

MEMBANGUN KOMUNITAS YANG KREDIBEL: KOMITMEN TERHADAP INSTITUSI SEBAGAI PRASYARAT MENUJU KOMUNITAS KEAMANAN ASEAN 2015

Mohamad Rosyidin

Abstract

ASEAN is not ready to be a “security community” in the region despite its claim as a “pluralistic security community”. ASEAN dispute settlement mechanism such as the TAC, the ARF, and the ASEAN High Council have lost its legitimacy because there has been less political will from ASEAN member states to use them. While there is reluctance, ASEAN have created new form of institution called AIPR. Instead of using any of those institutions, ASEAN relied on external power such as UNSC, ICJ, and OIC. Traditional dispute settlement which emphasizes on bilateral mechanism rather than multilateral one has also weakened existing frameworks they have. The aim of this article is to describe the institutional problems embedded in the creation of ASEAN Security Community. Using constructivism in International Relations, this article emphasizes on norms and identity relation. This article claims that in order to shape collective identity, ASEAN member states should build mutual trust by returning to their genuine institutions of conflict resolution. Because the management of internal disputes settlement among member states is the core of security community idea, their commitment to institutions mentioned above will determine whether or not ASEAN is ready to be a security community. If they failed to conform norms, they would have no capacity to build a sense of community. If they have no sense of community, they would have no community at all.

Kata-kata kunci: komunitas keamanan ASEAN, norma dan identitas, institusi penyelesaian konflik.

Pendahuluan

Deklarasi Bali Concord III yang ditandatangani oleh sepuluh negara anggota ASEAN pada November 2011 semakin menguatkan tekad ASEAN untuk menjadi sebuah komunitas tunggal pada tahun 2015 mendatang dengan slogan, “*one vision, one identity, one community*”. Komunitas ASEAN akan berdiri di atas tiga pilar yakni pilar politik-keamanan, pilar ekonomi, dan pilar sosial-budaya. Di antara ketiga pilar tersebut, pilar politik-keamanan masih menyimpan beberapa persoalan fundamental yang cukup mengganjal. Dimensi politik-keamanan sangat vital karena sampai sejauh ini, ASEAN masih diliputi berbagai persoalan isu politik-keamanan terutama menyangkut konflik antar anggota-anggotanya serta mekanisme penyelesaiannya.

Komunitas keamanan ASEAN atau *ASEAN Security Community* (ASC) pada dasarnya dibentuk sebagai upaya untuk menjaga kestabilan

kawasan Asia Tenggara. ASC bukan tujuan yang ingin diraih ASEAN, melainkan proses untuk mencapai perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Tenggara (Puja, 2013). Kestabilan politik dan keamanan akan menunjang sektor Ekonomi sehingga mampu menciptakan kawasan yang damai sekaligus makmur. Sebaliknya, iklim ekonomi kawasan yang sehat akan menunjang stabilitas politik dan keamanan karena berkurangnya disparitas ekonomi antar negara. Secara teoritis memang tampak sederhana tetapi dalam tataran praktis, jalan menuju integrasi cukup terjal dan berliku. Ditambah lagi kenyataan bahwa jika ditinjau dari segi apapun, kawasan Asia Tenggara adalah kawasan yang luar biasa majemuk. Tidak ada kawasan lain di dunia yang mempunyai identitas sangat beragam mulai dari ras, etnis, bahasa, agama, budaya, dan sejarah seperti yang dimiliki oleh Arab, Eropa Barat, atau Amerika Latin (kecuali Brazil) kecuali kawasan Asia Tenggara (Weatherbee, 2009: 11).

Skeptisime terhadap ASC berkisar pada masalah konflik internal yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN (The National Institute of Defence Studies, 2012). Secara geopolitik, kawasan Asia Tenggara adalah kawasan yang labil. Konflik-konflik yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN kebanyakan adalah konflik yang disebabkan karena masalah perbatasan. Klaim wilayah seperti Pulau Sipadan-Ligitan (yang akhirnya menjadi milik sah Malaysia), Blok Ambalat, Camar Bulan, kuil Preah Vihear di perbatasan Thailand-Kamboja, serta sengketa teritorial yang sangat kompleks yaitu klaim kepemilikan atas Pulau Spratly dan Paracel di Laut Cina Selatan memberikan bukti empiris bahwa masalah kedaulatan masih menjadi isu yang sangat sensitif di kawasan Asia Tenggara. Pembelaan mati-matian terhadap “kepentingan nasional” ini hanya akan mengarah pada egoisme negara yang bisa menggerus *sense of community* antar sesama anggota ASEAN.

Selain faktor itu, kendala mewujudkan komunitas keamanan juga disebabkan karena norma yang melandasinya. ASEAN sejak lama dikritik bahwa bagaimana mungkin terbentuk sebuah komunitas keamanan jika ASEAN masih mengkultuskan prinsip non-intervensi (*non-interference*) dan penghormatan terhadap kedaulatan negara lain. Prinsip ini jelas akan menghambat upaya ASEAN menuju integrasi karena non-intervensi mengisyaratkan kedaulatan dalam pengertian tradisional yang tidak bisa diganggu gugat. Sampai saat ini, kedaulatan bagi negara-negara ASEAN masih dianggap sebagai harga mati. Alhasil, ASEAN masih terjebak dalam eksklusivisme sehingga kehendak bersama yang menjadi syarat mutlak berdirinya sebuah komunitas hanya sebatas retorika belaka. Menandatangani sebuah perjanjian tidak menentukan integrasi (Matli, 1999: 11). Integrasi memerlukan implementasi jangka panjang dan ini merupakan proses yang tidak sebentar.

