

BAB II

TINJAUAN TERHADAP ASPEK POLITIK DAN KEAMANAN DALAM KERJASAMA ASEAN

2.1 Proses Pembentukan ASEAN dan Perkembangannya Hingga Akhir Perang Dingin

Terbentuknya ASEAN pada tahun 1967 adalah untuk tujuan strategis dan keamanan. Itu merupakan reaksi terhadap ketidakpastian dampak perang Vietnam, dan adanya kebutuhan bagi negara-negara non-komunis Asia Tenggara agar dapat rukun dalam rangka menghadapi kemungkinan pengunduran diri Amerika Serikat dari kawasan¹. Selain itu, terbentuknya ASEAN itu juga merupakan hasil dari pemikiran lima negara di Asia Tenggara untuk melanjutkan kerjasama regional, setelah berpengalaman dengan *Association of Southeast Asia* (selanjutnya disebut ASA) dan Konfederasi Malaysia-Filipina-Indonesia (selanjutnya disebut MAPHILINDO) yang berumur pendek. ASA dan MAPHILINDO yang dibentuk pada tahun 1961 dan 1963 tidak mampu bertahan dan akhirnya hancur berantakan, masing-masing sebagai akibat sengketa Sabah antara Filipina dan Malaysia, dan konfrontasi yang dilakukan oleh Indonesia.

Setelah itu, terjadi sejumlah peristiwa yang akhirnya ikut memungkinkan pembentukan organisasi regional baru, yaitu: (i) Diakhirinya politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia pada tahun 1966; (ii) Melunaknya sikap Filipina di bawah kepemimpinan Marcos mengenai tuntutan terhadap Malaysia atas wilayah Sabah, dan (iii) Keluarnya Singapura dari Federasi Malaysia pada tahun 1965. Semua peristiwa ini membuka jalan dan mendorong negara-negara tersebut untuk menormalisasi hubungannya satu sama lain². Pada saat bersamaan, Thailand berusaha mendamaikan negara-negara Asia Tenggara yang masih bersengketa tersebut, dan mendorong diciptakannya semacam kerjasama regional baru antara negara-negara itu guna menggantikan ASA yang pincang.

Thailand adalah satu-satunya negara di kawasan yang dengan pengecualian masalah dengan Malaysia soal Pattani, memiliki hubungan yang normal dengan

¹ Jusuf Wanandi, "ASEAN's Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security" dalam Tay, Esanislao, and Soesastro (eds) *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2004) hal 25

² Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa*. (Jakarta: Departemen Luar Negeri, 2005) Hal 175-176

keempat negara tersebut. Sehingga upaya Thailand mempertemukan negara-negara yang berkonflik, terutama Indonesia dengan Malaysia dan Filipina di Bangkok pada pertengahan tahun 1966 mendapat respons yang positif. Terutama dengan adanya kesediaan Indonesia mempertimbangkan pembentukan organisasi baru, segera setelah konfrontasi dengan Malaysia diselesaikan secara tuntas³.

Meski Thailand merupakan pendorong utama namun gagasan ASEAN sendiri berasal dari Indonesia. Segera setelah berakhirnya konfrontasi, Perdana Menteri Thailand Thanat Khoman meminta Indonesia untuk menyusun rumusan yang kira-kira dapat diterima oleh semua pihak. Setelah menajajaki pemikiran dengan negara-negara lainnya, Indonesia mendapati sebuah rancangan akhir yang memegang teguh tiga prinsip dasar, yaitu: (i) kerjasama regional harus bersifat non-militer; (ii) tidak ditujukan terhadap siapapun; (iii) murni dalam arti tanpa adanya sponsor dari luar⁴. Selain itu, Khoman juga mendorong agar negara-negara di luar ASA diajak ikut "mencari jalan damai dalam persoalan-persoalan Asia"⁵. Indonesia setuju dan bahkan mengajak serta negara-negara Non-Blok seperti Kamboja, Birma, dan Sri Lanka. Tetapi ketiga negara tersebut memiliki pertimbangan-pertimbangan lain sehingga pada akhirnya belum dapat ikut serta. Sehingga pada awal ASEAN dibentuk anggotanya terdiri dari bekas anggota MAPHILINDO dan ASA ditambah dengan Singapura⁶.

Puncaknya pada tanggal 8 Agustus 1967, dalam rapat terbuka di Bangkok. Indonesia, Filipina, Singapura, Malaysia, dan Thailand menandatangani Deklarasi Bangkok yang dianggap sebagai piagam ASEAN dan ASEAN secara resmi terbentuk. Nama ASEAN diusulkan Menteri Luar Negeri Indonesia, Adam Malik pada saat-saat menjelang penandatanganan piagam tersebut.

Adapun tujuan ASEAN seluruhnya seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok adalah⁷ :

- 1) *Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di wilayah itu melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan kemitraan untuk mempercepat landasan bagi masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai.*

³ *Ibid.* Hal 183-184

⁴ *Ibid.* Hal 184-185

⁵ *Ibid.* Hal 184

⁶ *Ibid.* hal 177, 185-186

⁷ The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) 8 Augusts 1967. sebagaimana terlampir di dalam Ditjen Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang 2007* (Jakarta: DEPLU RI, 2007). Hal 159

- 2) *Memelihara perdamaian dan stabilitas regional dengan mentaati keadilan, tata hukum dalam hubungan antara bangsa-bangsa Asia Tenggara serta berpegang teguh pada asas-asas Piagam PBB.*
- 3) *Memajukan kerjasama yang aktif dan saling membantu dalam kepentingan bersama pada bidang ekonomi, sosial teknik dan administrasi.*
- 4) *Saling memberikan bantuan dalam bentuk fasilitas latihan dan penelitian dan lingkungan pendidikan kejuruan, teknik dan administrasi.*
- 5) *Bekerjasama secara efektif untuk mencapai daya guna yang lebih besar dari bidang pertanian, industri, dan perdagangan mereka, termasuk pula mempelajari persoalan-persoalan perdagangan dan bahan mentah, perbaikan transportasi dan komunikasi dan mempertinggi taraf hidup rakyat.*
- 6) *Memajukan studi tentang Asia Tenggara.*
- 7) *Memelihara kerjasama yang erat dan bermanfaat dengan organisasi internasional dan regional yang bertujuan sama.*

Komposisi ketujuh tujuan ASEAN ini sebetulnya dapat dibagi menjadi dua, yakni sasaran jangka panjang (no.2), dan sasaran jangka pendek (no.1, no.3 s/d no.7). Dengan demikian tercantum bahwa tujuan utama yang dimiliki ASEAN adalah "perdamaian dan stabilitas regional (sebagai sasaran jangka panjang), yang ingin dicapai lewat usaha mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan Asia Tenggara melalui usaha bersama (sebagai sasaran jangka pendek)"⁸.

Dalam perkembangan selanjutnya, Indonesia menguraikan dan mempertegas sasaran dan tujuan akhir ASEAN, "agar masing-masing negara ASEAN mencapai Ketahanan Nasional sebagai dasar peningkatan dari suatu Ketahanan Regional yang akan menjamin suatu masyarakat ASEAN yang makmur, aman, mantap, kuat, dan kohesif"⁹. Dalam pemahaman Indonesia pengembangan Ketahanan Nasional berarti mengembangkan kekuatan secara nasional untuk menghadapi segala tantangan, ancaman, maupun gangguan yang datang dari dalam maupun dari luar, yang secara langsung ataupun tidak, membahayakan kelangsungan hidup bangsa¹⁰. Ketahanan Nasional dapat diasumsikan sebagai bentuk-bentuk kerjasama (sasaran jangka pendek) yang menekankan pada aspek-aspek keamanan non-militer¹¹.

Berangkat dari pemahaman dan pengalaman konsepsi ketahanan nasionalnya serta isi Pembukaan Deklarasi Bangkok yang dengan gamblang menyebut bahwa "negara-negara ASEAN ikut memikul secara bersama tanggung jawab untuk memperkuat stabilitas ekonomi dan keamanan mereka dari campur tangan pihak luar

⁸ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Opcit*. Hal 190, 194

⁹ *Ibid*. Hal 191

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Estrella D. Solidum, *The Politics of ASEAN : an Introduction to Southeast Asian Regionalisme* (Singapore: Eastern Universities Press, 2003)Hal 200.

dalam bentuk manifestasi apapun...”, maka Indonesia kemudian merumuskan Ketahanan Regional sebagai bentuk yang lebih sempurna dari tujuan jangka panjang ASEAN. Ketahanan Regional didefinisikan sebagai :

”Keuletan dan daya tahan suatu kawasan yang meliputi lebih dari satu negara yang memberikan kemampuan kepada bangsa-bangsa yang mendiami kawasan tersebut untuk mengatasi atau menanggulangi segala ancaman, baik dari dalam maupun luar kawasan, yang langsung ataupun tidak langsung, membahayakan kelangsungan hidup negara-negara dan bangsa-bangsa yang hidup dalam kawasan tersebut”¹²

Indonesia menginginkan agar dalam jangka panjang ada ”suatu kemampuan bersama di antara bangsa-bangsa Asia Tenggara untuk mengurus masa depannya sendiri dan tidak membiarkan itu dicampuri oleh kepentingan lain dari luar kawasan”.¹³ Sebuah Asia Tenggara ”yang berkembang menjadi wilayah yang mampu berdiri di atas kakinya sendiri dan kuat untuk mempertahankan diri dari pengaruh negatif apapun dari luar”¹⁴, dipercaya” akan dapat mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyatnya, akan memiliki Ketahanan Regional, yang pada gilirannya dapat memberi sumbangan lebih besar terhadap perdamaian dunia pada umumnya”¹⁵. Indonesia melihat bahwa pencapaian ketahanan regional ini membutuhkan tiga syarat, yaitu: (i) pembinaan ketahanan nasional masing-masing, (ii) pembentukan *common platform* untuk mengembangkan *mutual interest* menjadi identitas regional, dan (iii) mekanisme penyelesaian sengketa antar negara secara damai¹⁶.

Ketahanan Nasional merupakan suatu konsepsi Indonesia yang telah berhasil diterapkan di dalam negeri dengan hasil gemilang, oleh karena itu dalam sebuah kesempatan pada tahun 1972, Indonesia menyampaikan gagasannya mengenai doktrin Ketahanan Nasional, sebagai sumbangan pemikiran agar negara-negara ASEAN dapat juga menerapkannya di negara masing-masing dengan harapan agar pada akhirnya dapat menciptakan Ketahanan Regional yang dicita-citakan ASEAN. Masing-masing negara anggota kemudian bersedia menerima doktrin Ketahanan Nasional, seperti tercermin dalam pidato pembukaan para kepala negara/pemerintahan di KTT I Bali, KTT II Kuala Lumpur, dan KTT III Manila.

Sedangkan Ketahanan Regional pada akhirnya dianggap sama dengan ketahanan kerjasama ASEAN. Hal ini karena ketiga syarat tadi telah dipenuhi.

¹² Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Opcit* 1 192.

¹³ *Ibid.* 194-195

¹⁴ *Ibid.* 190

¹⁵ *Ibid.* 195

¹⁶ *Ibid.* Ha 192

Mekanisme penyelesaian sengketa telah tercantum setelah disepakatinya Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama pada tahun 1996; *common platform* untuk mengelola *mutual interest* ialah kerjasama regional ASEAN itu sendiri; dan pembinaan ketahanan nasional juga telah diterima. Sehingga jika ingin memantapkan ketahanan regional kawasan, maka satu-satunya jalan harus memantapkan ASEAN. Ini dapat dilakukan baik secara sendiri-sendiri melalui pemantapan ketahanan nasionalnya masing-masing, maupun secara kolektif, berkorban memupuk dan mengembangkan ASEAN sebagai kerjasama regional yang mampu berdiri sendiri, sehingga pada hakekatnya, akhir sekaligus tujuan jangka panjang ASEAN adalah mencapai ketahanan regional yang mantap¹⁷.

Dapat dikatakan bahwa tujuan utama pendirian ASEAN awalnya adalah menyediakan kerangka kerja regional bagi negara-negara anggota untuk mengelola sengketa mereka secara damai dan mencegahnya menjadi konflik, membebaskan kawasan Asia Tenggara dari arena persaingan strategis kekuatan-kekuatan besar, sembari mendekati mereka untuk tujuan-tujuan konstruktif, dan mencapai tingkat solidaritas tertentu antar negara-negara di kawasan dalam menghadapi isu-isu internasional¹⁸.

Meskipun fakta menunjukkan bahwa persoalan stabilitas dan keamanan kawasan merupakan preokupasi utama bagi negara-negara ASEAN, dan sejumlah negarawan ASEAN mengakui tujuan awal mereka ikut mendirikan ASEAN sejak awal bermuatan politis, (yakni membawa stabilitas dan keamanan ke dalam kawasan¹⁹), tetapi di permukaan, secara eskplisit Deklarasi Bangkok lebih menekankan pada langkah-langkah kerjasama ekonomi menuju perdamaian dan keamanan, dimana kerjasama ASEAN dilandasi oleh asumsi bahwa jika negara-negara ASEAN mencapai kemakmuran, maka dengan sendirinya perdamaian akan terwujud²⁰.

Deklarasi Bangkok sengaja menempatkan tujuan jangka pendek ASEAN yang bersifat ekonomi dan kebudayaan, pada urutan yang lebih dahulu (no.1), daripada tujuan jangka panjang ASEAN yang bersifat politik (no.2). Kesengajaan ini adalah

¹⁷ *Ibid.* 193

¹⁸ Rodolfo Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. (Singapore: ISEAS, 2006) hal 164

¹⁹ Sejumlah negarawan dari kelima negara pendiri ASEAN mengakui muatan politis ini. Lihat Rodolfo Severino. *Ibid.* hal 162-164.

²⁰ DR R.M Marty Natalegawa, *Strategi Indonesia dalam Mewujudkan ASEAN Security Community*. Dalam Seminar Ilmiah "ASEAN Security Community", di Universitas Nasional, 27 Mei 2004. hal 2

untuk menampilkan citra ASEAN lebih banyak sebagai kerjasama regional berdasarkan ekonomi, bukan politik apalagi keamanan yang bersifat militer²¹. Pencitraan seperti ini sangat dibutuhkan, sebab konteks saat itu adalah hubungan antar anggota masih diselimuti oleh rasa kecurigaan akibat konfrontasi antara Indonesia-Malaysia, sengketa kepemilikan Sabah antara Malaysia-Filipina, dan pengunduran Singapura dari Federasi Malaysia. Konteks lainnya adalah tingginya tingkat kecurigaan dari luar ASEAN, terutama dari negara-negara komunis. Pakta-pakta yang dulu ada di Asia seperti *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO) dan CENTO terbukti ditujukan untuk memusuhi mereka, sehingga pengalaman seperti ini selalu menghantui mereka²². Ini juga ditambah dengan keterlibatan Uni Soviet dan China dalam eskalasi konflik Vietnam dengan Amerika Serikat, dan dalam persaingan memperebutkan pengaruh di negara-negara Indochina (terutama Vietnam dan Kamboja).

Deklarasi Bangkok juga tidak menyebutkan secara tertulis mengenai upaya atau pembahasan kerjasama regional ASEAN secara tertulis di bidang politik dan bidang pertahanan keamanan. Hal ini bukan hanya karena masih banyaknya konflik antar anggota yang belum dapat diselesaikan secara maksimal, tetapi lebih terkait persoalan kerjasama keamanan yang dirintis beberapa negara anggota dengan pihak luar²³, misalnya saja Filipina dan Thailand yang bergabung dengan Amerika Serikat dalam SEATO, yang berdampak pada pendirian pangkalan militer A.S yang berdiri sejak 1951 di Filipina, serta Malaysia dan Singapura yang terikat dengan Inggris melalui *Anglo Malaya Defense Arrangement* (AMDA) sejak 1951. Sikap Indonesia adalah menginginkan tidak diperbolehkannya pangkalan militer asing di Asia Tenggara, tetapi ini ditolak oleh keberatan negara-negara ASEAN lainnya sehingga ditolak dalam Deklarasi Bangkok.

Isu politik dan keamanan lebih sering dianggap sebagai sumber perpecahan, sehingga kerjasama eksplisit dalam bidang politik dan pertahanan keamanan menjadi persoalan yang sangat peka bagi negara-negara ASEAN pada tahap awalnya. Dalam setiap sidang, akhirnya para anggota ASEAN berusaha menjauhkan diri dari pembahasan masalah-masalah politik. Dapat dikatakan dalam masa-masa awal, ASEAN lebih mencurahkan sebagian besar perhatian utamanya hanya untuk

²¹ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Opcit.* Hal 195

²² Rizali Inderakesuma, *Peranan Indonesia di Dalam Kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN* (Skripsi S-1 FISIP Universitas Indonesia, 1984) Hal 59

²³ Nurani Chandrawati dan Bantarto Bandoro. "ASEAN Dahulu, Kini dan Masa Depan". Hal 3

membangun rasa saling percaya, itikad baik, dan mengembangkan kebiasaan untuk bekerjasama secara terbuka dan dinamis di antara anggotanya²⁴.

Dalam perkembangan selanjutnya, isu-isu politik berkembang sedemikian rupa sehingga lebih menonjol dari bidang-bidang lainnya. Bukan saja karena politik memiliki hubungan yang tak terpisahkan dari ekonomi, tetapi juga karena para Menlu ASEAN setiap hari berurusan dengan politik. Dalam sidang-sidang tahunan atau khusus, lama-kelamaan dirasa tidak mungkin tidak membahas perkembangan politik kawasan, sehingga bila dihadapkan pada *fait accompli*, para Menlu ASEAN terpaksa saling bertukar pikiran mengenai perkembangan politik. Namun itu hanya terkadang saja, dan pembahasan demikian tidak dianggap sebagai agenda utama maupun masuk dalam laporan resmi²⁵.

