

## KEBIJAKAN PEMBENTUKAN KOMUNITAS ASEAN 2015: TANTANGAN DAN HARAPAN DALAM PENCIPTAAN STABILITAS KAWASAN

Hendra Maujana Saragih<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dosen Hubungan Internasional di Universitas Nasional

Alamat Korespondensi : hendramaujanasaragih@civitas.unas.ac.id

### **Abstract**

*This article aim to describe and analyze the challenges for Southeast Asia region in regards of ASEAN Community 2015 in order to create regional stability. The method used in this research is qualitative descriptive. The result shows that ASEAN security community focused only on cooperative security hence this community would never transformed into collective security and collective defence*

**Keyword : Regional Policy, ASEAN, Security**

### **Abstrak**

*Tulisan ini berusaha untuk mendeskripsikan dan menganalisis tantangan apa yang dihadapi kawasan Asia Tenggara dengan adanya kebijakan pembentukan Komunitas ASEAN 2015 dalam upaya untuk menciptakan stabilitas di kawasan Asia Tenggara. Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunitas keamanan ASEAN hanya berkuat pada cooperative security yang dengan demikian komunitas ini tidak akan pernah naik kelas atau derajat collective security dan collective defence.*

**Kata Kunci : Kebijakan Regional, ASEAN, Keamanan**

### **Pendahuluan**

Tidak banyak yang memahami bahwa sejak lahir ASEAN sesungguhnya merupakan komunitas keamanan yang boleh dikatakan sangat menyembunyikan posisi politiknya. Hal itu terlihat pada pembentukan ASEAN yang didorong oleh kepentingan politik untuk menciptakan stabilitas keamanan di Asia Tenggara melalui kerja sama ekonomi, sosial-budaya, dan teknologi. Dalam kerangka untuk menciptakan stabilitas regional Asia Tenggara itu lalu ASEAN menelurkan berbagai traktat seperti Asia Tenggara sebagai zona damai, bebas, dan netral (*zone of peace, freedom, and neutrality*), zona bebas senjata nuklir, *treaty of amity and co-operation* (TAC), dan berbagai persetujuan kerja sama lainnya.

Model keamanan konvensional ASEAN yang berkisar pada non-intervensi yang mendasari *ASEAN Way* dihadapkan pada model keamanan yang sangat luas dan tidak konvensional lagi, yakni model keamanan manusia dan upaya untuk melibatkan masyarakat luas dalam kegiatan ASEAN. Obyek keamanan ASEAN didorong agar bergeser dari negara menuju ke perorangan. Kendati keamanan manusia dijunjung tinggi oleh berbagai kalangan terutama kalangan civil society, tetapi ia kurang mendapat dukungan luas diantara elite politik ASEAN. Para elit politik ASEAN tidak mudah menerima, bahwa agenda keamanan internasional yang berpusat pada keamanan manusia dengan begitu saja menggantikan keamanan konvensional yang berpusat pada negara. Negara-negara besar pun juga

masih tetap berpegang pada sasaran politik luar negeri yang realistis untuk mendukung dan mempertahankan kepentingan nasionalnya masing-masing (Nischalke: 2011)

Sampai kini memang belum tampak dengan jelas upaya pemimpin-pemimpin ASEAN untuk menggeser postulat keamanan konvensional kepada postulat keamanan non konvensional yang lebih berorientasi pada kesejahteraan perorangan. Masih sedikit para pemimpin ASEAN menggunakan konsep sosial-ekonomi sebagai bagian dari agenda keamanannya. Para menteri ASEAN masih saja menekankan prinsip konsensus dan non intervensi terhadap masalah dalam negeri negara lain bahkan selalu kelihatannya *all the problem we swept under the carpet*.

Komunitas Asean ini sebentar lagi akan diberlakukan dan diharapkan kepada seluruh negara-negara Anggota Asean harus bersiap diri utamanya dalam konteks komunitas keamanan asean yang penuh dengan harapan dan tantangan.

Komunitas Keamanan ASEAN menganut prinsip keamanan komprehensif yang mengakui saling keterkaitan antar aspek-aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya. Komunitas Keamanan ASEAN memberikan mekanisme pencegahan dan penanganan konflik secara damai. Hal ini dilakukan antara lain melalui konsultasi bersama untuk membahas masalah-masalah politik-keamanan kawasan seperti keamanan maritim, perluasan kerjasama pertahanan, serta masalah- masalah keamanan non- tradisional (kejahatan lintas negara, kerusakan lingkungan hidup dan lain-lain). Dengan derajat kematangan yang ada, ASEAN diharapkan tidak lagi menyembunyikan masalah-masalah dalam negeri yang berdampak pada stabilitas kawasan dengan berlindung pada prinsip- prinsip non-interference.

Komunitas Keamanan ASEAN adalah suatu masyarakat yang secara khusus mengandalkan proses damai dalam menyelesaikan perselisihan yang mungkin terjadi di antara sesama anggota. Komunitas ini berpegang pada prinsip-prinsip non-interfensi, pengambilan keputusan berdasarkan mufakat, ketahanan nasional dan regional, saling menghormati kedaulatan nasional, penghindaran penggunaan ancaman ataupun penggunaan ataupun kekuatan dan penyelesaian perbedaan maupun perselisihan secara damai. Sasaran kerjasama keamanan diarahkan pada upaya-upaya menangkal persengketaan diantara sesama Negara anggota maupun antara Negara anggota dengan negara-negara non-ASEAN, berusaha melakukan pencegahan akan eskalasi persengketaan itu menjadi konflik.