Kendala normatif itu melahirkan skeptisisme terhadap masa depan komunitas keamanan ASEAN. Prinsip non-intervensi yang dijunjung tinggi ASEAN menyimpan paradoks ketika negara anggotanya bermasalah

ASEAN kesulitan menanganinya. Kasus Kamboja terkait konflik politik dan Myanmar terkait pelanggaran HAM misalnya, telah menjadi batu sandungan terbesar bagi prinsip non-intervensi ASEAN sehingga tak salah jika dikatakan bahwa “*ASEAN Way*” berakhir ketika berhadapan dengan kasus tersebut (Moller, 1998). Kasus Myanmar memang menjadi ujian apakah komunitas keamanan ASEAN mampu mengatasinya untuk menciptakan kawasan yang “aman” (Robert, 2010: ix). Jika ASEAN berkomitmen untuk mengusahakan penyelesaian masalah internal Myanmar, maka telah terjadi pergeseran normatif menyangkut prinsip non-intervensi (Haacke, 2005). Donald Emmerson menyebut ASEAN menghadapi pilihan yang sulit terhadap masalah keamanan dan demokrasi di kawasan yang sangat berbeda-beda (Emmerson, 2008). Asia Tenggara terlalu kompleks dan hal ini secara langsung menjadi kendala tersendiri bagi ASEAN untuk menuju sebuah komunitas keamanan.

Kendala normatif di dalam institusi ASEAN itu bagi sebagian kalangan tidak dipandang sebagai sesuatu yang kontradiktif. Norma non-intervensi yang dianut ASEAN yang dimaksudkan untuk menghormati urusan internal masing-masing negara anggota sebetulnya bukan berarti memustahilkan terbentuknya sebuah komunitas keamanan negara-negara. Dalam literatur tentang komunitas keamanan, para pakar hubungan internasional membedakan antara konsep komunitas keamanan amalgamasi (*amalgamated security community*) dan komunitas keamanan pluralistik (*pluralistic security community*). Konsep yang pertama merujuk pada lunturnya kedaulatan dalam suatu komunitas negara, sementara yang kedua tetap mempertahankan kedaulatan (Emmerson, 2005). Contoh komunitas amalgamasi yang paling nyata dan paling sukses dalam sejarah adalah Uni Eropa. Negara-negara Eropa berhasil membangun komunitas tunggal yang mengesampingkan kedaulatan negara-negara anggotanya walaupun tidak menghilangkannya sama sekali. Sementara ASEAN dikategorikan sebagai komunitas pluralistik karena adanya norma non-intervensi yang masih mempertahankan kedaulatan negara.

Selain itu, komunitas keamanan juga dibedakan dengan komunitas pertahanan (*defence community*). Komunitas pertahanan hirau dengan kerjasama militer sementara komunitas keamanan menolak pakta pertahanan (Acharya, 1991). Prinsip dasar komunitas keamanan adalah larangan penggunaan kekerasan atau militer dalam menyelesaikan masalah. Komunitas keamanan juga bersifat “*inward-looking*” karena memfokuskan pada keamanan anggotanya sendiri. Jadi komunitas keamanan bersifat eksklusif. Sementara itu, komunitas pertahanan adalah kerjasama negara-negara untuk menjamin keamanan mereka dari ancaman eksternal. Prinsip yang dianut adalah “satu untuk semua, semua untuk satu”. Artinya, jika salah satu negara anggota komunitas mendapatkan ancaman atau diserang oleh negara di luar komunitas, maka seluruh negara yang tergabung dalam komunitas pertahanan itu punya kewajiban untuk

membantu. Komunitas pertahanan disebut juga dengan pakta pertahanan. NATO adalah komunitas pertahanan yang dibentuk untuk mengantisipasi ancaman eksternal. Di Asia Tenggara ada beberapa negara yang tergabung dalam komunitas pertahanan yakni Malaysia, Filipina, dan Singapura. Malaysia misalnya, punya pakta pertahanan dengan lima negara (*Five Power Defence Arrangements*) bersama Singapura, Inggris, Australia, dan Selandia Baru. Berbeda dengan komunitas keamanan yang melarang penggunaan kekuatan militer, komunitas pertahanan menjadikannya sebagai instrumen utama dalam mempertahankan keamanan.

Tak dapat dimungkiri, para penganut perspektif realisme merupakan kelompok yang paling sengit mengkritik komunitas keamanan ASEAN. Mereka umumnya percaya bahwa integrasi regional didasari oleh permainan kekuasaan dan kepentingan. Dilema keamanan di kawasan Asia Tenggara masih cukup tinggi yang ditandai dengan adanya ketidakpastian, sengketa wilayah dan perbatasan, serta perlombaan senjata (Collins, 2000: 93-109). Beberapa di antaranya mengatakan bahwa ASEAN masih seperti yang dulu, yaitu sebuah organisasi regional yang dibentuk semata-mata untuk menjaga tatanan regional. ASEAN dibentuk karena negara-negara di kawasan itu masih lemah sehingga membutuhkan kerjasama untuk membuat mereka bisa bertahan dari intervensi kekuatan luar yang lebih kuat mengingat negara-negara di Asia Tenggara adalah produk kolonialisme. Dengan kata lain, ASEAN mencerminkan kepentingan nasional masing-masing negara anggotanya (Jones and Smith, 2007: 149; Jones, 2008). Kaum skeptis menyatakan bahwa ASEAN merupakan “komunitas imitasi” yang hanya ingin meniru kesuksesan integrasi kawasan lain padahal secara internal memperlihatkan kontradiksi politik, ekonomi, dan keamanan. ASEAN tak lebih daripada “topeng” untuk menutupi perbedaan di antara anggotanya dengan selubung konsensus (Jones and Smith, 2006: 10).