Setelah merasa memiliki kerukunan yang mantap dan mulai mendesaknya masalah-masalah politik yang berasal dari luar wilayah ASEAN, maka ASEAN kemudian menyadari kebutuhan nyata dan keinginan bersama untuk meluaskan kerjasama dalam ranah politik dan keamanan. Hal ini terutama dalam rangka mengantisipasi situasi keamanan di Indocina yang semakin menarik keterlibatan tiga kekuatan besar dunia, yakni A.S, China, dan Uni Soviet.

Pada tahun 1968, terjadi perubahan sikap A.S dalam perang Vietnam. Presiden Nixon menyatakan akan lebih banyak mengandalkan pasukan setempat untuk mengatasi masalah keamanan. Kemudian sebagai dampak dari selisih Sino - Soviet secara global, Asia Tenggara menjelang dekade 1970an telah menjadi medan perang bagi perebutan pengaruh Uni Soviet dengan China. Meski di permukaan keduanya sama-sama mendukung Vietnam Utara dalam sipil Vietnam, namun secara tertutup berusaha menyingkirkan satu sama lain dalam perang-perang *proxy* hingga ke Laos dan Kamboja. Pada tahun 1969, Uni Soviet menampilkan usulannya mengadakan sistem kolektif keamanan Asia. China kemudian berupaya meningkatkan bobotnya dengan membuka hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat. Kepentingan strategis yang sama di antara China dan A.S, (yakni menghadapi "hegemonisme Uni Soviet"), membawa pada terciptanya aliansi antara RRC dan A.S melalui Komunike Shanghai yang dirintis oleh Presiden Nixon pada tahun 1972²⁶. Di sisi lain, kehadiran

²⁴ Ditjen Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang 2007* (Jakarta: DEPLU RI, 2007) hal 27

²⁵ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Op cit*. Hal 290

²⁶ Xinhui, *The Political History of Sino-Vietnamese War of 1979, and the Chinese Concept of Active Defense*. Diunduh dari http://www.china-defense.com/history/sino-vn_1/sino-vn_1-3.html

Jepang dalam bentuk ekonomi yang saat itu sudah mulai dominan menyebabkan ia mulai memiliki pengaruh penting terhadap setiap perkembangan di Asia Tenggara.

Perkembangan-perkembangan baru ini telah mendorong usulan mengenai netralisasi ASEAN terhadap perang Vietnam, perlunya diadakan Pertemuan Tingkat Tinggi (Summit) ASEAN, serta rekomendasi konsultasi terhadap berbagai masalah politik internasional yang mempengaruhi ASEAN²⁷, sehingga pada bulan November tahun 1971, ditandatangani Deklarasi Kuala Lumpur, melalui sidang istimewa Menlu-Menlu ASEAN pada 26-27 November 1971 di Kuala Lumpur, Malaysia. Deklarasi yang juga dikenal dengan deklarasi *Zone of Peace, Freedom, and Neutrality* (ZOPFAN) itu intinya mendukung usul Tun Ismail dari Malaysia, bahwa tujuan yang ingin dicapai kemudian adalah netralisasi Asia Tenggara dari bentuk campur tangan negara-negara besar, (khususnya A.S, Uni Soviet, dan RRC), dan bahwa negara-negara ASEAN harus mengusahakan secara bertahap langkah-langkah untuk mencapai pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai zona yang damai, bebas, dan netral²⁸.

ZOPFAN menjadi semacam cetak biru bagi hubungan damai dan harmonis antara negara-negara Asia Tenggara dan Timur²⁹. Karena Deklarasi Kuala Lumpur tidak menjelaskan mengenai langkah-langkah apa yang harus diambil untuk mencapai tujuan ZOPFAN, ia diterima dengan pertimbangan bahwa ZOPFAN adalah gagasan jangka panjang dalam arti operasionalisasinya tidak segera³⁰. Meski demikian, pada hakekatnya ZOPFAN tidak mengurangi malah memperkuat pendapat bahwa tujuan akhir kerjasama regional ASEAN adalah ketahanan regional Asia Tenggara yang akan dicapai dengan memperkuat stabilitas melalui kerjasama ekonomi, kebudayaan dan politik³¹. Bahkan pada akhirnya ZOPFAN juga mengikutsertakan konsep Ketahanan Nasional dan Regional yang diusulkan Indonesia³².

Kemajuan ini disusul dengan kemajuan lainnya, yakni Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Amity and Cooperation / TAC*) yang diberikan landasan melalui pengesahan Deklarasi Bali Concord I tahun 1976³³. TAC merumuskan enam

²⁷ Nurani Chandrawati dan Bantarto Bandoro. "ASEAN Dahulu, Kini dan Masa Depan". Hal 4

²⁸ Panitia. Hal 293

²⁹ Ali Alatas, Pidato "Towards An ASEAN Security Community" Address by Mr. Ali Alatas before the Conference organized by the Instituto Diplomatico, Lisbon 3 June 2004. Alatas, hal 3.

³⁰ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Opcit* Hal 296

³¹ *Ibid.* 195

³² Solidum . 2003. *Opcit.* hal 200

³³ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. *Opcit.* 2005). Hal 232. Mengenai dimensi politik di ASEAN sejak awalnya, lihat Estrella D. Solidum, 2003. *Opcit.* hal 101.

prinsip yang harus melandasi hubungan antar-negara di Asia Tenggara yakni: (i) Penghormatan terhadap kedaulatan dan identitas nasional, (ii) Hak hidup bebas dari subversi atau paksaan, (iii) Non-intervensi urusan dalam negeri, (iv) Penyelesaian masalah secara damai, (v) Penghindaran penggunaan kekerasan dalam penyelesaian masalah, dan (vi) Kerjasama efektif³⁴. Kerjasama di bidang politik mengenai regional dan internasional menjadi diakui sebagai unsur pokok kerjasama regional. Begitu pula cara-cara penyelesaian sengketa secara damai antar anggota ASEAN. Meski mekanisme yang tercantum tidaklah ketat, karena pihak yang bersengketa tidak secara mutlak terikat untuk menerima mediasi dari anggota Dewan Agung (*High Council*) yang dibentuk untuk menyiapkan forum penyelesaian sengketa³⁵.

Pada dasarnya, Deklarasi Bali Concord I tahun 1976 menyediakan kerjasama politik intra ASEAN yang berfokus pada masalah-masalah politik, penyelesaian sengketa dan penggunaan aspek "*low politics*" atau kerjasama fungsional dalam menghadapi masalah-masalah politik tersebut. Kerjasama keamanan yang tercantum dalam Deklarasi Bali Concord I tidaklah untuk dipandang secara militer, melainkan dalam arti "pemenuhan" tujuan ASEAN akan perdamaian, stabilitas dan kemajuan sosial, pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan budaya³⁶. Sedangkan kerjasama keamanan dalam artian militer dilanjutkan di luar ASEAN (*on a non-ASEAN basis*)³⁷. Implikasi segera dari ASEAN Concord adalah bergerak dari cita-cita kepada rencana aksi untuk mewujudkan kerjasama politik, ekonomi, dan sosial budaya ASEAN yang lebih meluas dan mendasar. Dokumen ASEAN Concord lebih bersifat operasionalisasi kerjasama ASEAN.

Signifikansi utama lain dari Bali Concord I adalah ia memperbarui dasar struktural ASEAN. Sebelum KTT Bali 1976, lembaga-lembaga ASEAN hanya *Ministerial Meeting*, *Standing Committee*, *Ad-hoc Committees* dan *Permanent Committees*, dengan jumlah total 11 panitia tetap, dan sekretariat Nasional ASEAN di masing-masing negara. Perubahan diadakan pada KTT Bali dan sesudahnya. Pada tahun 1976 diputuskan ASEAN memiliki Sekretariat Pusat ASEAN dan sekretariat nasional diberi nama *office of Director General ASEAN*, mengikuti negara masing-masing (untuk Indonesia badan tersebut kini bernama Direktorat Jenderal Kerjasama

³⁴ DR R.M Marty Natalegawa, *Strategi Indonesia dalam Mewujudkan ASEAN Security Community*. 2004. *Opcit*.

³⁵ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia. 2005. *Opcit*. Hal 233.

³⁶ Solidum, 2003. *Opcit*. Hal 196

³⁷ *Ibid*. Hal 101, 220

ASEAN, yang berada di bawah DEPLU. ASEAN Concord juga memutuskan bahwa lembaga-lembaga ASEAN secara terus menerus ditinjau. Pada KTT ke II tahun 1977, didirikan *The ASEAN Economic Ministers Meeting* dan *Post Ministerial Conference* yang diadakan setelah *ASEAN Ministerial Meeting*.

Dalam perkembangan selanjutnya kerjasama politik keamanan ASEAN juga berkembang dan meluas. Pada tahun 1983, Indonesia dan Malaysia mengusulkan *Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ)* untuk menghadapi tantangan masalah senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara. Pada tahun 1984 ASEAN meluaskan keanggotaan kepada Brunei Darussalam. KTT-KTT selanjutnya berhasil diadakan kembali pada tahun 1977 dan 1987. Bahkan pada KTT ke-III di Manila 1987, dokumen TAC diamandemen sehingga negara-negara lain di luar ASEAN terutama kawasan Asia Pasifik dapat ikut serta. Struktur ASEAN diperlengkapi dengan Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi / *Senior Officials Meeting* (selanjutnya disebut *SOM*), sebagai wadah tambahan untuk membahas kerjasama negara anggota di bidang politik, dimana hasilnya secara langsung akan dilaporkan kepada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN atau *ASEAN Ministerial Meetings* (selanjutnya disebut *AMM*)³⁸.

Munculnya prakarsa-prakarsa dalam bidang politik dan keamanan seperti ZOPFAN, ASEAN Concord, KTT ASEAN I, dan TAC, cukup efektif bagi ASEAN untuk menyelesaikan sejumlah perkembangan masalah politik dan keamanan di masa Perang Dingin, serta mencapai stabilitas dan keamanan. Fakta menunjukkan bahwa dari tahun 1979 hingga 1991, terutama ketika ASEAN menghadapi isu Kamboja, kegiatan-kegiatan politik ASEAN mendapat sorotan yang lebih besar di dunia internasional daripada kerjasamanya³⁹. Sebagai reaksi terhadap intervensi militer Vietnam terhadap rezim Khmer Merah Pol Pot di Kamboja pada tahun 1978, ASEAN pada pertemuan khusus tingkat Menlu mengenai *Perkembangan Politik Dewasa ini di Kawasan Asia Tenggara* tanggal 12 Januari 1979 mengeluarkan pernyataan yang intinya menyesalkan terjadinya invasi bersenjata terhadap kemerdekaan, kedaulatan dan integritas wilayah Kamboja⁴⁰. ASEAN juga menyerukan penolakan legitimasi terhadap pemerintahan buatan Vietnam, isolasi Kamboja, penarikan mundur pasukan Vietnam tanpa syarat, pencegahan perluasan

³⁸ *Ibid.* hal 26

³⁹ Ali Alatas, pidato "Towards An ASEAN Security Community" 3 June 2004. *Opcit.* hal 3

⁴⁰ Nazaruddin Nasution dkk. (Phnom Penh: KBRI Phnom Penh, 2002) hal 98.

intervensi Vietnam, berupaya membangun Kamboja yang damai, netral, dan demokratis, serta memperkuat kerjasama ASEAN agar tidak mudah dikuasai kekuatan luar ASEAN.⁴¹ Upaya ASEAN menyelesaikan konflik masalah politik di Kamboja sepenuhnya didasarkan pada konsep ZOPFAN dalam rangka memelihara perdamaian, keamanan, kedaulatan, dan kemerdekaan di kawasan Asia Tenggara bebas dari campur pihak luar. Meski demikian, Konflik Kamboja pada akhirnya berhasil diselesaikan melalui pertemuan di Paris tahun 1991 yang diprakarsai oleh negara-negara Barat dan PBB.

Selain melalui prakarsa kerjasama politik dan keamanan intra ASEAN di atas, stabilitas dan keamanan juga dicapai melalui kerjasama keamanan bilateral antar anggota ASEAN. Bukti menunjukkan bahwa sejak invasi Vietnam terhadap Kamboja, negara-negara anggota ASEAN sering melakukan latihan bersama secara militer baik darat, laut, maupun udara. Thailand sering melakukan latihan militer bersama-sama dengan Indonesia, Singapura, Filipina, dan Malaysia. Thailand juga mengizinkan personel Singapura berlatih di wilayah Thailand. Malaysia dan Singapura kerap melakukan latihan di laut di Selat Malaka. Indonesia dan Malaysia pernah bekerja sama sepanjang perbatasan Kalimantan melawan pemberontak komunis. Begitu pula Indonesia dan Singapura yang juga sering melakukan latihan tempur udara bersama; sehingga dalam perkembangannya, terjadi banyak pertukaran dan koordinasi intelijen keamanan, penguatan kemampuan angkatan bersenjata bersama-sama, dan pergerakan ke arah standarisasi senjata dan upaya pembentukan prosedur operasi yang serupa melawan musuh bersama⁴². Pertukaran dan kerjasama bilateral dalam bidang politik keamanan ini menjadi dasar dimana ASEAN berhasil mencegah tensi dan konflik berkembang, oleh karena jejaring CBM dan pencegahan konflik yang terbentuk di antara mereka⁴³.

Dapat dikatakan bahwa sedari pembentukannya tahun 1967 hingga berakhirnya Perang Dingin tahun 1990an, ASEAN berhasil menjalankan peran sebagai penata keamanan regional dengan baik. Bahkan faktanya, bukti menunjukkan

⁴¹ Nurani Chandrawati, *ASEAN Regional Forum dan Korelasinya Dengan Ketahanan Nasional Indonesia di Bidang Pertahanan dan Keamanan Periode 1994-2006*. (Tesis Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2008) hal 9

⁴² Chan Heng Chee "Intra-ASEAN Political, Security and Economic Cooperation". Dalam Sharon Siddique and Sree Kumar. *Second ASEAN Reader* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003) hal 77

⁴³ Jusuf Wanandi, "ASEAN's Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security". 2006. *Opcit*. Hal 27

bahwa ASEAN telah memiliki sejumlah kebijakan seperti penghindaran konflik, menahan diri dan saling menahan diri, akomodasi, konsultasi teratur, penolakan untuk membawa ASEAN sebagai pakta militer, semangat ASEAN, *ASEAN Way*, sikap tidak menonjolkan diri, langkah pembangunan kepercayaan, pembangunan konsensus, dan dialog terus menerus⁴⁴. Tata keamanan regional di Asia Tenggara menghadapi persoalan yang diakibatkan oleh dilema keamanan kawasan. Namun melalui kebijakan-kebijakan di atas ASEAN cukup berhasil berperan menghadapi dilema keamanan kawasan karena melaksanakan praktik dimana bila terdapat masalah konflik intra-ASEAN yang tidak berhasil diatasi melalui keputusan secara konsensus, maka negara-negara anggota lebih suka menyimpan atau menunda masalah tersebut⁴⁵.

2.2 Perkembangan ASEAN pada Masa Pasca Perang Dingin

Setelah perang Vietnam berakhir pada tahun 1975, A.S mulai mengurangi keterlibatannya secara aktif di Asia Tenggara hingga akhirnya pada tahun 1992, menutup pangkalan militernya di Filipina⁴⁶. Uni Soviet pun mulai menghentikan dukungan militernya kepada Vietnam setelah Mikhael Gorbachev memulai kebijakan *glasnost* dan *perestroika* di Rusia pada tahun 1986 yang berujung dengan runtuhnya Uni Soviet tahun 1991. Vietnam menyusul dengan reformasinya atau *doi moi*, dan menarik diri dari Laos dan Kamboja sehingga tidak lagi menjadi hegemon atas kedua negara tersebut⁴⁷. Di sisi lain, Hilangnya rivalitas Uni Soviet-China mengakibatkan pengalihan konsentrasi kekuatan China menuju kawasan Asia Tenggara. China mengklaim hampir seluruh wilayah Laut China Selatan yang kaya sumber daya alam, dengan didukung serangkaian tindakan politik dan militer yang menimbulkan konflik dengan Vietnam, Taiwan, Filipina, Malaysia dan Brunei⁴⁸.

Runtuhnya sistem bipolar dan munculnya pusat-pusat multipolar memberi dampak terhadap ketidakpastian situasi keamanan di Asia Tenggara. Iklim ketidakpastian ini ditandai dengan: (i) Munculnya suatu kekhawatiran tentang kemungkinan terciptanya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di kawasan. Bagi

⁴⁴ Solidum. 2003. *Opcit.* Hal 200.

⁴⁵ Allan Collins, *The Security Dilemmas of Southeast Asia* (Singapore: ISEAS, 1999) hal 114 *

⁴⁶ *Ibid.* hal 94

⁴⁷ Solidum. 2003. *Opcit.* hal 201.