Dalam membangun Masyarakat Keamanan ASEAN, terdapat fondasi-fondasi konseptual yang terdiri atas tiga tataran, yaitu : Tataran pertama, terdapat kondisi-kondisi yang mempercepat terbentuknya komunitas keamanan, yaitu terjadinya perubahan teknologi dan adanya ancaman dari luar, menyebabkan negara-negara membentuk aliansi dan muncul hasrat untuk mengurangi ketakutan bersama melalui koordinasi keamanan. Namun, berbeda dengan aliansi militer yang ditujukan untuk menghadapi ancaman

dari luar, komunitas keamanan lebih ditujukan untuk menghadapi ancaman dari dalam komunitas itu sendiri dan tidak bertujuan membangun aliansi militer untuk menghadapi ancaman dari luar. Selain itu, perubahan demografi, ekonomi, dan berkembangnya interpretasi baru mengenai realitas sosial menyebabkan Negara-negara melirik arah yang diambil oleh masing-masing negara dan berupaya untuk mencapai keuntungan bersama. Pada tataran ini Negara-negara sudah mulai mengesampingkan ancaman militer dan lebih memfokuskan diri pada kerjasama non-militer, seperti pada bidang ekonomi, sosial dan budaya. Pada tataran pertama ini masih terbentuk rasa saling percaya.

Pada tataran kedua faktor-faktor kondusif untuk membangun rasa saling percaya dan identitas kolektif melalui interaksi langsung yang amat sering dalam berbagai pertemuan bersama, barulah terjadi pembelajaran sosial dan bangunan organisasi. Pada proses tersebut, dibutuhkan adanya kekuatan dan pengetahuan mengenai sesamanya. Kekuatan bukan dalam artian *hard-power* semata, melainkan lebih penting lagi yaitu *soft-power*. Paduan antara *soft-power* dan pengetahuan, mengenai sesama anggota komunitas, apa yang menjadi kepentingan bersama serta kepentingan diri masing-masing anggota komunitas, merupakan bagian dari proses pembelajaran sosial dan membangun fondasi organisasi.

Pada tataran ketiga dibutuhkan sosialisasi pada tingkatan elit politik dan rakyat agar muncul rasa saling percaya yang pada gilirannya menciptakan identitas kolektif Komunitas Keamanan ASEAN ini dibentuk tidaklah dimaksudkan untuk “mengintegrasikan” politik luar negeri dan kebijakan pertahanan masing-masing Negara anggota. Politik luar negeri dan pertahanan dirumuskan dan dilaksanakan sendiri-sendiri kendatipun tetap dilakukan dalam konteks ASEAN. ASEAN secara keseluruhan berpegang pada prinsip-prinsip keamanan komprehensif, ketahanan nasional dan regional yang memiliki aspek-aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Namun, disini ASEAN tidak akan membentuk diri sebagai suatu pakta pertahanan, persekutuan militer ataupun mengembangkan suatu politik luar negeri bersama. Negara-negara ASEAN juga berpegang pada hak-haknya untuk mempertahankan eksistensi yang bebas dari campur tangan pihak luar dalam urusan internal masing-masing.

ASEAN mempunyai potensi untuk menjadi komunitas keamanan di kawasan Asia Tenggara. Hal ini diakui oleh para akademisi dan para pengambil keputusan baik di dalam maupun di luar kawasan. Salah satunya adalah kajian bahwa ASEAN dianggap sebagai sebuah komunitas keamanan yang pluralistik, dimana masing-masing anggotanya tetap mempertahankan kedaulatannya (Amitav Acharya, 2005). Pemahaman bahwa ASEAN menjadi komunitas keamanan lebih didasarkan pada kenyataan bahwa tidak ada satupun anggotanya yang menggunakan kekuatan bersenjata atau anggapan perlunya digunakannya kekuatan militer dalam menyelesaikan konflik di kawasan (OSEAFAS, 2010). Bahwa ASEAN memang sebuah komunitas keamanan karena kemampuannya untuk mencegah konflik dari

kemungkinan eskalasi konfrontasi bersenjata untuk menjadi komunitas politik (OSEAFAS, 2010). Adalah kenyataan bahwa ketiadaan perang diantara negara-negara anggota ASEAN sejak organisasi tersebut didirikan tahun 1967 merupakan prestasi terbesar ASEAN dalam mengatur interaksi damai didalam kawasan.

### **Metode Penelitian**

Penulisan ini akan menggunakan pendekatan kualitatif karena menggunakan teori dan pola realitas yang telah terjadi sebagai cara untuk memahami serta menjawab permasalahan. Dalam penulisan ini metode penelitian yang digunakan oleh penulis merupakan metode yang bersifat deskriptif analisis dengan mencoba menggambarkan mengenai tantangan dan harapan dari kebijakan pembentukan komunitas keamanan kawasan ASEAN yang dimana negara sebagai aktor akan banyak terlibat di dalamnya. Teknik dari pengumpulan data melalui studi kepustakaan dari berbagai literatur dan referensi ilmiah yang diyakini kebenarannya dan bisa menjadi rujukan bagi peneliti lainnya kelak. Adapun sumber sumber ilmiah tersebut dapat diambil dari buku buku, teks, jurnal ilmiah, laporan laporan ilmiah, majalah. Setelah data dikumpulkan lalu peneliti melakukan pengolahan data yang telah didapat diferivikasi, diklasifikasi dan dibeda bedakan hingga validitas keabsahan data data yang diolah akurat konsisten dengan permasalahan yang dibahas.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### ***Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN***

