunan. Dimensi lingkungan *dipertimbangkan* dalam kebijakan pembangunan selama tidak mengganggu prioritas pembangunan.

Mekanisme kerjasama pada periode ini dipertahankan dalam nuansa informal. Perjanjian-perjanjian yang dihasilkan cenderung berupa garis besar atau panduan umum. Perjanjian-perjanjian itu tidak bersifat mengikat sehingga secara prosedural bersifat sukarela. Sebagai perkecualian, dikarenakan prioritas pada periode ini adalah konservasi dan pembentukan kawasan lindung, ada niatan bahwa Perjanjian Konservasi Alam dan Sumber daya alam 1985 hendak dibuat mengikat. Kenyataanya, jumlah ratifikasi tidak mencapai enam negara, sehingga kurang dari persyaratan yang diperlukan.

Periode kedua, dimulai pada akhir 1980-an sampai akhir 1990-an, dicirikan dengan perhatian yang lebih besar terhadap tantangan dan tanggung jawab transnasional, terutama dalam masalah polusi. Berbeda dengan kebijakan konservasi alam yang berada di dalam batas-batas negara dan dapat diserahkan menjadi tanggung jawab masing-masing negara anggota, polusi bersifat lintas batas. Polusi yang berdampak regional adalah contoh masalah lingkungan yang dipahami sebagai masalah bersama kawasan, sehingga perlindungan terhadap lingkungan lebih menekankan suatu tindakan kolektif. Tiap-tiap negara anggota harus memikirkan dampak dari kegiatan ekonomi mereka terhadap lingkungan negara anggota lainnya. Selain itu, masyarakat sipil mulai menyuarakan perlunya inisiatif multilateral untuk mengelola polusi.

Pada 1987, Resolusi Jakarta menyatakan bahwa untuk mencapai tujuan bersama negara anggota, perlu dibentuk badan regional dalam bidang lingkungan dengan level yang memadai

untuk melakukan tugas-tugas seperti membuat rekomendasi kebijakan dan memonitor kualitas lingkungan. ASOEN (Pejabat Tingkat Tinggi ASEAN dalam bidang Lingkungan/*ASEAN Senior Officials on the Environment*) direstrukturisasi ke dalam divisi-divisi yang menangani isu berbeda, yaitu keanekaragaman hayati, ekosistem laut dan pesisir, perjanjian lingkungan multilateral, serta belakangan, kelompok kerja teknis kabut asap.

Dengan kesadaran yang menguat tentang perlunya institusionalisasi yang lebih formal, sejak 1994, terdapat Rencana Strategis ASEAN dalam bidang lingkungan (*ASEAN Strategic Plan on the Environment*/ASPE). Rencana Strategis ini diadopsi setelah Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on the Environment and Development*/UNCED) yang menyediakan kerangka untuk aksi-aksi regional. Dalam rencana aksi ini disebutkan perlunya pembangunan kelembagaan, harmonisasi tujuan serta kebijakan, dan pentingnya kerjasama operasional dan teknis termasuk aksi bersama. Pada Resolusi Bandar Seri Begawan 1994, menteri-menteri lingkungan hidup ASEAN mengembangkan standar regional minimal untuk kualitas air sungai dan udara sebagai panduan untuk mengharmonisasikan kebijakan nasional.

Pada periode kedua ini juga terdapat prioritas bagi pembangunan berkelanjutan. Perlindungan terhadap lingkungan serta pembangunan berkelanjutan diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup. Pada periode sebelumnya, dimensi lingkungan dinomorduakan dari pembangunan. Pada periode ini terdapat rekomendasi agar penyelesaian masalah lingkungan diintegrasikan dengan kebijakan-kebijakan ekonomi.

Periode ketiga mengutamakan pembentukan komunitas ASEAN yang lebih formal, seperti institusionalisasi tujuan-tujuan, visi dan rencana-rencana di bidang lingkungan, serta pembentukan jaringan-jaringan kerjasama. Dalam rancangan Komunitas Sosial Budaya ASEAN 2009-2015, ada sepuluh prioritas kerjasama lingkungan regional, yaitu membahas isu lingkungan global, mengelola dan mencegah pencemaran lingkungan lintas batas seperti kabut asap dan sampah berbahaya, mendukung pembangunan berkelanjutan melalui pendidikan lingkungan dan partisipasi publik, mendukung teknologi ramah lingkungan, meningkatkan kualitas hidup di kota-kota ASEAN, mengharmonisasi kebijakan lingkungan dan basis data, mendukung pemanfaatan pesisir dan laut yang berkelanjutan, mendukung pengelolaan sumber daya alam dan keanekaragaman hayati yang berkelanjutan, mendukung pelestarian sumber daya air segar, serta merespon perubahan iklim dan mengatasi dampak-dampaknya.

Dapat dilihat bahwa dalam ketiga periode perkembangan regionalisme lingkungan ASEAN, kepentingan manusia, dalam hal ini kesejahteraan yang ditopang oleh ketersediaan sumber daya alam dan peningkatan kualitas hidup menjadi landasan dalam menempatkan

persoalan-persoalan lingkungan. Ironisnya, lebih dari satu dekade sejak dimulainya periode ketiga, tingkat kemiskinan di ASEAN justru meningkat seiring dengan meningkatnya kerusakan lingkungan (ADB, 2011). Hal ini dikarenakan mode produksi ASEAN tidak berubah, yakni rata-rata masih tetap mengandalkan industri ekstraktif berorientasi ekspor (Guerrero, 2013).

Mekanisme dan Bentuk-bentuk Kerjasama

Pengambilan keputusan dilakukan pada pertemuan tingkat menteri dalam bidang lingkungan di ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting on the Environment*/AMME) yang diselenggarakan setiap tiga tahun. Selain itu, sejak 1994, mereka juga bertemu secara informal setiap tahun. Deklarasi serta perjanjian-perjanjian AMME mencakup prinsip-prinsip panduan dan tujuan kerjasama lingkungan, serta praktik-praktik lingkungan negara-negara anggota. Selain itu ada Pejabat Tingkat Tinggi ASEAN dalam bidang Lingkungan (*ASEAN Senior Officials on the Environment*/ASOEN) yang bertemu setiap tahun dan bertanggung jawab untuk memberikan rekomendasi kebijakan serta mendukung kerjasama regional.

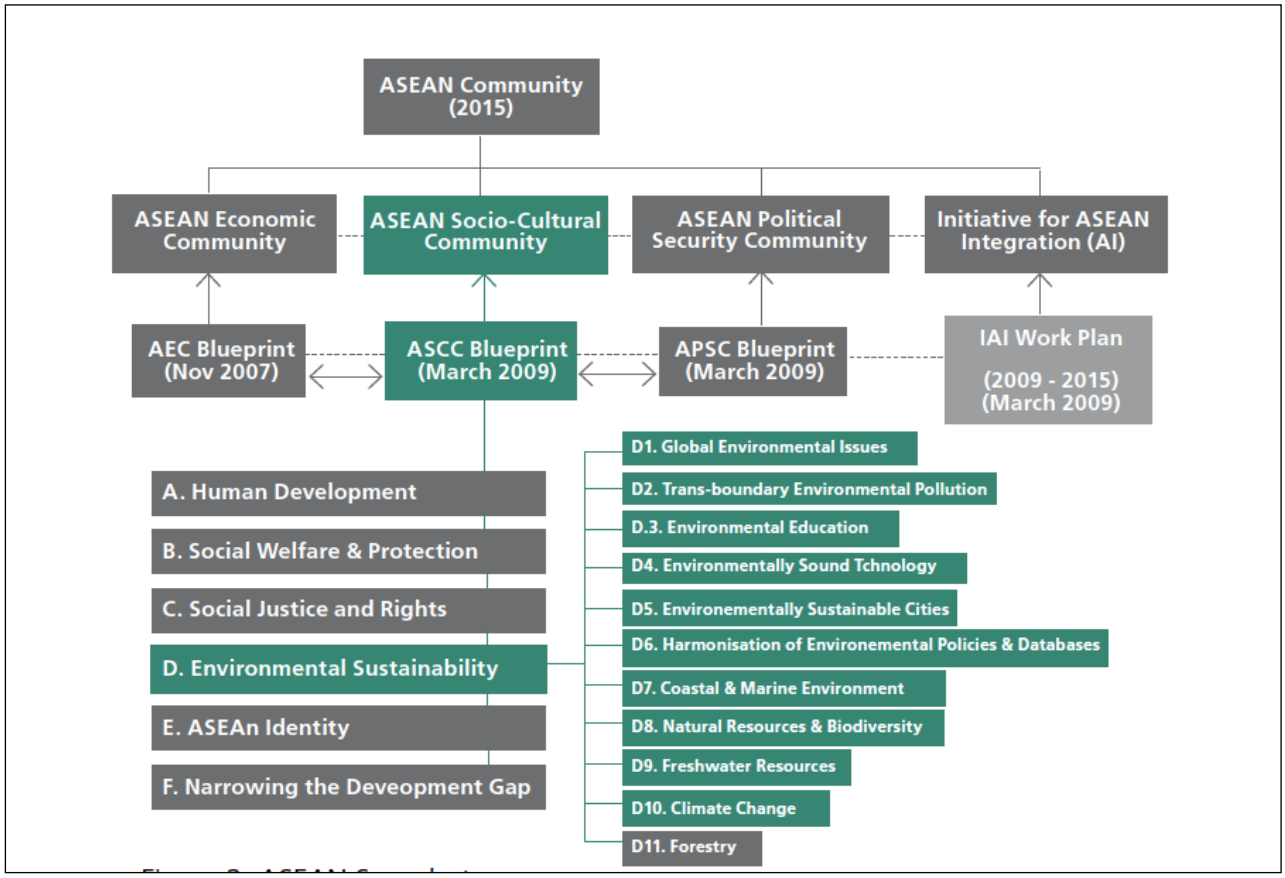
Sebagian besar kegiatan ASEAN dalam bidang lingkungan adalah pertukaran informasi, peningkatan kapasitas, dan proyek-proyek kerjasama dengan negara lain atau lembaga donor. Pertukaran informasi dilakukan misalnya untuk mengembangkan kerangka kerja yang memadukan isu perubahan iklim dengan ketahanan pangan, rencana aksi pendidikan lingkungan, rencana aksi pengelolaan sumber daya air, serta Inisiatif Perubahan Iklim ASEAN. Pertukaran informasi tersebut ditujukan untuk menghasilkan panduan bagi negara-negara anggota.

Isu konservasi merupakan salah satu isu lingkungan yang mendapat perhatian besar. ASEAN mempunyai program dan penghargaan untuk kota-kota yang lestari dan dukungan untuk kawasan lindung. Ada 28 kawasan lindung yang terdaftar sebagai kawasan lindung ASEAN. Program konservasi ASEAN lain yaitu Inisiatif Segitiga Koral antara Indonesia, Filipina, Malaysia, bekerjasama dengan Papua Nugini, Timor Leste dan Kepulauan Solomon untuk melestarikan sumber daya laut dan pesisir. Inisiatif *Heart of Borneo* adalah kerjasama Indonesia, Malaysia dan Brunei Darusalam untuk konservasi hutan lindung. Selain itu, bekerjasama dengan International Fund for Agricultural Development (IFAD), dengan dana dari Global Environmental Facility (GEF), ASEAN menjalankan program rehabilitasi dan pengelolaan berkelanjutan kawasan gambut di Indonesia, Malaysia, Filipina dan Vietnam.

Dalam bidang transportasi, ASEAN membahas cara mengurangi emisi transportasi udara dan melakukan riset bersama, bekerjasama dengan Jerman dalam proyek efisiensi energi

sistem transportasi darat di ASEAN serta bekerjasama dengan Jepang pada 2010 untuk membangun kapasitas manusia dan kelembagaan, meningkatkan infrastruktur dan berbagi informasi yang bertujuan mengurangi polusi sistem transportasi di ASEAN.

Gambar 2.
10 Prioritas Kerjasama ASEAN Terkait Isu Lingkungan



Sumber: Letchumanan (tanpa tahun), hlm. 54.

Perjanjian Kerjasama ASEAN dalam isu lingkungan sejak 1980-an, antara lain:

1. Deklarasi Manila tentang lingkungan hidup ASEAN (1981)
2. Deklarasi ASEAN tentang Taman Warisan Budaya dan Kawasan Lindung (1984)
3. Deklarasi Bangkok tentang lingkungan hidup ASEAN (1984)
4. Perjanjian konservasi alam dan sumber daya alam (1985)
5. Resolusi Jakarta untuk Pembangunan Berkelanjutan (1987)
6. Piagam Kuala Lumpur untuk Lingkungan dan Pembangunan (1990)
7. Resolusi Singapura untuk Lingkungan dan Pembangunan (1992)
8. Resolusi Bandar Seri Begawan untuk Lingkungan dan Pembangunan (1994)

9. Deklarasi Jakarta untuk Lingkungan dan Pembangunan (1997)
10. Resolusi Yangon untuk Pembangunan Berkelanjutan
11. Deklarasi ASEAN tentang Taman Warisan Budaya (2003)
12. Perjanjian pendirian Pusat Keanekaragaman Hayati ASEAN (2005)
13. Resolusi Cebu untuk Pembangunan Berkelanjutan (2006)
14. Deklarasi ASEAN tentang Keberlanjutan Lingkungan (2007)
15. Deklarasi Singapura tentang Perubahan Iklim, Energi dan Lingkungan (2007)
16. Deklarasi ASEAN tentang COP ke-13 UNFCCC dan CMP ke-3 Protokol Kyoto (2007)
17. Deklarasi ASEAN tentang COP ke-15 UNFCCC dan CMP ke-5 Protokol Kyoto (2009)
18. Resolusi Singapura untuk Keberlanjutan Lingkungan dan Perubahan Iklim (2009)

Gambar 3.

Kerangka Institusional ASEAN Terkait Isu Lingkungan

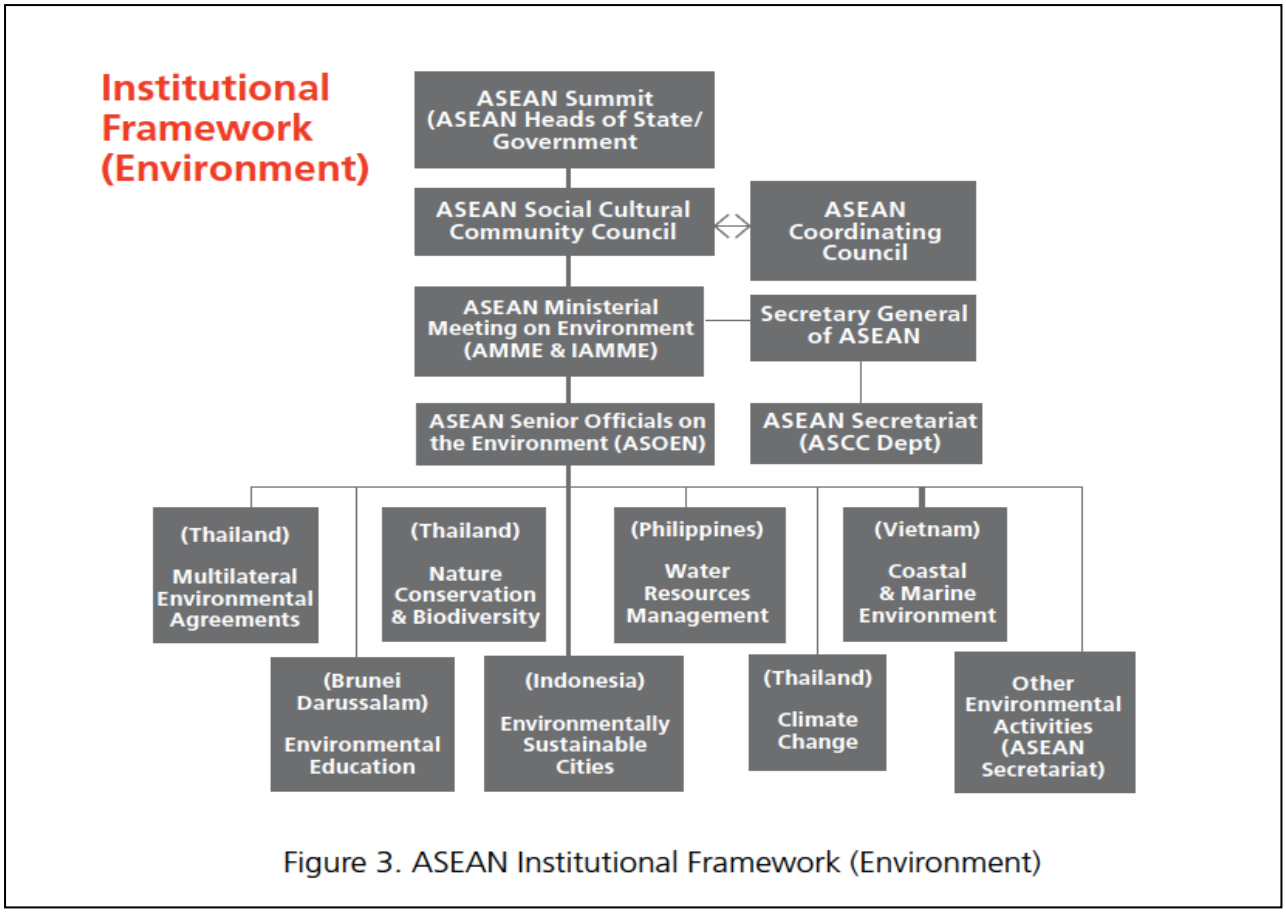


Figure 3. ASEAN Institutional Framework (Environment)

Sumber: Letchumanan (tanpa tahun) hlm. 55

Bencana Kebakaran dan Kabut Asap

Salah satu contoh kerjasama yang dapat mengilustrasikan peran ASEAN di bidang lingkungan adalah penyelesaian kasus kabut asap. ASEAN sudah memiliki perjanjian untuk mengatasi masalah kabut asap tersebut. Perjanjian untuk mengatasi kabut asap ini adalah perjanjian ASEAN di bidang lingkungan yang paling kuat karena merupakan satu-satunya yang bersifat mengikat. Perjanjian disepakati, lembaga-lembaga dibentuk, pelatihan-pelatihan dilakukan bersama, namun tidak kunjung berhasil menyelesaikan masalah ini. Kasus kabut asap ini merupakan salah satu ilustrasi mencolok yang menggambarkan bahwa kerjasama regional dan pendekatan institusional ASEAN tidak efektif untuk mengatasi masalah tersebut.