⁴⁸ Frank Umbach, "ASEAN and Major Powers: Japan and China – A Changing Balance of Power?" (2001) hal 205 diunduh langsung dari www.weltpolitik.net/texte/asien/asean.pdf pada tanggal 22 Juni 2007 pukul 21:00. hal 174-5.

negara-negara ASEAN, ini berarti kemungkinan masuknya peran negara-negara kuat yang lebih banyak lagi dalam masalah keamanan mereka seperti Cina, Jepang, India dan Rusia⁴⁹. (ii) Selain itu, mundurnya militer A.S dari kawasan juga membuat mereka merasa lebih bertanggung jawab atas stabilitas kawasan, sehingga masing-masing memperbesar kapabilitas militernya⁵⁰. Peran A.S sangat signifikan bagi negara-negara pendiri ASEAN di masa Perang Dingin. Meskipun sebetulnya deklarasi ZOPFAN pada tahun 1971 mengumumkan penolakan negara-negara ASEAN atas kawasan tersebut menjadi arena persaingan antara kedua *superpower*, tetapi secara *de facto* kehadiran militer A.S ketika itu diterima sebagai jaminan payung keamanan untuk mengimbangi gerakan Uni Soviet dan Vietnam, serta melemahkan konsolidasi elemen-elemen komunisme dalam negeri. (iii) Tak luput juga, konflik-konflik lama di tingkat lokal yang sebelumnya diredam pada masa Perang Dingin muncul kembali⁵¹. Mulai dari sengketa-sengketa teritorial lama antar anggota ASEAN hingga sengketa teritorial baru yang tercipta dari Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).

Selain itu, salah satu fenomena pasca Perang Dingin adalah ASEAN telah menjadi ujung tombak bagi multilateralisme bidang ekonomi dan perdagangan, terutama melalui pengembangan *Asia Pasific Economic Cooperation* (APEC) yang mengadakan KTT pertamanya tahun 1993. Bila di masa Perang Dingin *rationale* ASEAN lebih berfokus pada arena politik dan keamanan, sedangkan isu ekonomi termarginalisasi, maka di era pasca-Perang Dingin, para negara anggota mulai lebih mengkhawatirkan tekanan ekonomi global dan regional. Mereka menyadari dua hal yaitu pertama, sebagai insentif, perekonomian domestik mereka yang terkait dengan sistem pasar membutuhkan integrasi ekonomi regional dan internasional. Dibutuhkan koordinasi kebijakan ekonomi mereka agar dapat meraih pasar dan investasi dalam menghadapi persaingan dari kekuatan ekonomi besar seperti China dan India sebagai *rising economic powers* di Asia Timur. Kedua, sebagai imperatif, perekonomian domestik mereka sangat rentan terhadap tindakan eksternal seperti proteksi dan

⁴⁹ Yulia Diniastuti, *Transformasi Rezim Keamanan Asean Pada Era Pasca Perang Dingin Ditinjau Dari Pembentukan Asean Regional Forum* (Skripsi S-1 FISIP UI, 1996) hal 7-8.

⁵⁰ Allan Collins meringkas bahwa beberapa faktor yang mendorong negara-negara ASEAN saling membangun persenjataan yang canggih pada masa ini adalah (1) pendapatan besar yang berasal dari pertumbuhan ekonomi yang cepat, (2) ketersediaan senjata di pasaran, dan (3) korupsi dan prestise. Namun persepsi bahwa negara ASEAN dibiarkan bertanggung jawab atas keamanannya sendiri akibat ditinggalkan A.S merupakan faktor utama. Lihat Collins. *The Security Dilemmas of Southeast Asia*. *Opcit.* Hal 181

⁵¹ Collins. 1999. *Opcit.* hal 274.

kecenderungan blok-blok perdagangan, *speculative capital flows*, dan kinerja perekonomian global⁵².

Bersamaan dengan itu, pada era paska Perang Dingin masyarakat Internasional merasakan suatu gelombang perubahan mengenai makna keamanan. Menurut Perwita, terjadi redefinisi terhadap setidaknya empat dimensi konsep keamanan tradisional secara global, regional maupun domestik, sehingga perubahan kondisi yang diakibatkannya berdampak pula bagi perumusan politik luar negeri dan pelaksanaan diplomasi Indonesia. Dimensi-dimensi tersebut adalah: (i) sumber ancaman, (ii) sifat ancaman, (iii) respons terhadap ancaman, dan (iv) *core values of security*.

Pertama, *sumber ancaman*. Bila di masa Perang Dingin ancaman dilihat hanya bersumber dari negara, maka kini sumber ancaman juga datang dari aktor non-negara, domestik maupun global. Ancaman dari dalam negeri biasanya terkait isu primordial seperti etnis budaya maupun agama⁵³. Adanya diskriminasi ekonomi, sosial dan politik dari kelompok mayoritas terhadap kelompok minoritas merupakan penyebab 80% konflik etnis di dunia.⁵⁴ Adanya keinginan untuk memperjuangkan pengakuan identitas seringkali merupakan penyebab tuntutan yang sangat ekstrim untuk melakukan pemisahan diri berdasar ikatan primordial budaya, agama, dan etnis dari negara yang berdaulat. Sumber ancaman kini dapat berupa konflik etnis, gerakan separatis, pemberontak, kelompok teroris, *multinational corporations* (MNCs), atau bahkan kuman penyakit⁵⁵. Gerakan seperatis dan kelompok teroris, bisa saja menjadi ancaman militer.

Kedua, *sifat ancaman*. Secara global, dikenallah suatu konsep baru yang disebut keamanan manusia (*human security*), yang pertama kali muncul pada tahun 1994 dalam *United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Report*. Makna *human security* ialah keamanan bagi masyarakat dari ancaman

⁵² Linda Y.C. Lim, "ASEAN: New Modes of Economic Cooperation," dalam David Wurfel and Bruce Burton, (eds), *Southeast Asia in the New World Order* (London: Macmillan, 1996), hal 19-35. dikutip dalam Khoo Haw San, *Approaches To The Regional Security Analysis Of Southeast Asia*. (Australian National University: Doctoral Thesis, May 1999). diakses dari <http://thesis.anu.edu.au/uploads/approved/adt-ANU20050617.140925/public/02whole.pdf> tanggal 28 Februari 2008. pukul 18:30 hal 209

⁵³ Anak Agung Banyu Perwita. "Isu Keamanan Non-Tradisional dan Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia". Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: CSIS, 2005) mencari desaing. Hal 98-99

⁵⁴ *Ibid.* Hal 103.

⁵⁵ Neda Tanaga. *Dinamika Penataan Sub-Regional Proliferasi Senjata Kecil Dan Senjata Ringan Di Afrika Barat Periode 1998-2004*. (Depok: Skripsi S1-FISIP UI, 2006) hal 23

kekerasan dan non kekerasan; sebuah kondisi di mana manusia terbebas dari ancaman terhadap HAM-nya, keamanannya, dan harta bendanya.⁵⁶ Konsep *human security* yang tercantum dalam laporan UNDP tersebut mencakup 7 dimensi *security*, yaitu politik, lingkungan, kesehatan, pribadi, komunitas, ekonomi, dan pangan; sehingga apabila dulu ancaman yang dilihat hanya yang bersifat militer, maka persoalan keamanan lebih komprehensif karena sudah mengakui pula aspek-aspek non-militer lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan hidup dan isu-isu lain seperti demokratisasi dan HAM.

Sebagai akibat perkembangan di atas, muncul fenomena abu-abu (*grey area phenomena*), yakni "ancaman-ancaman terhadap keamanan dan stabilitas nasional yang diakibatkan oleh proses-proses interaksi aktor negara dan non-negara". Ini mengakibatkan munculnya isu-isu keamanan baru yang beragam. Seperti konflik-konflik etnis, kejahatan transnasional (termasuk terorisme, perompakan *maritim piracy*, penyelundupan senjata, narkoba, pencucian uang, penyelundupan manusia dan barang), penyebaran penyakit menular, kerusakan lingkungan bencana alam, asap kebakaran hutan⁵⁷. Masalah-masalah keamanan non-tradisional ini memiliki sifat laten, dinamis dan multidimensional, yang implikasinya tidak hanya terbatas pada suatu negara, tetapi lintas negara⁵⁸.

Ketiga, *respons terhadap ancaman*⁵⁹. Bila sebelumnya isu keamanan bersifat militer perlu direspon secara militer, maka kini isu-isu keamanan baru tersebut harus pula diatasi dengan pendekatan non-militer, seperti pendekatan politis, (dalam kasus lingkungan misalnya dengan mengupayakan perubahan kebijakan), pendekatan ekonomi (contohnya kebijakan untuk menghadapi kemiskinan dan kelaparan), atau pendekatan sosial (misalnya kebijakan dan upaya untuk menyelesaikan konflik komunal *intra-state*). Tetapi bisa saja ancaman keamanan yang baru mengalami sekuritisasi sehingga membutuhkan penanganan dengan cara militeristik⁶⁰. Ada pula pendekatan lain seperti hukum, budaya, dan diplomasi. Diplomasi merupakan

⁵⁶ *Ibid.* Hal 22

⁵⁷ Lianita Prawindarti, *The ASEAN Security Community: Reconciling Traditional And Non-Traditional Issues*. (Italy: Doctoral Thesis Research Paper, 2005) diakses dari http://www.ssi.unitn.it/en/events/download/Lianita_Prawindarti.pdf tanggal 20 September 2007 pukul 18:00 hal 8

⁵⁸ A.K.P Mochtan, "ASEAN dan Agenda Keamanan Nonkonvensional" dalam Bantarto Bandoro, Ananta Gondomoni (Eds) *ASEAN dan Tantangan Satu Asia Tenggara*. 1997 Hal 50

⁵⁹ Banyu Perwita. 2005. *Opcit.* hal 99-100

⁶⁰ Neda Tanaga. 2006. *Opcit.* hal 24

komponen sangat penting dalam menghadapi berbagai persoalan yang kini sudah melewati batas-batas tradisional suatu negara.

Terakhir, *core values of security*⁶¹. Globalisasi sendiri dinilai memunculkan aktor-aktor baru yang mengancam keamanan dan perdamaian, yakni gerakan seperatis, organisasi kejahatan transnasional, dan kelompok-kelompok teroris internasional. Akibatnya, bila keamanan tradisional memfokuskan keamanan pada kedaulatan nasional, dan integritas teritorial; maka pemahaman baru melihat nilai-nilai baru dalam tataran individual maupun global yang perlu dilindungi, misalnya seperti penghormatan terhadap HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap lingkungan hidup dan upaya-upaya memerangi *transnational crime*, baik perdagangan narkoba, *money laundering*, dan terorisme. Perlindungan terhadap nilai-nilai baru ini yang dipandang sebagai titik puncak munculnya redefinisi konsep keamanan dalam tingkat global, sehingga sejak tahun 1990an, salah satu agenda ASEAN ialah berusaha meredefinisikan kerangka kerjasamanya dengan melakukan proses sekuritasi atas isu-isu keamanan non-tradisional baru tersebut.

Perubahan-perubahan dalam konstelasi politik, perekonomian, dan isu-isu baru di panggung internasional dunia setelah Perang Dingin berakhir tahun 1990 mendorong ASEAN untuk mulai mengambil peran yang lebih aktif dalam kerjasama ekonomi, politik, dan keamanannya. Peran aktif ini dimulai terutama setelah KTT ASEAN ke-IV tahun 1992 di Singapura, dimana negara-negara anggota ASEAN membuat terobosan dengan sepakat memasukkan isu keamanan dan politik dalam agenda *AMM* yang ke-25. Pada tahap ini juga diputuskan untuk menyelenggarakan KTT setiap 3 tahun sekali, dimana di antara KTT formal tersebut diadakan KTT informal. Selain itu, sebagai ekses sejak KTT ASEAN sebelumnya di Manila tahun 1987, (dimana kerjasama ekonomi intra-ASEAN mengalami banyak kemajuan⁶²), maka pada KTT ASEAN ke-IV tahun 1992 juga dibentuk Pertemuan Dewan ASEAN *Free Trade Area* (*AFTA Council*), dimana Pada 1 Desember 1993, ASEAN *Free Trade Area* (selanjutnya disebut AFTA) mulai berlaku⁶³. AFTA merupakan cikal bakal prakarsa AEC yakni sebuah gagasan yang berasal dari Singapura dan

⁶¹ Banyu Perwita. 2005 *Opcit*. hal 101

⁶² Ali Alatas. dalam pidato "Towards An ASEAN Security Community". 3 June 2004. *Opcit*. Hal 3

⁶³ Ditjen Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang 2007*. (Jakarta: DEPLU RI, 2007) Hal 4

dimantapkan sebagai tujuan akhir bagi *Roadmap for the Integration of ASEAN* dan visi ASEAN 2020 sesudah KTT ASEAN ke-8 tahun 2002⁶⁴.

Di samping itu, sebagai bagian dari komitmennya menyelesaikan secara damai sengketa di kawasan ASEAN mengeluarkan Deklarasi ASEAN mengenai Laut Cina Selatan pada 22 Juli tahun 1992 di Manila. Permasalahan Laut China Selatan merupakan warisan konflik yang belum terselesaikan dari era Perang Dingin yang terkait masalah kepemilikan dan pengelolaan sumber daya alam di Laut China Selatan. Sengketa ini berkembang menjadi ancaman yang sangat besar bagi keamanan Asia Tenggara maupun solidaritas ASEAN itu sendiri, dan karenanya selalu mendapat perhatian serius dari negara-negara ASEAN. Hal ini disebabkan oleh karena sengketa tersebut melibatkan negara-negara di Asia Tenggara yang bahkan juga anggota ASEAN seperti Malaysia, Filipina, Vietnam, dan Brunei; maupun pihak-pihak dari luar Asia Tenggara seperti China dan Taiwan, serta terkadang melibatkan aksi militer. Fakta menunjukkan bahwa sejak tahun 1974 China telah merebut sebagian kepulauan *Paracels* dari Vietnam Selatan dengan kekuatan militer, membangun pangkalan udara, dan menolak klaim atas wilayah yang sama dari Vietnam, Taiwan, Filipina, Malaysia dan Brunei⁶⁵.

Pengalaman tersebut juga mengakibatkan persoalan kehadiran China dalam arena politik Asia Tenggara berkembang menjadi isu yang lebih mendapat sorotan dalam agenda ASEAN dibandingkan sebelumnya, sejumlah negara anggota ASEAN bahkan memandang China sedang naik sebagai hegemon regional⁶⁶. Persepsi ini disebabkan tindakan asertif China yang memberi pesan bahwa kebijakan luar negeri dan agenda keamanan China cenderung bersifat *irredentis* (ingin memulihkan semua wilayah yang dipercayai pernah merupakan bekas wilayahnya dahulu). Bukti menunjukkan bahwa di satu sisi, yakni perkembangan militer, China telah meningkatkan belanja pertahanan setiap tahunnya sejak 1980⁶⁷ sebagai upaya melakukan kampanye remiliterisasi. Akan tetapi peningkatan belanja tersebut tidak diiringi dengan program akuntabilitas dan transparansi sektor pertahanan yang jelas, yang semakin menyulitkan pihak-pihak dalam mengerti dan memperkirakan

⁶⁴ "Press Statement By The Chairman Of The 8th Asean Summit, The 6th Asean + 3 Summit And The Asean-China Summit" Phnom Penh, Cambodia 4 November, 2002. diakses dari www.aseansec.org/13188.html

⁶⁵ Frank Umbach, "ASEAN and Major Powers: Japan and China – A Changing Balance of Power?" (2001) *Opcit.* hal 174

⁶⁶ *Ibid.* hal 175

⁶⁷ Collins. 1999. *Opcit.* hal 138

kapabilitas serta tujuan strategis China⁶⁸. Sementara di sisi lain, perkembangan diplomatic China jelas menunjukkan bahwa Asia Tenggara termasuk dalam “*sphere of influence*” China⁶⁹. Sejak 1990an China sering menawarkan kerjasama bilateral dengan sejumlah negara anggota ASEAN dalam pengolahan sumber daya alam bersama, meskipun hingga kini belum satu anggota pun yang menerima proposal China tersebut. Sejumlah pengamat yakin bahwa China memang berharap menstimulasi divisi di antara negara-negara ASEAN⁷⁰ dan penanguhan oleh negara-negara ASEAN terhadap proposal bilateral China disebabkan karena negara-negara anggota ASEAN khawatir persetujuan antara salah satu anggota dapat menimbulkan divisi internal di ASEAN dan merusak persatuan mereka⁷¹.

Suatu bukti lain ialah fakta bahwa China dihadapkan dengan pesatnya konsumsi domestik karena pertumbuhan ekonominya namun berkurangnya cadangan minyaknya, sehingga sedang dalam tekanan untuk menemukan cadangan-cadangan sumber daya alam baru⁷². Laut China Selatan merupakan tempat bagi sumber-sumber daya alam seperti minyak yang belum tereksplorasi dengan pesat, namun tidak memiliki batasan jelas dan belum ada konsensus masuk negara manakah wilayah tersebut. Perkembangan-perkembangan di atas mendukung persepsi bahwa China muncul sebagai negara yang dihadapkan pada tekanan pesatnya pertumbuhan perekonomian domestik untuk menemukan cadangan-cadangan sumber daya alam baru; sehingga terdorong untuk mengklaim hampir seluruh wilayah Laut China Selatan yang kaya sumber daya alam, dengan tidak segan-segan menggunakan dukungan serangkaian tindakan politik dan militer⁷³. Sehingga melalui pengalaman ini, negara-negara ASEAN juga telah belajar untuk lebih menguatkan solidaritas dan berhati-hati terhadap langkah politik China. ASEAN menyadari bahwa pendekatan yang ditempuh China baik secara militer maupun diplomatis berbahaya bagi ASEAN. Berbahaya, karena selain berpotensi membagi-bagi persatuan ASEAN juga dapat membuka konflik terbuka di kawasan Asia Tenggara; sehingga bagi ASEAN, melunakan langkah hegemonial China sangat penting. Respons negara-negara

⁶⁸ Jason D. Ellis & Todd M. Koca, *China Rising : New Challenges to the U.S Security Posture*. Dalam *Strategic Forum*, no. 175 October 2000. Hal 1

⁶⁹ Amitav Acharya dan See Seng Tan. (2006) . *Opcit*. hal 50.