Berlawanan dengan pandangan kaum realis, para penganut pandangan konstruktivisme melihat ASC secara positif. Mereka yakin bahwa ASEAN bisa menjadi komunitas keamanan karena memiliki rasa saling percaya dan perasaan komunal antar anggotanya. Perspektif konstruktivisme cenderung memusatkan perhatian pada efektivitas norma dalam membentuk tindakan negara, tetapi kurang begitu menaruh perhatian pada apa kendalanya. Untuk memahami masa depan ASC, perlu memahami bagaimana negara-negara anggota ASEAN memandang dan memperlakukan berbagai institusi yang ada di dalamnya.

Berbeda dengan optimisme itu, artikel ini akan melihat skeptisisme dari sudut pandang konstruktivisme. Argumen dasar artikel ini adalah bahwa ASEAN masih belum dapat dikatakan siap menjadi sebuah komunitas karena terkendala masalah lemahnya legitimasi institusi penyelesaian konflik yang dimilikinya. Negara-negara anggota ASEAN kurang menaruh kepercayaan pada rezim (*commitment institution*) yang mereka bentuk sendiri. Sesuai dengan pandangan konstruktivis, sebuah

komunitas akan terbentuk karena adanya internalisasi norma (*norms internalization*) yang mengikat serta mengatur interaksi antar anggotanya. Tingkat kepatuhan negara-negara anggota ASEAN terhadap norma akan menjadi penentu seberapa solid komunitas keamanan yang akan mereka bangun. Jika tidak, maka ASEAN hanya akan menjadi “komunitas semu” karena kepentingan masing-masing negara anggota masih cukup kuat.

Artikel ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut. *Bagian pertama* akan mendeskripsikan kerangka analisis untuk mengurai anatomi komunitas keamanan. Bagian ini membahas norma sebagai konsep sentral dalam perspektif konstruktivisme untuk menganalisis bagaimana cara membangun soliditas komunitas keamanan. *Bagian kedua* akan menunjukkan lemahnya legitimasi aturan penyelesaian konflik (*rules of dispute settlement*) dalam tubuh ASEAN. Bagian ini menyoroti beberapa mekanisme penyelesaian konflik di dalam tubuh ASEAN yang dibentuk untuk tujuan penyelesaian sengketa antar anggota serta bagaimana implementasinya. *Bagian ketiga* adalah kesimpulan dan rekomendasi.

Identitas dan Norma: Beda Konsep, Saling Melengkapi

Gagasan komunitas keamanan selalu dikaitkan dengan konsep “identitas kolektif” yang berakar dari perspektif konstruktivisme. Dalam suasana anarki, pola interaksi antar negara tidak sama sebagaimana klaim penganut (neo)realis. Bagi neorealis, anarki akan memaksa (*constraint*) negara untuk berperilaku *self-help* atau *like-unit* (Waltz, 1979). Tak ada pilihan bagi negara kecuali menjaga keamanannya sendiri melalui mekanisme keseimbangan kekuasaan. Bagi konstruktivis, anarki tidak serta-merta menciptakan situasi seperti itu. Pola interaksi antar negara bervariasi tergantung proses pemaknaan (intersubyektivitas) aktor. Anarki bisa membuat negara saling curiga sehingga berpotensi konflik atau perang (kultur Hobbesian). Anarki bisa juga membuat negara masih menghormati eksistensi negara lain tetapi masing-masing bertahan pada kepentingannya sendiri (kultur Lockean). Bahkan anarki juga bisa membuat negara-negara saling percaya dan mengesampingkan egoismenya (kultur Kantian). Singkat kata, anarki merupakan produk dari konstruksi negara (Wendt, 1992).

Dalam kaitannya dengan komunitas keamanan, pola interaksi Kantian cenderung mendominasi. Logika hubungan antar bangsa ditentukan oleh hubungan persahabatan (Wendt, 1999: 298). Ketika negara-negara saling mempersepsi bahwa mereka adalah teman, maka akan tercipta identitas bersama (*collective identity*). Identitas ini lahir dari proses identifikasi positif antar negara (Wendt, 1994). Seringkali, identitas kolektif ini terbentuk dalam satu kawasan tertentu karena faktor kedekatan geografis misalnya Eropa, Asia Tenggara, Amerika Utara, Amerika Selatan, Timur Tengah, Afrika, dan lain-lain. Regionalisme mencerminkan bagaimana negara-negara dalam satu kawasan mempersepsi satu sama lain. Mereka membangun blok regional yang membedakannya dengan blok

regional yang lain. Proses identifikasi *level* regional ini menciptakan fenomena “kawasan kognitif” (Adler, 2005). Uni Eropa misalnya, bersatu karena diikat oleh “identitas Eropa” yang membuatnya eksklusif. Itulah sebabnya kenapa Turki tidak bisa menjadi bagian dari Uni Eropa karena berbeda identitas.

Selain karena identitas kolektif, suatu kawasan atau kelompok negara mampu mengesampingkan egoismenya karena bersedia tunduk pada norma dan aturan yang mereka ciptakan. Agar memberikan dampak pada tindakan negara, norma memerlukan proses internalisasi. Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink membagi evolusi norma menjadi tiga tahapan yakni tahap kemunculan, tahap penyebaran, dan tahap internalisasi (Finnemore and Sikkink, 1998). Pada tahap internalisasi, negara-negara akan bertindak konformis dan menjadikan norma itu sebagai kebiasaan mereka dalam berinteraksi. Begitu sebuah norma dilembagakan atau institusionalisasi, tindakan negara akan merujuk pada norma itu. Negara akan memperlakukannya secara “*taken for granted*” dan menerimanya secara otomatis (Finnemore and Sikkink, 1998: 904). Jadi negara-negara akan bertindak karena didorong oleh kepentingan yang didiktekan oleh norma tersebut, bukan atas dasar kepentingan yang berasal dari konsepsi negara itu sendiri. Kepentingan nasional dengan demikian merupakan produk dari aturan dan norma yang mereka sepakati. Aturan dan norma itu tidak secara langsung mengubah tindakan negara, akan tetapi mengubah pilihan kebijakan atau preferensinya (Finnemore, 1996: 6).