Rencana aksi komunitas keamanan ASEAN dikembangkan secara lebih detail dalam *Vientiane Action Program* (VAP) yang disetujui pada november 2004. VAP mengenai ASC berhasil menyelipkan beberapa butir tentang demokrasi dan perlindungan HAM secara lebih terbuka . Dalam “*Goals And Strategies Towards Realising The ASEAN Community*” dengan tema dari ASC adalah “*Enhancing Peace, Stability, Democracy and Prosperity Through Comprehensive Political And Security Cooperation*”. Disini kata demokrasi “sekali lagi dimunculkan secara terbuka”. VAP memiliki 5 *strategic trusts* yaitu *political development, sharing and shaping norms, conflict prevention, conflict resolution, post conflict peace building* (Luhulima, 2008)

Pembentukan Komunitas ASEAN diawali dengan komitmen para pemimpin ASEAN dengan ditandatanganinya ASEAN Vision 2020 di Kuala Lumpur pada tahun 1997 yang mencita-citakan ASEAN sebagai suatu komunitas yang berpandangan maju, hidup dalam lingkungan yang damai, stabil dan makmur, dipersatukan oleh hubungan kemitraan dalam pembangunan yang dinamis dan masyarakat yang saling peduli. Tekad untuk membentuk Komunitas ASEAN kemudian dipertegas lagi pada KTT ke-9 ASEAN di Bali pada tahun 2003 dengan ditandatanganinya ASEAN Concord II. ASEAN Concord II yang menegaskan bahwa ASEAN akan menjadi sebuah komunitas yang aman, damai, stabil, dan sejahtera pada tahun 2020.

Komitmen untuk mewujudkan Komunitas ASEAN dipercepat dari tahun 2020 menjadi tahun 2015 dengan ditandatanganinya "*Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*". Tujuan dari pembentukan Komunitas ASEAN adalah untuk lebih mempererat integrasi ASEAN dalam menghadapi perkembangan konstelasi politik internasional. ASEAN menyadari sepenuhnya bahwa ASEAN perlu menyesuaikan cara pandangnya agar dapat lebih terbuka dalam menghadapi permasalahan-permasalahan internal dan eksternal.

Komunitas Keamanan ASEAN tidak perlu diartikan sebagai komunitas pertahanan yang mengedepankan kerjasama militer, tetapi keamanan dalam arti komprehensif yang menekankan pada kerjasama membangun tata pergaulan antar negara dan mekanisme penyelesaian konflik di kawasan. Konsep komunitas keamanan merupakan upaya untuk membangun rasa kebersamaan ASEAN sebagai satu keluarga yang memiliki norma dan tata berinteraksi yang disepakati bersama.

Komunitas keamanan berbeda dengan rejim keamanan yang mensyaratkan adanya kekuatan eksternal dan mengandalkan perimbangan (*balance of power*) serta tidak dimaksudkan untuk membentuk organisasi pertahanan. Selain itu penolakan atas penggunaan atau ancaman penggunaan kekuatan bersenjata harus menjadi dasar bagi Komunitas Keamanan ASEAN. Hal ini menunjukkan bahwa sengketa konflik diantara negara anggota akan diselesaikan melalui cara damai dengan demikian ASEAN wajib adanya untuk mengubah posturnya menjadi institusi resolusi konflik. Pada lingkup eksternal, Komunitas Keamanan ASEAN akan menyumbangkan kemajuan perdamaian dan keamanan di wilayah Asia Pasifik, memperkuat peran ASEAN sebagai kekuatan pendorong dari *ASEAN Regional Forum* (ARF) dan terus mengembangkan keterikatan ASEAN dengan negara-negara partner dialog dan sahabat.

Sebagaimana dimandatkan oleh KTT ASEAN ke-9 di Bali, *Plan of Action* (PoA) diperlukan untuk merealisasikan ASC. Dalam hal ini, Indonesia telah menyusun draft *ASC Plan of Action* dan menyampaikan kepada negara-negara anggota ASEAN. Pada ASEAN SOM tanggal 26-27 Juni 2004, draft ASC PoA telah berhasil diterima oleh negara-negara anggota draft ASC PoA selanjutnya telah mendapatkan persetujuan dari PTM ASEAN ke-37 tanggal 30 Juni 2004 untuk selanjutnya disahkan oleh KTT ASEAN ke-10 di Vientiane pada November 2004.

Dari segi substansi, ASC PoA terdiri dari dua bagian yaitu *Introduction* dan *Areas of Activities*. *Introduction* merupakan bagian pendahuluan yang mengantarkan *Areas of Activities*. *Areas of activities* memuat *Annex* atau lampiran yang berisi langkah-langkah rinci untuk melaksanakan ASC. ASC PoA terdiri dari enam komponen utama yaitu : (1) *Political Development* : (2) *Shaping and Sharing of Norms*, (3) *Conflict Prevention*, (4) *Conflict Resolution*, (5) *Postconflict Peace Building*, (6) *Implementing Mechanisms*, sesuai aksi pembangunan politik yang adil, demokratis, dan harmonis telah dijabarkan pada masing-masing persoalan dalam timeline final, seperti misalnya Piagam

ASEAN tahun 2006, ASEAN-PKF (*ASEAN-Peace Keeping Force*) tahun 2012, dan Pembangunan Politik tahun 2017.

ASC memberikan mekanisme pencegahan dan penanganan konflik secara damai. Hal ini dilakukan antara lain konsultasi bersama untuk membahas masalah-masalah politik-keamanan kawasan seperti keamanan maritim, perluasan kerjasama pertahanan, serta masalah-masalah keamanan nontradisional (kejahatan lintas negara, kerusakan lingkungan hidup dan lain-lain). Dengan derajat kematangan yang ada, ASEAN diharapkan tidak lagi menyembunyikan masalah-masalah dalam negeri yang berdampak pada stabilitas kawasan dengan berlindung pada prinsip-prinsip *non interference*. Pencapaian ASC melalui Rencana Aksi yang termuat dalam VAP diwujudkan melalui sejumlah komponen yang terdiri dari *political development, sharing and shaping of norms, conflict prevention, conflict resolution, dan post conflict peace building*.