⁷⁰ Frank Umbach. (2001) *Opcit* Hal 178-179

⁷¹ Colins, 1999. *Opcit*. Hal 146

⁷² Frank Umbach, “ASEAN and Major Powers: Japan and China – A Changing Balance of Power?” (2001) hal 205 diakses dari www.weltpolitik.net/texte/asien/asean.pdf pada tanggal 22 Juni 2007 pukul 21:00. hal 175.

⁷³ Frank Umbach, 2001. *Opcit*. hal 205

ASEAN terhadap langkah China ini bervariasi. Secara khusus untuk menengahi sengketa teritorial Laut Cina Selatan, Indonesia berperan pro-aktif dengan memprakarsai sejumlah lokakarya di tanah air tahun 1990-1995 yang melibatkan pihak-pihak yang bersengketa tersebut. Sebagai reaksi terhadap sikap asertif China di Laut Cina Selatan, Indonesia beserta sejumlah negara lainnya seperti Filipina, Malaysia, dan Vietnam mengupayakan peningkatan persenjataannya militernya masing-masing⁷⁴. Selain itu, Filipina, Vietnam, Singapura juga berusaha mempertahankan kehadiran kekuatan luar lain yang mampu, khususnya militer A.S, di kawasan sebagai langkah untuk membendung (*containment*) China⁷⁵. Selain membendung potensi hegemon China, ASEAN juga berusaha merangkul China, yakni dengan mencoba melibatkan China dalam jalur-jalur diplomatic ASEAN sebagai usaha *engagement*. Salah satu jalur utama tersebut ialah melalui ARF.

ASEAN Regional Forum merupakan sebuah prakarsa fenomenal yang digagaskan ASEAN di masa pasca Perang Dingin, yang bermula setelah pertemuan pertama pejabat senior ASEAN dengan negara mitra dialognya yang dilakukan pada bulan Mei tahun 1993. Pertemuan ini menghasilkan keputusan untuk menyelenggarakan pertemuan konsultasi setahun sekali, yang kemudian berkembang dengan dibentuknya ARF pada tahun 1994. Prakarsa ini dikembangkan sebagai forum untuk saling tukar pandangan dan informasi bagi negara-negara Asia-Pasifik mengenai permasalahan politik dan keamanan, baik dalam lingkup regional maupun internasional. Anggotanya termasuk semua negara kunci di Asia Pasifik: China, India, Russia, A.S, Jepang, Korea, dan ASEAN. Melalui langkah-langkah *Confidence Building* (CBMs) yang ada di dalamnya, ARF dimaksudkan dapat tercipta kepercayaan (*trust*) dan mengurangi ketidakpastian mengenai tujuan China di Asia Tenggara⁷⁶. Di samping itu, sejumlah pengamat yakin bahwa ARF merupakan upaya ASEAN menyediakan penyeimbang pengganti (*substitute balancers*), yakni India vis-a-vis China andaikata Amerika Serikat mundur dari kawasan Asia Tenggara⁷⁷. Fakta bahwa ARF melibatkan negara-negara se-Asia Pasifik menunjukkan bahwa dalam perkembangan pasca Perang Dingin, Asia Tenggara bukanlah satu-satunya fokus perhatian ASEAN.

⁷⁴ Collins. *Opcit.* Hal 152-154

⁷⁵ Colins, 1999. *Opcit.* hal 157

⁷⁶ Frank Umbach, (2001) *Opcit.* hal 158

⁷⁷ Collins. *Opcit.* Hal 157

Sebagai bagian dari kawasan Asia Pasifik yang sangat dinamis, ASEAN menyadari kebutuhan keamanan mereka terkait juga dengan perkembangan di Asia Pasifik secara keseluruhan maupun di Asia Timur, yang membutuhkan pendekatan yang bersifat multilateral. Fenomena-fenomena seperti naiknya China sebagai kekuatan militer dan ekonomi, persoalan di Laut China Selatan, rivalitas ekonomi dan hubungan segi empat antara China, Jepang, A.S, dan Rusia, serta ancaman nuklir di Semenanjung Korea merupakan beberapa faktor yang berpengaruh besar terhadap keamanan kawasan negara-negara ASEAN paska Perang Dingin. Jelas bahwa fenomena-fenomena ini ikut menunjukkan bahwa dalam situasi pasca Perang Dingin, dimana aliansi bilateral semata dirasakan tidak cocok, sehingga dibutuhkan sebuah institusi yang bersifat multilateral untuk meliputi kawasan Asia Timur⁷⁸. ARF merupakan sebuah prakarsa yang bersifat multilateral untuk mengantisipasi dan mengelola perubahan lingkungan politik-keamanan global⁷⁹, dimana sifat multilateral institusi tersebut dimaksudkan untuk melengkapi dan “membuat aliansi-aliansi bilateral lebih mudah diterima di kawasan”⁸⁰. Melalui ARF, ASEAN berupaya menuju iklim keamanan yang lebih kooperatif, terutama karena tujuan yang hendak dicapai adalah memfasilitasi pembangunan rasa saling percaya (*confidence building measures*) melalui transparansi dan mencegah kemungkinan timbulnya ketegangan maupun konflik di kawasan Asia Pasifik, termasuk mendorong *preventive diplomacy*. Pada akhirnya, ARF juga diharapkan dapat mendorong *conflict resolution mechanisms*⁸¹.

Kontribusi ASEAN terhadap perdamaian, stabilitas, dan keamanan kawasan juga terjadi melalui sebuah upaya terobosan untuk mencegah proliferasi senjata nuklir di kawasan, yakni dengan adanya penandatanganan Perjanjian SEANWFZ pada 15 Desember tahun 1995. Traktat ini mulai berlaku pada tanggal 27 Maret 1997 setelah diratifikasi oleh semua negara anggota. Pembentukan SEANWFZ adalah sebuah tonggak sejarah yang menunjukkan upaya konkrit negara-negara di Asia Tenggara untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas kawasan baik regional maupun global,

⁷⁸ Jusuf Wanandi, “ASEAN’s Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security”. 2006. *Opcit.* Hal 28

⁷⁹ DR R.M Marty Natalegawa, “Strategi Indonesia dalam Mewujudkan ASEAN Security Community”. 2004. *Opcit.* Hal 2.

⁸⁰ Jusuf Wanandi, “ASEAN’s Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security”. 2006. *Opcit.*

⁸¹ *Ibid.*

dan dalam rangka turut serta mendukung upaya tercapainya suatu pelucutan dan pelarangan senjata nuklir secara umum dan menyeluruh.

Kemajuan lain yang dicapai ASEAN di era pasca Perang Dingin adalah berhasil meluaskan keanggotaannya. Terjadinya normalisasi iklim politik di Kamboja tahun 1993 membuka jalan bagi ASEAN untuk dapat meluaskan keanggotaannya kepada keempat negara di Indochina, yang pada era Perang Dingin belum memungkinkan⁸². Pada 28 Juli 1995, Vietnam bergabung dengan ASEAN. Pada 23 Juli 1997, Laos dan Myanmar bergabung. Pada 30 April 1999, Kamboja akhirnya bergabung sebagai anggota ke-10 ASEAN. Perluasan keanggotaan ASEAN membawa beberapa dampak positif maupun negatif. Dampak-dampak positif tersebut adalah: (i) meletakkan sebuah dasar bagi sebuah sub-kawasan yang kohesif, dan kooperatif yang tidak hanya untuk mempromosikan perdamaian dan keamanan bagi seluruh kawasan, tetapi juga menciptakan Asia Tenggara yang kuat dan bersatu, yang dapat mempengaruhi perkembangan di kawasan sekaligus mengimbangi pengaruh kekuatan besar di masa depan⁸³, (ii) integrasi anggota-anggota baru merupakan cara untuk mengatasi kecurigaan mendalam dan perilaku konflik antara anggota-anggota lama dan antara anggota-anggota baru, (iii) melalui ekspansi, maka pendekatan *conflict management* ASEAN dapat disebar untuk digunakan pada kawasan Asia Tenggara yang lebih luas⁸⁴.

Sedangkan di sisi lain, perluasan membawa juga sejumlah persoalan yaitu: (i) persoalan sulitnya membentuk kohesi dan persatuan dengan adanya negara-negara baru yang berbeda dalam pengalaman, sistem politik, dan tingkat perkembangan ekonomi⁸⁵. ASEAN dihadapkan pada tantangan untuk menyeimbangkan kesenjangan pembangunan antara anggota baru dengan anggota lama di bidang ekonomi, sosial-

⁸² Negara-negara CLMV dulunya tidak diundang masuk dalam ASEAN karena khawatir ASEAN-6 terhadap iklim politik yang tidak stabil serta ancaman subversi komunisme. lihat M.C Abad, Jr. "The Association of Southeast Asian Nations: Challenges and Responses" (abridged version) dalam Sharon Siddique and Sree Kumar (Comp). *2nd ASEAN Reader*. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003) Hal 33-36

⁸³ Wanandi, "ASEAN's Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security". 2004. *Opcit.* hal 29.

⁸⁴ Ramses Amer, "Conflict Management and Constructive Engagement in ASEAN's Expansion" *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5 Oct 1999 : *New Regionalisms in the New Millenium pp. 1031-1048*. diakses dari <http://links.jstor.org/sici?sici=0143-6597%28199910%2920%3A5%3C1031%3ACMACEI%3E2.0.CO%3B2-K> pada tanggal 20 Mei 2008 pukul 16:00 hal 1044

⁸⁵ *Ibid.* hal 30

budaya, dan politik⁸⁶; (ii) dalam bidang politik-keamanan, tantangan muncul yaitu bagaimana mengadaptasikan integrasi anggota baru ke dalam mekanisme pengelolaan konflik ASEAN yang sudah ada di antara anggota lamanya, dan membiasakan mereka dengan *modus operandi* ASEAN⁸⁷. Padahal fakta menunjukkan bahwa di antara negara tetangga pernah seringkali terjadi konflik, ketegangan disertai kekerasan. Thailand misalnya sering berkonflik dengan Burma, Laos, dan Kamboja. Ini merupakan ujian berat dalam menguji prinsip-prinsip ASEAN⁸⁸; (iii) Persoalan yang lain adalah seiring dengan perluasan keanggotaan kepada Vietnam, Laos, Myanmar, dan Kamboja, meningkat pula permasalahan kejahatan transnasional intra ASEAN yang disebabkan oleh aktifitas antara lain perdagangan narkoba dari negara-negara tersebut⁸⁹; (iv) Persoalan mengenai krisis kemanusiaan, represi terhadap demokratisasi dan etnis-etnis minoritas di Myanmar juga telah menjadi duri dalam daging bagi ASEAN. Di satu sisi ASEAN mendapat banyak tekanan sebagai organisasi regional yang ikut memiliki tanggung jawab untuk mendesak Myanmar mempromosikan sejumlah perubahan kebijakan domestik yang positif di dalam negeri⁹⁰. Tetapi di sisi lain ASEAN juga harus mempertahankan prinsip non-intervensi dan menjaga kohesifitas ASEAN.

Dalam perkembangan selanjutnya, persoalan-persoalan oleh sebab perluasan keanggotaan ini juga ikut berpengaruh terhadap perkembangan praktik kerjasama politik dan keamanan dalam ASEAN, salah satunya adalah bagaimana mempertahankan perluasan ASEAN namun sekaligus menjaga kohesifitasnya dalam konteks persoalan Myanmar. Persoalan Myanmar memunculkan desakan untuk meninggalkan sejumlah prinsip ASEAN yang dirasakan menghambat kerjasama yang lebih efektif. Hal ini dapat terlihat misalnya pada tahun 1998 Thailand menawarkan pendekatan "*flexible engagement*" untuk mengatasi tanggapan negatif dunia mengenai permasalahan domestik Myanmar. Gagasannya adalah supaya negara anggota ASEAN berkonsultasi dalam urusan internal negara lain selama urusan tersebut berdampak negatif terhadap anggota lain atau kawasan. Langkah ini bukan

⁸⁶ DR R.M Marty Natalegawa, *Strategi Indonesia dalam Mewujudkan ASEAN Security Community*. *Opcit.* Hal 2

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Anthony L. Smith, "ASEAN'S Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages" dalam *Contemporary Southeast Asia; Dec 2004; 26, 3; ABI/INFORM Global* hal 420

⁸⁹ Myanmar dan Laos merupakan negara penghasil pertama dan ketiga opium di dunia. Lihat Prawindarti. 2005. *Opcit.* Hal 10

⁹⁰ "Myanmar: Sanctions, Engagement Or Another Way Forward?" *ICG Asia Report No.78.* (Yangon/Brussels, 26 April 2004) hal ii

hanya menantang cara-cara informal dan berdasar konsensus, tetapi juga menantang interpretasi prinsip non-interferensi yang dijaga ketat oleh ASEAN selama ini⁹¹. Sebagian pengamat ASEAN menilai bahwa praktik *ASEAN Way*, khususnya prinsip *non-intervention* harus diubah karena menghalangi ASEAN menjadi lebih relevan di bidang kerjasama politik-keamanan di masa depan⁹².

Di samping persoalan Myanmar dan perubahan sejumlah prinsip ASEAN, muncul desakan bagi ASEAN untuk berkembang untuk dapat menghadapi merebaknya isu-isu keamanan non tradisional. Sejak tahun 1996 ASEAN telah mulai mengikut-sertakan beberapa masalah isu keamanan non-tradisional ke dalam agenda pertemuan tingkat SOM⁹³. Ini merupakan kemajuan dimana sejak tahun 1990an, dimana ASEAN berusaha meredefinisikan kerangka kerjasamanya dengan melakukan proses sekuritasi atas isu-isu keamanan baru seperti *maritimpiracy*, perdagangan manusia dan narkoba, penyebaran penyakit menular tingkat tinggi, dan kerusakan lingkungan. Akan tetapi terdapat sejumlah masalah yang menghalangi ASEAN untuk berbuat lebih tindakan konkrit secara multilateral. Menurut Ralf Emmers, masalah-masalah tersebut antara lain adalah:⁹⁴

(i) Kaitan antara instabilitas domestik dan kejahatan transnasional, dimana kebanyakan negara di Asia Tenggara menghadapi kemiskinan dan kesenjangan ekonomi yang menghalangi kapabilitas ASEAN untuk mengatasi kejahatan transnasional.

(ii) Khusus mengenai perdagangan narkoba, penghalang terbesar datang dari fakta bahwa anggota ASEAN termasuk Myanmar dan Laos, yang merupakan produsen kunci narkoba, serta Thailand dan Filipina, yang utamanya merupakan konsumen narkoba.

(iii) Tingkat kecurigaan dan persaingan (meski tak sehebat dulu) yang masih terdapat di antara negara-negara anggota. Meski hampir tidak ada kemungkinan perang antar negara, tetapi banyak ketegangan "klasik" menyangkut masalah transnasional. Misalnya antara Indonesia dan Malaysia atas isu tenaga kerja ilegal; antara Indonesia dan Singapura atas kebakaran hutan; atau antara Thailand dan Malaysia mengenai instabilitas perbatasan.

⁹¹ Prawindarti. 2005. *Opcit.* Hal 9.

⁹² Jusuf Wanandi, "ASEAN's Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security", 2004. *Opcit.* hal 29, 31

⁹³ A.K.P Mochtan, "ASEAN dan Agenda Keamanan Nonkonvensional" dalam Bantarto Bandoro, Ananta Gondomoni (Eds) *ASEAN dan Tantangan Satu Asia Tenggara*. 1997 hal 52

⁹⁴ Prawindarti. 2005. *Opcit.* hal 10

(iv) Usaha ASEAN untuk menangani kejahatan transnasional juga dihalangi oleh keadaan rawan kawasan Asia Tenggara akibat memburuknya situasi ekonomi semasa krisis Asia.

(v) Perbedaan sistem hukum domestik dan norma-norma antara negara-negara ASEAN. Sehingga negara-negara ASEAN kerap sulit menyelesaikan kasus-kasus kejahatan transnasional yang sudah berada di luar yurisdiksi hukum mereka.

Meski demikian, ASEAN memiliki potensi lebih baik untuk menangani isu keamanan non tradisional dibanding isu tradisional. Hal ini karena banyaknya batasan yang dimiliki ASEAN dalam menangani masalah keamanan tradisional, seperti norma-norma ASEAN. Dari penjabaran di atas, terlihat bahwa dalam masa awal paska Perang Dingin, ASEAN senantiasa berkontribusi secara efektif terhadap keamanan, stabilitas dan perdamaian kawasan melalui fleksibilitas dan kesediaannya untuk berkembang seiring munculnya tantangan-tantangan baru. Kontribusi ASEAN terhadap keamanan dan stabilitas regional telah memberi peningkatan besar bagi perkembangan ekonomi dalam setiap negara anggotanya, antara lain yaitu: menyediakan lingkungan aman bagi investasi asing, pertumbuhan ekonomi yang sukses di satu negara anggota menjadi insentif bagi anggota lain untuk maju menyusul dalam pertumbuhan ekonomi juga, selain juga mempermudah diterimannya model perekonomian yang lebih terbuka dan deregulasi, dan terakhir adalah kesuksesan kawasan dalam bidang ekonomi juga memberikan dukungan moral, tingkat kepercayaan diri dan rasa saling percaya (*confidence* dan *trust*) untuk mengejar pembangunan mereka⁹⁵. Bercermin dari pengalaman ini, dalam perkembangan selanjutnya, setelah tahun 1996 ASEAN memprakarsai hal yang cukup fenomenal yakni memutuskan untuk berintegrasi dalam sebuah komunitas negara-negara Asia Tenggara.