Kabut asap muncul secara berkala terutama akibat pembakaran hutan dan gambut di Indonesia dan Malaysia. Bencana ini bukan sesuatu yang baru, tetapi juga tidak kunjung berhasil diatasi. Ketika artikel ini ditulis menjelang akhir 2013, pembakaran dan kabut asap sedang terjadi di Riau. Persis setahun sebelumnya, bencana ini juga berlangsung di provinsi yang sama, demikian juga pada tahun-tahun sejak lebih dari satu dekade sebelumnya.

Pembakaran kembali terjadi dan kabut asap muncul lagi seolah tak ada solusi. Gumpalan kabut asap yang menyeberang ke Malaysia dan Singapura menjadikan kasus ini sebagai masalah lingkungan yang melintasi batas-batas negara, dengan penyebab yang juga lintas-negara. Malaysia dan Singapura sering kali menyatakan protes secara terbuka karena terkena dampak kabut asap, meskipun perusahaan yang melakukan pembakaran hutan di Indonesia tersebut ditengarai merupakan milik atau mendapatkan investasi besar dari perusahaan Malaysia serta Singapura itu sendiri (Mayer, 2006; Wakker, 2005; Aditjondro, 2001; Casson, 2000). Ketika bencana kabut asap kembali terjadi pada 1997, Menteri Lingkungan Hidup Indonesia, Sarwono Kusumaatmadja menyatakan bahwa penyebab 80% kebakaran hutan di Sumatra dan Kalimantan adalah pembukaan hutan untuk kepentingan perusahaan swasta (Jones, 2006).

Pada 1982-1983, kebakaran hutan di Indonesia memecahkan rekor di masa itu dalam hal luasan yang terbakar, yakni 3,6 juta hektar di Kalimantan Timur (Schindele, Thoma, dan Panzer, 1989). Setelah itu, berdasarkan informasi yang dikumpulkan Aggarwal & Chow (2010) berikut, terjadi lagi kebakaran hutan tropis Indonesia pada 1987 dan 1991. Api hutan besar-besaran di Kalimantan menghasilkan kabut asap yang melanda Malaysia dan Singapura. ASEAN membentuk komite bersama untuk mempelajari kabut asap serta membentuk jaringan meteorologika untuk peringatan dini pada 1992.

Kemunculan kembali kabut asap pada 1994 dan 1995 mengantarkan ASEAN untuk mendeklarasikan diri sebagai “kesatuan ekosistem” yang artinya secara normatif ASEAN bersepakat bahwa masalah lingkungan di ASEAN tidak cukup jika diselesaikan sebagai masalah domestik di tingkat nasional saja. Kemudian, pada Juni 1995 dibentuklah Rencana Kerjasama ASEAN untuk mengatasi Pencemaran Lintas-batas. Di dalamnya terdapat rekomendasi untuk mengatasi kabut asap, antara lain melarang pembakaran biomassa pada musim kering, pembagian informasi bersama seperti data-data meteorologis, aksi bersama seperti pelatihan regional petugas pemadam kebakaran, serta investasi untuk penggunaan biomassa secara alternatif.

Rencana kerjasama ini tidak bersifat mengikat dan tidak memberikan batasan waktu untuk pelaksanaannya. Pengawasan pelaksanaannya dilakukan oleh ASOEN yang membentuk Kelompok Kerja Teknis Kabut Asap (*Haze Technical Task Force*/HTTF) untuk berkoordinasi dalam hal pengawasan, berbagi informasi, pembentukan sistem peringatan dini kabut asap dan penentuan prakiraan tempat dan waktu yang paling berisiko.

Baru pada akhir 1997, ketika hujan telah memadamkan api, menteri-menteri ASEAN bertemu untuk mengadopsi Rencana Aksi Kabut Asap Regional (*Regional Haze Action Plan*/RHAP). RHAP ini memberikan batas waktu tiga bulan bagi negara anggota untuk membuat rencana nasional pencegahan kabut asap. Rencana nasional tersebut harus mencakup antara lain larangan membuka hutan dengan api pada musim kering, rencana untuk aksi cepat tanggap pemadaman api, serta upaya pembuangan sampah-sampah yang mudah terbakar secara aman.

Sampai 1999, pertemuan-pertemuan ASEAN menghasilkan persetujuan regional untuk kebijakan tanpa-pembakaran (*zero-burning*) atau non-pembakaran yang akan dilaksanakan pada tingkat nasional, pembangunan penghalang api, serta pemeriksaan bersama untuk deteksi awal kemunculan api. Seperti biasa, pelaksanaan semua rencana tersebut diserahkan kepada masing-masing negara anggota, sehingga pada Agustus 1999, empat bulan setelah pertemuan ASEAN terakhir, kabut asap merebak lagi dari Indonesia dan Malaysia. ASEAN tidak punya kekuatan untuk melanggar kedaulatan negara lain, melakukan intervensi atau melanggar jalan damai.

Akhirnya pada 2002, perjanjian tentang pencemaran kabut asap lintas-batas ASEAN diratifikasi dengan kekuatan yang mengikat secara hukum. Hal ini dianggap sebagai momen terobosan dalam sejarah ASEAN. Perjanjian ini mewajibkan negara anggota melakukan aksi tanggap darurat untuk mengendalikan api dan kabut asap di wilayahnya. Walaupun berkekuatan mengikat secara hukum, perjanjian ini tidak memberikan sanksi jika terdapat pelanggaran. Selain itu, tidak terdapat standar dan ukuran yang jelas. Tindakan-tindakan yang diperintahkan untuk mengatasi kabut asap dalam perjanjian ini tidak dirumuskan secara spesifik, hanya berupa “mengambil tindakan yang selayaknya”. Keputusan ini juga tidak berlaku secara keseluruhan, tapi hanya bagi yang meratifikasi. Dari enam negara ASEAN yang meratifikasi (Brunei, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, dan Vietnam), Indonesia sebagai salah satu negara yang menghasilkan kabut asap terbesar tidak ikut meratifikasi sampai sekarang, sehingga perjanjian tersebut tidak berlaku bagi Indonesia hingga sekarang.

Untuk melengkapi perjanjian tersebut, Pusat Koordinasi untuk Pengendalian Pencemaran Kabut Asap Lintas-batas ASEAN dibentuk untuk mengkoordinasikan aksi mengatasi kabut asap, pembagian sumber daya, dan pusat tindakan gawat darurat. Dibentuk pula Dana Pengendalian Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas ASEAN yang akan

menyediakan uang untuk melaksanakan perjanjian tersebut, namun sumbangan untuk lembaga dana itu bersifat sukarela.

Secara umum, pendekatan yang dilakukan ASEAN dalam bidang lingkungan cenderung bersifat normatif, institusional dan diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan bersama seperti pelatihan dan musyawarah. ASEAN dapat menjadi ajang pertukaran informasi atau memberikan garis-garis besar sebagai panduan, namun tergantung masing-masing negara untuk mengadopsinya atau tidak. Beberapa lembaga dibentuk dengan tugas dan tanggung jawab untuk bersama-sama menyelesaikan permasalahan lingkungan, namun wewenang untuk mengambil tindakan terhadap akar masalah dan mengimplementasikan program tetap berada di tangan pemerintah negara masing-masing. Pertanyaannya, tepatkah mengharapkan penyelesaian masalah lingkungan regional pada ASEAN?

Peluang Diplomasi Lingkungan

Persoalan lingkungan regional tidak hanya mencakup bencana alam seperti polusi yang bersifat lintas batas negara, banjir akibat naiknya permukaan air laut yang dikarenakan perubahan iklim, ataupun konservasi alam yang dilihat sebagai suatu kepentingan global demi pelestarian spesies langka ataupun penurunan laju pemanasan global. Pengelolaan sumber daya alam bersama seperti sumber energi dan sumber pangan merupakan arena nyata bagi diplomasi lingkungan, misalnya Mekong sebagai sumber daya bersama Vietnam, Laos, Myanmar, Kamboja, dan Thailand. Isu lingkungan tidak bisa berdiri sendiri, sehingga pembahasannya perlu mengikutsertakan dimensi ekonomi, sosial, politik dan budaya. Perbedaan-perbedaan kondisi dan konteks masing-masing negara harus diperhatikan dalam membicarakan kerjasama regional ASEAN di bidang lingkungan.

Lembaga-lembaga regional dapat dinilai tidak efektif jika menggunakan hasil atau keluaran lingkungan sebagai parameternya. Untuk membaca ketidakefektifan lembaga regional seperti ASEAN dengan pendekatan institusional untuk menyelesaikan masalah lingkungan, permasalahan tidak semata-mata terletak pada kapasitas atau ruang lingkup kelembagaan. Lembaga global sekalipun juga tidak dapat memiliki instrumen yang secara efektif menyelesaikan masalah lingkungan global. UNFCCC hingga hari ini tidak efektif dalam mengurangi laju perubahan iklim melalui komitmen dan implementasi negara-negara anggota untuk melakukan pengurangan emisi karbon. Artinya, cara berpikir bahwa masalah lingkungan itu melulu diatasi dengan pendekatan institusional sesungguhnya keliru. Perlu dikemukakan pendekatan-pendekatan lain untuk lebih memahami kenyataan yang tidak sesederhana meningkatkan kapasitas ataupun memberikan dana.

Dalam konteks masalah lingkungan yang bersifat lintas-batas negara dan kebuntuan mekanisme global maupun regional, terdapat kecenderungan negara-negara untuk menggunakan solusi-solusi bilateral. Pendekatan institusional mencoba mengangkat persoalan lingkungan regional ke wacana dan lembaga global yang diharapkan dapat memberikan tekanan ekstra bagi negara untuk mengambil tindakan efektif, namun sesungguhnya masih ada hal-hal lain yang dapat menjadi peluang diplomasi lingkungan. Unit-unit yang membentuk lembaga regional maupun global adalah negara dan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan terletak di tangan negara pula.

Sebagai ilustrasi, khusus dalam kasus kabut asap, Mayer (2006) menyarankan agar hukum Malaysia dan Singapura diberlakukan bagi perusahaan-perusahaan Malaysia dan Singapura meskipun perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi di Indonesia. Tanpa ini, artinya Malaysia dan Singapura "mengekspor" tindakan pembakaran hutan ataupun gambut ke Indonesia. Di negara mereka sendiri, tindakan itu tidak diperbolehkan secara hukum dan akan mendapatkan sanksi yang tegas, sehingga perusahaan-perusahaan mereka menyeberang membakar hutan di Indonesia ataupun berinvestasi pada perusahaan yang melakukannya. Kelemahan konstituen Indonesia untuk menuntut pemerintah serta kelemahan pemerintah itu sendiri untuk mengimplementasikan rangkaian tindakan yang dapat mencegah pembakaran hutan menunjukkan siapa yang sesungguhnya berkuasa atau tidak berkuasa di Indonesia, dan menjadi peluang yang dimanfaatkan perusahaan-perusahaan untuk memaksimalkan keuntungan tanpa peduli dampak lingkungan maupun kepentingan publik.

Dengan ataupun tanpa ASEAN, mengingat bahwa kewenangan berada di tangan negara, Hirsch (2001) menyatakan bahwa ada tiga peluang sekaligus tantangan untuk menerobos stagnansi mekanisme lembaga regional maupun global. Pertama, mengintegrasikan masalah lingkungan regional ataupun global dengan kepentingan masyarakat lokal atau masyarakat yang terdampak. Masyarakat lokal tidak diabaikan namun diperkuat menjadi konstituen yang menuntut negaranya untuk bertindak sesuai koridor kedaulatan masing-masing negara. Kedua, mendorong dan memberikan ruang bagi variasi sikap pejabat publik. Terobosan dapat dilakukan ketika birokrasi tidak lagi dianggap sebagai kesatuan mesin yang utuh. Ada pula anggota-anggota dalam birokrasi atau pejabat-pejabat publik tertentu yang memiliki sikap yang berbeda dan dapat menegosiasikan atau mengupayakan tindakan untuk kepentingan masyarakat terdampak, meskipun tindakan berbeda yang diambil figur-figur seperti ini bukan tanpa risiko bagi dirinya. Ketiga, masalah lingkungan itu sendiri perlu ditelaah ulang dalam hal skala dan pembentuknya. Suatu masalah lingkungan tidak hanya terdiri dari alam, tapi juga hubungan alam dengan manusia dan masyarakatnya. Skala suatu masalah lingkungan selalu

mengandung skala lokal, nasional, regional maupun global dalam waktu yang bersamaan. Pemahaman ini memperkaya landasan bagi negosiasi maupun diplomasi lingkungan.

Referensi

It's time to stop this madness - Philippines plea at UN climate talks. http://www.rtcc.org/2013/11/11/its-time-to-stop-this-madness-philippines-plea-at-un-climate-talks/.

Aditjondro, George J.. (2001). Suharto's fires: Suharto cronies control and ASEAN-wide oil palm industry with and appalling environmental record. *Inside Indonesia 65*.

Agarwal, Vinod K. dan Chow, Jonathan T. (2010). The perils of consensus: How ASEAN's meta-regime undermines economic and environmental cooperation. *Review of International Political Economy*, 17(2), 262-290.

Asian Development Bank. (2012). Asian Development Bank Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia. Manila: ADB.

Casson, A.. (2000). The hesitant boom: Indonesia's oil palm sub-sector in an era of economic crisis and political change (Occasional paper no. 29). Bogor: Center for International Forestry Research.

Elliott, Lorraine. (2011). ASEAN and environmental governance: rethinking networked regionalism in Southeast Asia. *Procedia Social and Behavioral Sciences 14*, pp. 61-64.

Elliott, Lorraine. (2003). ASEAN and environmental cooperation: norms, interests and identity. *Pacific Review*, 16 (1), 29-52.

Guerrero, Dorothy Grace. (2013). The ASEAN, challenges of climate change and spaces for civil society intervention. Di dalam Instituto Equit Genero, Economia e Cidadania Global (ed.). Rethinking regionalisms in times of crises: A collection of activists' perspectives from Latin America, Asia, Africa and Europe. Rio de Janeiro: Insituto Equit.

Hirsch, Philip. (2001). Globalisation, regionalization and local voices: the Asian Development Bank and re-scaled politics of environment in the Mekong region. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 22 (3), 237-251

Jones, D. S.. (2006). ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia. *Asia Europe Journal*, (4), 431-46.

Letchumanan, Raman. (tanpa tahun). Is there an ASEAN policy on climate change? *ASEC*. Tersedia di http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR004/ASEC.pdf.

Mayer, Judith. (2006). Transboundary Perspectives on Managing Indonesia's Fires. *The Journal of Environment Development*, 15 (2), 202-223

McDowell, Mark A.. (1989). Development and the Environment in ASEAN. *Pacific Affairs*, 62 (3), 307-329.

Schindele, W., Thoma, W., dan Panzer, K.. (1989). Investigation of the steps needed to rehabilitate the areas of East Kalimantan seriously affected by fire. The forest fire 1982-83 in East Kalimantan. Part I: The fire, the effects, the damage, and the technical solutions. *GTZ publication*, no. 38.3021.3-11.000. Jakarta: GTZ, International Tropical Timber Organization, Deutsche Forstservice GmbH, FR-Project, Balai Penelitian Kehutanan.

Wakker, E. (2005). Greasy palms: The social and ecological impacts of large-scale oil palm plantation development in Southeast Asia. London: Friends of the Earth

BAB X

Meninjau Eksistensi ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights dalam Dinamika Kebijakan Hak Asasi Manusia di Kawasan Asia Tenggara

Puri Kencana Putri

Pendahuluan

Komitmen para pemimpin negara di kawasan Asia Tenggara untuk memperkuat demokrasi, tata kelola pemerintahan yang baik, dan hak asasi manusia yang termaktub di dalam Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) adalah salah satu langkah progresif yang bisa membuka ruang jaminan perlindungan hak asasi manusia secara khusus kepada masyarakat ASEAN. Dokumen penting yang disahkan di tahun 2007 dan berlaku efektif sejak Desember 2008 ini memiliki peranan strategis untuk melibatkan ASEAN, badan regional yang telah didirikan sejak tahun 1967, untuk aktif mengarusutamakan kemajuan isu hak-hak asasi manusia dengan semangat universalismenya.

Sayangnya, dibutuhkan waktu lebih dari dua dekade untuk mendiskusikan isu hak asasi manusia di kawasan Asia Tenggara setelah Deklarasi dan Piagam Aksi Wina (1993) disahkan. Deklarasi Wina secara khusus memandatkan kepada masing-masing negara, untuk mendesain mekanisme regional dan subregional untuk memajukan perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks mekanisme regional, Asia sebagai kawasan terakhir yang belum dilengkapi dengan mekanisme perlindungan hak asasi manusia berkewajiban untuk mengembangkan instrumen yang mengikat tiap-tiap pemerintahan di kawasan untuk bekerjasama dan merealisasikan komitmen sebagaimana yang tercantum dalam Deklarasi dan Piagam Aksi Wina (1993).

Langkah maju kawasan Asia Tenggara yang telah mendorong pengesahan Piagam ASEAN, diikuti dengan proses konsultasi panjang di dalam komunitas ASEAN, kemudian melahirkan sebuah mekanisme HAM regional yang populer dikenal sebagai ASEAN-*Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) di tahun 2009. Kelahiran mekanisme HAM regional ini juga diikuti dengan pemilihan para komisioner dari 10 anggota ASEAN, sebagai perwujudan partisipasi negara-negara yang terhimpun di dalam badan regional tersebut. Namun demikian, mekanisme HAM di tingkat kawasan ini masih belum sepenuhnya efektif mengartikulasikan universalisme hak asasi manusia. AICHR sebagai

sebuah badan regional antar pemerintah memiliki keterbatasan mandat yang akan dijelaskan lebih lanjut di dalam tubuh tulisan ini.