Implementasi Rencana Aksi ASC didalam komponen "*Shaping and Sharing of norms*" dilakukan terutama dengan upaya perumusan Piagam ASEAN. Sesuai dengan *Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter* yang disahkan pada KTT ke-12 ASEAN dan selesai pada KTT ke-13 ASEAN di Singapura, bulan Nopember 2007. Piagam ASEAN akan mengubah ASEAN sebagai suatu rule based organization. Hal ini dibutuhkan mengingat selama ini, karakter ASEAN sebagai sebuah asosiasi yang bersifat longgar tidak lagi dirasakan cukup mengakomodasi potensi kerjasama dan menanggapi tantangan integrasi kawasan dan globalisasi. Piagam ASEAN akan merefleksikan perwujudan komunitas ASEAN yang tidak berupa lembaga supra nasional seperti Uni Eropa. Terselenggaranya *ASEAN Defence Ministers Meeting* (ADMM) merupakan capaian dari komponen *conflict prevention*. Rencana Aksi ASC. ADMM memberikan peluang bagi pengembangan kerjasama keamanan kawasan tanpa membentuk sebuah pakta pertahanan atau aliansi militer.

Dalam komponen "*conflict prevention*" Rencana Aksi ASC, implementasi kerjasama di bidang pemberantasan kejahatan lintas negara diprioritaskan pada kegiatan-kegiatan yang mungkin dilakukan. Dibidang kerjasama pemberantasan terorisme yang mana sejak tahun 1970 terorisme internasional selalu disponsori oleh *Non State Actor* , berbagai langkah-langkah dilakukan melalui peningkatan pemahaman dan pemeliharaan keserasian diantara umat beragama atau kepercayaan di kawasan. Indonesia telah memprakarsai penandatanganan *ASEAN Convention on Counter Terrorism* (ACCT). Selama ini negara ASEAN di bidang pemberantasan terorisme, baik antara negara anggota ASEAN maupun dengan negara Mitra Wicara, didasarkan atas *declaration dan plan of action* yang secara hukum tidak meningkat. ACCT memberikan dasar hukum bagi kerjasama ASEAN dibidang pemberantasan terorisme. Capaian lain dari komponen "*Shaping and sharing of norms*" rencana aksi ASC adalah penandatanganan *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters I* (MLAT). Traktat ini memberikan peluang

untuk mendukung kerjasama hukum yang lebih kongkrit, terutama dalam pemberian bantuan hukum timbal balik diantara para pihak dibidang pidana.

Melihat rencana aksi komunitas keamanan ASEAN, jelas struktur politik kawasan Asia Tenggara diarahkan untuk semakin maju, terbuka, dan demokratis. Langkah pembangunan politik akan melintasi isu-isu sensitif yang menyangkut tuntutan demorasi layaknya di negara maju, penyelenggaraan pemilu yang bebas, pemberantasan korupsi, pemerintah yang bersih, penegakkan dan supremasi hukum, promosi dan penghargaan HAM tidak bisa lagi di lihat sebagai sebuah retorika politik. Bangunan ASEAN ke depan adalah rumah besar yang menggelindingkan *ASEAN Shared-common value* baru, yang menjunjung tinggi bahasa global dunia, yaitu demokratisasi dibawah pemerintahan yang transparan, memiliki akuntabilitas yang tinggi serta menghargai Hak Asasi Manusia (HAM).

### **Prospek Komunitas Keamanan ASEAN**

Transformasi ASEAN untuk menjadi sebuah *security community* mensyaratkan tidak hanya ketiadaan perang, tetapi juga ketiadaan prospek untuk perang. *ASEAN Security Community (ASC)* telah membangun sebuah lingkaran kerjasama yang dapat mencegah terjadinya konflik sejak awal. Bahkan apabila pertikaian terjadi, ASC akan menyediakan sebuah kerangka untuk tidak hanya mengelola, tetapi juga menyelesaikan konflik tersebut secara damai. ASEAN telah memiliki beberapa unsur yang memperlihatkan ciri-ciri sebagai sebuah *Security Community* sebagai mana tersebut diatas. Bahkan, ASEAN juga telah memiliki praktek-praktek dan institusi, baik formal dan informal, untuk mencegah dan mengelola konflik diantara negara-negara anggotanya. Contohnya adalah diberlakukannya *Treaty Of Amity And Cooperation (TAC)* sebagai *code of conduct* dalam interaksi antar negara anggota dikawasan Asia Tenggara adalah bukti, bahwa sejak Deklarasi Bangkok 1967 negara-negara anggota ASEAN tidak pernah menggunakan kekerasan antara satu dengan yang lainnya dalam penyelesaian konflik. Ini merupakan suatu perkembangan yang jauh berbeda dari pengalaman hubungan antar negara dalam kawasan ini sebelum mereka bergabung ke dalam ASEAN. Dalam perjanjian *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)* di Asia Tenggara, bila terjadi konflik, mereka bisa membentuk suatu Dewan Agung (*High Council*) yang terdiri dari seorang wakil dari masing-masing negara anggota setingkat menteri untuk mencari cara-cara penyelesaian yang wajar. Ketentuan ini tentu saja hanya berlaku apabila pihak-pihak yang bersengketa "sepakat" untuk memberlakukan instrumen itu terhadap persengketaan mereka. Memang ada berbagai kesulitan untuk menyelesaikan persengketaan antar negara melalui TAC.