2.3 Proses Pembentukan Komunitas ASEAN dan Perkembangannya

Tahun 1997 merupakan awal sejumlah perubahan signifikan di dalam negara-negara anggota ASEAN. Globalisasi membawa gelombang krisis finansial dan ekonomi ke Asia, dan memukul hebat perekonomian negara-negara Asia Tenggara. Krisis finansial tahun 1997 mengungkap betapa terbatasnya negara anggota ASEAN dalam menghadapi *financial contagion*. Reaksi sebagian negara anggota secara

⁹⁵ Jusuf Wanandi, "ASEAN's Past and the Challenges Ahead : Aspects of Politics and Security", 2004. *Op cit.* Hal 28-29

individu terhadap krisis ekonomi adalah membuka perekonomian dan meningkatkan kerjasama ekonomi. Negara-negara anggota semakin menyadari bahwa mereka tidak dapat menyesuaikan diri kepada tekanan eksternal ini dengan sendiri-sendiri, sebagai akibatnya, para pemimpin makin berkomitmen terhadap perdagangan bebas dan investasi lintas batas⁹⁶. Krisis finansial juga telah memunculkan "mispersepsi" bahwa ASEAN sudah tidak relevan karena tidak dapat berbuat apa-apa untuk menangani krisis. Bersamaan dengan itu, dampak lain yang dibawa oleh karena krisis, adalah terjadinya sejumlah perubahan fundamental ekonomi dan political di beberapa negara kunci, seperti di Indonesia.. Krisis politik yang mengiringi krisis finansial melahirkan dorongan kebangkitan demokrasi di sejumlah negara. Pemerintahan sejumlah negara kunci ASEAN yang sebelumnya bersifat "*soft –authoritarian*", tumbang seiring menguatnya demokrasi di Thailand, dan Indonesia.

Di Indonesia, terjadi peristiwa kejatuhan presiden Soeharto pada tahun 1998, dan diisinya pemerintahan oleh koalisi partai-partai politik. Belum lagi kejatuhan banyak bank maupun perusahaan dalam negeri, yang membuat Indonesia harus menyaksikan pengalaman yang menyakitkan seperti ancaman disintegritas bangsa serta peran militer dalam politik. Peristiwa penting yang terjadi di Indonesia akibat tumbuhnya demokrasi, yakni diantaranya presiden Megawati sebagai pemimpin Indonesia pada tahun 2003, dengan kebijakan luar negeri yang lebih berorientasi pada kawasan, terutama ASEAN.

Salah satu dampak krisis tahun 1997 adalah pada akhirnya ASEAN menyadari perlunya meningkatkan kekompakan, kohesivitas, dan efektivitas kerjasama menghadapi tantangan-tantangan baru, baik eksternal maupun internal. Untuk itu, negara-negara ASEAN telah memulai dengan Visi ASEAN 2020 yang diluncurkan pada KTT Informal ke-2 ASEAN di Kuala Lumpur tanggal 15 Desember tahun 1997, yang pada pokoknya mengarahkan ASEAN menuju integrasi dalam komunitas antara-negara dalam jangka panjang. yang terbuka, damai, stabil dan sejahtera, saling peduli, diikat bersama dalam kemitraan yang dinamis di tahun 2020. Kesepakatan tentang ASEAN VISION 2020 menyebutkan:⁹⁷

'Now, as we approach the 21st century, thirty years after the birth of ASEAN, we gather to chart a vision for ASEAN on the basis of today's realities and prospects in the decades leading to the Year 2020'

⁹⁶ Simon S. C. Tay dan Jesus Estanislao, "The Relevance of ASEAN: Crisis and Change", dalam Tay, Esanislao, and Soesastro (eds) *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2004) Hal 7.

⁹⁷ ASEAN VISION 2020

That vision is of ASEAN as a concert of Southeast Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring societies.

.....

We pledge to our peoples our determination and commitment to bringing this ASEAN Vision for the Year 2020 into reality.

(Sekarang, menjelang kita mendekati abad ke-21, tigapuluh tahun setelah lahirnya ASEAN, kita berkumpul untuk memetakan sebuah visi bagi ASEAN di atas dasar kenyataan hari-hari ini dan prospek-prospek dalam dasawarsa- dasawarsa yang mengarah pada tahun 2020)

(Visi tersebut adalah ASEAN sebagai bangsa-bangsa Asia Tenggara yang bersama-sama berpandangan ke luar, hidup dalam damai, stabilitas dan kemakmuran; terikat bersama dalam kemitraan di dalam pembangunan dinamis dan di dalam komunitas masyarakat yang saling peduli)

.....

(Kami mengikrarkan kepada rakyat kami tekad dan ketetapan janji untuk membawa visi ASEAN untuk tahun 2020 ini agar menjadi kenyataan)

Negara-negara ASEAN kemudian berupaya mewujudkan visi ini dengan menyepakati *Hanoi Plan of Action* (Selanjutnya disebut HPA) pada KTT ASEAN ke-6 tahun 1998 di Hanoi. Kesepakatan HPA merupakan prakarsa pertama dalam serangkaian rencana aksi untuk mencapai visi ASEAN 2020. Kerangka waktu yang ditentukan bagi HPA adalah dari tahun 1999-2004, dimana progres implementasi HPA akan dikaji ulang setiap tiga tahun di dalam KTT-KTT ASEAN. Oleh karena pada masa tersebut, pemulihan situasi ekonomi di kawasan merupakan prioritas dari negara-negara anggota ASEAN, maka kesepakatan HPA lebih banyak mengelaborasi langkah-langkah yang diperlukan dalam bidang kerjasama ekonomi ASEAN untuk mengkonsolidasikan dan menguatkan fundamental ekonomi negara-negara anggota; seperti inisiatif-inisiatif untuk mempercepat pemulihan perekonomian dan dalam menghadapi persoalan dampak sosial dari krisis ekonomi dan krisis finansial. Selain itu, HPA juga mengikutsertakan usaha untuk menguatkan institusi untuk menjaga perdamaian dan stabilitas di kawasan, termasuk langkah-langkah untuk mengatasi kekhawatiran para anggota baru⁹⁸.

Dalam perkembangan situasi keamanan Asia Tenggara selanjutnya, ASEAN menghadapi dampak instabilitas domestik di Indonesia akibat krisis Timor Timur. Pada tahun 1999, konflik antara milisi pro integrasi Indonesia dan pro kemerdekaan Timor Timur mencapai puncaknya, sehingga memprovokasi penyelesaian secara tuntas dari pemerintahan Presiden B.J Habibie ketika itu dengan mengeluarkan

⁹⁸ Simon S. C. Tay dan Jesus Estanislao, "The Relevance of ASEAN: Crisis and Change", dalam Tay, Esanislao, and Soesastro (eds) *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2004) hal 3-4. dan Hanoi Plan of Action.

kebijakan untuk mengadakan referendum. Presiden Habibie sempat meminta keterlibatan negara-negara ASEAN untuk mengirimkan pasukannya di bawah bendera ASEAN untuk ikut mengamankan situasi, dengan pertimbangan hal tersebut akan lebih baik ketimbang memberikan akses bagi pasukan asing di luar ASEAN masuk ke tanah air. Namun rencana Habibie tidak berhasil karena ASEAN pada waktu itu tidak memiliki mekanisme yang sesuai untuk permintaan itu, sehingga akhirnya pasukan Australia dan Malaysia di bawah bendera PBB yang masuk ke Timor Timur⁹⁹. Meskipun pada akhirnya ASEAN harus menerima kenyataan bahwa Timor-Timur merdeka dari Indonesia, tetapi pada saat yang sama peristiwa ini semakin mengingatkan ASEAN bahwa ketidakmampuan suatu organisasi regional dalam mengatasi permasalahan di kawasan, (konflik internal misalnya), berpotensi menyebabkan masuknya campur tangan kekuatan asing antara lain berupa *humanitarian intervention*.

Pasca tahun 1997 perkembangan kerjasama ASEAN telah tumbuh semakin pesat, sehingga pada KTT Informal ke-4 tahun 2000 di Singapura diputuskan bahwa KTT formal diadakan setiap tahun dengan meniadakan KTT informal. Selain itu, ASEAN juga menyadari pentingnya keterlibatan masyarakat dan akademik secara aktif bagi relevansi ASEAN di masa depan. Hal ini mendorong adanya respons dari kalangan *think tank* yang membentuk *ASEAN Institute for Strategic and International Studies* (selanjutnya disebut ASEAN-ISIS) untuk mewadahi semua *think tank* di negara-negara ASEAN. Pada tahun 2000 ASEAN-ISIS kemudian membantu mengadakan *ASEAN People's Assembly* yang pertama, yang mengundang lebih dari 300 aktivis dari organisasi komunitas maupun LSM lokal. Ini dimaksudkan agar organisasi-organisasi kemasyarakatan dapat membagi pandangan mereka dengan proses resmi ASEAN. Langkah-langkah ini merupakan perubahan signifikan bagi ASEAN, yang secara tradisional hampir selalu berpusat secara eksklusif kepada elite politisi dan birokrat¹⁰⁰.

Perkembangan ASEAN tidak lepas dari perkembangan di tataran global, khususnya pasca pergantian milenium tahun 2001. Dalam perkembangan selanjutnya, kerjasama ASEAN banyak dipengaruhi oleh dampak serangan teroris ke gedung WTC di New York, Amerika Serikat pada 9 September tahun 2001. Setelah serangan teroris 9/11, ASEAN semakin menyadari betapa seriusnya isu-isu keamanan non-

⁹⁹ Hasil wawancara dengan Direktur Eksekutif CSIS, Bapak Rizal Sukma, tanggal 16 Juli 2008.

¹⁰⁰ *Ibid.* hal 12

tradisional terutama kejahatan transnasional yang berupa terorisme. Buktinya adalah fenomena terorisme global dipandang memiliki keterkaitan dengan sumber instabilitas, seperti Al-Qaeda dan ketidakamanan lokal / regional yang mulai muncul dari aktifitas segelintir golongan ekstrimis regional. ASEAN juga memandang bahwa terorisme internasional tidak dapat diatasi tanpa secara efektif mengatasi segala bentuk kejahatan transnasional lainnya¹⁰¹; sehingga isu yang menjadi perhatian ASEAN bukan hanya terorisme, tetapi juga penyelundupan manusia, imigrasi illegal, pencucian uang, penyelundupan senjata, perdagangan narkotika, bahkan *cyber crime*. Peningkatan perhatian ASEAN pada isu-isu ini menunjukkan bahwa serangan 9/11 telah membawa kembali isu kejahatan transnasional, bersama-sama dengan terorisme ke dalam agenda utama ASEAN sebagai suatu ancaman yang sangat serius.

Serangan 9/11 tidak hanya memperingatkan dunia akan bahaya terorisme itu sendiri, melainkan juga telah mengakibatkan A.S di bawah pemerintahan George W. Bush melancarkan kampanye perang global melawan terorisme pada tahun 2001. Dampak dari kampanye perang global melawan terorisme ini adalah para pemimpin ASEAN menyadari bahwa ketidakmampuan suatu organisasi regional dalam mengatasi permasalahan di kawasan, (terorisme misalnya), dapat menyebabkan masuknya campur tangan kekuatan di luar kawasan, berupa *pre-emptive strike*, seperti yang terjadi di Afghanistan oleh pasukan A.S (2001) dan di Irak, juga oleh pasukan A.S (2003). Pengalaman tersebut mengangkat terorisme sebagai tantangan langsung terhadap stabilitas kawasan. Akan tetapi, respons yang kemudian muncul dari negara-negara Asia Tenggara terhadap perang global A.S melawan terorisme mencerminkan "kegamangan" yang dialami negara-negara anggota ASEAN. Ini terlihat antara lain dari dua hal yaitu pertama, negara-negara anggota ASEAN mengalami kesulitan dalam upaya merumuskan format kebijakan bersama untuk memerangi ancaman teroris di kawasannya. Hal ini disebabkan negara-negara anggota ASEAN sebelumnya tidak pernah memiliki definisi bersama tentang masalah terorisme.

Kedua, peristiwa ini menyeret sejumlah negara ASEAN ke dalam permasalahan domestik yang cukup pelik. Tudingan Amerika Serikat mengenai meluasnya sel-sel AL-Qaeda dengan memanfaatkan perjuangan kelompok-kelompok Muslim di kawasan Asia Tenggara memancing respons dan persepsi yang beragam dari negara-negara Asia Tenggara. Bagi negara-negara ASEAN, dikaitkannya

¹⁰¹ N. Hassan Wirajuda. *Remarks by H.E Dr. N. Hassan Wirajuda. At an ASEAN Day with the Media.* Jakarta, 5 Agustus 2002. Hal 4

masalah terorisme dengan aksi kelompok muslim radikal di satu sisi sebenarnya membawa keuntungan, karena sebelum peristiwa 11 September 2001, ASEAN juga telah memulai pembahasan tentang langkah-langkah bersama dalam mengantisipasi perluasan aksi kelompok tersebut, sehingga momentum ini membantu upaya perlawanan negara-negara ASEAN. Namun di sisi lain, terutama bagi negara-negara ASEAN yang berpenduduk mayoritas muslim, isu tersebut menimbulkan sensitivitas¹⁰². Tekanan pemerintah A.S pada negara-negara anggota ASEAN untuk memberantas terorisme dapat mengarah pada radikalisasi populasi muslim di sejumlah negara; sehingga malah menghalangi kemampuan pemerintah negara-negara anggota ASEAN tersebut yang pada akhirnya memberi kesempatan dimana terorisme dapat tumbuh¹⁰³.

Makna lain yang penting dari peristiwa serangan 9/11 dan perang global melawan terorisme adalah itu juga menyebabkan perubahan dalam kerangka kerjasama keamanan ASEAN. Peristiwa tersebut telah menandai saat dimana ASEAN mulai lebih berupaya menjembatani perbedaan mereka dalam menilai keamanan, terutama menyangkut isu-isu keamanan non-tradisional. Dalam menghadapi isu-isu keamanan non-tradisional khususnya berupa terorisme, ASEAN tidak hanya mengeluarkan deklarasi bersama mengenai terorisme, tetapi mulai bergerak menuju kerangka kerjasama keamanan yang lebih luas, dengan menggabungkan aspek *human security* ke dalam pertimbangan keamanan tradisional mereka. Fakta menunjukkan bahwa para pemimpin ASEAN juga menyadari bahwa dampak tidak langsung dari perang melawan terorisme dapat saja mengalihkan perhatian dan upaya pemerintah dari ancaman keamanan non-tradisional lainnya. Oleh karena itu, aspek non-tradisional termasuk *human security* mulai digabungkan agar negara-negara anggota maupun ASEAN sendiri dapat merespons ancaman-ancaman keamanan tersebut dengan lebih dinamis¹⁰⁴.

Tantangan-tantangan baru yang dihadapi ASEAN mendorong para pemimpin ASEAN untuk lebih menjadikan ASEAN sebagai suatu organisasi yang lebih dinamis, *inward-looking*, dan solid, yang mampu menyelesaikan sendiri masalah-masalah regional yang timbul. Hal ini juga tidak terlepas dari akibat lain pergantian

¹⁰² Nurani Chandrawati. "Kebijakan Negara-negara ASEAN dalam Mengantisipasi Perluasan Jaringan Terorisme Internasional (khususnya Kelompok Al-Qaeda) di Kawasan Asia Tenggara". Dalam *GLOBAL, VOL 5 NO.2 2 MEI 2003*.

¹⁰³ Prawindarti. *Opcit.* Hal 11

¹⁰⁴ Prawindarti. 2005. *Opcit.* Hal 11

kepemimpinan di negara anggota lama ASEAN, yang menyebabkan hubungan batin yang dekat antar pemimpin tak lagi krusial bagi kerjasama ASEAN seperti masa-masa sebelumnya. Hal ini menandai persoalan kapasitas institusional di dalam ASEAN. Banyak prinsip dan cara-cara lama ASEAN yang menjadi tak lagi relevan, misalnya sistem kerjasama berdasar hubungan personal, non-legal dan informal. Padahal selama ini kedekatan tersebut merupakan motor penggerak bagi kerjasama ASEAN, terutama dalam mengelola potensi konflik yang mungkin terjadi. Oleh sebab itu, untuk lebih siap mengantisipasi tantangan-tantangan baru ke depan, khususnya yang berpotensi menimbulkan konflik, diperlukan peningkatan kapasitas institusional ASEAN. Terkait hal ini, Indonesia menilai ASEAN telah mencapai derajat kedewasaan (*degree of maturity*) dimana ASEAN tidak lagi harus menyembunyikan masalah yang terjadi di kawasan (*sweep under the carpet*), tetapi perlu mencari penyelesaiannya secara terbuka melalui mekanisme yang dimiliki ASEAN. Dari penjabaran di atas bisa dikatakan bahwa kedua terorisme dan persoalan kapasitas institusional ini merupakan titik tolak ASEAN mulai bergerak menuju kerangka kerjasama dalam keamanan yang lebih tinggi dan luas.

Dalam perkembangan kerangka kerja ASEAN selanjutnya, kesepuluh negara anggota sepakat bahwa ASEAN perlu melakukan tindakan bersama dalam memerangi terorisme. Antara lain melalui deklarasi bersama pada KTT ASEAN ke VII tahun 2001, pertemuan Tingkat Menteri di Malaysia tahun 2002, deklarasi KTT ASEAN ke VIII tahun 2002, pendirian ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime¹⁰⁵.