Tindakan aktor sebagai akibat dari internalisasi norma kemudian akan menentukan seperti apa norma itu selanjutnya. Struktur normatif dan pemikiran memang membentuk identitas dan kepentingan aktor, tetapi struktur tersebut tidak akan ada kalau tidak diimplementasikan oleh aktor itu (Reus-Smit, 2005: 197). Eksistensi sebuah norma dipandang tidak ada dan dengan demikian tidak memberikan efek kepada tindakan aktor bukan saja karena aktor bersangkutan memandang bahwa norma tersebut tidak *legitimate*, tetapi lebih jauh karena aktor tidak melakukan perintah norma itu. Jika negara-negara ASEAN berhenti mengimplementasikan poin-poin yang tercantum dalam norma “ASEAN Way”, maka norma tersebut tidak lagi dianggap ada meskipun ia masih tertulis dalam berbagai naskah perjanjian. Jadi konstruktivis mengklaim bahwa norma dan tindakan itu saling membentuk (*mutually constituted*) satu sama lain.

Dalam konteks regionalisme atau salah satu bentuknya berupa komunitas keamanan, norma akan berjalın-berkelindan bersama identitas kolektif. Kolektivitas negara dalam satu kawasan akan ditentukan oleh seberapa positif mereka memandang satu sama lain serta seberapa kuat mereka berkomitmen pada norma yang mereka sepakati. Identitas kolektif bukan semata-mata konsep abstrak yang ada di kepala para pemimpin negara, akan tetapi tercermin dalam bagaimana cara mereka berinteraksi. Interaksi ini nanti akan menentukan apakah konsepsi mereka tentang kolektivitas berubah atau tidak. Jika dalam prakteknya mereka

mengedepankan kepentingan nasionalnya maka identitas kolektif tersebut bisa meluntur. Pola hubungan antar bangsa pun bergeser dari Kantian ke Lockean atau malah Hobessian. Di sisi lain, norma memegang peranan dalam menguji apakah negara mau terus tunduk pada aturan yang mereka ciptakan sendiri. Mereka akan terus mengakui dan mengimplementasikannya sejauh mereka menganggap bahwa norma itu *legitimate* dan pantas. Namun ketika mereka sudah tidak lagi memandang demikian, maka norma tersebut tak akan memberikan implikasi apa-apa terhadap perilaku negara. Alhasil, negara cenderung akan mengikuti kepentingan nasionalnya masing-masing. Tidak ada kolektivisme lagi, yang ada hanya individualisme. Dengan demikian, norma dan identitas sebenarnya tidak dapat dipisahkan. Norma membentuk identitas, sedangkan identitas menentukan eksistensi norma.

ASC dibangun di atas pondasi norma yang dikenal dengan “ASEAN Way” yang meliputi prinsip-prinsip “larangan penggunaan kekerasan dan penyelesaian sengketa secara damai, otonomi dan pertahanan diri kolektif, doktrin non-intervensi urusan internal negara lain, serta menolak aliansi militer dan kerjasama pertahanan bilateral” (Acharya, 2001: 47-48; Katsumata, 2003). “ASEAN Way” dikenal juga sebagai cara informal penyelesaian masalah yang menekankan pada prinsip musyawarah-mufakat, akomodasi, dan diplomasi informal (Solingen, 1999: 45). Perlu diingat bahwa “ASEAN Way” bukan tujuan tetapi cara yakni memberikan resep bagaimana seharusnya kerjasama dan konflik dikelola (Goh, 2003: 114). Norma ini menjadi faktor kausal yang turut berperan dalam pembentukan identitas ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN menghendaki Asia Tenggara memiliki ikatan kognitif yang mempererat hubungan antar bangsa di kawasan itu. Identitas kolektif tersebut tidak lahir dari faktor budaya karena negara-negara di Asia Tenggara memiliki latar belakang budaya berbeda-beda. Hal ini kontras dengan kawasan lain seperti Eropa, Amerika Latin, dan Timur Tengah yang relatif homogen. Identitas itu muncul karena disosialisasikan (Johnston dalam Ikenberry and Mastanduno, 2003).

Dalam konteks ASEAN, identitas kolektif dipahami sebagai proses dan kerangka untuk mengurangi kecenderungan penggunaan kekuatan militer dalam hubungan antar negara (Acharya, 1998: 208). Komunitas keamanan tidak mensyaratkan hilangnya konflik-konflik antar negara anggota. Alih-alih menghilangkan konflik, komunitas keamanan merujuk pada kemampuan mengelola konflik dalam sebuah kelompok secara damai. Manajemen konflik dalam sebuah komunitas keamanan mengedepankan multilateralisme karena masalah satu negara adalah masalah semua negara anggota komunitas. Salah satu prinsip yang mencirikan identitas kolektif ASEAN adalah multilateralisme yang berfungsi sebagai media sosialisasi antar anggota untuk membangun *sense of community* (Johnston dalam Ikenberry and Mastanduno, 2003). Multilateralisme ini merupakan elemen

penting dalam proses penyelesaian masalah karena secara tradisional, proses penyelesaian masalah antar negara anggota ASEAN lebih banyak dilakukan secara bilateral. Meskipun prinsip multilateral dianggap sebagai pelengkap cara bilateral, keengganan negara anggota menggunakan mekanisme multilateral dalam penyelesaian konflik dapat dipandang sebagai pelemahan terhadap *sense of community* ASEAN.