Oleh sebab itu, tulisan ini akan mencoba mengeksplorasi efektivitas dari eksistensi AICHR sebagai perwujudan rezim HAM di kawasan Asia Tenggara dengan perbandingan keberadaan badan-badan regional serupa di kawasan Eropa, Amerika dan Afrika. Tulisan ini juga akan menyinggung situasi terkini perlindungan di kawasan Asia Tenggara dan bagaimana AICHR mengambil peran dan sikap terhadap situasi-situasi tersebut.

Praktik Dasar Hak Asasi Manusia

Sebelum masuk dalam pokok bahasan evolusi sistem HAM regional di dunia, termasuk posisi AICHR di dalamnya, akan lebih baik apabila kita mengenal lebih dekat konsep hak asasi manusia yang kerap dijadikan salah satu ukuran penting dalam sistem negara-negara demokratik, dan diplomasi baik di tingkat regional dan international.

Secara khusus, konsep hak asasi manusia telah dikenal jauh sebelum konsep ini dikodifikasi di dalam teori-teori hukum hak asasi manusia internasional. Transformasi hak asasi manusia yang terjadi secara konsisten menunjukkan bahwa pengakuan atas derajat universalisme hak asasi manusia adalah sebuah keniscayaan yang membentuk kewajiban dari setiap negara untuk melindungi dan memajukan hak asasi manusia tanpa membedakan sistem politik, budaya, maupun karakteristik domestik dan regional yang terbangun (Donelly, 2010: 23). Hal ini kemudian diwujudkan di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948) yang dijadikan standar universal perlindungan hak asasi manusia di seluruh dunia.

Dalam konsep hak asasi manusia juga dikenal gagasan hak-hak yang "saling terkait dan bergantung" (Lawrence, 2012: 11), di mana setiap rumpun hak, baik yang bernaung di dalam hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya harus dijalankan secara bersamaan, tanpa membedakan derajat satu dengan lainnya. Gagasan ini kemudian diturunkan dalam dua dokumen hukum internasional yang dikenal sebagai Kovenan International Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant for Civil and Political Right*s) yang diadopsi oleh Majelis Umum Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa di tahun 1966; dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) yang diadopsi oleh Majelis Umum Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa di tahun yang sama. Kelak keberadaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (1966), dan Kovenan Internasional Hak-Hak

Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966) menjadi satu kesatuan yang dikenal sebagai Konstitusi HAM Internasional (*the International Bill of Human Rights)* (Lawrence, 2012: 36), di mana konsep ini mengisyaratkan adanya saling ketergantungan gagasan dan perlindungan di antara tiga dokumen tersebut.

Lebih lanjut, hak asasi manusia tidak pernah membenarkan adanya pengutamaan penikmatan satu kategori hak daripada kategori hak lainnya. Hal ini juga harus berlaku kepada kelompok-kelompok minoritas, perempuan, dan anak-anak yang kerap mengalami diskriminasi di ruang-ruang publik dan privat, sehingga hak-hak asasi mereka kerap tercerabut. Oleh sebab itu, konsep hak asasi manusia juga menjunjung tinggi prinsip "kesetaraan dan non-diskriminasi" (Lawrence, 2012: 12), yang sekali menegaskan bahwa hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada setiap orang; tanpa memandang ras, suku, agama, agama, budaya, bahasa, warna kulit, jenis kelamin, preferensi seks dan politik. Oleh karena itu, sejatinya tidak ada satu model kekuatan apapun –baik kelompok ataupun model pemerintahan- yang mampu menghilangkan konsep hak asasi manusia, dengan dalih apapun, baik dalam situasi damai ataupun di masa darurat, sebagaimana yang diatur secara khusus dalam Prinsip-Prinsip Siracusa (1985).

Konsep hak asasi manusia mengisyaratkan pentingnya peran negara untuk memberi jaminan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Sebagaimana yang telah diatur di dalam Piagam Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 1947. Dokumen ini kemudian dikembangkan di dalam banyak teori hukum internasional yang menerangkan status negara sebagai subyek hukum internasional. Pandangan ini kemudian dikembangkan juga di dalam kajian hukum hak asasi manusia internasional yang banyak mengatur secara terperinci posisi konteks hak dan tanggung jawab di antara individu dan negara dalam skup hak asasi manusia.

Dalam hal ini, sebagai pemangku kewajiban, negara dengan segenap instrumen hukum, politik, sosial dan ekonomi, harus mengambil langkah-langkah aktif untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia secara maksimal. Namun, di lain sisi, negara juga tidak boleh melakukan intervensi atas hak-hak sipil dari setiap warganya. Perpaduan dari dua konsep kewajiban negara ini kemudian dirumuskan kembali oleh para pakar hukum internasional menjadi "negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia secara menyeluruh," (Nowak, 2003). Menariknya, rumusan ini kemudian dipercaya mendorong lahirnya Konferensi Dunia Wina (1993) serta Deklarasi dan Program Aksi Wina (1993), yang turut menegaskan peran negara untuk memastikan berjalannya mekanisme

universalisme hak asasi manusia, ketidakberpisahan dan saling berhubungan hak yang satu dengan hal lainnya.

AICHR dan Mekanisme Regional HAM di Dunia

Pentingnya negara untuk merekognisi unsur universalisme hak asasi manusia, memiliki hubungan yang erat dengan tren menguatnya diskursus seputar pertanggungjawaban negara, akuntabilitas, dan penegakan hukum di sektor hak asasi manusia turut mendorong banyak inisiatif untuk membentuk suatu komitmen HAM kolektif di tingkat regional. *ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) yang dibentuk pada tanggal 23 Oktober 2009 di Cha Am, Thailand berdiri berdasarkan sebuah kerangka acuan (*Term of Reference*). Sebagai sebuah badan konsultasi antar pemerintahan di kawasan Asia Tenggara, di dalam Kerangka Acuan juga mengatur tentang model relasi kerja di antara AICHR dan ASEAN. Kerangka Acuan ini juga dilengkapi dengan 14 fungsi dan mandat kerja.

Adapun fungsi dan mandat kerja di antaranya adalah; (1) meningkatkan kepedulian hak asasi manusia di ASEAN, (2) melakukan asistensi ke negara-negara anggota HAM ASEAN dalam kerangka promosi dan perlindungan hak asasi manusia, (3) meminta para negara anggota untuk membuat laporan tahunan tentang situasi dan kondisi HAM di negara masing-masing (ToR AICHR, 2009). Akan tetapi, di awal-awal pendirian AICHR, badan ini belum dilengkapi dengan sebuah protokol yang mampu menjamin sejauh mana kerangka kerja asistensi kelembagaan dalam menjamin fungsi perlindungan hak asasi manusia berjalan efektif. Kelak protokol ini hadir dalam bentuk Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN (*ASEAN Human Rights Declaration*) yang disahkan pada 18 November 2012.

Sebagaimana yang telah disinggung di awal tulisan, untuk mendukung kelahiran Deklarasi dan Program Aksi Wina (1993), dilakukan insiatif pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN ke-26 di Singapura pada 25 Juni 1993, yang sepakat untuk mendorong mekanisme HAM regional. Pada tahun 1995, di kawasan Asia Pasifik, digagaas sebuah Komite HAM dari Asosiai Hukum Wilayah Asia Pasifik yang akhirnya membentuk kelompok kerja (pokja) untuk mekanisme HAM ASEAN. Pada pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN ke-31, akhirnya direkomendasikan sebuah kajian penting bertajuk, "Sypnosis of a Policy Initiative for Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism" (Hurights, 1998). Pokja juga menyepakati untuk membuat kerangka mandat, struktur, dan kewenangan dari badan yang kelak dinamai sebagai AICHR.

Berdirinya AICHR dipandang beragam oleh banyak kalangan. Untuk mereka yang optimistik menganggap bahwa badan konsultatif antar-pemerintah ini dapat membangun diskursus otokritik untuk mempersoalkan masalah-masalah HAM yang "serius dan kronis", sebagai wujud peninggalan sisa-sisa rezim otoritarian, di mana transisi politik yang terjadi masih tetap melibatkan unsur kekuatan status-quo dari sistem politik otoriter. Selain itu, dari 10 negara ASEAN, hanya 4 negara –Indonesia, Filipina, Thailand, dan Malaysia- yang memiliki komisi negara nasional untuk isu hak asasi manusia. Selain itu, tentu saja AICHR adalah manifestasi dari kemauan politik para pemimpin negara di kawasan Asia Tenggara untuk menjalankan akselerasi komitmen hak asasi manusia, sebagaimana rezim HAM regional global yang telah membentuk mekanisme hak asasi manusia di kawasan Eropa, Amerika, dan Afrika.

Namun di lain sisi, terdapat juga beberapa pandangan yang cenderung melihat AICHR sebagai sebuah mekanisme yang masih memiliki banyak kelemahan untuk disetarakan dengan mekanisme hak asasi manusia regional lainnya. Persoalannya terletak pada kelemahan mandat yang terkandung di dalam Kerangka Acuan AICHR. Salah satunya adalah ketidakmampuan badan konsultatif antar-pemerintah ini untuk merespons situasi-situasi HAM serius sebagaimana yang mampu dilakukan oleh badan-badan serupa di tingkat regional. Kritik ini bahkan telah dilontarkan oleh Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa, Navi Pillay yang amat menyayangkan "minimnya mandat perlindungan" dalam badan HAM regional ini (OHCHR, 2012). Kita kemudian dapat menyimpulkan bahwa terbatasnya mandat bisa dijadikan alat justifikasi oleh rezim otoriter yang masih bertahan di kawasan Asia Tenggara untuk menggunakan keterbatasan ini sebagai skema yang dapat mereduksi semangat universalisme hak asasi manusia dengan nilai yang dikembangkan di Asia, "Asian Values" melalui kesepakatan regional.

Pada bagian ini akan dihadirkan komparasi signifikan antara AICHR dengan mekanisme HAM regional di Eropa, Amerika, dan Afrika, di mana masing-masing mekanisme HAM kawasan tersebut memiliki mekanisme yang secara khusus memberikan ruang kepada masyarakat di setiap kawasan untuk mendapatkan proteksi maksimal pada isu hak asasi manusia.

Mekanisme HAM kawasan Eropa: Penguatan arena penegakan hukum

Jika kita berkaca pada keberadaan mekanisme HAM regional lainnya, terdapat evolusi yang berkembang secara dinamis, baik dari segi seting norma ataupun mekanisme penegakan hukum yang ditempuh. Sebagai contoh, dalam sistem hak asasi manusia Eropa yang bertumpu pada Konvensi Hak Asasi Manusia di Kawasan Eropa (*the European Convention on Human Rights*, ECHR) yang mulai berlaku dan mengikat secara hukum sejak tahun 1953. ECHR adalah suatu instrumen HAM internasional dan regional pertama di dunia yang membangun sistem hak asasi manusia yang dilengkapi dengan instrumen penegakan hukum. Pada awal perumusan naskah ECHR, sempat dibahas mengenai sejauh mana mekanisme regional bisa memengaruhi konsep kedaulatan dari masing-masing anggotanya.

Mekanisme HAM Eropa mencakup 47 anggota dari Dewan Eropa (*the Council of Europe*), di mana Dewan Eropa sendiri merupakan badan inter-pemerintah yang dibentuk pada tahun 1949, di masa transisi setelah Perang Dunia II dan dimulainya masa Perang Dingin. Dewan regional ini dibentuk oleh 10 negara Eropa Barat. Tujuan dari pembentukan Dewan Eropa adalah untuk memperkuat integrasi kawasan Eropa dengan prinsip gagasan demokratisasi, penegakan hukum, dan hak asasi manusia. Ketiga prinsip ini penting untuk didorong, khususnya untuk mempertegas pentingnya pertanggungjawaban kawasan atas praktik pelanggaran HAM serius yang terjadi sepanjang era Perang Dunia I, Perang Dunia II, dan Perang Dingin; mendorong adanya evaluasi terhadap ketidakmaksimalan Perjanjian Versailles (*Versailles Treaty*) untuk menyelesaikan polemik Perang Dunia I, di mana praktik penghukuman terhadap Jerman tidak membawa dampak yang bisa mencegah adanya praktik buruk terhadap kemanusiaan yang terjadi pada Perang Dunia II; Dewan Eropa juga dibentuk untuk memperkuat 'identitas Eropa' di tengah polarisasi kawasan di masa Perang Dingin (Alston & Goodman, 2008: 937).

Lebih lanjut, mekanisme HAM kawasan Eropa ini memiliki alur mekanisme sedemikian rupa, sehingga diharapkan mampu mendorong efektivitas elemen penegakan hukum yang dijamin di dalam mekanisme. Secara general, mekanisme HAM kawasan Eropa memiliki 2 tingkatan. Di tingkat pertama terdapat mekanisme Komisi Hak Asasi Manusia Eropa (*European Commission of Human Rights*) dan di tingkat kedua terdapat Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa (*European Court of Human Rights*). Sistem ini disahkan pada November 1998, di mana European Court of Human Rights adalah satu-satunya badan yang bisa menggunakan kewenangan *quasi-judicial* yang sifatnya mengikat semua anggota Dewan Eropa.

Terkait dengan keberadaan mekanisme pengaduan individual yang potensial terjadi pada setiap praktik pelanggaran HAM, mekanisme ini memberikan kewenangan kepada Komisi Hak Asasi Manusia Eropa (ECtHR) untuk menerima setiap pengaduan individual (*individual complaint*) dan pengaduan dari suatu negara anggota kepada negara anggota lainnya (*inter-state complaint*) apabila memenuhi kriteria yang diatur di dalam Konvensi dan protokol-protokol yang bersinggungan. Namun demikian, prosedur ini hanya bisa dilakukan apabila semua prosedur hukum yang tersedia di tingkat nasional telah ditempuh maksimal (*exhaustion of domestic remedy*) oleh si individu pelapor (Hart, 2010: 545).

Komisi Hak Asasi Manusia Eropa tidak bisa memberikan putusan pidana, namun melalui mekanisme HAM ini dapat memberikan putusan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau menyerukan kepada negara-negara di kawasan Eropa untuk mengubah dan atau membatalkan suatu kebijakan politik yang kontra dengan prinsip-prinsip HAM. Putusan Komisi HAM Eropa bersifat final dan mengikat kepada seluruh negara di kawasan Eropa. Mekanisme kompensasi materiil juga akan dipantau oleh suatu badan yang disebut *The Committee of Ministers of the Council of Europe.*

Terkait dengan Konvensi Hak Asasi Manusia di Kawasan Eropa, dokumen ini juga dilengkapi dengan beberapa protokol utama yang mempertegas jaminan perlindungan hak-hak sipil dan politik warga Eropa, seperti hak atas hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan dan perbudakam, kebebasan dan keamanan pribadi, hak atas peradilan yang adil, larangan kriminalisasi yang bersifat retroaktif, hak privasi, hak atas keyakinan dan beragama, kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi, hak atas perkawinan, hak korban akan pemulihan, larangan diskriminasi, aturan pembatasan hak-hak asasi tertentu, pembatasan hak berpolitik bagi orang asing larangan penyalahgunaan hak asasi di bawah standar dari konvensi ini, dan standar pembatasan hak yang benar (ECHR, 1953: Pasal 2-18).

Namun menariknya, Konvensi yang dijadikan statuta dalam mekanisme HAM Eropa juga kemudian dilengkapi dengan beberapa protokol tambahan guna melengkapi protokol-protokol pendahulu. Protokol-protokol baru antara lain meliputi isu hak atas pendidikan (Protokol No. 1); larangan diskriminasi berbasis ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik dan lain sebagainya (Protokol No. 12); penghapusan hukuman mati (Protokol No. 13) (Hart, 2010: 538).

Mekanisme HAM Inter-Amerika: Evolusi HAM progresif

Kawasan lain yang memiliki kemajuan progresif dalam membangun pondasi hak asasi manusia adalah negara-negara di Amerika Latin. Sistem yang terbentuk di kawasan ini berkembang secara signifikan semenjak runtuhnya rezim-rezim otoritarian militer yang mereproduksi praktik pelanggaran HAM sistematik dan meluas, seperti penangkapan sewenang-wenang, pembunuhan kita, hingga praktik penghilangan paksa.

Sistem HAM di kawasan Amerika tidak dibentuk berdasarkan sebuah kebutuhan untuk memiliki mekanisme penegakan HAM, namun dimulai dengan hadirnya komitmen yang dirintis melalui keberadaan Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika (*the Charter of the Organization of American States*) pada April 1948 di Bogota Kolombia; yang kemudian diikuti dengan diadopsinya *American Declaration of the Rights and Duties of Man,* di mana dokumen ini merupakan instrumen hak asasi manusia tertua di dunia, jauh dibentuk sebelum Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB di tahun 1948 (Shaver, 2010: 642). Di dalam dokumen ini juga diperkaya dengan aneka protokol hak asasi manusia, khususnya di ranah sipil dan politik dan ekonomi, sosial, dan budaya. Selain itu, deklarasi ini juga menegaskan sejumlah kewajiban dari seorang individu (*duties of man*) di dalam jurisdiksi Inter-Amerika (Shaver, 2010: 642).

Di tahun 1959 terbentuklah Komisi HAM Inter-Amerika (*Inter-American Human Rights Court*) yang memiliki mandat untuk mengawasi jalannya kesepakatan Deklarasi HAM Inter-Amerika. Dalam perkembangannya, IACHR kemudian berevolusi sebagai badan yang kemudian dilengkapi dengan Konvensi Hak Asasi Manusia Inter-Amerika (*Inter-American Convention on Human Rights*) yang secara khusus memperkaya katalog perlindungan hak-hak sipil dan politik; dan sebuah badan pengadilan HAM regional yang dinamai Pengadilan Hak Asasi Manusia Inter-Amerika (*Inter-American Court of Human Rights*) sejak tahun 1979.