Pada awal dasawarsa 2000an, ASEAN menyadari bahwa iklim yang kondusif bagi pembangunan ekonomi sebagaimana yang dinikmati negara-negara anggota ASEAN sampai dengan sebelum masa krisis finansial 1997, hanya dapat dicapai melalui iklim politik dan keamanan yang stabil. Selama 30 tahun lebih kerjasama ASEAN telah berhasil berkontribusi menjaga iklim ini. Bahkan pada tahun 2000, tercatat bahwa ASEAN telah menyelesaikan semua isu dan ancaman politik terhadap kawasan, melalui cara-cara damai, tanpa harus pernah menggunakan cara-cara militer¹⁰⁶. Maka untuk mempertahankan relevansinya bagi rakyatnya, dan memampukan ASEAN mengendalikan tantangan-tantangan politik-keamanan baik yang berupa tradisional maupun non-tradisional dari dalam kawasan maupun dari luar wilayah

¹⁰⁵ Nurani Chandrawati. "Kebijakan Negara-negara ASEAN dalam Mengantisipasi Perluasan Jaringan Terorisme Internasional (khususnya Kelompok Al-Qaeda) di Kawasan Asia Tenggara". 2003. *Opcit.*

¹⁰⁶ Solidum, 2003. *Opcit.* hal 202.

Asia Tenggara, ASEAN harus menata hubungannya di dalam¹⁰⁷. ASEAN perlu meningkatkan kekompakan, kohesivitas, dan efektivitas kerjasama menghadapi tantangan-tantangan baru, baik eksternal maupun internal. Upaya ini bukan saja memerlukan sejumlah perubahan fundamental tetapi juga peningkatan derajat kepercayaan dan kenyamanan di antara negara anggota. Sebab luasnya spectrum rezim politik di antara negara-negara anggota harus diperhitungkan, khususnya dalam mengatasi isu-isu lintas batas. Untuk itu, sebuah prakarsa telah diluncurkan ASEAN untuk lebih mendekatkan integrasi politik, ekonomi, dan social, yang akan menghasilkan sebuah derajat kepercayaan dan kenyamanan yang lebih tinggi di antara negara anggotanya sembari bersama-sama menghadapi berbagai persoalan yang menjadi perhatian bersama¹⁰⁸. Prakarsa tersebut adalah Komunitas ASEAN.

Pada KTT ASEAN ke-9 di Bali, Indonesia pada 8 Oktober tahun 2003, kerjasama ASEAN mulai mengarah kepada tahapan yang lebih integratif dan berwawasan ke depan, yakni dengan disetujuinya pembentukan Komunitas ASEAN (*ASEAN Community 2020*) oleh para pemimpin negara-negara anggota ASEAN melalui Deklarasi ASEAN Concord II (BCII). Tujuan pembentukan Komunitas ASEAN pada dasarnya adalah mempererat integrasi ASEAN dan merupakan sebuah “upaya evolutif ASEAN untuk menyesuaikan cara pandang agar dapat lebih terbuka dalam membahas permasalahan domestik yang berdampak kepada kawasan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip utama ASEAN yaitu saling menghormati (*mutual respect*), tidak mencampuri urusan dalam negeri (*non-interference*), konsensus, dialog dan konsultasi dalam menghadapi perkembangan konstelasi politik internasional¹⁰⁹.

Menurut mantan menteri luar negeri Indonesia, Ali Alatas, kesepakatan untuk mendirikan *ASEAN Community* merupakan respons untuk lebih menguatkan kapasitas kerjasama asosiasi tersebut menghadapi perubahan global, regional, dan domestik. Ali Alatas mengatakan¹¹⁰:

‘the agreement to establish the ASEAN Community was in response to an acutely felt need to further strengthen the association’s capacity for more coherent and integral modes of cooperation, particularly in light of the rapid and fundamental changes on the global and regional scene as well as the new dynamics within each of the ASEAN member countries ‘

¹⁰⁷ Wawancara dengan Bapak Jusuf Wanandi, peneliti CSIS. Tanggal 28 Juli 2008.; DR R.M Marty Natalegawa, *Strategi Indonesia dalam Mewujudkan ASEAN Security Community*. 2004. *Opcit.* Hal 3

¹⁰⁸ N. Hassan Wirajuda. “Towards an ASEAN Community”. Paper yang disampaikan Menteri Luar Negeri Indonesia pada tahun 2004. Hal 4

¹⁰⁹ Ditjen Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang 2007*. *Opcit.* Hal 28

¹¹⁰ Ali Alatas, dalam pidato “Towards An ASEAN Security Community” Address by Mr. Ali Alatas before the Conference organized by the Instituto Diplomatico, Lisbon 3 June 2004. hal 2

(Kesepakatan untuk mendirikan Komunitas Keamanan ASEAN merupakan respons terhadap kebutuhan yang dirasakan mendesak (yakni) memperkuat kapasitas asosiasi demi modus kerjasama yang lebih koheren dan integral, terutama di tengah sorotan perubahan yang cepat dan fundamental di tataran global dan regional, sekaligus juga dinamika-dinamika baru di dalam setiap negara anggota ASEAN)

Untuk itu, kerjasama-kerjasama dalam ASEAN tidak bisa lagi hanya berfokus pada kerjasama ekonomi tetapi juga harus didukung kerjasama lainnya dalam bidang sosial budaya dan keamanan. Maka untuk menjaga keseimbangan tersebut pembentukan ASEAN 2020 didasari pada tiga pilar, yaitu ASC (ASEAN Security Community), AEC (ASEAN Economic Community), dan ASCC (ASEAN Sosial Cultural Community)¹¹¹.

Mengacu kepada Deklarasi BC II, Komunitas Keamanan ASEAN dapat didefinisikan sebagai komunitas dimana setiap negara anggota memandang keamanan mereka saling terkait satu sama lain (*fundamentally linked*) dan terikat oleh lokasi geografis, sebuah visi bersama atau persepsi. Dalam hal ini, negara-negara anggota akan secara eksklusif mengandalkan cara-cara damai dalam menyelesaikan perbedaan intra-regional mereka¹¹².

Di dalam Deklarasi Bali Concord II, dicantumkan¹¹³ :

1. Komunitas Keamanan ASEAN dibayangkan untuk membawa kerjasama politik dan keamanan ASEAN ke tingkat lebih tinggi untuk menjamin semua negara di kawasan hidup damai satu sama lain dan dengan dunia di dalam lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis. Anggota-anggota Komunitas Keamanan ASEAN akan mengandalkan proses damai dalam penyelesaian perbedaan intra-regional dan melihat keamanan mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan diikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif yang sama)

Gagasan Komunitas Keamanan ASEAN ini kemudian dipercayakan kepada Indonesia untuk selanjutnya dirumuskan langkah-langkah perwujudannya. Indonesia pada awal tahun 2004 merampungkan ASC PoA, dimana di dalamnya ASC akan diwujudkan melalui lima komponen pembentuk, yaitu:

(i) *Political development*. Ini adalah kegiatan dimana "Negara-negara anggota ASEAN akan mempromosikan pembangunan politik dalam rangka mendukung visi bersama para pemimpin ASEAN dan nilai-nilai bersama mereka untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi, dan kemakmuran di kawasan". Di dalamnya termasuk penciptaan lingkungan yang adil, demokratis, dan harmonis. Isu-

¹¹¹ *Ibid.* hal ii

¹¹² Ali Alatas, dalam pidato "Towards An ASEAN Security Community" Address by Mr. Ali Alatas before the Conference organized by the Instituto Diplomatico, Lisbon 3 June 2004. hal 4

¹¹³ "Declaration of ASEAN Concord II", diakses dari <http://www.aseansec.org/15160.htm> tanggal 23 Desember 2007 pukul 20:04

isu yang tercakup antara lain memperkuat lembaga-lembaga demokrasi dan partisipasi rakyat; meningkatkan *good governance*, serta mempromosikan hak dan kewajiban asasi manusia.

Dalam rencana aksi komunitas keamanan ASEAN disebutkan :

I. Pembangunan Politik

Salah satu tujuan objektif utama Komunitas Keamanan ASEAN sebagaimana dibayangkan di dalam Kesepakatan Bali II, adalah untuk membawa kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN ke tingkat yang lebih tinggi..

Di dalam upaya menuju objektif ini, Negara-negara anggota ASEAN akan mempromosikan pembangunan politik dalam rangka mendukung visi bersama para pemimpin ASEAN dan nilai-nilai bersama mereka untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kemakmuran di kawasan. Ini merupakan komitmen politik tertinggi yang akan menjadi dasar bagi kerjasama politik ASEAN. Dalam rangka menanggapi lebih baik terhadap dinamika-dinamika baru di dalam Negara-negara anggota ASEAN, ASEAN akan mendorong tumbuhnya nilai-nilai dan prinsip-prinsip sosio-politik bersama. Di dalam konteks ini, Negara-negara anggota ASEAN tidak akan mengampunkan perubahan pemerintahan yang tidak konstitusional maupun yang tidak demokratis, atau penggunaan wilayah mereka bagi segala macam aksi yang merongrong perdamaian, keamanan, dan stabilitas sebuah Negara anggota ASEAN yang lainnya.

Sebuah lingkungan politik yang kondusif akan menjamin berlangsungnya perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan, dimana negara anggota akan mengandalkan secara eksklusif proses-proses damai dalam menyelesaikan perbedaan intra-regional dan memandang keamanan individual mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan terikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif bersama

(ii) *shaping and sharing of norms*. Kegiatan-kegiatan dalam komponen ini akan diarahkan untuk mencapai standar bersama mengenai norma-norma hubungan baik antara negara anggota dan meningkatkan solidaritas, kohesifitas, perasaan kekitaan (*we feeling*). Elemen ini mencakup berbagai instrumen perjanjian di bidang polkam yang telah dikembangkan ASEAN selama ini, termasuk kesepakatan ASEAN mengenai tata-perilaku (*code of conduct*) hubungan antar negara yang berlaku diantara negara-negara ASEAN, yakni penguatan rezim TAC dan penyusunan Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*)..

Dalam rencana aksi komunitas keamanan ASEAN disebutkan :

II. Membentuk dan Bersama-sama Menanggung Norma

Membentuk dan bersama-sama menanggung norma, ditujukan untuk mencapai standar ketaatan yang sama terhadap norma-norma berperilaku baik di antara anggota Komunitas ASEAN; meng-konsolidasikan dan menguatkan persatuan, kohesifitas, dan harmoni (perasaan "kekitaan") ASEAN; dan berkontribusi dalam membangun komunitas demokratis, toleran, partisipatoris, dan transparan di Asia Tenggara

(iii) *Conflict Prevention*. Kegiatan-kegiatan pada elemen ini kegiatan ditujukan untuk meningkatkan kerjasama keamanan negara-negara ASEAN melalui *confidence building measures*, pelaksanaan diplomasi preventif, pencegahan dan peningkatan kerjasama terhadap isu-isu keamanan non-tradisional. Langkah-langkah tersebut

bertujuan menguatkan rasa saling percaya di dalam ASEAN, mengurangi tensi dan mencegah sengketa meningkat antara sesama anggota maupun dengan negara non-ASEAN. Dalam rencana aksi komunitas keamanan ASEAN disebutkan :

III. Pencegahan Konflik

Berdasarkan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam TAC, yang adalah kunci pedoman hubungan antar pemerintah negara-negara dan instrument diplomatik bagi promosi perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan, maka objektif pencegahan konflik adalah :

- (1) Menguatkan kepercayaan di dalam komunitas;*
- (2) Mengurangi tensi dan mencegah munculnya pertikaian antar maupun antara negara-negara anggota serta antar negara anggota dan negara non-ASEAN; dan*
- (3) Mencegah eskalasi pertikaian yang sudah ada.*

Negara anggota ASEAN akan memperdalam kerjasama keamanan dengan menguatkan langkah-langkah membangun kepercayaan; mengupayakan diplomasi preventif; menyelesaikan isu regional luar biasa; sekaligus menguatkan kerjasama dalam isu-isu keamanan non-tradisional)

(iv) *Conflict Resolution*. Komponen *Conflict Resolution* menegaskan pentingnya menyelesaikan masalah yang melibatkan negara anggota ASEAN. Selain itu, komponen tersebut juga pentingnya meneruskan upaya tersebut lewat mekanisme nasional, bilateral, internasional, maupun mekanisme regional dan proses politik dan keamanan dalam menyelesaikan masalah. Elemen ini dimaksudkan untuk mendorong negara-negara ASEAN dapat memilih mekanisme regional dalam menyelesaikan konflik-konflik internalnya, sehingga diharapkan dapat mendukung kepentingan negara yang bersangkutan dan kepentingan kolektif ASEAN. Prinsip dasarnya adalah penggunaan cara-cara damai dan mencegah penggunaan kekerasan¹¹⁴. Langkah-langkahnya antara lain melalui penguatan mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, mengembangkan kerjasama regional untuk pemeliharaan perdamaian nasional, mengembangkan insitusi pendukung. Dalam rencana aksi komunitas keamanan ASEAN disebutkan :

IV. Penyelesaian Konflik

Adalah esensial agar setiap sengketa dan konflik yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN diselesaikan dengan cara damai dan dalam semangat mempromosikan perdamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan. Sambil menggunakan mekanisme nasional, bilateral dan internasional, negara-negara anggota ASEAN akan berupaya untuk menggunakan mekanisme-mekanisme regional yang telah ada dalam penyelesaian masalah dan dan proses-proses dalam area politik dan keamanan serta bekerja menuju modalitas-modalitas inovatif, termasuk pengaturan untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan regional, sehingga dapat menyediakan kepentingan mereka maupun kepentingan kolektif para anggota mengenai perdamaian dan keamanan

(v) *Post-conflict peace building*. Komponen ini menekankan pada usaha penciptaan kondisi yang diperlukan yang mampu mempertahankan perdamaian (kesinambungan perdamaian) di wilayah pasca konflik, dan mencegah terulangnya

¹¹⁴ Makarim Wibisono. 2007. *opcit.* Hal 204

konflik. Ini diharapkan dapat dicapai dengan melibatkan kerjasama keahlian multidisiplin dan institusi ahli. Langkah-langkah untuk mewujudkan ini antara lain mencakup pendirian mekanisme *humanitarian relief assistance*, *reconstruction* dan *rehabilitation*, mobilisasi sumber daya, monitoring dan evaluasi kegiatan pembangunan perdamaian pasca konflik oleh negara-negara sesama anggota ASEAN maupun organisasi internasional lain. Dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN dikatakan:

V. Pembangunan Perdamaian Pasca Konflik

pembangunan perdamaian paska konflik bertujuan menciptakan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk mempertahankan perdamaian di wilayah-wilayah yang dilanda konflik , serta koordinasi atas sejumlah isu-isu yang luas. Kegiatan-kegiatan ASEAN yang berkaitan dengan pembangunan perdamaian paska konflik akan termasuk juga pendirian mekanisme-mekanisme yang patut dan mobilisasi sumber daya alam. Sebagai sebuah keluarga ASEAN , negara-negara anggota perlu menolong satu sama lain dalam upaya-upaya pembangunan perdamaian paska konflik, seperti bantuan kemanusiaan, rekonstruksi dan rehabilitasi

Perkembangan ASEAN ini dapat dilihat sebagai kemajuan signifikan ASEAN dalam mencapai tingkat kohesifitas dan memiliki rasa saling percaya yang cukup tinggi di antara para anggotanya untuk lebih dalam lagi menyentuh kerjasama di bidang-bidang yang sebelumnya dianggap sensitif¹¹⁵, terutama bidang-bidang politik dan keamanan. Tidaklah mengherankan bahwa pilar Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) merupakan pilar yang fundamental dari komitmen ASEAN dalam mewujudkan Komunitas ASEAN sebab pembentukan ASC diharapkan akan memperkuat ketahanan kawasan dan penyelesaian konflik secara damai. Pada gilirannya, stabilitas dan perdamaian akan menjadi modal bagi proses pembangunan ekonomi dan sosial budaya masyarakat ASEAN. Komunitas Keamanan ASEAN yang menjadi sorotan utama skripsi ini sepenuhnya adalah gagasan yang berasal dari Indonesia.

2.4 Komunitas Keamanan ASEAN dan Perkembangannya

Gagasan untuk membentuk ASC tidak lepas dari giliran Indonesia menjadi *chairman ASEAN Standing Committee* atau Ketua Panitia Tetap ASEAN (selanjutnya disebut Pantap ASEAN) yang ke-37 di bulan Juni tahun 2003. Dalam mekanisme kerjasama ASEAN, Pantap merupakan mekanisme koordinasi umum dari semua kegiatan ASEAN. Pantap bertanggung jawab kepada Sidang Tahunan Menlu ASEAN

¹¹⁵ Ditjen Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang 2007*. *Opcit* hal 27.

atau *ASEAN Ministerial Meeting* (selanjutnya disebut AMM), untuk melaksanakan kegiatan diantara dua AMM serta mengawasi seluruh kegiatan dari komite-komite fungsional, hubungan eksternal, termasuk perkembangan kerjasama dan operasional Sekretariat ASEAN. Saat ini, Pantap diketuai oleh Menteri Luar Negeri negara yang terpilih menjadi ketua Pantap tersebut (*chairman standing commite*, dan beranggotakan Sekretaris Jenderal ASEAN dan para Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN. Negara yang mengetuai Pantap juga akan menjadi tuan rumah AMM, dan biasanya juga menjadi tuan rumah KTT ASEAN KTT. Sesuai dengan ketentuan alfabetis dalam bahasa Inggris, Indonesia mendapat giliran sebagai ketua Pantap ASEAN untuk periode tahun 2003-2004, sehingga sekaligus mengemban tanggung jawab sebagai tuan rumah dan negara penyelenggara KTT ASEAN yang ke-9¹¹⁶.