Manajemen Konflik ASEAN dan Delegitimasi Institusional

ASEAN sebenarnya memiliki tiga mekanisme penyelesaian konflik (Anthony, 1998: 46). Mekanisme pertama adalah *kerangka institusional* yakni sarana melakukan diskusi, konsultasi, pertimbangan mengenai kepentingan bersama di kawasan serta menumbuhkan pemahaman bersama dan kerjasama. Mekanisme ini mengambil bentuk pertemuan rutin tingkat tinggi (KTT) dan biasanya membawa masalah keamanan atau konflik yang melibatkan negara anggota untuk dibahas di dalam pertemuan itu. Mekanisme kedua adalah *kerangka informal* yakni upaya mereduksi konflik melalui diplomasi akomodasi (saling menahan diri, menghormati, dan tanggung jawab), musyawarah dan mufakat, pemahaman antar budaya dan tradisi. Mekanisme ketiga adalah *kerangka formal* yakni institusi yang dibentuk sebagai sarana penyelesaian konflik. Kerangka ketiga inilah yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini.

Sebagai sebuah rezim internasional, ASEAN memiliki instrumen penyelesaian konflik yang lebih dari cukup. Pada tahun 1971 ASEAN mendeklarasikan ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*). Kemudian pada tahun 1976 ASEAN menandatangani traktat kerjasama yaitu TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*), serta memiliki Dewan Tinggi ASEAN (*ASEAN High Council*) yang menangani permasalahan antar negara anggota. Untuk menjamin penyelesaian konflik dengan cara damai, ASEAN membentuk *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada tahun 1994 yang memungkinkan ASEAN bekerjasama dengan negara di luar ASEAN. Pada tahun 2011, ASEAN menyepakati terbentuknya ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) sebagai instrumen penyelesaian konflik melalui mekanisme non-negara (Alexandra, 2011). Seluruh institusi penyelesaian konflik ini menyediakan kerangka untuk mengelola konflik secara damai dalam tubuh ASEAN.

Norma yang penting sehubungan dengan manajemen konflik ASEAN adalah TAC. TAC bertujuan untuk mewujudkan perdamaian abadi, persatuan, dan kerjasama antar masyarakat yang akan berkontribusi terhadap kekuatan, solidaritas, dan hubungan yang lebih dekat (Narine, 1997: 969). Dalam draf perjanjiannya tertulis bahwa, “penyelesaian perbedaan atau sengketa antar negara harus dilakukan dengan rasional, efektif, dan prosedur yang fleksibel, menghindari sikap-sikap negatif yang bisa membahayakan atau menghalangi kerjasama” (ASEAN Secretariat, 1976). Kalimat yang tercantum dalam draf tersebut sangat jelas sekali memperlihatkan komitmen ASEAN untuk menciptakan perdamaian

internal di kawasan Asia Tenggara dengan tetap menghargai prinsip-prinsip “ASEAN Way”. Dengan kata lain, cetak biru (*blueprint*) bagi terbentuknya ASC sebenarnya sudah ada sejak saat itu. Dalam kerangka untuk menyelesaikan masalah secara damai, Pasal 14 menyatakan akan dibentuk Dewan Tinggi (*High Council*) yang merupakan representasi dari negara-negara anggota. Selanjutnya, Pasal 15 menyatakan bahwa Dewan Tinggi akan berperan sebagai mediator dengan persetujuan dari pihak-pihak yang berselisih (Tomotaka, 2008).

Di samping TAC, norma penting lainnya adalah ARF. Institusi normatif ini dibentuk untuk mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan (*peace and prosperity*) di kawasan (ASEAN Secretariat, 2001). ARF mengandung orientasi keamanan internal dan eksternal, sebagaimana dikatakan Katsumata (2009:77).

Bagi negara-negara ASEAN, tujuan ARF adalah mendorong pemahaman bersama tentang pendekatan terbaik dalam hal keamanan, agar tercipta lingkungan keamanan regional yang damai dan stabil berdasarkan dialog dan saling pengertian. Forum ini merupakan arena tempat negara-negara Asia Tenggara mempraktikkan norma keamanan kooperatif mereka sendiri bersama-sama dengan negara-negara di luar ASEAN. Tujuannya adalah mendorong negara-negara lain ikut mengadopsi norma ASEAN ketika mereka berhadapan dengan isu-isu di Asia Tenggara.

Sebagai instrumen perdamaian, ARF menggunakan pendekatan keamanan kooperatif (*cooperative security*) di mana keamanan kawasan dicapai bukan dengan instrumen militer, melainkan dengan dialog dan konsultasi. ARF bertujuan membangun *Confidence Building Measure* (CBM) supaya pihak-pihak yang terlibat konflik saling menahan diri dan timbul rasa kepercayaan dan pemahaman bersama. Upaya ini bagian dari terciptanya diplomasi preventif untuk “mencegah munculnya sengketa atau konflik, mencegah eskalasi konflik menjadi konfrontasi, dan mencegah konflik menyebar ke negara atau kawasan lain” (ASEAN Secretariat, 2001). Dengan pemikiran semacam ini, ketegangan antar negara bisa dikurangi sehingga bisa mencegah munculnya situasi yang dikenal dengan dilema keamanan.

Obsesi menjamin stabilitas keamanan kawasan di Asia Tenggara dirasa belum lengkap hanya dengan mengandalkan mekanisme penyelesaian konflik yang bersifat *government to government* (G to G). Indonesia pada saat mendapatkan giliran mengetuai ASEAN mengusulkan dibentuknya AIPR dalam cetak biru komunitas politik-keamanan ASEAN (ASEAN Political-Security Community) tahun 2010. AIPR dimaksudkan untuk memberi masukan kepada negara-negara yang terlibat konflik baik konflik yang bersifat internal maupun antar negara. Berbeda dengan institusi yang sudah ada, AIPR merupakan *‘think tank’* sehingga dengan demikian menggunakan saluran *track-two* di luar kerangka pemerintah. Rasionalisasi dibentuknya AIPR adalah kenyataan bahwa peran pihak

ketiga dalam suatu sengketa atau konflik antar negara anggota seringkali sulit untuk bersikap netral. Dengan adanya AIPR yang terdiri dari para ahli dan praktisi yang berada di luar lingkaran kekuasaan, diharapkan lembaga itu bisa berperan lebih independen dalam menengahi konflik-konflik yang terjadi.