Kesulitan yang paling menentukan adalah karena semua negara ASEAN mempunyai persengketaan wilayah dengan Malaysia. Malaysia merupakan satu-satunya negara yang berbatasan dengan semua negara ASEAN, dan karena itu mempunyai persengketaan wilayah dengan negara-negara ASEAN lainnya. Resiko bagi Malaysia ialah bahwa setiap negara pihak

yang diminta untuk menengahi persengketaan itu akan merugikannya sendiri, karena negara yang diminta untuk menjadi penengah juga mempunyai permasalahan teritorial dengan Malaysia. Itulah sebabnya mengapa sampai kini ASEAN belum mampu menyelesaikan berbagai persengketaan wilayah diantara mereka. Secara implisit TAC menyatakan adanya kesediaan dari negara anggota ASEAN untuk “mengesampingkan” pertentangan dan konflik diantara mereka demi kesetiakawanan dan proses pembangunan di ASEAN. Masalah Sabah (Syamsumar Dam, 1995) dan gerakan separatisme Moro adalah salah satu contoh konflik antara Malaysia-Filipina yang dapat diredam dan disembunyikan dibawah karpet, demi kesetiakawanan, integritas dan kerukunan ASEAN. Dimasa depan, sudah waktunya bagi ASEAN untuk bisa mengusahakan sendiri penyelesaian konflik-konflik potensial dengan menggunakan instrumen TAC. Bahwa pemanfaatan instrumen ini sampai sekarang belum dilakukan, tidak berarti bahwa upaya itu tidak perlu diteruskan. Instrumen ini sudah diratifikasi oleh semua anggota ASEAN, bahkan sejak tahun 1987 telah dilakukan perluasan akses terhadap perjanjian TAC kepada negara-negara di luar Asia Tenggara, yang dikenal sebagai Protokol Manilla.

Untuk bisa berkembang menjadi *Security Community*, dimasa mendatang ASEAN perlu sekali lagi mengembangkan kemampuan untuk menyelesaikan konflik melalui instrumennya sendiri. Keengganan negara-negara ASEAN untuk menggunakan mekanisme penyelesaian konflik yang tersedia, misalnya *High Council* dalam TAC, menandakan bahwa masa depan ASEAN masih ditandai oleh potensi disintegrasi. Meskipun ketentuan TAC tentang penyelesaian konflik secara damai melalui *High Council* tidak pernah diterapkan hal ini justru menunjukkan keberhasilan ASEAN dalam mencegah munculnya konflik serius antara negara-negara ASEAN. Dalam kaitan ini TAC lebih berperan sebagai instrumen diplomasi preventif (*Preventive Diplomacy*), bukan suatu instrumen penyelesaian konflik (*conflict resolution*), melalui berbagai saluran yang lebih banyak bersifat informal, suatu *ASEAN way* yang telah berhasil mencegah munculnya konflik militer diantara negara-negara ASEAN. Ketegangan yang timbul diantara negara-negara ASEAN belum menjurus sampai kepada penggunaan kekuatan senjata. Dipatuhinya prinsip-prinsip TAC telah berhasil mencegah timbulnya konflik diantara mereka.

Pada dasarnya harapan utama terwujudnya ASEAN Security Community terletak pada komitmen politik para pemimpin negara ASEAN untuk menerapkannya dan juga dilandasi pada keinginan dari negara anggotanya untuk: (1) memperkuat mekanisme confidence-building measures; (2) memperkuat langkah-langkah pencegahan konflik; (3) memperkuat proses ASEAN Regional Forum dalam mendukung terciptanya ASC; (4) memperluas kerjasama yang berkaitan dengan masalah keamanan non-tradisional (non-konvensional); (5) memperkuat usaha-usaha dalam mempertahankan persatuan dan keutuhan negara-negara anggota ASEAN; (6) memperkuat kerjasama dalam menanggulangi setiap ancaman yang

ditimbulkan oleh masalah separatisme. Bila penguatan kerjasama pada bidang tersebut bisa lebih ditingkatkan, maka masa depan ASEAN Security Community cukup cerah. Ketika konsep ini dijalankan maka posisi komunitas ini dapat dilihat dari *comprehensive security* (Snyder: 1999:113)

### **Tantangan dan Harapan Implementasi Komunitas Keamanan ASEAN**

Masalah keamanan akan menjadi sebuah tantangan besar bagi perkembangan ASEAN terutama ASC di masa mendatang, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, pertama masalah keamanan dalam sektor non-konvensional sebagai akar permasalahan baru, hal keamanan non-konvensional di sorot dari segi kejahatannya seperti imigran gelap atau sering disebut *illegal migration* atau perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang sudah menjadi obyek perhatian oleh berbagai pihak dari pemerintah. Ancaman seperti isu terorisme sudah menjadi akar permasalahan yang semakin berkembang di dalam dunia internasional memicu kecenderungan umum yang secara tidak langsung terjadi dalam isu non-konvensional seperti pelaksanaan hak asasi manusia serta sistem perdagangan dan moneter yang secara bebas dan terbuka.

Faktor kedua penanganan masalah keamanan nonkonvensional biasanya menjadi isu lintas negara atau disebut *intra-state*, dampak yang ditimbulkan pada umumnya tidak terbatas pada satu negara saja tetapi banyak melibatkan aspek negara lain. Dinamis dan kerumitan permasalahan tantangan kejahatan konvensional ini menjadi patokan perkembangan sebuah lembaga bernama ASEAN dan peran *ASEAN SECURITY COMMUNITY* (ASC) itu sendiri yang menjadikan patokan untuk mengukur dapatkah ASC memegang sebuah beban yang dikategorikan sebagai isu konvensional tersebut.