Gagasan untuk membentuk ASC bermula sejak akhir tahun 2002 dari kalangan internal DEPLU, khususnya Menlu RI pada waktu itu yakni Hassan Wirajuda¹¹⁷. Ketika itu, DEPLU tengah membuat persiapan-persiapan dalam rangka menjelang terpilihnya Indonesia menjadi *chairman* ASEAN sekaligus tuan rumah KTT ASEAN ke-9. Dalam rangka persiapan ini Jakarta mempertimbangkan untuk menjadi *host* yang baik dengan tidak hanya menyediakan tempat saja untuk KTT, tetapi ingin dapat memberikan arahan apa yang baik, atau sesuatu yang akan signifikan bagi kerja sama ASEAN¹¹⁸.

Salah satu pertimbangan yang dirasakan DEPLU sehingga merasa perlu mengemukakan sebuah inisiatif adalah setelah terjadinya reformasi, Indonesia sering dikritik sebagai salah penyebab terjadinya suatu stagnasi di ASEAN. Hal ini terutama karena Indonesia terfokus dan terbatas oleh persoalan di dalam negeri tahun 1997-1998. Sehingga banyak orang menganggap bahwa Indonesia tidak lagi aktif di dalam memainkan *leading role* dalam ASEAN. Pada masa ini, kemajuan ASEAN pun menjadi stagnan, tujuan ASEAN menjadi gamang, bahkan relevansi eksistensinya banyak dipertanyakan oleh negara anggota yang lain. Sehingga muncul harapan bahwa Indonesia perlu memberikan perhatian lebih besar kepada ASEAN, menjadi lebih aktif, dan memberikan kontribusi yang positif. Pertimbangan lain adalah Indonesia sendiri juga melihat bahwa ASEAN gamang dan arah perkembangannya dalam dekade-dekade ke depan tidak cukup jelas. Indonesia sudah lama

¹¹⁶ *Ibid.* Hal 19-20.

¹¹⁷ Dari hasil wawancara dengan Kasubdit Hukum dan HAM Ditjen Kerjasama ASEAN Bapak J.S George Lantu, tanggal 9 Juni 2008.

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Direktur Eksekutif CSIS, Bapak Rizal Sukma, tanggal 16 Juli 2008.

memerhatikan hal ini, yang sebenarnya merupakan kelanjutan dari perubahan lingkungan eksternal pasca Perang Dingin, yang diperparah oleh perubahan krisis economic dan di lingkungan yang lebih besar¹¹⁹.

Inisiatif untuk membentuk suatu gagasan yang merupakan cikal bakal ASC ini, merupakan mahakarya (*centerpiece*) dari upaya Jakarta sebagai tuan rumah KTT ASEAN ke-9¹²⁰. Pada awalnya, inisiatif tersebut hanya berupa gagasan yang abstrak. Gagasan ini perlahan mulai mendapat wujudnya, bukan hanya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan DEPLU mengenai peran yang seperti apa yang diinginkan Indonesia pada waktu menyelenggarakan KTT ketika nanti Indonesia menjadi *Chair* ASEAN. Selain itu, wujud gagasan ini juga sangat dipengaruhi oleh kekhawatiran (*concern*) dan pertimbangan Menlu Hassan Wirajuda sendiri mengenai situasi internal dan eksternal ASEAN, yang sampai dengan saat itu yang cukup mengkhawatirkan bagi masa depan organisasi ASEAN. Sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirajuda agaknya merasakan bahwa inilah saatnya Indonesia menyumbangkan pemikiran yang kelak ikut menentukan arah perkembangan organisasi ASEAN. Pada akhir tahun 2002 Wirajuda kemudian mengutarakan harapannya tersebut kepada Sekjen ASEAN Rodolfo Severino, yakni agar *output* yang dihasilkan dalam KTT ASEAN ke-9 dapat berupa sebuah dokumen politis, yang intinya memperbarui prinsip-prinsip yang terdapat dalam Bali Concord I tahun 1976 dan membangun ASEAN di atas prinsip-prinsip yang telah diperbarui tersebut¹²¹.

Bersamaan dengan itu, Menlu Wirajuda juga mengundang setidaknya Rizal Sukma, seorang peneliti dari *think tank* CSIS di Indonesia, ke DEPLU untuk secara informal membahas permasalahan yang dihadapi DEPLU soal ASEAN. DEPLU dan kalangan CSIS lainnya rupanya memiliki perhatian yang serupa mengenai kondisi kegamanan ASEAN. Pada pertemuan perdana ini, menurut Rizal Sukma, Menlu Wirajuda mengemukakan beberapa kekhawatiran (*concern*) yang dimilikinya seputar ASEAN¹²². Kekhawatiran pertama yaitu mengenai ketidakseimbangan antara kerjasama ASEAN dalam ekonomi yang sudah lebih maju daripada kerjasama di bidang politik dan keamanan yang dirasakan masih agak tertinggal. Wirajuda melihat ketertinggalan ini disebabkan ASEAN yang masih terkekang oleh berbagai prinsip-

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.2006. *Opcit.* Hal 355.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Hasil wawancara dengan Direktur Eksekutif CSIS, Bapak Rizal Sukma, tanggal 16 Juli 2008.

prinsip antara lain seperti *non-interference*, *konsensus* dan *national sovereignty*. Padahal dalam era pasca Perang Dingin, perubahan-perubahan lingkungan di kawasan membutuhkan adanya penyesuaian (*adjustment*) dari dalam ASEAN itu sendiri. Sementara itu di sisi lain, Singapura telah terlebih dahulu melontarkan gagasan untuk semakin mengkonsolidasikan kerjasama ekonomi itu melalui gagasan *ASEAN Economic Community*. Gagasan Singapura yang mendapat lampu hijau dari ASEAN setelah KTT ASEAN yang ke-8 tahun 2002 menandakan keinginan untuk semakin memperdalam lagi kerjasama ekonomi ASEAN. Oleh karena itu pada masa ini *concern* Indonesia adalah lebih kepada bagaimana menyeimbangkan antara progress di bidang ekonomi dengan bidang politik serta keamanan.

Kekhawatiran yang kedua adalah dengan perubahan dalam lingkungan internasional, termasuk berubahnya beberapa karakteristik beberapa negara utama di kawasan Asia Tenggara, telah muncul banyak tantangan baru di bidang keamanan non-tradisional. Fenomena demokratisasi di Indonesia, Thailand, Filipina, dan juga permasalahan Myanmar, semakin menekankan pentingnya negara-negara anggota ASEAN meluaskan perhatian terhadap *non-traditional security issues*. Menurut Wirajuda, ASEAN perlu merespons terhadap perkembangan situasi global dan regional ini dengan mempercepat integrasi¹²³, sesuai dengan arah pergerakan ASEAN yang sudah disepakati sejak deklarasi mengenai visi ASEAN 2020 di Kuala Lumpur pada tahun 1997¹²⁴. Visi ini mencita-citakan ASEAN sebagai “suatu kesatuan komunitas negara-negara Asia Tenggara yang terbuka, damai, stabil dan sejahtera, saling peduli, diikat bersama dalam kemitraan yang dinamis di tahun 2020“. Apa yang diinginkan Menlu Wirajuda adalah bagaimana ASEAN dapat berintegrasi dan dikonsolidasikan. Isu konsolidasi ini menjadi *concern* yang cukup besar Wirajuda pada waktu itu.

Buktinya adalah perhatian-perhatian tersebut ditegaskan oleh Menlu Wirajuda melalui pidato paparan lisannya di Jakarta pada bulan Januari tahun 2003 mengenai ‘fokus, sasaran, dan prioritas politik luar negeri Indonesia’ untuk tahun 2003. Khususnya ketika menyambut terpilihnya Indonesia sebagai Pantap ASEAN periode Juni 2003-Juli 2004 dan sekaligus tuan rumah KTT ASEAN ke-9, Menlu Wirajuda mengatakan:

¹²³ Hassan Wirajuda, “Remarks by H.E Dr. N. Hassan Wirajuda: At an ASEAN Day With The Media”. Jakarta, 5 Agustus. 2002. Hal 4

¹²⁴ “ASEAN VISION 2020” diakses dari <http://www.aseansec.org/5408.htm> tanggal 14 September 2007. pukul 19:00

“...Peran kepemimpinan Indonesia akan berdampak signifikan bagi masa depan ASEAN. Dalam hal ini, kita memandang perlu untuk mendorong upaya penyeimbangan kegiatan ASEAN di berbagai bidang kerjasama. Sebagaimana dimaklumi, sejak dicapainya Bali Concord pada KTT pertama ASEAN tahun 1976,... pelaksanaan bentuk-bentuk kerjasama di bidang ekonomi yang cenderung lebih menonjol daripada bidang-bidang lainnya terutama politik, tidak dalam keseimbangan yang tertuang baik dalam Bali Concord maupun Treaty of Amity and Cooperation.” (Wirajuda, 2003: 6)¹²⁵

Selain itu, Severino (2007), juga mencatat bahwa pihak DEPLU memang kemudian berusaha keras sebagai tuan rumah agar KTT ASEAN ke-9 tidak terlalu terfokus untuk banyak membahas soal ekonomi, khususnya *ASEAN Economic Community* yang memang telah maju dalam proses pembahasannya. DEPLU malah mengusahakan sebuah komponen politik-keamanan sebagai salah satu *output* dalam KTT tersebut. Hal ini karena Indonesia berpandangan bahwa proses integrasi ASEAN tidak dapat berlangsung hanya di bidang ekonomi semata¹²⁶, meski ada pula yang mengamati bahwa Jakarta sebetulnya enggan untuk terlalu cepat masuk ke dalam integrasi ekonomi¹²⁷. Salah seorang diplomat Indonesia di kalangan Direktorat Politik Keamanan ASEAN kala itu, Michael Tene, menceritakan tentang pandangan DEPLU kala itu:

“Integrasi di bidang ekonomi hanya akan berhasil jika dikembangkan dibawah suatu iklim atau kerangka politik-keamanan kawasan dimana terdapat derajat kepercayaan (**high degree of trust**) yang tinggi diantara negara-negara ASEAN. Kepercayaan tersebut hanya dapat tercapai melalui **transparency and predictable behaviour** diantara negara anggota. Oleh karena itu Indonesia kemudian mengusulkan konsep ASEAN Security Community (ASC) sebagai wahana untuk mencapai kondisi politik tersebut di atas”¹²⁸

Indonesia menyadari bahwa bukan hanya penekanan pada integrasi ekonomi akan membuat kerjasama ASEAN secara keseluruhan menjadi tidak berimbang (pincang), tetapi juga bahwa integrasi ekonomi memerlukan dasar-dasar (fondasi) politik yang kuat. Penekanan Indonesia mengenai penyeimbangan kegiatan ASEAN di bidang ekonomi dengan bidang politik juga dikaitkan dengan perkembangan regional yang menampakkan mulai tumbuhnya mekanisme-mekanisme pengelolaan perdamaian dan keamanan kawasan. Pada saat itu, Jakarta memandang bahwa upaya-upaya ASEAN membentuk suatu *code of good conducts* dan upaya *shaping and*

¹²⁵ N. Hassan Wirajuda, “Refleksi 2002 dan Proyeksi 2003” paparan lisan Menlu RI DR. N Hassan Wirajuda yang disampaikan pada pertemuan *Jumpa Pers dengan DEPLU* di Jakarta, pada tanggal 8 Januari 2003.

¹²⁶ Hasil wawancara dengan First Secretary for Political Affairs, Embassy for The Republic of Indonesia, Bapak Robert M. Michael Tene. 23 Juni 2008

¹²⁷ Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. *Opcit.* hal 355.

¹²⁸ Hasil wawancara dengan First Secretary for Political Affairs, Embassy for The Republic of Indonesia, Bapak Robert M. Michael Tene. 23 Juni 2008

sharing of norms yang dapat meredam potensi konflik antar negara, akan lebih bernilai dibandingkan upaya-upaya mengatasi konflik setelah konflik itu terjadi; dan Indonesia berkeinginan agar ASEAN dapat lebih meningkatkan upaya tersebut¹²⁹.

Oleh karena itu, DEPLU kemudian mulai mengadakan konsultasi intensif dengan CSIS. Di sini gagasan tersebut mulai mendapat bentuk dan terminologi. Dengan kata lain, mengenai sebuah *ASEAN Security Community* (ASC) lahir di dalam rangkaian pertemuan-pertemuan informal lagi yang terjadi antara kalangan DEPLU dan CSIS, yang membahas mengenai langkah yang dapat dilakukan Indonesia sebagai *chair* ASEAN menjelang penyelenggaraan KTT ASEAN ke-9 di dalam menghadapi permasalahan perkembangan regional di atas. Pertemuan-pertemuan ini sulit dilacak tanggal pastinya dan notulensinya, maupun tokoh-tokoh yang hadir dalam tiap pertemuan. Tetapi pertemuan-pertemuan sepanjang Januari hingga Maret ini terjadi di gedung CSIS maupun DEPLU dan melibatkan antara lain Menlu Hassan Wirajuda, mantan Direktur Politik dan Keamanan Ditjen ASEAN Gary M. Jusuf, Sugeng, Edy Prasetyono, Jusuf Wanandi, dan Sukma sendiri. Sukma mencatat bahwa adalah ide Jusuf Wanandi untuk perlu adanya integrasi semua kerjasama ekonomi, politik dan keamanan di ASEAN¹³⁰.

Rizal Sukma mengatakan agar ASEAN tidak lagi mengambang tanpa tujuan yang jelas dan konkrit, perlu ada sebuah *design* mengenai tujuan akhir yang ingin dicapai dari semua kerjasama politik dan keamanan yang ada. Secara spesifik yaitu bagaimana membangun sebuah *security community* di antara negara-negara ASEAN. Tujuan akhir *security community* tersebut serupa dengan Deutsch, dimana perang dan prospek perang tidak lagi mungkin terjadi. Namun pendekatannya berbeda, yakni pada tahap awal proses pembentukannya direncanakan lebih terfokus kepada isu-isu keamanan yang *non-traditional*, seperti *maritim security*, dan isu *human rights*. Hal ini dirasakan lebih perlu karena isu-isu itu yang sering mengganggu hubungan antara negara di kawasan, dibandingkan konflik militer¹³¹. Kerjasama yang telah terbina di ASEAN selama ini dipercaya telah berhasil mengurangi kemungkinan konflik militer besar.

¹²⁹ N. Hassan Wirajuda, "Refleksi 2002 dan Proyeksi 2003" paparan lisan Menlu RI DR. N Hassan Wirajuda yang disampaikan pada pertemuan *Jumpa Pers dengan DEPLU* di Jakarta, pada tanggal 8 Januari 2003. hal 3

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Direktur Eksekutif CSIS, Bapak Rizal Sukma, tanggal 16 Juli 2008.

¹³¹ *Ibid.*.

Terminologi *ASEAN Security Community* yang lahir dalam pertemuan-pertemuan tersebut pertama kali dimunculkan dalam tulisan melalui makalah yang dirumuskan oleh Rizal Sukma pada bulan Januari tahun 2003. Makalah Januari ini kemudian direvisi setelah mengadakan diskusi dengan pihak DEPLU, antara lain Bapak Gary Jusuf, Dirpolkam ASEAN dan Makarim Wibisono, Dirjen ASEAN ketika itu. Hasil revisi makalah tersebut menjadi *concept paper* CSIS yang dicetak pada bulan Maret 2003.

Perbedaan yang mencolok antara naskah Januari¹³² dan *concept paper* bulan Maret¹³³ tersebut, salah satunya terletak pada penekanan terhadap hak-hak asasi manusia *human rights*. Menurut Sukma, rencana awal *paper* pada waktu sebelum diajukan itu hanya akan lebih menekankan pada agenda *Human Rights*, sebagai elemen penting yang perlu dikembangkan di dalam format kerjasama ASEAN yang baru ini. Sementara Menlu Wirajuda merasakan bahwa tidak cukup bila ASEAN akhirnya hanya memperkuat dan memperbaiki *human rights* saja, tetapi perlu diyakinkan bahwa *political development* juga sangat penting. Wirajuda kala itu berpandangan bahwa yang terpenting adalah bagaimana agar ASEAN dapat memiliki platform bersama di Asia Tenggara untuk melakukan pembangunan politik yang benar. Untuk itu, Indonesia perlu meyakinkan negara ASEAN yang lain mengenai *political development*, yang memberikan prioritas kepada *good governance*, *democratic institutions*, *participation*, dan *human rights*. Hal-hal ini yang sangat penting untuk *nation building* dan stabilitas domestik.

Selain itu, perbedaan lain juga terdapat dalam masalah pemberian tanggal tenggat waktu atau *deadline*. Kalangan CSIS berpandangan bahwa *regional community building* membutuhkan proses yang lama. Oleh karena itu di dalam naskah yang diketik oleh Rizal Sukma pada bulan Januari, tertulis anjuran agar Indonesia mengusulkan ASEAN berubah menjadi *security community* dalam 30 tahun mendatang. Akan tetapi, pihak DEPLU berargumen bahwa di dalam proses diplomatik sebuah proposal gagasan yang *open ended* akan sulit diwujudkan. Oleh karena itu, di dalam naskah revisi yang dirumuskan bulan Maret, dan juga yang nantinya dipresentasikan oleh Sukma ke New York pada bulan Juni tahun 2003, tenggat 30 tahun tersebut dikurangi menjadi 20 tahun. Gagasan ASC dimatangkan

¹³² Rizal Sukma, *Towards ASEAN Security Community (Januari 2003 Paper)*. Paper Internal tidak dipublikasikan.