Faktor utama yang menghalangi jalan ASEAN menuju komunitas keamanan pada 2015 mendatang adalah kegagalan negara anggota mengimplementasikan secara konsisten institusi-institusi tersebut. Memang ada faktor lain yang membuat institusi tersebut tidak efektif, semisal karena intitusi itu secara substansial lemah. Contohnya adalah Dewan Tinggi yang dianggap beberapa kalangan cacat dalam menyediakan mekanisme penyelesaian konflik tetapi keterbatasan institusional tidak menjamin gagalnya institusi tersebut. Efektivitas suatu institusi ditentukan oleh seberapa konsisten negara yang menyepakatinya bersedia menginternalisasi dan melaksanakan norma. Dalam artikelnya, Michael Khoo menyangkal argumen Acharya dengan dasar bahwa norma "ASEAN Way" tidak efektif. Alasannya, negara-negara ASEAN sering melakukan "pelanggaran rutin" terhadap norma yang mereka ciptakan sendiri (Ba, 2005: 257). ASEAN masih terkendala masalah legitimasi lembaga yang diciptakannya sendiri. ASEAN hanya berhasil meredam konflik-konflik antar negara anggota, tetapi belum berhasil menyelesaikannya kendatipun instrumen untuk melakukan hal itu sudah ada dan diakui PBB (Luhulima, 2011: 223). ASEAN masih belum berhasil dalam menyentuh akar persoalan konflik sehingga bilamana satu konflik telah terselesaikan, konflik tersebut masih berpotensi muncul kembali jika ada pemicunya.

Dalam upaya resolusi konflik sampai ke akar-akarnya, negara-negara anggota ASEAN masih belum memanfaatkan instrumen tersebut secara maksimal, bahkan malah menyerahkan penyelesaian konflik kepada Mahkamah Internasional seperti kasus Sipadan-Ligitan antara Indonesia dan Malaysia. Sementara itu Filipina yang di tahun 1990-an tengah berupaya menyelesaikan konflik di Mindanao Selatan, pihak yang diundang untuk menyelesaikan adalah Organisasi Konferensi Islam (OKI). Langkah Indonesia, Malaysia dan Filipina yang melibatkan lembaga internasional dalam penyelesaian konflik pada akhirnya diikuti pula oleh Kamboja. Bahkan Kamboja tidak perlu waktu lama untuk segera meminta bantuan DK PBB di New York (Kompas, 2011). Peran aktif Indonesia dalam menengahi konflik perbatasan Kamboja-Thailand misalnya, juga tidak dapat digunakan sebagai acuan untuk mengklaim keberhasilan ASEAN dalam menggunakan TAC maupun ARF. Alasannya, konflik itu diselesaikan menurut inisiatif Indonesia sendiri sebagai ketua ASEAN, bukan menggunakan mekanisme pencegahan dan penyelesaian konflik seperti tertuang dalam TAC.

Keengganan ASEAN mengadopsi ARF sebagai instrumen penyelesaian konflik juga dipengaruhi oleh hakekat ARF itu sendiri. ARF merupakan institusi yang melibatkan negara-negara besar seperti Cina, AS,

Rusia, India, dan Jepang. Hal ini membuat implementasi ARF berbeda antara intra ASEAN dan di luar ASEAN. Tidak seperti anggota ASEAN, negara-negara besar tidak akan bersedia bekerjasama atau berkompromi dengan ASEAN karena jelas mereka lebih mementingkan faktor kekuasaan dan kepentingan di tingkat global (Narine, 1997: 974-975). Lemahnya internalisasi dan implementasi norma dalam ARF bisa jadi disebabkan karena negara-negara ASEAN terjebak dalam tarik-menarik kepentingan negara-negara besar. Di era globalisasi sekarang ini, ASEAN sudah sangat asertif sehingga penetrasi kepentingan negara besar cukup kuat. Hal ini menimbulkan kerawanan dari segi konsistensi untuk mengimplementasikan norma ARF karena adanya perbedaan persepsi mengenai kekuatan-kekuatan eksternal itu.

Ketidakkampuan untuk berkomitmen terhadap lembaga serta keengganan negara anggota ASEAN untuk memanfaatkan mekanisme penyelesaian konflik dapat dipandang sebagai implementasi norma "ASEAN Way" (Guan, 2004: 79). Kultus kedaulatan dan prinsip non-intervensi dalam norma "ASEAN Way" menciptakan situasi dilema bagi pemerintah; apakah akan membawa masalah ke tingkat yang lebih tinggi atau menghormati norma "ASEAN Way". Kultus terhadap kedaulatan juga menghalangi rasa saling percaya (*mutual trust*). Tingginya rasa ketidakpercayaan antar negara anggota membuat institusi itu hanya sekedar formalitas belaka yang tidak memiliki dampak terhadap cara bagaimana negara anggota ASEAN mengelola konflik di antara mereka. Tidak ada keinginan antar anggota untuk menginternalisasi norma yang membentuk institusi tersebut. Padahal, derajat internalisasi norma mencerminkan kematangan kelompok negara ketika ingin membentuk komunitas keamanan.