Tantangan di depan mata Negara-negara ASEAN menunggu kemajuan demokrasi di Myanmar, ASEAN kini menyaksikan aksi kudeta militer yang dilakukan Panglima Angkatan Tailand merupakan pukulan berat proses demokrasi yang baru tumbuh. Thailand kembali lagi ke lingkaran setan, mulai dari konstitusi, pemilu, pemerintah, korupsi dan kudeta. Ini sebuah kemunduran besar bagi demokrasi di ASEAN.

Sementara, hasrat negara-negara anggota ASEAN untuk mempercepat konsep Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) 2020 atas pertimbangan perkembangan politik global dan proses demokratisasi yang kian cepat, kini terhambat oleh peristiwa kudeta itu. Tidak terkecuali pergerakan masyarakat yang bebas di kawasan Asia Tenggara berupa arus wisata misalnya, mulai terganggu. Beberapa negara seperti China, Malaysiadan Perancis bahkan memperingatkan warganya di Thailand untuk berjaga-jaga dan mempertimbangkan kembali bagi warganya yang akan berkunjung ke Thailand.

Pergerakan masyarakat ASEAN yang kini sedang dibangun dalam rangka mengintegrasikan komunitas keamanan ASEAN mundur selangkah. Padahal proses integrasi masyarakat ASEAN selama ini sangat diuntungkan

dengan adanya stabilitas keamanan di kawasan. Dalam keadaan seperti itu, apakah Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) dapat memberi modalitas baru bagi persoalan kudeta di Thailand?

Sebagai sebuah produk dari proses multilateral yang sangat mengutamakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara, ASC mencakup prinsip-prinsip yang memberi petunjuk pemberlakuan konsep-konsep keamanan ASEAN secara menyeluruh, yang pada dasarnya sudah memiliki infrastruktur di dalam organisasi ASEAN itu sendiri. Mekanisme yang memungkinkan para anggota ASEAN memiliki tanggung jawab yang sama dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dan kestabilan kawasan yang bersifat transnasional menjadi komitmen penting dalam ASC.

Namun demikian, ASC belum dikembangkan secara ekstensif, mengingat isu-isu politik keamanan seringkali bersifat sensitif sehingga pendekatan yang seringkali diambil bersifat informal, bahkan kadangkala menyimpan isu-isu tersebut di bawah karpet. Ini didasarkan atas kebiasaan di ASEAN yang menganut prinsip nonintervensi. ASEAN tidak bisa turut campur atas peristiwa politik di Thailand, karena selain prinsip nonintervensi masih dipegang teguh ASEAN, intervensi ASEAN bisa kontra produktif sehingga merugikan ASEAN.

Modalitas baru ASEAN untuk mengajukan usul-usul yang dapat meningkatkan kemajuan demokrasi di Thailand, sangat diperlukan tanpa terkesan mencampuri urusan dalam negeri Thailand. Ini dimaksudkan sebagai langkah untuk mengatasi perbedaan pendapat yang terjadi di antara anggota ASEAN dan gugatan atas kebijakan dan kecaman negara-negara Barat atas persepsi negatif tentang kudeta.

Di samping itu, modalitas ASEAN dapat digunakan untuk mewaspadai seluruh kemungkinan seperti yang terjadi di Thailand, sekaligus menyiapkan sejumlah langkah antisipasi terhadap kemungkinan terseretnya kawasan akibat krisis politik di negara itu. Bagaimanapun, cara-cara negara anggota ASEAN saling berinteraksi akan menentukan kredibilitas mereka dihadapan negara-negara besar. Saatnya ASEAN meninggalkan cara-cara lama, seperti menyimpan di bawah karpet dari berbagai masalah yang ada. Kudeta Thailand harus menjadi pelajaran penting ASEAN untuk menyerukan kepada otoritas militer menyerahkan kepemimpinan kepada otoritas sipil dan memberi jaminan tidak akan terjadi pertumpahan darah.

Bagaimanapun, sebuah komunitas keamanan ASEAN seharusnya mampu menyeimbangkan antara keamanan negara dan keamanan manusia, serta memberi ruang lebih besar pada interaksi *people to people*. Sejumlah pertanyaan tentang eksistensi ASC akan terus digugat bila ASC tidak dapat mengelola peran keamanannya secara baik dalam menghadapi tantangan demokrasi ke depan. Kurang tanggapnya ASC pada perilaku militer dan persoalan demokrasi di Thailand akan berakibat pada menurunnya tingkat kohesivitas interaksi antaranggota ASEAN. Sebuah pola dan modalitas untuk menciptakan perimbangan baru yang lebih konstruktif bagi ASC seharusnya

perlu terus ditingkatkan agar ASC dapat berfungsi sebagai keamanan yang komprehensif di kawasan.

ASEAN kini dihadapkan pada berbagai isu keamanan regional yang jauh lebih rumit dan lebih luas. Selama ini agenda isu keamanan kawasan didominasi oleh berbagai isu keamanan konvensional /tradisional (konflik teritorial, perlombaan senjata) di beberapa wilayah seperti Laut Cina Selatan, Semenanjung Korea, namun kini agenda keamanan regional juga disibukkan berbagai persoalan keamanan non tradisional. Secara lebih spesifik, isu-isu keamanan non tradisional ini sering pula disebut sebagai "fenomena wilayah abu-abu"/FWA. Fenomena ini, sebagaimana dikemukakan Peter Chalk, secara luas dimaknakan sebagai ancaman-ancaman terhadap stabilitas sebuah negara yang berasal dari proses-proses non pemerintah yang dilakukan oleh aktor non-negara.