Kelengkapan instrumen pemajuan hak asasi manusia juga diperkaya dengan diadopsinya Protokol Tambahan Konvensi Hak Asasi Manusia Inter-Amerika pada Isu Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights*). Protokol ini diadopsi di San Salvador pada November 1988 (Shaver, 2010: 650). Melalui protokol ini, setiap negara yang telah meratifikasi terikat untuk membuat laporan rutin terkait pelaksanaan pemenuhan hak-hak tersebut. Selain itu terdapat beberapa instrumen hak asasi manusia yang utama, antara lain: (1) *Inter-American Convention to Provent and Punish Torture* (1985), (2) *Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty* (1990), (3) *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence Againts*

Women (1994), (4) *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons* (1994), (5) *Inter-American Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Person with Disabilities* (1999) (Shaver, 2010: 648).

Namun menariknya, instrumen HAM regional ini secara khusus memberikan perhatian pada ketagori-kategori spesifik perlindungan hak asasi manusia yang disesuaikan dengan dimensi sosial dan politik yang berkembang di Inter-Amerika, seperti hak untuk mendapatkan perlindungan dari praktik penghilangan paksa, hak atas sebuah nama, hak untuk menjawab keberatan tentang suatu berita atau pernyataan di ruang publik yang dianggap bisa merugikan kehormatan atau reputasinya, hak untuk kembali dari pengasingan (Shaver, 2010: 660). Akan tetapi terdapat dua kategori hak yang mendapatkan sentimen berbeda satu sama lain yakni hak atas hidup yang mencakup larangan aborsi dan hak untuk mendapatkan keturunan melalui rekayasa kehamilan di luar tubuh (*in vitro fertilization*). Kelompok gereja Katolik secara khusus mendukung praktik hak atas hidup dan pelarangan atas aborsi namun menolak keras praktik *in vitro fertilization (IACHR, 2012, Murillo et.al v. Costa Rica).*

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, mekanisme HAM kawasan Inter-Amerika diatur melalui mekanisme regional politik, di mana hanya negara-negara yang tergabung di dalam Organisasi Negara-Negara Amerika (*Organization of American States, OAS*) yang berjumlah 35 negara dan jurisdiksi ini hanya dapat diterapkan kepada negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika (*American Convention on Human Rights*), di mana hanya Amerika Serikat dan Kanada adalah 2 negara yang belum meratifikasi konvensi regional ini (Shaver, 2010: 641). Untuk negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi, maka kerangka kerja yang akan digunakan adalah berbasis Deklarasi, dan bisa terus digunakan sebagai instrumen hukum apabila negara bersangkutan mengakui jurisdiksi Pengadilan HAM Inter-Amerika.

Komisi HAM Inter-Amerika yang berlokasi di Washington DC, Amerika Serikat adalah badan otonom yang diatur di dalam OAS dan mandat kerjanya menjangkau seluruh negara-negara anggota OAS. Komisi ini memiliki 7 komisioner yang bekerja dengan kapasitas profesional masing-masing (Shaver, 2010: 641). Para komisioner diharapkan mampu meningkatkan isu HAM di negara-negara anggota melalui berbagai aktivitas, seperti membuat rekomendasi HAM berdasarkan pengamatan, studi dan laporan HAM aktual, konsultasi HAM, tindak lanjut hasil rekomendasi, melakukan kunjungan lapangan, dan mengajukan anggaran kepada Sekretaris Jenderal melalui Majelis Umum OAS (Shaver, 2010: 642). Komisi HAM

Inter-Amerika juga memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan individual, sebelum pengaduan tersebut ditindaklanjuti oleh Pengadilan HAM Inter-Amerika. Di ruang akuntabilitas, keberadaan Pengadilan HAM Inter-Amerika memiliki peranan penting untuk memutuskan suatu pengaduan individual yang telah diterima oleh sebelumnya oleh Komisi HAM Inter-Amerika. Keputusan dari Pengadilan HAM Inter-Amerika bersifat final dan mengikat negara-negara yang bersengketa (Shaver, 2010, 653).

Mekanisme HAM kawasan Afrika: Kebutuhan melindungi hak-hak kolektif

Praktik pelanggaran HAM yang juga terjadi secara meluas di kawasan Afrika mendorong inisiatif dari negara-negara di kawasan ini untuk membentuk sebuah mekanisme HAM regional yang dinamai *African Court on Human and Peoples' Rights* di tahun 2006. Badan ini kemudian menyempurnakan dengan sebuah badan HAM yang dinamai *The African Commission on Human and Peoples' Rights.* Kesamaan di antara kedua badan ini terletak pada keberadaan standar normatif hak asasi manusia yang diikat melalui sebuah piagam HAM yang dinamai *the African Charter on Human and Peoples' Rights* atau yang lebih dikenal sebagai Banjul Charter pada 1981 (Isanga, 2013: 11). Piagam HAM ini diadopsi secara khusus oleh *Organization of African Unity* yang lebih dikenal sebagai Uni Afrika (*African Union*).

Banjul Charter kemudian dilengkapi dengan protokol tambahan yang mengatur perlindungan hak-hak perempuan (*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*). Selain itu terdapat konvensi HAM yang mengatur tentang perlindungan hak-hak anak (*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*) dan hak-hak pengungsi (*Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*). Katalog hak asasi manusia versi kawasan Afrika juga mencakup perlindungan hak-hak asasi individu yang sifatnya universal. Namun menariknya, mekanisme HAM kawasan ini juga mengakui adanya kategori hak-hak asasi kolektif (*people rights*), sebagai respons atas menguatnya gagasan hak-hak asasi individual yang digagas dari versi barat. Hak-hak kolektif versi Afrika antara lain meliputi: hak atas persamaan, hak atas keberadaan suatu bangsa (hak untuk menentukan nasib sendiri), hak untuk mendapatkan bantuan dalam perjuangan pembebasan melawan praktik intervensi asing, hak rakyat atas sumber daya alam, dan lain sebagainya (Isanga, 2013: 281).

Terkait dengan implementasi jaminan perlindungan hak asasi manusia, kawasan Afrika ini telah memiliki 2 institusi yakni Komisi HAM Afrika dan Pengadilan HAM Afrika. Di dalam Komisi HAM Afrika, terdapat 11 orang komisioner yang diangkat dan bekerja sesuai dengan

kapasitas profesional masing-masing individu. Secara umum para komisioner bertugas untuk melakukan promosi, perlindungan dan menafsirkan dokumen-dokumen HAM –khususnya Banjul Charter- dalam upaya perlindungan maksimal HAM di kawasan Afrika. Sementara itu, mekanisme akuntabilitas melalui Pengadilan HAM Afrika saat ini memiliki 11 hakim yang dbekerja berdasarkan kapasitas profesional tiap-tiap individu. Pengadilan HAM di kawasan ini memiliki jurisdiksi di 24 negara anggota Uni Afrika, khususnya negara-negara yang telah meratifikasi protokol tambahan untuk mendorong pembentukan mekanisme akuntabilitas regional ini.

Mandat kerja dari Pengadilan HAM di kawasan Afrika ini memiliki 2 ruang, pertama mandat wajib yang memastikan bahwa mekanisme ini dapat menerima pengaduan yang disampaikan oleh Komisi HAM Afrika, pengaduan dari setiap negara anggota Uni Afrika terhadap praktik buruk negara anggota lainnya, pengaduan dari setiap negara anggota Uni Afrika mewakili individu yang menjadi korban, dan juga bisa menerima pengaduan dari lembaga-lembaga inter-Afrika lainnya (Isanga, 2013: 282). Selain itu, juga terdapat mandapat opsional, di mana dalam situasi khusus, mekanisme Pengadilan HAM ini juga bisa menerima pengaduan dari sebuah organisasi non pemerintah (dengan status observasi) yang mewakili individu korban [protokol tambahan: Pasal 34(6)] (Isanga, 2013: 283).

Namun demikian, mekanisme HAM di kawasan Afrika ini jauh dari sempurna jika dibandingkan dengan keberadaan mekanisme HAM di Eropa dan Inter-Amerika. Ketidaksempurnaan banyak terletak pada minimnya komitmen politik dari negara-negara anggota Uni Afrika untuk mendorong penguatan mekanisme HAM regional, terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kapasitas penguasaan ilmu hukum internasional dan hukum HAM internasional, dan lemahnya penegakan hukum atas putusan-putusan yang diambil oleh Pengadilan HAM Afrika.

AICHR dan tantangan akuntabilitas praktik-praktik pelanggaran HAM

Beranjak dari ilustrasi mekanisme-mekanisme HAM regional yang dimiliki di kawasan Eropa, Inter-Amerika, dan Afrika, kita bisa menyimpulkan bahwa keberadaan *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights* (AICHR) tidak dirancang berdasarkan kebutuhan untuk memiliki sebuah mekanisme akuntabilitas HAM regional. Ketiadaan kerangka kerja

yang didesain menggunakan parameter hukum membuat keputusan dan/atau rekomendasi yang dibentuk AICHR tidak akan pernah bisa mengikat.

Setiap mekanisme HAM regional yang telah diulas di atas setidaknya memiliki katalog-katalog hak asasi manusia yang memberikan jaminan perlindungan HAM secara maksimal. Namun, dalam konteks AICHR, tidak ada suatu tautan yang mempertegas adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia di kawasan Asia Tenggara. Meskipun di dalam *Term of Reference* AICHR telah disebutkan bahwa mekanisme ini memiliki komitmennya untuk menjunjung tinggi standar-standar HAM universal khususnya yang telah diratifikasi oleh negara-negara anggota ASEAN, khususnya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW, 1979) dan Konvensi Hak-Hak Anak (CRC, 1989). Katalog HAM "ala ASEAN" ini justru tidak menitikberatkan pada pentingnya jaminan perlindungan hak-hak yang secara luas diatur di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

AICHR juga belum memiliki suatu rujukan efektif yang bisa mensinergikan jaminan perlindungan hak asasi manusia dengan mekanisme pengaduan individual ataupun mekanisme pengawasan melekat yang diterapkan kepada setiap performa kebijakan hak asasi manusia di negara-negara anggota ASEAN. Hal ini diperburuk dengan status dan kapasitas para komisioner yang dipilih tidak berdasarkan kapasitas profesional mereka, melainkan perwakilan pemerintah yang ditunjuk sebagai wujud representasi gagasan "inter-pemerintah".

Kelemahan-kelemahan AICHR kelak akan menyulitkan posisi kelembagaan ini untuk merespons praktik-praktik pelanggaran HAM yang masih dominan marak terjadi di kawasan Asia Tenggara. Kasus-kasus seperti praktik penculikan dan penghilangan paksa yang masih menjadi tren kekerasan politik HAM di kawasan, khususnya yang masih terjadi di Indonesia, Filipina, Thailand, Laos; praktik kekerasan di sektor bisnis, praktik penyiksaan yang masih kerap dilakukan oleh aktor-aktor keamanan dan institusi-institusi yang terlibat dalam sistem peradilan pidana, konflik yang semakin memburuk di wilayah-wilayah Thailand Selatan, Mindanao (Filipina), dan Papua (Indonesia), diikuti dengan praktik kriminalisasi kepada para pegiat dan pembela HAM di wilayah-wilayah rawan konflik yang nyaris terjadi di kawasan Asia Tenggara, kekerasan dan konflik komunal yang sengit terjadi di Burma; kegagalan banyak pemerintahan di kawasan untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan; adalah potret dari tantangan penegakan hak asasi manusia yang masih menjadi pekerjaan rumah untuk

setiap pemerintahan di kawasan ini. Dan AICHR masih belum bisa hadir aktif sebagai entitas penegakan HAM yang mampu mendorong akuntabilitas dari setiap pemerintahan di kawasan ASEAN untuk bekerja, menjamin perlindungan, dan penegakan HAM secara konsisten.

Kesimpulan

Beranjak dari catatan dan studi perbandingan yang dilakukan dengan model mekanisme HAM regional lainnya di Eropa, Inter-Amerika, dan Afrika; *ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights* masih membutuhkan waktu yang lama untuk bisa melakukan evolusi dengan standar mutu yang sejalan dengan universalisme hak asasi manusia. Model institusi yang mengedepankan semangat "inter-pemerintah" seharusnya tidak boleh menghambat independensi dari reformasi AICHR. Mengingat institusionalisasi yang berkembang mandiri juga tidak akan mengurangi performa dari AICHR untuk memberikan rekomendasi HAM yang berbobot dan berpihak kepada masyarakat ASEAN.

Mekanisme HAM regional yang dibentuk di kawasan Asia Tenggara sejatinya harus memikirkan model re-orientasi kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk menghadapi dilema-dilema hak asasi manusia di masa depan. Isu-isu yang kemudian akan bertentangan di sektor hak asasi manusia, seperti kedaulatan, intervensi, dan model diplomasi tidak seharusnya menghambat jaminan perlindungan hak asasi manusia dan upaya untuk mendorong akuntabilitas negara yang lebih optimal dalam konteks praktik-praktik pelanggaran HAM. Akan lebih bijak apabila sistem yang didesain di dalam ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights digunakan untuk memulihkan hak-hak mereka yang amat membutuhkan, yakni komunitas pelanggaran HAM di kawasan Asia Tenggara.

Referensi

Hart, James W.. (2010). The European human rights system. *Law Library Journal*, 102(4), 2010-31.

Isanga, Joseph M. (2013). The constitutive act of the African Union, African Courts and the protection of human rights: New dispensation? *Santa Clara Journal of International Law*, 11(2). Diunduh dari http://digitalcommons.law.scu.edu/scujil/vol11/iss2/1.

Shaver, Lea. (2010). The Inter-American human rights system: An effective institution for regional rights protection? *Washington University Global Studies Law Review,* 9(4). Diunduh dari http://digitalcommons.law.wustl.edu/globalstudies/vol9/iss4/4.

Dokumen ASEAN

Hurights. (1998). Synopsis of policy initiative from the establishment of an ASEAN

human rights mechanism. Diakses dari http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/12/synopsis-of-a-policy-initiative-for-the-establishment-of-an-asean-human-rights-mechanism.html.

ASEAN. (2008). The ASEAN Charter. Diunduh dari http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf.

ASEAN. (2009). Cha-Am Hua Hin Declaration on the intergovernmental commission on human rights. Diunduh dari http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf.

ASEAN Intergovernmental Comission on Human Rights. Terms of reference. Diunduh dari http://www.asean.org/images/archive/publications/TOR-of-AICHR.pdf.

Dokumen HAM

The United Nations. (1948). The universal declaration of human rights. Diunduh dari http://www.un.org/en/documents/udhr/.

The United Nations Office for the High Commissioner for Human Rights. (1966). International covenant on civil and political rights. Diunduh dari http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.

The United Nations Office for the High Commissioner for Human Rights. (1966). International covenant on economic, social, and cultural rights. Diunduh dari http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

The United Nations Commission on Human Rights. (1985). The siracusa principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant on civil and political rights. Diundah dari http://www.refworld.org/docid/4672bc122.html.

The United Nations. (1993). Vienna declaration and programme of action, adopted by the world conference on human rights in Vienna on 25 June 1993. Diunduh dari http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx.

The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2012). Pillay urges ASEAN to set the bar high with its regional human rights declaration. Diakses dari http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12142&LangID=E.

Inter-American Court of Human Rights. (2012). Case of Artavia Murillo et al ("in vitro fertilization") v. Costa Rica. Diunduh dari http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_ing.pdf.

BAB XI

Empat Peran Utama Parlemen dalam Mewujudkan Komunitas ASEAN 2015

Mochammad Faisal Karim

Pendahuluan

Pada tahun 2016, ASEAN akan bertransformasi menjadi sebuah komunitas keamanan, ekonomi, dan sosial budaya. Transformasi ini tak hanya akan menjadikan ASEAN sebagai satu entitas yang menyatukan lebih dari 600 juta orang dan 10 negara ke dalam sebuah basis produksi dan pasar tunggal melainkan satu komunitas yang memiliki nilai dan identitas yang sama (Hsieh, 2012). Berbagai macam inisiatif telah diambil oleh negara-negara anggota ASEAN untuk mewujudkan visi Komunitas ASEAN 2015 ini. Salah satu batu loncatan dalam mewujudkan Komunitas ASEAN adalah dengan menjadikan ASEAN sebagai organisasi yang memiliki landasan hukum dan bukan hanya sebuah perhimpunan yang longgar dengan diadposinya Piagam ASEAN (ASEAN *Charter*) pada tahun 2007 yang telah diratifikasi oleh seluruh negara anggota (Shimizu, 2011).

Selain menjadikan ASEAN sebagai entitas hukum, para pemimpin ASEAN bersepakat untuk mempersiapkan infrastruktur dan suprastruktur bagi lancarnya proses integrasi ASEAN pada tahun 2015 melalui *Masterplan on ASEAN Connectivity* yang diadopsi pada tahun 2008 yang lalu. Berbagai macam inisiatif tersebut bertujuan membantu negara-negara anggota ASEAN agar siap dalam menghadapi intergrasi regional.

Namun, banyak yang melihat ide mengenai Komunitas ASEAN merupakan sebuah ide yang elitis, ditelurkan secara elitis, hanya melibatkan elite, dan digerakkan oleh birokrasi pemerintah (Emerson, 2007). Hal ini terlihat dari masih dominannya negara dalam berbagai inisiatif integrasi ASEAN yang telah disepakati. Padahal dalam Piagam ASEAN, dengan sangat jelas dinyatakan bahwa ASEAN merupakan komunitas masyarakat alih-alih komunitas negara-negara. Tak pelak lagi banyak yang meragukan ASEAN dapat benar-benar menjadi *people-centered community* sebagaimana yang dicanangkan. Kenyataan memperlihatkan kepada kita bahwa hingga kini ASEAN masih menjadi organisasi yang bersifat *intergovernmental* ketimbang *people-centered community*.