Menurut Narayanan Ganesan, terdapat sedikitnya tiga indikator agar komunitas keamanan berdiri kokoh yaitu kematangan institusional, keinginan negara anggota menyelesaikan masalah melalui mekanisme organisasional, dan persepsi yang sama terhadap ancaman (Ganesan, 1995: 210-211). Dalam kasus ASEAN, indikator yang paling menonjol adalah kecenderungan negara-negara anggota ASEAN untuk menyelesaikan masalah melalui mekanisme perundingan bilateral ketimbang multilateral atau perundingan tingkat institusional. Selain kecenderungan mengundang pihak ketiga di luar kerangka institusional yang sudah ada, negara-negara anggota ASEAN juga cenderung menyelesaikan masalah mereka menggunakan mekanisme bilateral ketimbang multilateral. Padahal, multilateralisme merupakan aspek penting yang mencerminkan seberapa solid sebuah rezim internasional. Perundingan bilateral merupakan cara tradisional negara-negara ASEAN untuk mengelola konflik. Konservatisme manajemen konflik ini kontraproduktif terhadap kesiapan ASEAN menuju komunitas keamanan 2015.

Dua kasus konflik Indonesia-Malaysia dapat dijadikan contoh konservatisme tersebut. *Pertama* adalah kasus sengketa wilayah mengenai

klaim Blok Ambalat. Kasus sengketa Ambalat antara Indonesia dan Malaysia yang telah lama vakum, akan diupayakan penyelesaiannya melalui perundingan bilateral (Kantor Kepresidenan RI, 2009). *Kedua* adalah kasus mengenai pelanggaran kedaulatan. Ketika hubungan kedua negara memanas saat terjadi peristiwa penangkapan tiga petugas Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) oleh polisi laut Malaysia, kedua negara bersepakat untuk menyelesaikan masalah tersebut melalui diplomasi bilateral. Dalam pertemuan *joint commission for bilateral cooperation* (JCBC) antara pemerintah Indonesia dan Malaysia, disepakati Perundingan Kinabalu yang intinya kedua negara sepakat menyelesaikan segala persoalan di antara kedua negara melalui jalur diplomasi dan perundingan dengan mengedepankan asas kesetaraan dan saling menghormati (Kompas, 2010). Melihat kenyataan ini, negara-negara anggota seolah kurang mempercayai kredibilitas institusi multilateral tersebut. Jika ini dibiarkan, maka instrumen penyelesaian konflik tersebut akan mengalami disfungsi dan hanya bersifat simbolik semata.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Terlepas dari hambatan menuju sebuah komunitas keamanan, peluang ASEAN untuk terintegrasi secara penuh masih terbuka lebar. Komunitas keamanan masih bisa terwujud meskipun antar negara-negara anggota masih menjaga kultus kedaulatan masing-masing. Perselisihan antar negara di kawasan Asia Tenggara memang tidak bisa dielakkan. Tingkat keragaman serta kepentingan antar negara yang saling tumpang tindih yang berujung pada konflik adalah hal lazim. Tantangan ASEAN ke depan adalah bagaimana negara-negara anggota ASEAN memperlakukan instrumen perdamaian secara *legitimate*. Artinya, jika negara-negara ASEAN sepakat bahwa instrumen perdamaian yang mereka ciptakan adalah norma yang harus dipatuhi (sudah pasti demikian), maka mereka semestinya memanfaatkan instrumen perdamaian itu alih-alih menggunakan instrumen di luar kerangka ASEAN.

ASEAN tidak perlu harus merevisi klausul non-intervensi. Meskipun hal ini akan berimplikasi pada pengalihan kedaulatan dari tingkat *nation-state* ke tingkat lembaga regional. Memang benar bahwa pengalihan kedaulatan ini mengandung unsur otonomi, kontrol, dan legitimasi (Matli, 2000: 150), akan tetapi bagi ASEAN hal itu akan menjadi sebuah solusi yang hampir mustahil. Kedaulatan masih menjadi "harga mati" dan menempati prioritas kepentingan nasional tertinggi yang akan diperjuangkan habis-habisan oleh negara-negara ASEAN. Oleh sebab itu, solusi yang kelihatannya masuk akal adalah menuntut komitmen negara-negara anggota ASEAN terhadap institusi yang mereka ciptakan sendiri. Komitmen ini diwujudkan dalam bentuk implementasi mekanisme penyelesaian konflik. Multilateralisme harus menjadi forum bersama untuk memecahkan masalah, bukan perundingan bilateral. Multilateralisme juga mencerminkan *sense of community* antar sesama anggota ASEAN.

Kesiapan ASEAN menuju komunitas keamanan bukan ditentukan oleh keberhasilan para delegasi negara-negara anggota membubuhkan tanda tangan di atas draf kesepakatan. Deklarasi Bali Concord III hanya akan menjadi simbol konsensus di atas kertas jika tidak diaktualisasikan dalam bentuk aksi nyata. Menetapkan 2015 sebagai tahun dicapainya integrasi penuh ASEAN sepertinya keputusan yang tergesa-gesa. Sekali lagi, membentuk komunitas tidak sesederhana kelihatannya. Membentuk sebuah komunitas keamanan yang terdiri dari negara-negara berdaulat itu butuh pengorbanan dan konsistensi. Jadi tidak asal mengikuti tren regionalisme yang menjadi karakteristik sistem internasional dewasa ini. Kesuksesan Uni Eropa mewujudkan komunitas bersama tentu tidak bisa dijadikan cetak biru (*blue print*) pembentukan komunitas ASEAN karena konteksnya sangat berbeda. Tidak seperti Eropa yang pernah mengalami perang besar sehingga pengalaman traumatik tersebut mampu ditransformasi menjadi identitas kolektif (*collective identity*), Asia Tenggara masih butuh waktu lama untuk mentransformasi egoisme menjadi kehendak bersama. Meskipun kawasan Asia Tenggara pernah mengalami perang besar, namun keterikatan negara-negara di kawasan itu pada pengalaman sejarah sulit membuat sulitnya membangun rasa saling percaya. Argumen ini sejalan dengan tesis Anthony Reid (2010: 2) bahwa “Kegagalan upaya [negara-negara] Asia Tenggara mengubah sekat-sekat identitas berdasarkan klaim historis, kultural, atau ideologis mencerminkan warisan imperialisme.”