Referensi model keamanan yang berkisar pada prinsip non interference yang mendasari *ASEAN Way* dewasa ini ditantang oleh suatu model keamanan yang sangat luas (*comprehensive security*) dan bersifat non konvensional, yaitu model keamanan manusia (*human security*) dan upaya untuk melibatkan masyarakat luas dalam kegiatan ASEAN. Model ini menengahkan kesejahteraan perorangan yang harus dijamin oleh negara. Ia berpusat pada keamanan atau ketidakamanan manusia sebagaimana ia terkait dengan negara atau tatanan internasional. Masalah keamanan manusia ini memunculkan perdebatan tentang intervensi dan non intervensi dalam masalah dalam negeri negara anggota ASEAN. Kasus Myanmar dan Kamboja merupakan tantangan pertama bagi kebijakan non intervensi dalam masalah dalam negeri negara anggota ASEAN. Masalah Myanmar bisa membuat ASEAN dinilai negatif karena ASEAN akan dianggap mendukung sebuah rezim yang tidak menghormati HAM, sehingga muncul kesan walaupun pembentukan ASEAN didasarkan pada ikatan biografis, kesejarahan dan budaya di Asia Tenggara, pada kenyataannya pendorong utama regionalisme ASEAN lebih banyak ditentukan oleh keinginan untuk menjamin regime survival. Sampai munculnya ASEAN Charter 2007, semua negara anggota ASEAN masih menganggap bahwa prinsip non intervensi sangat penting bagi hubungan antar bangsa. Oleh karena itu, bila penghargaan atas HAM dan Demokrasi dapat dipatuhi oleh negara-negara anggota ASEAN sebagai bagian dari pemahaman baru keamanan non konvensional yaitu *human security*, maka bisa dikatakan bahwa ASEAN bukanlah melulu Asosiasi pemerintahan, politisi dan birokrat semata, melainkan juga akan menjadi komunitas yang lebih luas dengan merangkul kalangan masyarakat sampai tingkat paling bawah, karena selama ini ada anggapan bahwa ASEAN dianggap belum mampu menciptakan mekanisme partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam memberikan kontribusi yang lebih bermakna sepanjang perjalanan organisasi regional ini selama lebih dari 4 dasawarsa.

Respon yang bersikap keras dari Malaysia, Filipina, dan Singapura sempat mengarah pada wacana pemberian sanksi pada Myanmar, sekalipun

mekanisme semacam itu belum pernah di atur. Dimasa depan, perlu dipikirkan pemberian sanksi kepada negara-negara anggota ASEAN yang dianggap tidak mematuhi perjanjian yang telah disepakati. ASEAN bisa dinilai sebagai sebuah organisasi yang mendukung sebuah rezim yang tidak menghormati HAM dan Demokrasi, karena tujuan ASEAN lebih banyak ditentukan oleh keinginan untuk menjamin kelangsungan hidup rezim non-demokratis. Hal ini diperparah ketika ASEAN justru menerima Myanmar menjadi anggota pada tahun 1997. Sebaliknya, jika ada kewajiban dan sanksi dan demokratisasi menjadi keharusan bagi setiap negara anggota, maka setiap anggota yang tidak menjalankan dapat dikenakan sanksi, mulai dari yang ringan yang berat. Sanksi itu bisa berupa pengucilan atau harus menarik diri dari keanggotaan.

Prinsip *non-interference* dan *state sovereignty* adalah sumber dari persoalan tersebut diatas. Diakui bahwa prinsip non intervensi dan integritas kedaulatan nasional terhadap urusan domestik negara-negara anggota ASEAN merupakan prinsip yang paling kontroversial dalam tubuh ASEAN, dan oleh karenanya menjadikan perkembangan ASEAN sebagai organisasi regional menjadi agak terhambat. Seharusnya apabila terdapat isu-isu yang mempengaruhi hubungan bilateral, regional dan ekstra regional, maka “prinsip *non-interference* dapat diabaikan”, walaupun prinsip tersebut telah melekat dalam tubuh ASEAN sejak awal pembentukannya. Masalah *state sovereignty* (kedaulatan nasional) yang menghambat perkembangan ASEAN, tidak hanya terkait dengan persoalan batas wilayah, tetapi juga masih beratnya negara anggota untuk dapat menerima pemberlakuan atas azas supranasional dalam pengambilan keputusan di ASEAN. Berbeda dengan Uni Eropa, didalam ASEAN perbedaan-perbedaan identitas nasional semakin menguat dan menyulitkan proses integrasi.

Padahal, untuk dapat terciptanya ASC, setiap negara anggota harus bersedia menanggalkan sebagian kedaulatan nasional dan menukarkannya dengan kedaulatan bersama atau supranasional. Dengan demikian, akan mudah bagi ASEAN untuk mengambil keputusan kolektif secara efektif. Tidak seperti selama ini, setiap keputusan dalam resolusi yang dihasilkan diserahkan atau tergantung kepada masing-masing anggotanya untuk menjalankannya, tanpa kewajiban untuk menaatinya dan sanksi yang diberikan, jika terjadi pelanggaran. ASEAN sering terperangkap di antara retorika dan realita. Selama lebih dari 40 tahun usia ASEAN, organisasi ini sudah banyak berbicara tentang kerjasama, tetapi ketika betul-betul di butuhkan malah tidak terjadi. Dibalik semua sopan santun tentang solidaritas dan kerjasama, semua persoalan yang dapat menegangkan daya santai kelompok regional ini dan prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri jelas harus dikaji ulang. Norma dan prinsip ASEAN yang masih berlaku, yaitu memendam konflik dengan senyum di padang golf sementara suasana di sekitarnya diselimuti oleh masalah kawasan lintas batas yang tak kunjung padam karena mekanismenya tidak efektif dan efisien. Apa yang disebut sebagai satu Asia Tenggara tetaplah merupakan kumpulan dari