Salah satu aktor yang seharusnya memiliki peran lebih dalam proses integrasi regional adalah parlemen. Sebagai representasi langsung masyarakat, parlemen memiliki potensi besar dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015. Namun selama ini, parlemen hanya ditempatkan sebagai aktor sampingan dalam proses pembentukan Komunitas ASEAN. Peranannya pun cenderung berada di wilayah pinggiran (*periphery*). Meskipun tidak semua parlemen di ASEAN memiliki kekuatan pengambilan keputusan utama dalam urusan regional, parlemen merupakan faktor penting dalam proses kontemporer regionalisasi. Bila kita melihat ke beberapa model integrasi regional yang ada, peran parlemen sangat vital dalam membangun proses regionalisasi yang mampu melibatkan masyarakat yang lebih luas. Kebanyakan pengaturan regional seperti di Eropa dan Amerika Latin memerlukan aspek parlemen yang

aktif (*interparliamentary forum*, parlemen regional). Bahkan meskipun bila kawasan tersebut tidak memiliki parlemen regional sebagaimana yang dimiliki oleh Uni Eropa, parlemen nasional dapat memiliki peran penting dalam mewujudkan integrasi yang ada. Kedua jenis parlemen memiliki potensi untuk menjembatani defisit legitimasi organisasi regional dan pemerintahan (Marks, Gary, Haesly, Richard & Mbaye, Heather A.D; 2002; Sánchez; 2011, Hessel; 2006, Hepburn; 2007).

Dalam konteks regionalisasi di Asia Tenggara, ASEAN juga memiliki model kerja sama antar parlemen yang diwadahi dalam *ASEAN Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA) yang merupakan transformasi dari model kerja sama sebelumnya yang bernama *ASEAN Inter-Parliamentary Organization* (AIPO). Inisiatif melakukan transformasi ini merupakan jawaban bagi aspirasi untuk menjadikan parlemen memiliki peran lebih dalam Komunitas ASEAN yang akan terbentuk nanti (Muhammad, 2010). Meskipun peran AIPA sebagai entitas kerja sama antar parlemen di ASEAN tidaklah kecil dalam pembentukan Komunitas ASEAN, namun peran parlemen *per se* tetap belum signifikan dalam proses pembentukan Komunitas ASEAN.

Oleh sebab itu, pertanyaan yang muncul dari kondisi ini adalah; bagaimana parlemen dapat berperan dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015? Lantas inisiatif parlemen seperti apa yang mampu mempercepat akselerasi integrasi yang ada? Dalam karya tulis ini, penulis mengidentifikasi setidaknya terdapat empat peran yang bisa dimainkan oleh parlemen dalam upaya mewujudkan Komunitas ASEAN 2015 yang *people-centered*. Pertama, peran parlemen dalam membangun Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN melalui keterlibatannya dalam menciptakan rasa saling percaya (*trust*) dan mengurangi dilema keamanan (*Security Dilemma*) di antara negara-negara ASEAN. Kedua, peran parlemen dalam dalam memperkokoh Komunitas Ekonomi ASEAN melalui keterlibatannya dalam memberikan akses lebih kepada pengusaha lokal untuk ikut dalam proses integrasi ekonomi ASEAN. Ketiga, peran parlemen dalam memperkokoh Komunitas Sosio-kultural ASEAN melalui keterlibatannya membentuk nilai bersama ASEAN. Dan keempat, peran parlemen dalam menjadi jembatan untuk membumikan ASEAN kepada masyarakat di daerah.

Makalah ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Bagian pertama akan membahas aspek-aspek dari pembentukan Komunitas ASEAN serta permasalahan dalam mewujudkannya. Bagian kedua akan menganalisa peran parlemen dalam mewujudkan Komunitas ASEAN yang selama ini telah dilakukan beserta tantangannya serta peran yang dapat dimainkan oleh Parlemen untuk menjawab tantangan-tantangan yang ada dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015. Ada satu catatan kecil yang harus penulis angkat dalam karya tulis ini. Karya tulis ini akan menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) sebagai

fokus analisa terkait dengan peran parlemen dalam mewujudkan Komunitas ASEAN. rekomendasi yang dihasilkan secara garis besar dapat diterapkan di parlemen-parlemen negara lain dengan memperhatikan konteks serta proses yang terjadi di masing-masing negara.

Mewujudkan Komunitas ASEAN 2015

Tepat 45 tahun yang lalu, lima menteri luar negeri berkumpul dalam pertemuan yang menyepakati pembentukan sebuah asosiasi yang sekarang dikenal dunia sebagai *Association of Southeast Asia Nations* dengan singkatannya ASEAN. Kala itu, Perang Dingin berada di puncak ketegangan. Dalam benak lima menteri luar negeri yang mendeklarasikan asosiasi ini, tak akan terpikirkan bahwa kelak perhimpunan ini akan bertransformasi menjadi sebuah organisasi yang memiliki entitas legal. ASEAN kala itu didirikan untuk tujuan menciptakan stabilitas keamanan di kawasan yang menjadi ajang pertarungan antara Blok Barat dan Blok Timur. Secara spesifik, perhimpunan ini didirikan untuk membendung pengaruh komunisme yang kala itu telah menciptakan stabilitas regional. Selama lebih dari tiga puluh tahun, ASEAN mampu menciptakan Asia Tenggara yang bebas dari instabilitas keamanan,

Setelah Perang Dingin usai, ASEAN pun mencari momentum untuk mendefinisikan peranannya sebagai sebuah kerja sama regional. Pada tahun 1997, para pemimpin ASEAN memutuskan untuk mentrasnformasikan ASEAN menjadi sebuah kawasan yang stabil, makmur, dan berdaya saing tinggi dengan tingkat pembangunan ekonomi yang merata. ASEAN pun tidak hanya menjadi sebuah kerja sama keamanan tetapi juga ekonomi dan sosial.

Transformasi ini semakin dalam dengan disepakatinya pembentukan Komunitas ASEAN dengan tiga pilar yang menopang; Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Politics and Security Community-APSC*), Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community-AEC*), dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC*) yang tertuang dalam Bali Concord II yang disepakati pada KTT ASEAN ke-9 di Bali tahun 2003. Pada KTT ASEAN ke-13 di Singapura, para pemimpin negara ASEAN sepakat menjadikan ASEAN tidak lagi sekedar sebuah perhimpunan tanpa landasan hukum melainkan sebuah organisasi yang kehadirannya dilandasi dengan sebuah aturan yang jelas dan mengikat serta disepakati oleh negara-negara anggota (Blue Print ASEAN, 2009). Dengan demikian ASEAN telah menjadi sebuah organisasi regional layaknya Uni Eropa.

Dalam kerjasama politik dan keamanan yang menjadi inti dari Komunitas Politik dan Keamanan, APSC akan dibayangkan menjadi Komunitas yang berbasis aturan (*based-rule*) dan menjunjung tinggi nilai dan norma bersama. Selain itu, APSC diharapkan dapat

menghadirkan mekanisme untuk mencegah terjadinya konflik di antara negara-negara anggota ASEAN.

Namun implementasinya tidak semudah yang dibayangkan. Sebagaimana yang disebutkan oleh Deutch (1957), negara-negara dapat membentuk sebuah komunitas keamanan jika keadaan lingkungan strategis di wilayah tersebut "tidak menarik untuk adanya kemungkinan perang di antara entitas politik yang ada di wilayah tersebut. Setidaknya terdapat satu hal yang mampu menciptakan kondisi dimana kemungkinan untuk perang akan semakin mengecil; yakni tidak adanya dilema keamanan (*security dilemma*) di antara negara-negara di wilayah tersebut. Dilema disini dapat diartikan sebagai sebuah kondisi dimana langkah yang diambil oleh salah satu entitas politik tidak memberikan sinyal negatif terhadap negara lainnya. Dengan demikian, dilema keamanan adalah sebuah kondisi dimana tindakan yang diambil oleh satu negara akan memberikan persepsi ancaman kepada negara lain.

Hal ini dapat dilihat dengan terjadinya fenomena perlombaan senjata (*arm race*) yang terjadi di Asia Tenggara. Bagi sebagian pengamat, perlombaan senjata ini merupakan bentuk nyata dari kurangnya tingkat kepercayaan terhadap negara-negara yang berada di Asia Tenggara (Military Balance, 2011).

Menurut laporan dari *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), Singapura kini menjadi terbesar kelima senjata importir di dunia dibawah Cina, India, Pakistan, dan Korea Selatan. Singapura menyumbang 4% dari total belanja dunia pada impor senjata. Belanja pertahanan per kepala mengalahkan negara-negara yang sedang dalam kondisi rentan perang seperti Amerika Serikat , Israel dan Kuwait. Tahun 2012 ini saja, anggaran militer Singapura sebesar $ 9,7 miliar atau 24% dari anggaran nasional (The Economist, 2012).

Kenaikan anggaran perang ini tidak hanya dilakukan oleh Singapura melainkan juga diikuti oleh Malaysia, Indonesia, Thailand, dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Sekarang hampir setiap negara di Asia Tenggara telah membangun persenjataannya dan menjadi wilayah dengan pertumbuhan persenjataan tercepat di dunia. Beberapa analis militer melihat bahwa secara keseluruhan negara-negara ASEAN telah sama meningkatkan pengeluaran pertahanan sebesar 13,5% tahun lalu menjadi USD 24.5 milyar. Tak pelak lagi hal ini akan memunculkan perasaan khawatir di kalangan negara-negara ASEAN mengenai persepsi yang ditangkap oleh negara tetangga dengan adanya kenaikan anggaran belanja satu negara yang membuat negara lain menaikkan anggaran belanjanya. Terlepas dari kemungkinan kenaikan anggaran belanja ini disebabkan oleh konflik perbatasan yang terjadi di Laut Cina Selatan, kenaikan anggaran belanja militer ini menandakan masih belum berjalannya

mekanisme kerja sama dalam APSC untuk menghilangkan *security dilemma* di antara negara-negara ASEAN.

Selain dalam upaya menciptakan Komunitas Politik dan Keamanan, tantangan lain ASEAN adalah dalam menciptakan Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC) yang terintegrasi. Penyatuan ASEAN menjadi satu pasar dan basis produksi yang tunggal tentu memberikan dampak positif berupa kesempatan pasar yang lebih luas bagi negara-negara anggota ASEAN. AEC memiliki visi menjadikan ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi dengan lima elemen utama yaitu aliran bebas barang; aliran bebas jasa; aliran bebas investasi; aliran modal yang lebih bebas; dan aliran bebas tenaga kerja terampil.

Meskipun demikian terdapat begitu banyak tantangan dalam mewujudkan visi tersebut. Salah satu yang menjadi hambatan dalam mewujudkan AEC adalah permasalahan *development gap* antara negara-negara ASEAN sendiri terutama antara negara ASEAN-6 (Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Brunei, Filipina) dan ASEAN CMLV (Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam). *Development gap* sendiri terjadi di dalam negara-negara ASEAN. Terlepas dari begitu pesatnya pembangunan ekonomi di negara-negara ASEAN. Sebagaimana yang ditemukan oleh beberapa peneliti (Narjoko, 2011), Komunitas Ekonomi ASEAN akan sangat memberikan dampak positif kepada perusahaan-perusahaan besar yang sudah terlibat dalam jejaring produksi international (*international production network*) dimana dengan adanya Komunitas Ekonomi ASEAN akan memotong seperlima dari total biaya untuk memproduksi barang.

Namun *open economy* lebih membawa dampak negatif terhadap UKM dibandingkan dengan sektor swasta lainnya seperti perusahaan-perusahaan besar dan multinasional. Padahal UKM secara historis memainkan peranan yang penting dalam perekonomian Indonesia. Lebih dari 90% menjadi penyumbang mayoritas lahan pekerjaan di Indonesia. Beberapa penelitian menyimpulkan tidak terdapat sedikit keraguan pun bahwa liberalisasi perdagangan membuka tantangan persaingan yang kompetitif bagi negara-negara berkembang tak terkecuali Indonesia (Dhar 2008)

Dari dua komunitas sebelumnya yang telah dibahas, tantangan dalam pembentukan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (ASCC) adalah tantangan terberat yang harus diatasi oleh negara-negara ASEAN lainnya. Tantangan terberat itu disebabkan karena ASCC merupakan pilar utama yang menjadikan ASEAN sebagai komunitas masyarakat (*people centered community*) dan bukan komunitas negara-negara ASEAN (*government centered communtiy*). Kedua komunitas sebelumnya memberikan porsi besar kepada pemerintah sebagai aktor terutama di komunitas APSC.

ASCC memiliki visi menjadikan ASEAN sebagai sebuah komunitas masyarakat yang memiliki rasa solidaritas dan persatuan abadi antar bangsa-bangsa melalui sebuah identitas bersama. Namun pada kenyataannya ASEAN masih merupakan komunitas terbayang yang belum memiliki kehadiran yang nyata di tengah masyarakat Indonesia. Ide ini terasa jauh dan masih eksis hanya sebagai sebuah cerita keberhasilan kebijakan politik luar negeri Indonesia dan buku teks sejarah kurikulum pengajaran di Indonesia.

Dalam penelitiannya mengenai persepsi masyarakat Indonesia terhadap ASEAN, Guido Benny and Kamarulnizam Abdullah (2011) memperlihatkan bahwa masih sedikit masyarakat ASEAN yang mengetahui terlebih memahami mengenai Komunitas ASEAN. Benny dan Abdullah menemukan bahwa meskipun mayoritas responden memiliki pemahaman dasar mengenai ASEAN sebagai sebuah kerjasama regional, masih sedikit yang mengetahui mengenai komunitas ASEAN yang akan diwujudkan pada tahun 2015 mendatang. Padahal, responden penelitian mereka adalah populasi yang tinggal di kota-kota besar dan memiliki tingkat pendidikan minimal diploma yang memiliki akses yang lebih tinggi terhadap informasi mengenai ASEAN.

Alih-alih memiliki identitas tunggal dan memiliki rasa kebersamaan sebagai satu komunitas ASEAN, pengetahuan mengenai ASEAN dan kebudayaan lain di luar bangsanya pun masih minim dalam benak masyarakat Indonesia.

Menilik Peran Parlemen dalam Komunitas ASEAN 2015

Melihat tantangan-tantangan yang ada, dimana parlemen dapat berperan dalam upaya membantu proses integrasi ini (integrasi keamanan, ekonomi, dan sosial) untuk menciptakan Komunitas ASEAN yang *people centered*? Peran parlemen sendiri dalam ASEAN bukanlah hal yang baru. Sepuluh tahun setelah ASEAN dibentuk, parlemen negara-negara ASEAN mendeklarasikan sebuah organisasi yang mewadahi parlemen di negara-negara ASEAN yang dikenal dengan nama *ASEAN Intra-Parliamentary Organization*. Untuk lebih menciptakan sebuah organisasi kerja sama parlemen-parlemen ASEAN yang lebih efektif dan terintegrasi AIPO melakukan transformasi menjadi *ASEAN Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA). AIPA hingga kini menjadi wadah bagi parlemen untuk ikut serta dalam upaya mempercepat integrasi ASEAN menjadi Komunitas ASEAN. AIPA Secretariat sendiri menjadi mitra strategis dari ASEAN Secretariat untuk mensinergikan peran eksekutif dan legislatif dalam upaya mewujudkan Komunitas ASEAN.

Namun sekali lagi AIPA kembali menjadi sebuah organisasi yang elitis disebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan institusional dan organisasional yang membuat tidak semua anggota parlemen sadar akan keberadaan AIPA terlebih lagi memahami pentingnya AIPA sebagai wadah kerja sama parlemen. Pada akhirnya, meskipun parlemen-parlemen ASEAN telah memiliki wadah kerja sama yang difasilitasi oleh AIPA, kontribusi parlemen nasional dalam menyukseskan Komunitas ASEAN 2015 masih belum terlihat jelas. Padahal, sebagai representasi masyarakat dengan jangkauan hingga pelosok negeri, peran parlemen menjadi krusial sebagai agen penting dalam menciptakan Komunitas ASEAN 2015 yang didorong dan digerakkan oleh masyarakat.

Banyak pengamat yang melihat bahwa dalam membangun Komunitas ASEAN yang lebih *people centered* maka ASEAN harus melakukan proses demokratisasi institusi dimana dalam prosesnya lebih banyak aktor yang terlibat selain pemerintah. Jusuf Wanandi misalnya, mengusulkan dibentuknya *ASEAN Consultative Assembly* yang diisi oleh anggota parlemen dan organisasi masyarakat sipil yang dapat berperan layaknya parlemen Uni Eropa (Wanandi 2006). Bahkan tak hanya berhenti sampai disitu, Wanandi mengusulkan dibentuknya *ASEAN Court of Justice* layaknya *International Court of Justice*.

Menurut hemat penulis, upaya menciptakan ASEAN yang *people-centered* bukanlah terletak pada peranan skema institusi *supra-state* yang ada melainkan pada peranan parlemen itu sendiri. AIPA sebagai sebuah majelis yang menjadi kerangka kerja sama parlemen-parlemen ASEAN sudah lebih dari cukup sebagai institusi yang dapat disamakan dengan parlemen Uni Eropa. Alih-alih menciptakan ASEAN yang *people centered*, pembentukan skema institusi *supra-state* hanya akan menjadikan ASEAN semakin elitis dimana proses integrasi dilakukan oleh segelintir orang yang terpilih menduduki posisi-posisi yang mewakili negara. Oleh sebab itu daripada menciptakan sebuah skema institusi *supra-state* sebagaimana yang diusulkan oleh Jusuf Wanandi, upaya menciptakan ASEAN yang *people centered* dapat dimulai dengan keterlibatan lebih parlemen sebagai wakil masyarakat dalam setiap upaya menjadi solusi bagi setiap tantangan yang terjadi dalam upaya mewujudkan Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (APSC), Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC), dan Komunitas Sosial dan Budaya ASEAN (ASCC).

Peran Parlemen dalam Membangun Kepercayaan

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, tantangan terbesar dalam menciptakan pembentukan APSC adalah permasalahan kepercayaan (*trust*) yang lemah di antara negara-negara ASEAN. Terkadang permasalahan *trust* ini menjadi bersifat politik tatkala menyangkut

isu-isu sensitif yang terkait dengan sentilan nasionalistik seperti permasalahan konflik perbatasan yang kadang terjadi di antara negara-negara ASEAN.