Daftar Pustaka

- Acharya, A. 1991. “The Association of Southeast Asian Nations: ‘Security Community’ or ‘Defence Community’?,” *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2 (Summer): 159-178.
- Acharya, A. 1998. “Collective identity and Conflict Management in Southeast Asia,” dalam Emanuel Adler and Michael Barnett, ed. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acharya, A. 2001. *Constructing A Security Community in Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Adler, E. 2005. *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. London: Routledge.
- Alexandra, L. 2011. *Bringing peace and reconciliation to ASEAN*. <http://www.thejakartapost.com/news/2011/05/31/bringing-peace-and-reconciliation-asean.html> (diakses 26 Mei 2013).
- Anthony, M.C. 1998. “Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 1 (April): 38-66.

- ASEAN Secretariat. 1976. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. <http://www.aseansec.org/1217.htm> (diakses 20 Oktober 2012).
- ASEAN Secretariat. 2001. *Asean Regional Forum (ARF): Concept and Principles of Preventive Diplomacy*. <http://www.aseansec.org/3571.htm> (diakses 20 Oktober 2012).
- Ba, A.D. 2005. "On Norms, Rule Breaking, and Security Communities: A Constructivist Response," *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 5, No. 2: 255-266.
- Colins, A. 2000. *The Security Dilemma of Southeast Asia*. New York: St. Martin.
- Emmerson, D. 2005. "Security, Community, and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2: 165-185.
- Emmerson, D. 2008. "Introduction," dalam Donald Emmerson, ed. *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Finnemore, M. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M. and K. Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn): 887-917.
- Ganesan, N. 1995. "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," *Asian Affairs*, Vol. 21, No. 4 (Winter): 210-226.
- Goh, G. 2003. "The 'ASEAN Way': Non-intervention and ASEAN's Role in Conflict Management," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol. 3, No. 1 (Spring): 113-118.
- Guan, B.T.C. 2004. "ASEAN's Regional Integration Challenge: The ASEAN Process," *The Copenhagen Journal of Asian Studies* Vol. 20: 70-94.
- Haacke, J. 2005. "Enhanced Interaction' with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and Security Culture?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2 (August): 188-216
- Johnston, A.I. 2003. "Socialization In International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," dalam John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds. *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press.
- Jones, D.M. 2008. "Security and Democracy: The ASEAN Charter and The Dilemmas of Regionalism in South-East Asia," *International Affairs*, Vol. 84, No. 4: 735-756.
- Jones, D.M. and M.L.R. Smith. 2006. *ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusion*. MA: Edward Elgar Publishing.
- Jones, D.M. and M.L.R. Smith. 2007. "Making Process Not Progress: ASEAN and The Evolving East Asian Regional Order," *International Security*, Vol. 32, No. 1 (Summer): 148-184.

- Kantor Kepresidenan RI. 2009. *Disepakati, Penyelesaian Ambalat Melalui Perundingan*.
<http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2009/04/23/4236.html> (diakses 21 Oktober 2012).
- Katsumata, H. 2003. "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the 'ASEAN Way'," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1 (April): 104-121.
- Katsumata, H. 2009. *ASEAN's Cooperative Security Enterprise: Norms and Interests in the ASEAN Regional Forum*. Palgrave: Macmillan.
- Kompas. 2010. *Inilah Hasil Perundingan Kinabalu*.
<http://nasional.kompas.com/read/2010/09/07/1211399/> (diakses 26 Mei 2013).
- Kompas. 2011. *Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja*.
<http://internasional.kompas.com/read/2011/02/22/17270840/Penyelesaian.Konflik.Thailand-Kamboja> (diakses 21 Oktober 2012).
- Luhulima, C.P.F. 2011. *Dinamika Asia Tenggara Menuju 2015*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI.
- Mattli, W. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattli, W. 2000. "Sovereignty Bargains in Regional Integration," *International Studies Review*, Vol. 2, No. 2 (Summer): 149-180.
- Moller, K. 1998. "Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 12 (December): 1087-1104.
- Narine, S. 1997. "ASEAN and the ARF: The Limits of the "ASEAN Way", *Asian Survey*, Vol. 37, No. 10 (October): 961-978.
- Puja, I.G.A.W. 2013. Pidato kunci yang disampaikan pada ASEAN Regional Seminar "Toward A More Cohesive and People Oriented ASEAN: 2015 and Beyond" yang diselenggarakan oleh ASEAN Studies Center FISIPOL UGM, 30 April 2013.
- Reid, A. 2010. *Imperial Alchemy: Nationalism and Political Identity in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, C. 2010. *ASEAN's Myanmar Crisis: Challenges to The Pursuit of A Security Community*. Singapore: ISEAS.
- Solingen, E. 1999. "ASEAN, "Quo Vadis"? Domestic Coalitions and Regional Cooperation," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (April): 30-53.
- The National Institute of Defence Studies. 2012. *Southeast Asia: Challenges in Creating an ASEAN Political-Security Community*.
<http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf> (diakses 21 Oktober 2012).
- Tomotaka, S. 2008. "ASEAN Security Community: An Initiative for Peace and Stability," *NIDS Security Reports*, No. 4 (December): 17-34.

- Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weatherbee, D. 2009. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 2nd edn. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Wendt, A. 1992. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring): 391-425.
- Wendt, A. 1994. "Collective Identity Formation and The International State," *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2 (June): 384-396.
- Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.