banyak pusat pengambilan keputusan dengan mekanismenya masing-masing. Minimnya kepedulian rakyat ASEAN akan organisasi ASEAN jelas merupakan kelemahan lain dari ASEAN yang dapat menghambat akselerasinya dalam menuju integrasi komunitas ASEAN 2015. Di benak mereka ASEAN hanya berupa akronim organisasi di wilayah Asia Tenggara. ASEAN bukanlah identitas mereka. Konsep *We Feeling* yang bermakna dalam bagi pemimpin ASEAN ternyata bukanlah apa-apa bagi mereka. Amitav Acharya yang seorang konstruktivis dan banyak diilhami oleh pemikiran Karl Dutsch menyatakan bahwa membentuk suatu komunitas dalam bidang apapun, maka *We Feeling* itu harus sudah ada. Tetapi jika kita lihat pada komunitas yang ada di ASEAN, bahwa *We Feeling* itu tidak ada sama sekali, apalagi jika disangkut pautkan dengan budaya dari masing-masing negara. *We Feeling* itu hanya akan ada ketika memang terjadi ancaman yang dianggap hal berbahaya secara bersama-sama.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dikemukakan maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut.

Prospek dan tantangan yang dimiliki oleh *ASEAN Security Community* dapat menjadikan komunitas keamanan ini bisa berbenah diri. Norma (*ASEAN WAY*) yang selalu dikedepankan oleh ASEAN tentunya mempunyai nilai plus dan minus. Dapat dikatakan bahwa komunitas keamanan ASEAN hanya berkuat pada *Cooperative Security* yang dengan demikian komunitas ini tidak pernah naik kelas atau derajat *collective security* dan *collective defence*. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan *regional security complex* yang dihadapi oleh ASEAN dapat berubah sewaktu waktu bila mana diperlukan.

Dengan di tandatanganinya Piagam ASEAN, maka asosiasi regional yang dulu longgar ini akan memasuki babak baru sebagai organisasi regional yang memiliki landasan hukum yang lebih mengikat. Berkaitan dengan fokus kajian ini, apakah ASEAN telah bergeser dari "*state-oriented*" menuju "*people oriented*" dengan keberadaan Piagam ASEAN, jawabannya tidaklah terlalu jelas. Di satu pihak Piagam ASEAN berkomitmen "untuk memperkuat demokrasi, memajukan pemerintahan dan sistem hukum yang bersih, mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia", yang memberikan landasan hukum yang kuat untuk kebijakan-kebijakan yang lebih pro-rakyat dan pro-keamanan insani. Piagam ASEAN juga mengangkat salah satu agenda ASC untuk membentuk komisi HAM regional sebagai alat penting untuk memajukan HAM di kawasan ini.

Di lain pihak, Piagam ASEAN juga secara eksplisit menegaskan kembali pentingnya prinsip-prinsip "suci" ASEAN seperti tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, pembuatan kebijakan berdasarkan konsensus dan penghormatan atas kedaulatan masing-masing negara anggota. Usul *Eminent Persons Group* (EPG) yang menyusun draft Piagam, agar pihak-pihak yang melanggar nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar ASEAN dijatuhi

sanksi, misalnya keanggotaannya dibekukan sementara, dikeluarkan dari kesepakatan akhir. Piagam hanya menyatakan bahwa dalam hal tidak ada konsensus, atau ada pelanggaran terhadap nilai-nilai ASEAN oleh salah satu anggota yang perlu disikapi, keputusan akhir diserahkan kepada para pemimpin tertinggi dalam KIT ASEAN. Dengan mengembalikan keputusan-keputusan penting kepada para pemimpin ASEAN, yang masing-masing nota bene memiliki hak veto, maka dapat diduga bahwa apabila terjadi konflik kepentingan antara suatu rezim pemerintahan dan masyarakatnya, maka kepentingan penguasa yang memonopoli kebijakan tetap akan didahulukan. Meskipun Sekretariat Jenderal ASEAN akan diperkuat ASEAN juga akan tetap merupakan organisasi "intergovernmental" bukan "supranasional". Dengan demikian, meskipun setelah Piagam ASEAN diberlakukan dan Komunitas ASEAN diraih, ASEAN tetap tidak akan memiliki kekuatan supranasional yang relatif otonom, yang dapat mengeluarkan keputusan yang harus diikuti oleh setiap anggotanya. Tunduknya ASEAN pada kehendak Myanmar yang menolak presentasi utusan PBB untuk Myanmar merupakan indikasi kesulitan yang sedang dan akan terus dihadapi ASEAN dalam merekomendasikan antara ideal dan realitas lapangan.

#### **Daftar Pustaka**

- Acharya, Amitav. 2005. Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia's regional order dalam *The Pacific Review*. Routledge. London.
- Dayley, Robert and Clark D. Neher. 2010. *South East Asia in The New International Era*. Fifth Edition. Westview Press. Philadelphia.
- Luhulima, CPF, Dewi Fortuna Anwar, Ikrar Nusa Bakti, Yasmin Sungkar, dan Ratna Sofi Inayati. 2008. *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*. Pustaka Pelajar – LIPI. Jakarta.
- Mulder, Niels. 2003. *South East Asian Images*. Kanisius. Chiangmay.
- Snow, Donald M. 2011. *National Security For a New Era*. Edition No 4. Pearson. Boston
- Snyder, Craig A. 1999. *Contemporary Security and Strategy*. Palgrave. London.