Dalam hal ini, tak sedikit anggota parlemen yang menjadikan isu konflik perbatasan sebagai permasalahan besar dengan terus memperkeruh suasana dan bukan memberikan kejelasan duduk persoalan. Hal ini terlihat dari kasus terakhir mengenai isu penggeseran patok perbatasan antara Indonesia dan Malaysia di Kalimantan. Bukannya menenangkan warga terutama masyarakat awam, beberapa anggota parlemen malah memberikan komentar yang semakin memperkeruh suasana. Dalam kasus konflik perbatasan ini, malah pemerintah yang lebih proaktif untuk memberikan kejelasan duduk permasalahan dan menenangkan tensi yang sudah semakin tinggi. Untuk itu, sudah seharusnya parlemen menjadi agen yang turut memberikan kontribusi yang positif untuk menghilangkan prasangka dan menyelesaikan permasalahan dengan kepala dingin.

Selain permasalahan isu konflik perbatasan, permasalahan dilema keamanan yang muncul akibat adanya sinyal-sinyal negatif seperti kenaikan presentase anggaran untuk dialokasikan untuk pembelian alat dan perlengkapan tempur harus menjadi isu yang mesti dimitigasi. Setidaknya terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memitigasi dilema keamanan yang terjadi di antara negara-negara ASEAN salah satu caranya adalah dengan berinisiatif untuk menciptakan jejaring kaukus antar parlemen negara-negara ASEAN yang terinstitusionalisasi dan berkoordinasi dengan sekretariat AIPA.

Selama ini pembentukan kaukus hanya bersifat aksidental dan tidak terarah serta hanya dibentuk sesuai dengan arah minat anggota dewan yang ada. Pada Mei 2012 yang lalu, Ketua MPR RI telah memulai menggagas Kaukus Parlemen Indonesia-Malaysia. Kaukus ini merupakan awal yang baik untuk menggagas Kaukus Parlemen dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Sebenarnya tidak perlu membuat kaukus parlemen. DPR melalui alat kelengkapan BKSAP memiliki instrumen bernama Grup Kerja Sama Bilateral (GKSB) yang menjadi salah satu instrumen DPR melakukan *Parliamentary Diplomacy*. Namun GKSB terutama GKSB ke negara-negara ASEAN belum secara optimal digunakan dalam rangka menciptakan kerja sama antar parlemen ASEAN yang lebih erat karena sifatnya yang masih merupakan wadah untuk kunjungan kerja luar negeri.

Untuk itu, GKSB dengan negara-negara ASEAN perlu direvitalisasi agar dapat menjadi kaukus antar parlemen ASEAN yang lebih terinstitusionalisasi. Sekretariat AIPA sendiri disini menjadi *hub* bagi kaukus antar parlemen negara-negara ASEAN dan menjadi *back office* bagi jejaring kaukus yang ada antar setiap negara. Dengan adanya insitusionalisasi GKSB ini, maka DPR memiliki saluran langsung dengan parlemen negara lain dan mampu merespon dengan

cepat permasalahan-permasalahan yang ada tanpa harus terlebih dahulu mengalami miskomunikasi.

Peran Parlemen Menciptakan Integrasi Ekonomi yang Berkeadilan

Sebagaimana yang dijelaskan di atas, dampak negatif dari keberadaan Komunitas Ekonomi ASEAN paling dirasakan oleh usaha kecil dan menengah daerah yang belum memiliki kapasitas untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan yang lebih besar dan lebih siap dalam menghadapi pasar bebas. Salah satu peran parlemen dalam mewujudkan Komunitas Ekonomi ASEAN yang berkeadilan adalah dengan membantu pembangunan ekonomi daearah. Permasalahan paling besar yang dihadapi oleh pengusaha kecil dan menengah di daerah ini adalah masalah infrastruktur dan konektivitas.

Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang penganggaran, sudah saatnya parlemen mengubah struktur anggaran yang selama ini berpihak kepada birokrat menjadi lebih mengutamakan masyarakat luas. Lihat saja postur anggaran tahun 2011 yang lalu sebagai contoh, dimana total belanja negara telah mencapai angka Rp1.320 triliun dengan rincian belanja untuk pemerintah pusat Rp908,3 triliun dan transfer daerah Rp412,5 triliun. Dari Rp908,3 triliun belanja pemerintah pusat, Rp182,9 triliun atau sekitar 20,14% dialokasikan untuk belanja pegawai, Rp142,8 triliun atau dengan kata lain sekitar 15,73% dialokasikan hanya untuk belanja barang. Rp106,6 triliun atau sekitar 11,74% dialokasikan untuk membayar bunga utang dan Rp195,3 triliun atau sekitar 21,5% untuk menanggung subsidi BBM dan listrik. Sementara itu, belanja modal yang berupa pembangunan infrastruktur hanya sebesar Rp140,9 triliun atau sekitar 15,51% dan belanja bantuan sosial yang langsung menyentuh rakyat miskin dan yang membutuhkan, hanya mengambil porsi sekitar 9,01% atau setara dengan Rp81,8 triliun (Stamboel, 2012).

Dalam konteks ini, parlemen sangat berperan dalam menciptakan postur anggaran yang lebih menitikberatkan kepada pembangunan infrastruktur di daerah. Hal ini merupakan peran penting parlemen dalam mewujudkan Komunitas Ekonomi ASEAN yang mampu menciptakan kemakmuran bagi seluruh golongan masyarakat terutama pengusaha kecil dan menengah yang menjadi tulang punggung perekonomian bangsa Indonesia.

Peran Parlemen Membangun Identitas melalui Penciptaan Nilai Bersama

Permasalahan paling utama dari proses pembentukan ASEAN adalah tidak adanya sebuah identitas tunggal bersama yang diikat oleh *shared values* yang dimiliki oleh ASEAN.

Padahal *ASEAN identity* merupakan konsep terpenting dalam menjadikan ASEAN sebagai sebuah komunitas dan bukan hanya sebuah proses dan mekanisme integrasi.

Disinilah letak perbedaan paling jelas antara Uni Eropa (*European Union*) dengan ASEAN dimana terdapat persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Uni Eropa. Sebuah negara yang tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan Uni Eropa tidak diperkenankan menjadi anggota Uni Eropa dan dengan demikian memberikan insentif perubahan ke arah yang lebih baik bagi negara-negara yang ingin menjadi anggota Uni Eropa. Namun tidak ada persyaratan yang serupa untuk menjadi anggota ASEAN. Oleh sebab itu, menjadi tugas utama ASEAN menjadikan nilai-nilai yang menjadi nilai dasar ASEAN dapat terwujudkan.

Tetapi hal ini tidak menjadi rintangan bagi ASEAN untuk menciptakan sebuah nilai bersama. Piagam ASEAN yang menjadi landasan hukum bagi keberadaan ASEAN telah menetapkan nilai-nilai yang menjadi dasar berdirinya ASEAN. Setidaknya terdapat empat prinsip penting yang menjadi nilai dasar ASEAN sebagai sebuah komunitas masyarakat sebagaimana tertulis di Piagam ASEAN yakni prinsip demokrasi, penegakan hukum, tata kelola yang baik, perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan kebebasan. Dari keempat prinsip di atas, perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah yang paling utama mengingat ketiga prinsip lainnya pada akhirnya bermuara untuk memberikan perlindungan HAM bagi seluruh individu. Selain itu, tidak ada komunitas masyarakat yang bisa dibangun tanpa adanya penegakan hak asasi manusia secara serius. Oleh karenanya, menjadikan penegakan HAM sebagai nilai utama Komunitas ASEAN merupakan tantangan utama dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015.

Namun upaya menjadikan perlindungan HAM sebagai nilai yang dihormati di ASEAN kembali terhalang dengan keharusan negara-negara anggota untuk menghormati pentingnya prinsip kedaulatan serta non-intervensi yang menjadi benteng utama negara dalam membendung upaya mempromosikan nilai perlindungan terhadap HAM. Kasus terakhir yang terjadi terhadap etnis Rohingya di Myanmar menjelaskan dilema yang terjadi. Di satu sisi, ASEAN diharapkan menjadi sebuah kawasan yang menjunjung tinggi HAM dan nilai demokrasi namun di sisi lain, upaya menciptakan kawasan yang ideal tersebut terbendung oleh prinsip non-intervensi dimana negara anggota tidak berhak mencampuri urusan dalam negeri anggota lain. Alhasil, secara formal, tidak ada negara-negara anggota ASEAN yang bersuara lantang mengenai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Myanmar.

Disinilah letak penting parlemen sebagai salah satu unsur negara sekaligus unsur masyarakat. Parlemen dapat dengan mudah bergerak untuk mempromosikan hak asasi manusia

tanpa harus dibatasi dengan prinsip non-intervensi yang cenderung mengikat pola perilaku negara yang dalam hal ini diwakili oleh eksekutif. Lebih khusus lagi, Indonesia memiliki kewajiban moral untuk mempromosikan perlindungan HAM karena posisinya sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Bila kita melihat peta yang dirilis oleh *Freedom House*, maka hanya Indonesia-lah yang berwarna hijau (melambangkan kebebasan dan demokrasi) sementara negara-negara lain di kawasan cenderung berwarna kuning (setengah bebas) dan biru (tidak bebas). Dengan demikian, sebagai negara yang telah untuk menjadi panutan bagi negara-negara di kawasan agar dapat menjadikan HAM sebagai panglima.

Untuk itu, parlemen harus mampu menjadikan perlindungan HAM di kawasan ASEAN sebagai agenda utama. Sesuai dengan amanat Piagam ASEAN, maka tiga tahun yang lalu telah berdiri *ASEAN Integovernmental Human Rights Commission (AIHRC)*. Tetapi komisi ini masih belum mampu menunjukkan kinerja yang pasti dalam mempromosikan perlindungan HAM di ASEAN. langkah pemerintah Indonesia membawa isu Rohingya sebagai salah satu bahasan di Sidang Umum AIPA nanti merupakan langkah yang tepat. Namun lebih dari itu, parlemen harus mampu keluar dengan sebuah solusi yang berkelanjutan sehingga diharapkan tidak akan ada lagi kejadian yang serupa di masa mendatang. Salah satunya, parlemen harus ikut serta dalam upaya meningkatkan kinerja dan fungsi AIHRC sebagai komisi yang menjadi tulang punggung dalam mempromosikan perlindungan HAM di ASEAN.

Peran parlemen dalam memperkuat AIHRC dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, AIPA sebagai forum kerja sama parlemen negara ASEAN harus mampu menelurkan sebuah mekanisme dimana parlemen di negara-negara ASEAN dapat memiliki gugus tugas (*task force*) yang terdiri dari beberapa anggota dewan yang fokus dalam mengawasi pelaksanaan terhadap perlindungan HAM di negara-negara ASEAN. Gugus tugas ini harus memiliki mekanisme koordinasi yang efektif dibawah payung sekretariat AIPA. Gugus tugas ini juga berfungsi sebagai pengawas bagi kinerja AIHCR yang hingga kini belum menunjukkan prestasi yang gemilang disebabkan wakil dari masing-masing pemerintah di AIHCR lebih cenderung membela pemerintahan yang diwakilinya ketimbang masyarakat ASEAN yang menjadi korban pelanggaran HAM. Gugus ini juga harus mampu menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam kerja AIHCR. Hingga kini, AICHR selalu menutup diri dalam kerja-kerjanya sehingga kinerja AIHCR tidak dapat diakses publik.

Kedua, parlemen negara-negara ASEAN khususnya parlemen Indonesia harus lebih intens dalam menyuarakan diadopsinya Deklarasi Ham Asasi Manusia atau *ASEAN Human Rights Declaration* (AHRD) serta terlibat aktif di dalam proses penyusunannya. Hingga sekarang, dokumen AHRD merupakan salah satu hasil kerja AICHR yang tidak dapat di akses

oleh publik. Ke depan, DPR sebagai perwakilan masyarakat harus ikut terlibat dalam penyusunan AHRD tersebut terutama dalam isu-isu beberapa substansi yang ada dalam draft AHRD yang justru membahayakan pelaksanaan HAM di ASEAN, terutama pada isu pembatasan hak (*limitation of rights*), keseimbangan antara hak dan tanggungjawab (*rights and responsibility*) dan partikularitas nasional dan regional (*national and regional particularities*) yang mungkin akan menimbulkan perdebatan sengit antara masyarakat sipil dan perwakilan pemerintah. Dengan menjadikan perlindungan terhadap HAM sebagai nilai utama di kawasan, setidaknya ASEAN dapat memiliki fundamental identitas yang sama di setiap negara-negara anggota yakni menghormati Hak Asasi Manusia.

Peran Parlemen Mensosialisasikan ASEAN

Bila kita melihat tren integrasi ASEAN, maka sangat terlihat bahwa proses regionalisai ASEAN dapat dilihat sebagai sebuah bentuk *open regionalism* dimana sebagai sebuah integrasi regional, ASEAN terus memperbesar *scope* kerja sama yang ada baik melalui ASEAN+3, *East Asia Forum*, dan *ASEAN Regional Forum*. Dalam konteks strategis, pelebaran (*widening*) ASEAN tentu memiliki manfaat terutama dalam mengimbangi kebangkitan Cina dengan membawa negara-negara lain seperti Amerika Serikat dan Rusia ke dalam jejaring kerja sama ASEAN. Dalam konteks ekonomi, pelebaran tersebut semakin menjadikan ASEAN pusat investasi yang menggiurkan sekaligus pasar yang dinamis.

Namun proses regionalisme yang baik tidak hanya dilihat dari sejauh mana ia mampu menciptakan kerja sama yang memiliki *scope* yang lebih besar namun juga sejauh mana proses integrasi bernama ASEAN dirasakan oleh mayoritas masyarakat yang berada di dalamnya. Disinilah letak utama parlemen yang sedikit berbeda dengan pemerintah. Jika pemerintah terus melakukan pendekatan untuk menjadikan ASEAN lebih terintegrasi dengan ekonomi dunia dan instrumen bagi penciptaan stabilitas regional melalui pencapaian *dynamic equilibrium*, maka peran parlemen adalah dengan memperdalam makna ASEAN sehingga ASEAN semakin terasa dekat dengan masyarakat.

Bila pemerintah melakukan sosialisasi mengenai ASEAN kepada komunitas internasional dan mengajak komunitas internasional untuk turut aktif dalam proses integrasi wilayah yang paling dinamis, maka tugas parlemen adalah melakukan sosialisasi mengenai ASEAN kepada komunitas-komunitas di dalam negara terutama masyarakat di daearh yang belum memiliki pemahaman yang utuh mengenai Komunitas ASEAN. Dengan anggota parlemen berjumlah 560 orang dan mewakili seluruh daerah di Indonesia, sosialisasi mengenai keberadaan ASEAN akan menjadi lebih menjangkau semua lapisan masyarakat di daerah.

Dalam melakukan sosialisasi, parlemen dapat bekerja sama dengan ASEAN Foundation yang didirikan untuk mendiseminasi keberadaan ASEAN kepada masyarakat di negara-negara anggota ASEAN. Sebagai sebuah lembaga non-profit, tentu ASEAN Foundation memiliki keterbatasan dalam melakukan diseminasi mengenai ASEAN terutama hingga ke pelosok-pelosok daerah mengingat luasnya wilayah Indonesia. Sedangkan parlemen memiliki mekanisme dimana para anggota dewan memiliki kesempatan untuk bertemu langsung dengan konstituen di daerah pemilihan. Mekanisme ini dapat dimanfaatkan sebagai instrumen melakukan upaya sosialisasi ke tingkat daerah oleh anggota dewan.

Untuk mewujudkan upaya sosialisasi ASEAN melalui mekanisme kunjungan langsung ke konstituen, DPR dalam hal ini harus mampu dengan cepat mempersiapkan proses bisnis serta teknis dalam upaya menjadikan anggota dewan ujung tombak dari upaya sosialisasi mengenai ASEAN ke masyarakat umum.

Penutup

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, begitu banyak tantangan yang dihadapi untuk mewujudkan Komunitas ASEAN. Upaya mewujudkan Komunitas Keamanan dan Politik menjadi tersendat akibat belum adanya *trust* di antara negara-negara anggota mengingat begitu bervariasinya tipe rezim pemerintahan beserta kepentingan-kepentingan yang ada. Kondisi ini akan menciptakan ketegangan bila sinyal-sinyal yang ada disalahartikan. Upaya mewujudkan Komunitas Ekonomi menjadi momok yang menakutkan bila tidak dibarengi dengan kesiapan masing-masing anggota dalam mempersiapkan pelaku usaha di negara mereka untuk bersaing di pasar yang kompetitif. Upaya mewujudkan Komunitas Sosial Budaya hanya akan menjadi angan-angan tanpa ada nilai bersama yang mengikat kawasan ini sebagai satu kesatuan komunitas. Dan terakhir, tanpa ada keterlibatan masyarakat luas yang aktif dalam proses integrasi ini, maka Komunitas ASEAN hanya akna menjadi komunitas elitis yang tidak membumi.

Parlemen sebagai salah satu institusi demokratis dan juga representasi masyarakat memiliki peran yang signifikan dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015. Parlemen sebagai lembaga yang menciptakan akuntabilitas dalam proses bernegara mampu berperan dalam menghilangkan *security dilemma* dan menumbuhkan *trust* dalam hubunga antar negara sehingga Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN dapat terwujud melalui munculnya sikap saling percaya di kawasan. Parlemen sebagai lembaga yang memiliki hak penganggaran memiliki peran untuk mempersiapkan kapasitas masyarakat terutama yang terlibat di kegiatan usaha kecil dan menengah agar dapat berkompetisi dalam pasar bebas ASEAN melalui

peningkatan infrastruktur dan konektivitas di daerah. Parlemen sebagai lembaga demokratis dapat berperan membangun nilai bersama yang menjadi basis identitas komunitas ASEAN melalui upaya mengarusutamakan perlindungan hak asasi manusia di ASEAN. Dan terakhir, parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki peran signifikan untuk mendiseminasikan Komunitas ASEAN kepada konstituennya di daerah-daerah yang memiliki pengetahuan minim mengenai komunitas yang segera akan direalisasikan pada tahun 2015 ini.

Keempat peran di atas merupakan peran utama parlemen dalam menyukseskan terwujudkan Komunitas ASEAN 2015. Tentu bukan berarti parlemen tidak memiliki peran lain di luar peran-peran di atas. Parlemen sangat berperan dalam upaya menciptakan tata kelola yang lebih baik atau dalam upaya memerangi *transnational crime* yang semakin marak seiring dengan terjadinya integrasi regional. Namun, mengingat keterbatasan tempat, keempat peran di atas, menurut hemat penulis, adalah peran yang utama yang berdampak besar yang dapat dimainkan oleh parlemen. Dalam konteks parlemen di Indonesia, tentu kita berharap parlemen (DPR-RI) dapat memiliki peran lebih dalam proses integrasi regional agar proses integrasi ini tidak hanya menjadi sebuah proses yang elitis namun juga proses yang melibatkan masyarakat luas.

Referensi

Benny, Guido and Abdullah, Kamarulnizam, (2011). Indonesian Perceptions and Attitudes toward the ASEAN Community. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 30(1), 39-67.

Dent, CM & Richter, Peter. (2011). Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMP-EAGA. *Contemporary Southeast Asia*, 33(1), 29-55.

Emmerson, Donald K.. (2007). From State to Society? Democracy and Regionalism in Southeast Asia. Ditulis untuk sebuah *Festschrift* yang disusun oleh CSIS (Jakarta) untuk menghormati CSIS Senior Fellow, Jusuf Wanandi, pada hari ulang tahunnya yang ke-70. Tersedia di http://iis-db.stanford.edu/pubs/21981/From_State_to_Society.pdf.

Hepburn, Eve. (2007). The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'. The Territorial Strategies of Sub-state Political Parties 1979-2006. Makalah dipresentasikan pada the *Annual Conference of the European Union Studies Association* (EUSA), Montreal, 17-19 Mei 2007.

Hessel, Bart. (2006). European integration and the supervision of local and regional authorities. Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law. *Utrecht Law Review*, 2(1), 91-110. Tersedia di http://ssrn.com/abstract=991263.

Hsieh, Pasha L.. (2013). Does Free Trade Matter for Poverty Reduction? The Case of ASEAN. Singapura: Cambridge University Press. Tersedia di http://works.bepress.com/pasha_hsieh/15.

International Institute for Strategic Studies. (2010). Military Balance 2010: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics. London: IISS.

Marks, Gary, Haesly, Richard & Mbaye, Heather A.D.. (2002). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?. *Regional and Federal Studies*, 12(3), 1–23.

Muhammad, Simela Viktor. (2010). Harapan atas Peran ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) dalam Mendorong Berkembangnya Demokratisasi di Myanmar. *Kajian*, 15(2), 371-298.

Shimizu, Kazushi. (2011). The ASEAN Charter and the ASEAN Economic Community. *Econ. J. of Hokkaido Univ*, Vol.40, 73-87. Tersedia di http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/47731/1/EJHU_40_73.pdf.

SIPRI. (2009). SIPRI Yearbook 2009: armaments, disarmament and International Security. Oxford University Press, 2009.

The Economist Asia. (24 Maret 2012). Military spending in South-East Asia: Shopping spree. *The Economist*, [online]. Tersedia di http://www.economist.com/node/21551056.

BAB XII

Komunitas ASEAN dan Kebutuhan Membangun *Multi-track Regionalism*

Ade M Wirasenjaya

Pendahuluan

Euphoria Komunitas ASEAN telah menjadi topik utama dalam berbagai riset dan proposal di perguruan tinggi. Berbagai negara di kawasan ini telah menyusun kampanye publik melalui berbagai media dalam rangka menyambut Komunitas ASEAN. Dengan segala variasi dari sisi derajat dan intensitasnya dalam sosialisasi, nampak jelas bahwa pembentukkan Komunitas ASEAN pada tahun 2015 merupakan sebuah momentum yang sudah dipersiapkan oleh "para pemimpin negara-negara ASEAN". Penting untuk memberi tekanan pada "para pemimpin negara-negara ASEAN" dalam tulisan ini mengingat arsitektur kawasan ASEAN menjelang 2015 sepenuhnya mencerminkan karakteristik dan pola-pola pengambilan keputusan dalam asosiasi ini yang terus dipelihara sejak lama, yakni memberi porsi yang sangat besar – jika bukan amat dominan – pada peran negara.

Jalur Tunggal Regionalisme

Dalam berbagai putaran perundingan dan pertemuan puncak para pemimpin di negara-negara ASEAN, arsitektur kerjasama regional Asia Tenggara dipastikan akan mengalami transformasi yang cukup signifikan. Momentum tersebut muncul terutama setelah ASEAN melaksanakan Pertemuan Puncak yang ke-9 di Bali, Oktober 2003. Melalui konsensus Bali Concord II, ASEAN menyepakati pembentukkan ASEAN Community 2015. Peta jalan (*road map)* bagi pencapaian Komunitas ASEAN 2015 kemudian dikukuhkan pada KTT ASEAN ke-14 yang diselenggarakan di Cha-am, Thailand tahun 2009. Di bawah "tagline" *One Vision, One Identity, One Community,* 10 negara ASEAN sepakat untuk mencapai tiga pilar penting sebagaimana yang diputuskan dalam Bali Concord II (Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015, ASEAN Secretariat, 2009). Peta jalan tersebut memperlihatkan secara detail dan sistematis upaya-upaya yang harus dilakukan negara-negara ASEAN dan masyarakat di kawasan ini menjelang 2015.

Negara-negara ASEAN sepakat untuk menopang Komunitas ASEAN tahun 2015 dengan tiga pilar utama.Ketiga pilar tersebut adalah *ASEAN Security Community* (ASC),

ASEAN Economic Community (AEC) dan *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASCC). Inilah tiga pilar yang banyak dianggap akan membawa paradigma baru yang akan membawa masyarakat Asia Tenggara ke arah identitas dan komunitas yang trans-nasional dan lebih kosmopolitan. Berbagai pertemuan yang dilakukan oleh para petinggi ASEAN selalu diarahkan pada upaya pencapaian tiga pilar tersebut, meskipun banyak anggapan bahwa aspek ekonomi (AEC) nampak lebih menyita perhatian dibanding dua pilar lain yakni keamanan dan sosial-budaya.

Desain regionalisme baru akan menjadi pertaruhan masyarakat Asia Tenggara yang akan mengalami pertumbuhan populasi cukup signifikan menjelang dan setelah 2015. Berdasarkan prediksi yang dirilis pada KTT ASEAN di Brunei Darussalam tahun 2013, jumlah penduduk 10 negara anggota ASEAN diperkirakan akan mencapai 741,2 juta jiwa pada 2035, meningkat dibandingkan 2015 yang diperkirakan sebanyak 633,1 juta jiwa. Pertumbuhan penduduk rata-rata ASEAN per tahun mencapai 0,85 persen dan Filipina menjadi negara dengan pertumbuhan penduduk tertinggi (1,44 %), diikuti Malaysia (1,45 %), Brunei Darussalam (1,40 %), Laos (1,06 %), Kamboja (1%), Singapura (0,93 %), Indonesia (0,74 %), Vietnam (0,65 %) dan Thailand (0,29 %).

Roadmap memperlihatkan asertivitas ASEAN dalam menyongsong era baru, baik dalam merepon isu-isu politik baru seperti demokratisasi dan hak asasi manusia (HAM), maupun dalam merespon isu-isu non-tradisional seperti soal penghormatan terhadap pluralisme budaya masing-masing negara hingga masalah korupsi (Roadmap, 2009, pp. 7-8). Namun pada sisi lain, *Roadmap* memperlihatkan bangunan perseptual yang sangat mengindikasikan kuatnya pola-pola regionalisme yang elitis atau sering disebut regionalisme dari atas *(regionalism from above).*

Di lain sisi, *roadmap* menuju pembentukkan Komunitas ASEAN 2015 sesungguhnya merupakan sebuah gejala yang "ahistoris" mengingat Asia Tenggara sejak mula bukanlah sebuah konsep "kawasan". Menurut analisis ahli sejarah Asia Tengara, Anthony Reid (1999), Asia Tenggara adalah sebuah kawasan yang secara historis berbeda kelahirannya dengan kawasan lain di dunia seperti Eropa Barat, India, Dunia Arab, Cina, bahkan kawasan Asia Timur yang amat dipengaruhi oleh kultur Cina *(cinized).* Bagi Reid pula, "Asia Tenggara tidak mempunyai persamaan agama, bahasa atau kebudayaan klasik yang besar dan tidak pernah menjadi bagian dari sebuah *polity* (negara) yang tunggal. Penyebutan Asia Tenggara bahkan diberikan oleh pihak-pihak luar untuk memudahkan secara geografis, yang kemudian diganti

dengan istilah-istilah lain yang bahkan jauh lebih tidak memuaskan seperti India Jauh *(Further India)* atau Indo-Cina (Reid, 1999, pp. 4-5). Reid hanya ingin menegaskan bahwa konstruksi eksternal merupakan hal yang melekat pada pembentukan kawasan Asia Tenggara sejak kelahirannya.

Hampir setengah abad berdiri, ASEAN telah menjadi apa yang oleh seorang penulis disebut *"one the most enduring inter-governmental organizations outside Europe"* (Beeson, 2007, pp. 216). Di luar Uni Eropa, inilah kerjasama regional yang dipandang memiliki kemampuan melakukan adaptasi antara dinamika eksternal dengan perubahan yang berlangsung pada level internal kawasan. Daya tahan ASEAN sebagai kelompok kerjasama regional menjadikannya sebagai sebuah asosiasi yang unik dan semakin penting, baik secara ekonomi maupun politik.Sejak dibentuk tahun 1967, ASEAN juga telah memperlihatkan persitensinya dalam dinamika hubungan internasional dengan segala konstelasi yang mengiringinya.Di kawasan ini, misalnya, tidak muncul konflik-konflik terbuka dan berdurasi sangat panjang yang melibatkanperseturuan antar negara.

Salah satu karakterisitik ASEAN adalah kuatnya model-model penyelesaian konflik khas Asia yang menempatkan harmoni, kooperasi dan non-intervensi. Dalam diplomasi, para pemimpin ASEAN lebih suka mengemukakan pola-pola "quite diplomacy" atau diplomasi sunyi dalam upaya penyelesaian persoalan. Pola-pola penyelesaian seperti itu telah menjebak ASEAN ke dalam ritualisme yang acapkali gagal menangkap perubaan drastis yang berlangsung pada level sosial dan budaya.

Fragmentasi Aktor Kawasan

Seiring dengan keinginan membentuk Komunitas ASEAN tahun 2015, sejumlah persoalan mulai mengemuka. Isu-isu non-tradisional yang semula tidak menjadi perhatian dan tidak terlihat, akhir-akhir ini mulai muncul. Isu-isu itu misalnya tentang perbatasan *(border),* lingkungan (khususnya hutan), pekerja migran serta perdagangan manusia merupakan beberapa contoh yang harus diakomodasi dalam desain regionalisme baru Asia Tenggara. Tak juga kalah pentingnya adalah isu perdagangan manusia dimana Asia Tenggara merupakan salah satu zona yang dianggap paling berbahaya di dunia. Sekuritisasi atas problem-problem non-tradisional membutukan tidak hanya perubahan persepsional dari aktor tradisional, tetapi juga membutukan akomodasi atas persepsi lain dari aktor baru yang juga berkecambah dalam ruang transnasional Asia Tenggara hari ini.

Dilihat secara makro, fase ASEAN sebagai asosiasi kerjasama antar-negara bisa dibagi ke dalam dua periode penting. Kedua periode itu menunjukkan pola-pola peralihan, sebelum kemudian gagasan integrasi komunitas ASEAN muncul pada KTT ke-13 di Singapura (1997). KTT tersebut nampaknya menjadi titik kulminasi yang penting setelah fase *regionalism-making process* pada dua dasawarsa pertama (1960-1980 an) hingga fase *developmental-state regionalism* pada dua dasawarsa berikutnya (1980-an hingga sekarang).

Fase pertama menunjuk pada kreasi dan intrusi negara-negara Barat yang membutuhkan zona penyangga dari konflik ideologis Timur-Barat saat itu. ASEAN dibayangkan sebagai kisah sukses modernisasi Barat melalui *contagion effect* dan *demonstration effect*. Efek pertama menyangkut upaya-upaya Barat (khususnya Amerika Serikat) dalam menularkan developmentalisme di kawasan Asia Tenggara dengan cara-cara yang amat pragmatis dan efisien.Motif ini tidak lepas dari posisi dan peran Asia yang begitu penting bagi perluasan pengaruh dan kepentingan global Amerika Serikat. Seperti ditulis Robert J Lieber (2006, pp. 159), baik secara politik maupun ekonomi, Asia merupakan tempat bagi ribuan pasukan penjaga keamanan dan investasi besar-besaran dari negara Paman Sam. Amerika membangun kerjasama keamanan dengan negara-negara penting di kawasan ini seperti Philipina,Indonesia, Viernam, India, Pakistan dan tentu saja, Korea Selatan dan Jepang (Lieber, 2006). Beberapa skema khusus tentang kerjasama keamanan juga getol dilakukan Amerika Serikat melalui keterlibatan yang intensif dalam ASEAN Regional Forum (ARF) untuk terus memelihara dan memastikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan yang aman secara politik dan ekonomi.

Efek kedua -- *demonstation effect* -- menyangkut upaya-upaya kawasan melakukan akselerasi modernisasi. Untuk dua program besar tersebut, jelas kekuatan dan preferensi negara-negara Barat seperti Amerika tidak akan absen. Asia Tenggara adalah *role model* bagi penyebaran modernisasi Barat (Simpson, 2008). Kedua upaya tersebut nampaknya sukses dijalankan, baik oleh Barat sendiri maupun oleh negara-negara ASEAN pada beberapa dekade berikutnya.

Fase kedua menunjuk pada akibat langsung dari dampak munculnya konsolidasi negara sebagai aktor pembangunan *(developmental-state)* di sejumlah negara Asia, dimana Asia Tenggara digambarkan sebagai rombongan angsa yang mengikuti si Angsa utama Asia, yakni Jepang.[6] Beberapa ilmuwan menyebut bahwa regionalisme ASEAN adalah

[6]Teori *"flying geese"* atau angsa terbang begitu populer bagi pengkaji teori pembangunan dan ekonomi-politik internasional, sebuah model pembacaan untuk melihat kepemimpinan Jepang dalam industri dan investasi di Asia. Teori ini menyebut Jepang sebagai role model industri Asia, dan menjadi pemimpin rombongan angsa-angsa

developmental-state regionalism dimana negara menjadi penentu dan menjadi aktor utama. Developmental-state merupakan model kebijakan pembangunan yang menempatkan negara sebagai penentu dan eksekutor sekaligus. Dari sisi isu, model ini lebih memberi perhatian pada aspek ekonomi (Beeson,2007).

Sementara itu Kaniskha Jayasurya (2001, pp. 33) menyebut fase kepemimpinan industri Jepang telah melahirkan fenomena *"embedded mercantilism"* di Asia Tenggara dimana negara menjadi aktor yang melekat dalam seluruh bangunan pencapaian ekonomi kawasan. Akibatnya, inisiatif-inisiatif regional selalu berorientasi pada logika-logika pertumbuhan, juga pada saat yang sama mengkualifikasi aktor-aktor yang seharusnya terlibat dalam dinamika regional.

Untuk waktu yang panjang, negara menjadi aktor dan eksekutor penting dalam berbagai skema regionalisme yang dicanangkan para pemimpin Asia Tenggara. Perubahan yang cukup signifikan terjadi menjelang dasawarsa 90-an ketika arus migrasi manusia dan gerakan masyarakat transnasional mulai memberi perspektif lain tentang arah regionalisme.Kekuatan hegemonik pada fase pertama, yakni Amerika Serikat, yang memberi pengaru politik bagi pembentukkan dan *road map* ASEAN pada masa-masa awal, kini secara perlahan mulai menghadapi banyak kompetitor. Hal ini juga tak lepas dari munculnya kekuatan *middle-powers* dalam politik maupun ekonomi internasional. Sedang kekuatan hegemonik pada fase kedua, si angsa Jepang, juga mulai menyusut peran-peran ekonominya sehubungan dengan munculnya kekuatan ekonomi baru dari Asia seperti Korea Selatan, India, Cina dan Taiwan. Daya tahan negara-negara ASEAN menghadapi krisis ekonomi tahun 1997 nampaknya menjadi titik penting bagi ASEAN untuk lebih bebas membentuk desain dan arsitektur kerjasama, dari yang semua amat longgar menjadi sebuah kerjasama yang lebih sistematis dan struktural. Inilah yang kemudian melahirkan sebuah prinsip yang dipegang teguh oleh negara-negara ASEAN, yakni "ASEAN Way" .

Oleh Acharya (2001), "ASEAN Way" didefinisikan sebagai: *"...a process of regional interactions and cooperation based on discreteness, informality, consensus building and non-confrontational bargaining styles".* Pilihan pada "Jalan ASEAN" nampaknya lahir pada mantra-mantra pembangunan yang ingin mempercepat akselerasi pertumbuhan ekonomi

di kawasan Asia untuk terbang di belakang Jepang. Lihat, misalnya, Kaniska Jayasurya. (2001). "Southeast Asia's Embedded Mercantilism in Crisis: International Strategies and Domestic Coalition", dalam Andrew TH Tan and J.D. Kenneth Boutin (eds.). Non-Traditional Security Issue in Southeast Asia. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.

regional. Di sisi lain, pilihan ini tak lepas dari problem-problem mendasar yang menimpa hampir semua masyarakat Asia Tenggara terutama dalam hal hak-hak politik, partisipasi dan juga posisinya dalam pembangunan yang seringkali marjinal.

Hampir dipastikan, rute Masyarakat ASEAN akan sangat berbeda dengan misalnya, rute Masyarakat Eropa (ME). Pada kasus ME, ada semacam keinginan untuk menjadi blok resistensi dari laju dan pengaruh Amerika Serikat. Pada rute Masyarakat ASEAN, sebagaimana sering muncul dalam sejumlah dokumen hasil serial KTT, persistensi nampaknya menjadi target besar – yakni bagaimana transformasi ASEAN sebagai penyangga kapitalisme pinggiran –bisa terus dipelihara. Selain itu, menjadikan Uni Eropa sebagai model regionalisme baru juga menyisakan persoalan karena mozaik kebudayaan kedua kawasan juga amat berbeda.

Ada dua fenomena penting yang layak diidentifikasi menjelang dimasukinya era *ASEAN Community* dilihat dari sisi perubahan aktor serta institusi baik pada level eksternal maupun internal. *Pertama,* berkurangnya regimentasi kekuatan tradisional dalam politik internasional di Asia Tenggara. *Kedua,* pada saat yang sama, terdapat pula proses berkurangnya peran negara sebagai akibat langsung proses transisi demokrasi di sejumlah negara Asia Tenggara. Fenomena pertama memunculkan makin banyaknya ruang-ruang interaksi dan kooperasi antara negara-negara ASEAN dengan berbagai aktor baru dalam hubungan internasional.

Menarik sekali bahwa dalam konteks ini, pola-pola kerjasama yang berlangsung lebih didasarkan pada isu ketimbang ikatan historis, apalagi ideologis. Masing-masing isu yang kini populer dalam hubungan internasional seperti hak-hak ekonomi, sosial, budaya (hak-hak ekosob) dan perubahan iklim kini memiliki rejimnya sendiri-sendiri. Sejumlah proyek perubahan iklim di sejumlah negara ASEAN kini menampilkan hubungan yang cukup erat dengan negara-negara Eropa seperti Finlandia dan Norwegia. Isu-isu keamanan baru seperti terorisme membuat sejumlah negara begitu dekat dengan Australia. Dengan lanskap semacam itu, sebenarnya tidak ada lagi kekuatan eksternal yang dominan di ASEAN. Ini juga memberitahukan tentang momentum yang tepat dan strategis untuk memperluas cakupan, dimensi dan proyeksi integrasi ASEAN 2015 yang datang.

Fenomena kedua dimana peran dan posisi negara juga berangsur surut sehubungan dengan hadirnya kekuatan masyarakat transnasional boleh jadi merupakan akibat bawaan dari fenomena pertama. Kekuatan masyarakat sipil seperti *non-state organizations* (NGOs) di ASEAN kini tak bisa diabaikan peran-perannya. Berbagai isu baru dalam lingkup regional

mulai muncul sebagai akibat langsung globalisasi dan kehadiran aktor-aktor di luar negara yang semakin artikulatif membentuk komunitas di luar radar negara. Kekuatan masyarakat sipil seperti kaum aktivis telah merancang inisiatif-inisiatif yang menghubungan berbagai elemen dan isu yang melintas-batas negara

Prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain yang selama ini dipegang sebagai tatakrama regional oleh ASEAN kini mulai banyak menuai kritik sejumlah kalangan. Selama ini terdapat benturan persepsional menyangkut sejumlah isu besar seperti penegakkan hak asasi manusia dan demokrasi. Begitu juga dalam menghadapi isu-isu potensial seperti bencana kabut asap. Kasus ini pernah menjadi isu yang menyita perhatian hebat tahun 1997-1999. Ketegangan terjadi antara Indonesia, Malaysia dan Brunei Darusalam. Indonesia dianggap sebagai biang keladi dari bencana tersebut. Pada saat itu tidak ada upaya ASEAN untuk mengatasi ini. Selain karena tidak memiliki instrumen yang jelas, ASEAN meyakini bahwa Negara-negara tetangga yang paling dirugikan seperti Malaysia, Singapura, dan Brunei cenderung menyikapi melalui protes dengan gaya diplomasi yang sangat sopan. Beberapa bantuan dan asistensi juga ditawarkan oleh Malaysia dan Singapura.

Keterbatasan pendekatan *state-centris* menyisakan problem representasi. Artinya, cara pandang negara akan lebih banyak ditentukan oleh kalkulasi politik dan teknokratis. Padahal dalam penanganan masalah kabut asap misalnya, persoalannya jauh lebih kompleks. Aspek-aspek *vernacular* seperti pandangan dunia *(world view)* komunitas hutan, persoalan ekonomi dan sosial yang dihadapi pada masyarakat pedalaman, jauh dari bayangan negara. Legitimasi negara untuk merepsentasikan masalah lingkungan juga seringkali menjadi persoalan. Lintas-batas manusia di hutan yang berbatasan langsung dengan negara tetangga seperti di hutan Kalimantan memiliki *habitus* yang telah lama terbentuk dimana hutan telah menjadi medium identifikasi yang melampaui batas-batas administratif sebuah negara.

Berbagai upaya penanganan lingkungan di kawasan ASEAN mencerminkan pendekatan realis dimana dominasi aktor negara masih sangat kuat. Dalam rangka untuk menyelesaikan masalah polusi asap misalnya, negara-negara ASEAN telah melakukan beberapa upaya dan akhirnya pada tahun 2002 ASEAN menyepakati sebuah komitmen bersama yang disebut *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Dalam agreement ini setiap negara yang meratifikasi berkomitmen untuk ikut menyelesaikan masalah polusi asap di kawasan Asia Tenggara yang sebagian besar akibat kebakaran hutan di Indonesia.

Dalam isu hak asasi manusia, jejaring masyarakat sipil ASEAN yang bergiat dalam isu tersebut aktif mengajukan proposal pendirian Badan HAM ASEAN. Badan ini mencoba

mengadopsi lembaga serupa yang sudah mapan di Eropa. Namun, proposal tersebut masih terbentur karena perbedaan persepsional dan visi penegakkan HAM di antara negara-negara ASEAN sendiri. Dua isu ini – lingkungan dan HAM, memberi gambaran tentang pada aspek mana sebenarnya kedaulatan negara masih diberlakukan dan pada aspek mana yang mulai mengalami peluluhan. Barangkali karena isu HAM masih terkait langsung dengan kekuasaan sejumlah negara di kawasan ini, negara-negara HAM menggunakan asas "menghormati kedaulatan" untuk menghindari konflik. Sementara pada isu lingkungan, gagasan tersebut nampak tidak cukup kuat digunakan. Bahkan dalam isu lingkungan, pengarusutamaan *(mainstreaming)* justru dilakukan oleh kalangan masyarakat sipil dan negara mengikuti semua desain, cakupan *(scope)* dan juga aksi yang dirancang masyarakat sipil.

Namun, nampaknya mulai ada upaya-upaya untuk menegosiasikan kedaulatan pada beberapa isu yang muncul dalam hubungan antar bangsa kontemporer. Dalam Deklarasi yang ditandatangani sepuluh pemimpin ASEAN di Cha-am Hua Him, Thailand, tahun 2009, disepakati tentang *roadmap ASEAN*. Peta jalan itu memberi arah yang jelas tentang arsitektur kawasan Asia Tenggara menjelang dibentuknya komunitas ASEAN tahun 2015 yang akan datang. Hal ini sejalan dengan gagasan tentang pembentukkan sebuah rezim. Pempel (dalam Jakasurya, 2001) mengajukan kerangka dasar mengapa sebuah rejim begitu penting untuk membangun aransemen baru di luar batas negara. Sebuah rejim harus memiliki tiga komponen dasar: adanya aliansi sosial-ekonomi, hadirnya institusi politik-ekonomi dan dimilikinya strategi kebijakan publik.

Cita-cita integrasi masyarakat ASEAN hanya bisa dilakukan melalui upaya menegosiasikan kedaulatan dari masing-masing aktor yang ada di kawasan. Sampai tulisan ini dibuat, berbagai negosiasi kedaulatan negara sudah berlangsung dalam kasus transisi demokrasi di Myanmar dan perundingan bersejarah pemerintah Filipina bangsa Moro di Filipina Selatan.

Dalam sebuah analisis, Alexander C. Chandra (2009) mengemukakan tentang perlunya ASEAN mengubah jalan regionalisme dari yang terlalu elitis menjadi regionalisme yang populis. Sebenarnya di kalangan pemimpin ASEAN sendiri mulai tumbuh kesadaran untuk melibatkan sebanyak mungkin aktor dalam mengembangkan Komunitas ASEAN. Hanya saja, menurut Chandra, para pemimpin di kawasan ini lebih menyukai term *people-oriented* ketimbang *people-centred*. Keduanya jelas mengimplikasikan dua hal yang berbeda. Dalam tatapan Chandra,

".....the people-oriented ASEAN can be interpreted that the policies pursued by the Association's policy-makers shall be oriented toward the cocerns and interests of the people. However, under this principle, the final decision making still lies amongst the region's political elite. In contrast, ASEAN as a people-centred organization call for the grouping to place people at the heart, or centre, of its decision-making process...."

Disukai atau tidak oleh para pengambil kebijakan di ASEAN, kehadiran masyarakat sipil trans-nasional telah menjadi aktor yang berpengaruh dalam mengajukan sudut pandang lain tentang arah regionalisme Asia Tenggara. Kelompok-kelompok masyarakat sipil tersebut lahir melalui proses perluasan norma demokrasi di sebagian besar negara ASEAN, maupun sebagai akibat langsung dari berubahnya watak hubungan internasional pada umumnya. Seperti disinggung sebelumnya, berbagai insiatif yang lahir dalam merespon isu-isu non-tradisional telah melahirkan pola-pola baru kerjasama, aliansi juga kolaborasi masyarakat sipil baik di dalam kawasan Asia Tenggara sendiri maupun yang dibangun oleh jaringan masyarakat sipil yang melintas-batas benua. Kelompok-kelompok masyarakat sipil yang cukup artikulatif dalam merespon serta membangun kerjasama kolaboratif misalnya LSM/NGO, perguruan tinggi (universitas), kelompok keagamaan *(faith-based movement)*, komunitas masyarakat lokal, jurnalis serta kelompok-kelompok baru lainnya. Jalur-jalur baru diplomasi semakin terbuka. Semua itu memberi agenda yang cukup jelas tentang perlunya ASEAN mengembangkan regionalisme multi-jalur *(multi-track regionalism)* di masa depan.

Referensi

ASEAN Secretariat. (2009). *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015.* Jakarta: ASEAN Secretariat.

Beeson, Mark. (2007). Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development. New York: Palgrave McMillan.

Jayasurya, Kaniska. (2001). "Southeast Asia's Embedded Mercantilism in Crisis: International Strategies and Domestic Coalition." Dalam Andrew TH Tan, & J.D. Kenneth Boutin (eds.). Non-Traditional Security Issue in Southeast Asia. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.

Chandra, Alexander C.. (2009). Civil Society in Search of an Alternative Regionalism in ASEAN. *Laporan Penelitian*.Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD). Tersedia di http://www.iisd.org/tkn/research/pub.aspx?pno=1136.

Lake, David, & Morgan, Patrick M.. (1997). *Regional Orders: Building Security in New World*. Pennslvania: Pennslvania State University.

Linklater, Andrew. (1998). *The Transformation of Political Community.* Cambridge: Polity Press.

Simpson, Bradley R.. (2008). Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations.Stanford: Stanford University.

Chong, Terrence, & Elies, Stefanie. (eds.). (2011). *An ASEAN Community for All: Exploring the Scope for Civil Society Engagement.* Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Cooperation in Asia.

Wirasenjaya, Ade M., & Herningtyas, Ratih. (17 Juli 2013). ASEAN Way at the Crossroad. *The Jakarta Post*. Tersedia di http://www.thejakartapost.com/news/2013/07/17/asean-way-crossroads.html.

TENTANG PENULIS & EDITOR

Abdullah Dahana
Menempuh S1 di Jurusan Sastra Cina, Fakultas Sastra, Universitas Indonesia. Ia menyelesaikan studi S2 Bidang Kesusastraan Cina di *Cornell University* dan studi S3 Bidang Sejarah Kontemporer Cina di *University of Hawaii*. Dahana merupakan guru besar emeritus Kajian China, Universitas Indonesia. Berbagai tulisannya tersebar di berbagai media, mulai dari jurnal internasional hingga media massa nasional.

Ade Marup Wirasenjaya
Lahir di Menes, Pandeglang, 17 Oktober 1973. Setelah lulus dari SMAN 1 Pandeglang, ia melanjutkan studi di Jurusan Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan Ilmu Politik Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Saat ini mengajar di Jurusan Hubungan Internasional UMY. Beliau memiliki minat pada kajian globalisasi, demokrasi dan gerakan sosial, serta kajian pembangunan di Dunia Ketiga.

Amy Burhan
Lahir tanggal 7 September 1982 di Jakarta. Menyelesaikan studi S1 di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, jurusan Sastra Belanda. Selanjutnya mengambil program S-2 di *Graduate School of International Studies* (GSIS) *Sogang University* di Seoul, Korea. Saat ini, ia sedang menyelesaikan pendidikan S3 di *Hankuk University of Foreign Studies* (HUFS), Korea. Burhan memiliki minat penelitian dalam bidang studi Asia Tenggara dan Asia Timur terutama yang berkaitan dengan sosial, budaya, dan politik. Saat ini, Ia merupakan staf pengajar di Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UI.

Ayusia Sabhita Kusuma
Menyelesaikan studi S1 di Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan studi S2 di program *Strategy and Security Analysis, School of History, Politics, and Strategy, National University of Malaysia*, Malaysia. Saat ini Kusuma merupakan pengajar di Jurusan Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED), Purwokerto.

Johanes Herlijanto
Menyelesaikan S1 di Kajian Cina dan S2 di Jurusan Sosiologi, Universitas Indonesia Herlijanto menerima PhD dari *Macquarie University*, Australia (2012) dan *Vrije University*, Belanda (2013) melalui *cotutelle joint PhD scheme*. Saat ini Herlijanto merupakan staf pengajar di Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Pelita Harapan (UPH), Jakarta.

Mochammad Faisal Karim

Menyelesaikan S1 di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia dan S2 di Program Keamanan Internasional, *University of Nottingham*, Inggris. Karim merupakan pengajar di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Humaniora, Universitas Bina Nusantara (BINUS). Ia menyelesaikan pendidikan S3 di *University of Warwick*, Inggris.

Nadya Karimasari
Menyelesaikan S1 di Jurusan Sosiologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan S2 di Erasmus University, Rotterdam, Belanda. Saat ini, Karimasari sedang menempuh studi doktoral di *Wageningen University*, Belanda.

Pamungkas A. Dewanto
Menyelesaikan S1 di jurusan Hubungan Internasional, FISIP UI. Setelah lulus dari Program ini, penulis melakukan penelitian tentang ASEAN-China FTA bersama para peneliti dari Departemen HI, FISIP UI atas sponsor hibah riset unggulan Universitas Indonesia. Beberapa saat sebelum melanjutkan studi pascasarjana bidang Hubungan Internasional Universitas Ritsumeikan di Kyoto, Jepang, penulis sempat bekerja sebagai editor Global: Jurnal Politik Internasional, Departemen HI, FISIP UI; asisten peneliti

di Pusat Studi Kerjasama Asia Timur (CEACoS), FISIP UI; serta tenaga ahli Sekretariat Jenderal DPR-RI untuk mendukung fungsi pengawasan dan legislasi. Penulis juga aktif mengisi kolom opini di berbagai surat kabar nasional, daerah, dan juga sub-kawasan. Dewanto merupakan pengajar di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Humaniora, Universitas Bina Nusantara (BINUS). Saat ini, Dewanto sedang menyelesaikan studi doktoral di Vrije Universiteit, Belanda.

Puri Kencana Putri
Putri menyelesaikan S1 dari Jurusan Sosiologi, Universitas Gadjah Mada dan S2 di program International Law and Human Rights dari University for Peace, Kosta Rika. Penulis banyak terlibat dalam riset khususnya pada topik-topik seperti keadilan transisi, reformasi sektor keamanan, kebebasan berekspresi, jaminan perlindungan beragama, berkeyakinan, dan beribadah, perlindungan HAM di tingkat regional Asia Tenggara, dan anti hukuman mati. Saat ini, Ia menjabat sebagai manajer kampanye Amnesty International Indonesia.

Shofwan Al Banna Choiruzzad
Merupakan seorang peminat kajian ASEAN dan hubungan internasional. Saat ini, ia diamanahi sebagai Sekretaris Eksekutif ASEAN Study Center, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Pendidikan S1 ditempuh di Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI, di mana ia mendapatkan penghargaan sebagai Mahasiswa Berprestasi Utama Nasional 2006 dari Kementrian Pendidikan Nasional Republik Indonesia. Setelah lulus, Choiruzzad melanjutkan pendidikannya ke jenjang S2 dan S3 di Ritsumeikan University, Kyoto, Jepang, di dalam bidang hubungan internasional. Berbagai tulisannya tersebar di berbagai media, mulai dari jurnal internasional hingga media massa nasional. Pada tahun 2009, Choiruzzad dianugerahi *St. Gallen Wings of Excellence Award*.

Siska Haryani
Lahir di Padangpanjang, 2 November 1988. Dari Desember 2013 hingga September 2014 bekerja sebagai Staf Ahli Bidang Luar Negeri untuk Ketua MPR RI. Selain itu, ia juga pernah bekerja sebagai Staf Ahli di Badan Kerjasama Antar-Parlemen DPR RI pada Agustus 2012 hingga November 2013. Pada tahun 2010 Siska menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Padjadjaran dengan predikat *Cum Laude*. Tahun 2012 ia menyelesaikan pendidikan S2 di bidang Manajemen Pertahanan di Universitas Pertahanan Indonesia. Sebagai penulis, Haryani aktif menulis di jurnal nasional dan artikelnya yang berjudul *From Clash to Harmony of Civilizations: A Soft Approach to Combat Terrorism in Indonesia* pernah memenangkan penghargaan dari *ASEAN-Korea Frontier Forum*. Saat ini, Haryani bekerja di Direktorat Jenderal Imigrasi Republik Indonesia.

Tirta Nugraha Mursitama
Menyelesaikan S1 di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia. Sementara studi S2 dan S3 diselesaikan di Gakushuin University, Tokyo, Jepang. Mursitama merupakan profesor di bidang Bisnis Internasional, sekaligus Wakil Rektor bidang Transfer Teknologi dan Penelitian, Universitas Bina Nusantara (BINUS). Tulisannya tersebar di berbagai media, mulai dari jurnal internasional hingga media massa nasional.

Wendy A. Prajuli
Menyelesaikan S1 di Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan S2 di Program Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia dan di *Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies*, Tamkang University, Taiwan. Saat, ini Prajuli merupakan pengajar di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Humaniora, Universitas Bina Nusantara (BINUS).