¹³³ Rizal Sukma, *Concept Paper Towards ASEAN Security Community*. (Jakarta, March 2003). Paper Internal tidak dipublikasikan.

ketika naskah bulan Maret tersebut diolah kembali oleh DEPLU menjadi naskah *non-paper*. Pada tahap ini, DEPLU secara progresif telah mulai mensosialisasikan gagasan tersebut ke negara-negara ASEAN yang lain, dalam berbagai kesempatan diplomatik, baik formal maupun non-formal.

Pertemuan pertama yang ditemukan penulis misalnya saja adalah pada pertemuan informal ASEAN tingkat Menteri tanggal 18-19 Maret 2003 di Karambanai, Sabah, Malaysia. Di sini, secara informal Menlu Wirajuda telah menawarkan usulan agar ASEAN berubah menjadi sebuah *security community*. Argumennya adalah agar ASEAN mampu menata agenda keamanan regional menghadapi ketidakpastian, dan mengasuh era bebas konflik di Asia Tenggara, serta memperkuat rencana *economic community* yang memang sudah hangat ketika itu. Disini pula Indonesia sudah mengusulkan untuk mengubah beberapa prinsip-prinsip ASEAN agar dapat mengatasi tantangan-tantangan baru¹³⁴.

Pada kesempatan ini, Menlu Wirajuda menawarkan bentuk sebuah *security community* di ASEAN, yang perlu didasarkan pada prinsip-prinsip yang sensitif dan memperhatikan : (a) kenyataan histories dan kontemporer di kawasan, (b) aspirasi dan kondisi setiap negara anggota, dan (c) konteks strategis dimana ASEAN kini menghadapi tantangan keamanannya sendiri. Dengan kata lain, meski prinsip-prinsip yang ada dalam ASEAN sudah menyediakan dasar bagi pembentukan komunitas keamanan, tetapi perlu disesuaikan menurut realitas yang ada sehingga mampu mengatasi tantangan dan kebutuhan zaman.

Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah pertama prinsip *non-interference*, bersama dengan "*enhanced interaction*" dan prinsip *respect for national sovereignty*¹³⁵. Wirajuda menginginkan agar di dalam ASC, prinsip *non-interference* tetap sebagai ciri utama. Begitu pula penekanan oleh ASEAN terhadap *national sovereignty* sebagai hal yang paling penting dalam hubungan intra-mural. Tetapi negara-negara ASEAN perlu meningkatkan kemampuan untuk dapat bekerja bersama tanpa resiko memicu penolakan (*resentment*), khususnya di dalam isu lintas batas ataupun isu internal yang memiliki implikasi regional yang jelas, sebab *resentment* dapat memicu konflik. Untuk itu, negara-negara anggota diharapkan dapat lebih

¹³⁴ N. Hassan Wirajuda, "Towards an ASEAN Comprehensive Security Community (Indonesia)" , Non-paper presentation by the Minister for Foreign Affairs of The Republic of Indonesia pada pertemuan *The ASEAN Informal Ministerial Meeting* di Karambanai, Malaysia, pada tanggal 18 Maret 2003.

¹³⁵ *Ibid.* hal 10-12.

sering mengaplikasikan ”*enhanced interaction*”, sehingga melalui mekanisme yang disepakati bersama dapat menolong satu sama lain dengan lebih efektif. Dengan demikian, ASEAN juga perlu diijinkan untuk mengembangkan mekanisme-mekanisme sehingga sebuah negara anggota dapat ditolong oleh negara anggota lainnya.

Kedua, prinsip pengambilan keputusan secara konsensus (*konsensus-based decision-making*) dan prinsip penganuliran penggunaan dan ancaman penggunaan kekerasan (*renunciation of the use of force and the threat of the use of force*). Indonesia memandang kedua prinsip ini baik dan perlu terus digunakan oleh ASEAN, terutama prinsip *renunciation of the use of force and the threat of the use of force* yang sudah diatur di dalam kesepakatan TAC. Arti prinsip ini bagi ASEAN adalah setiap permasalahan harus diselesaikan dengan cara-cara damai, tetapi lebih jauh dari itu, Indonesia menginginkan agar prinsip ini menjadi panduan sejati bagi hubungan intra-ASEAN. Untuk itu Indonesia ingin agar ASEAN berubah dari badan “pengelolaan konflik” (*conflict management entity*) menjadi institusi yang “mengatasi konflik” (*conflict resolution institution*).

Terakhir, Indonesia memikirkan sebuah ASC yang memerhatikan dan benar-benar mempertimbangkan keterkaitan yang erat antara kenyataan politik, ekonomi, dan sosial yang ada. Untuk itu Indonesia menginginkan ASC perlu semakin menekankan pentingnya *comprehensive security*, yang memandang keamanan bukan hanya memiliki aspek militer, tetapi juga aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Pada pertemuan ini Indonesia mengungkapkan optimisme terwujudnya sebuah ASC. Sebab pendirian ASC dapat didasarkan kepada instrument ASEAN yang sudah ada, yakni: TAC, sebagai dasar bagi penganuliran penggunaan kekerasan atau perang serta bagi mekanisme penyelesaian konflik; Deklarasi Bali Concord I menyediakan dasar bagi identitas bersama ASEAN; sedangkan AFTA dan Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*) menjadi dasar bagi integrasi ekonomi yang lebih dalam. Rencana pembentukan ASC memang memiliki kaitan erat dengan upaya pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC).

Wirajuda memandang bahwa di dalam jangka panjang, terpeliharanya sebuah AEC hanya dapat dijamin dengan perwujudan sebuah *security community*. Sebaliknya, sebuah *security community* takkan bertahan lama tanpa dasar adanya suatu kepentingan bersama yang dihasilkan oleh sebuah *economic community*. Karena

itu, Wirajuda mendorong ASEAN bertransformasi menjadi sebuah komunitas ekonomi yang sekaligus juga sebuah komunitas keamanan.

Tetapi sirkulasi dan sosialisasi paling banyak terjadi pada tingkat pejabat tinggi DEPLU negara-negara anggota ASEAN. Pada tanggal 28 April 2003 misalnya, pejabat-pejabat tinggi DEPLU negara anggota ASEAN merasa perlu mengadakan pertemuan tingkat pejabat tinggi khusus, di luar jadwal pertemuan resmi. Maka pada tanggal 28 April 2003, diadakanlah ASEAN Spesial SOM di Siem Reap, Kamboja. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Makarim Wibisono. Pada pertemuan ini, Indonesia menyampaikan persiapannya sebagai tuan rumah KTT ASEAN ke-9. Disini delegasi Indonesia menawarkan proposal untuk kepengimpinannya atas isu kerjasama maritim di ASEAN, serta ASEAN Security Community¹³⁶. Prakarsa ASC adalah untuk melengkapi AEC, untuk dicapai pada tahun 2020, dimana keduanya akan saling terkait dan saling mendukung. Dalam pertemuan ini juga dicatat bahwa *draft paper* mengenai ASC segera dikirim ke negara anggota ASEAN dalam waktu dekat setelah pertemuan tersebut. Pada pertemuan ini juga diakui meningkatnya isu keamanan non-tradisional. Pertemuan ini mencatat bahwa ancaman-ancaman keamanan non-tradisional tersebut bersifat transenden dan membutuhkan kerjasama yang lebih erat di antara negara-negara anggota ASEAN. Pada pertemuan ini juga turut dibahas mengenai laporan ASEAN SOM Working Group on Security Cooperation pada tanggal 27 April 2003 sebelumnya, yang mengangkat kemungkinan kerjasama untuk membentuk ASEAN Defence Forum (forum pertemuan antara menteri-menteri pertahanan ASEAN).

Gagasan mengenai ASC yang telah berkembang di dalam negeri juga disosialisasikan di luar negeri melalui jalur non pemerintah. Menjelang bulan Juni tahun 2003, DEPLU melalui Perwakilan Tetap RI (PTRI) di New York mengundang seorang perwakilan dari CSIS yakni Sukma sendiri untuk mengemukakan gagasan-gagasannya mengenai *ASEAN Security Community*, dalam sebuah seminar tentang ASEAN untuk publik. Ini dilakukan sejalan dengan kebiasaan di ASEAN untuk menyosialisasikan gagasan sebuah negara anggota kepada teman-teman ASEAN yang lain, dan untuk mendapatkan *feedback* dari masing-masing negara lain, menggunakan

¹³⁶ "Report of the ASEAN Special Senior Officials Meeting, 28 April 2003, Siem Reap, Cambodia" Pada saat pencarian data penelitian ini dilakukan, yakni Agustus 2008, Sekretariat ASEAN belum membolehkan dokumen ini di *photo-copy*, ataupun dilihat oleh umum. Penulis hanya mendapat ijin informal untuk mempelajarinya di tempat. Karena sifat dokumen ini seperti halnya beberapa dokumen lain di skripsi ini, masih bersifat rahasia, *copy* dokumen ini tidak dapat dilampirkan oleh penulis. Hanya beberapa catatan-catatan penting yang penulis telah kutip dari isi dokumen ini.

jalur lain non-pemerintah. Langkah sosialisasi informal suatu gagasan lebih mudah dibahas, diperdebatkan, dan meraih *input*.

Pada tanggal 3 Juni 2003, Sukma membawakan sebuah *paper* yang pada dasarnya merupakan *public version* yang sama persis dengan *paper* yang ditulisnya pada bulan Maret sebelumnya; sehingga bila dibandingkan dengan naskah non-*paper* yang dibawakan oleh Menlu Wirajuda di Karambunai, *paper* pada bulan Juni ini lebih mengelaborasi dan memperjelas beberapa prinsip ASEAN yang perlu direvisi.

Pertama, di dalam *principe of Non-Interference*¹³⁷. Prinsip ini perlu tetap menjadi ciri utama ASEAN, tetapi dilaksanakan cara yang fleksibel, yaitu: (i) dengan lebih terbuka terhadap keterlibatan yang lebih besar dan kooperatif negara anggota lain, (melalui mekanisme yang disepakati bersama) dalam isu-isu internal yang memiliki implikasi regional yang jelas, dan isu-isu dengan dimensi kemanusiaan yang dapat dikenali seperti pelanggaran HAM berat dan krisis kemanusiaan lainnya, (ii) lebih terbuka terhadap saran dan masukan dari negara anggota lain, dengan catatan saran tersebut diregulasi dan disalurkan melalui mekanisme yang pantas, dan (iii) tak perlu terlalu reaktif terhadap suara-suara *civil society* negara anggota lain.

Kedua, *Respect for National Sovereignty*. Prinsip ini perlu tetap menjadi prinsip tertinggi yang mengatur soal hubungan intra-mural, tetapi perlu dilaksanakan dalam cara yang pantas, yaitu: (i) dengan diijinkannya negara-negara anggota mengembangkan mekanisme melalui ASEAN, sehingga sebagai sebuah institusi mereka dapat menolong anggota lain dalam isu internal yang jelas memiliki implikasi terhadap kawasan; (ii) ASEAN juga perlu meningkatkan kemampuan bekerjasama mencegah bibit konflik menjadi konflik dengan kekerasan, (iii) Selain itu, ASEAN perlu mengembangkan kapasitas untuk dapat melaksanakan peran *peace-keeping* dalam konflik internal, dengan catatan peran semacam itu didasarkan atas persetujuan negara yang bersangkutan.

Ketiga, Prinsip pengambilan keputusan berdasar konsensus. Prinsip ini hanya perlu digunakan seperti dalam penerimaan keanggotaan. Namun selebihnya perlu dirujuk secara selektif, atau digunakan “*fleksibility decision-making*”. Dalam area kerjasama keamanan, dapat dipakai formula ASEAN-X.

Keempat, penekanan prinsip keamanan komprehensif. (*The Importance of Comprehensive Security*). Rizal Sukma melihat bahwa saat ini di dalam ASEAN masih

¹³⁷ Rizal Sukma, *The Future of ASEAN : Towards an ASEAN Security Community*. Paper presented at A Seminar on “ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation” New York, 3 June 2003. diunduh dari www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/asean/paper_rizalsukma.PDF.

menekankan “*state security*” dibandingkan “*human security*”. Sebuah ASC haruslah dapat menyeimbangkan perhatian pada “*state security*” dengan menekan lebih terhadap “*human security*” dan memberi lebih banyak ruang bagi interaksi orang ke orang, karena sebuah ASEAN dengan paradigma *state-centric* takkan dapat meraih kembali relevansinya. Sehingga, untuk ini, ASEAN perlu semakin konsisten dan sungguh mendasari prinsip ASEAN terhadap *comprehensive security*, yang melihat keamanan melampaui dimensi militer yang sebetulnya telah ada selama ini. Di dalam ASC, keamanan harus mencakup semua aspek kehidupan.

Selain itu, *paper* ini juga menerangkan area-area baru dimana kerjasama politik dan keamanan harus diperluas dan diperdalam, baik dalam area tradisional dan non-tradisional. Hanya dengan perluasan dan pendalaman ini maka setiap anggota dapat berkontribusi pada level kawasan dalam mengatasi ancaman terhadap perdamaian dan stabilitas regional. Area pertama adalah meningkatkan kerjasama keamanan dan pertahanan di antara negara-negara anggota. Indonesia memberi contoh misalnya memperkuat mekanisme dan kapabilitas mengadakan patroli bersama. Area kedua adalah meningkatkan kapasitas (ASEAN) untuk menolong negara-negara anggota menghadapi konflik internal, khususnya dalam menjaga perdamaian dan rekonstruksi pasca-konflik. Bagi Indonesia, amat diperlukan peningkatan dalam kemampuan melaksanakan operasi *peace-keeping*.

Untuk kebutuhan jangka pendek dan menengah, prioritas harus diberikan dalam area pertama. Yaitu kerjasama dalam bidang politik dan keamanan menyangkut ancaman non-tradisional, secara khusus mengatasi meningkatnya ancaman terorisme dalam konteks domestik, regional maupun global. Inisiatif untuk melawan terorisme perlu dilakukan dengan cara komprehensif yang menggabungkan kebutuhan melindungi keamanan negara dan keamanan manusia.

Untuk mencapai kondisi diatas, *paper* ini mengusulkan dilakukan *institutional capacity building* berkaitan dengan area-area di atas. Antara lain pertama, sebuah *ASEAN Centre for Combating Terrorism*. Hal ini perlu lantaran Indonesia menyadari bahwa ada kesulitan dalam mengharmonisasikan instrument-instrumen legal dalam kesepakatan-kesepakatan ASEAN untuk melawan terorisme dan kejahatan transnasional lainnya. Kedua, *ASEAN Defense Minister Meeting*. Hal ini perlu untuk melibatkan partisipasi sector pertahanan. Ketiga, *Peace-Keeping Training Centre*. Hal ini perlu untuk meningkatkan kapasitas ASEAN dalam hal *conflict prevention* dan *conflict resolution*, dan juga dapat menjadi wahana baru untuk lebih mengembangkan mekanisme *mechanism for confidence-building measures (CBMS)* yang lebih terinstitusionalisasi. Keempat, dirasakan keperluan

untuk membuat *ASEAN Maritime Surveillance Centre*, sebagai respons terhadap meningkatnya tantangan dan ancaman trans-national yang berkaitan dengan dimensi maritim. Menurut Rizal Sukma, sebuah ASC akan memerlukan peningkatan institusional yang lebih terintegrasi.

Ringkasnya paper ini mengusulkan agar ASEAN membentuk *platform* keamanan dan politik ASEAN yang baru, yang memasukkan elemen: (i) Visi sebuah ASEAN Security Community; (ii) komitmen negara-negara ASEAN untuk membentuk sebuah *security community* rampung pada tahun 2020; (iii) kesepakatan untuk meminta Indonesia, sebagai ketua panitia tetap, merumuskan sebuah *draft* tentang sebuah *ASEAN Security Community Plan of Action or ASEAN Comprehensive Regional Security Plan*, untuk dapat diserahkan pada KTT ASEAN ke-10; dan (iv), kebutuhan bagi sebuah *platform* kerjasama politik dan keamanan baru, yang mengkombinasikan aspek-aspek relevan dari ZOPFAN, TAC, dan SEANWFZ, dengan aspek-aspek baru. Sebuah *security community* yang terdiri dari negara-negara anggota ASEAN tidak sama seperti negara-negara Atlantik Utara. ASEAN sendiri sudah memiliki dasar-dasar instrument untuk membentuk komunitas keamanan dengan ciri khasnya sendiri. Hanya saja, untuk memperkuat kapabilitas ASEAN dalam mencegah dan menyelesaikan konflik maka beberapa prinsip ASEAN di atas perlu direvisi.

Selanjutnya pada pertemuan ke-4 Panitia Tetap ke-36 ASEAN tanggal 13- 14 Juni di Phnom Penh, Kamboja (Panitia ke-36 masih diketuai oleh Kamboja pada saat itu), Indonesia terpilih menggantikan Kamboja sebagai penerus ketua Panitia Tetap ASEAN yang baru, yakni Panitia Tetap ASEAN ke-37. Dengan demikian, Indonesia mulai mengadakan kegiatan periode Juni tahun 2003-Juli 2004, setelah AMM yang ke-36 dan bertanggungjawab terhadap AMM yang ke-37.

Pada saat yang sama, Indonesia juga memberitakan konsepnya mengenai ASC dengan non-*paper* berjudul '*Towards an ASEAN Security Community*', versi draft yang diterima negara-negara anggota ASEAN tertanggal 12 Juni 2003¹³⁸. Di dalam *paper* tersebut, suatu kebutuhan yang diungkapkan Indonesia adalah untuk kerjasama yang lebih di bidang politik. Indonesia memperhatikan bahwa integrasi, kohesifitas, dan kedewasaan ASEAN sepatutnya dapat memampukan organisasi menghadapi isu-isu keamanan antar anggota lebih efektif, misalnya melalui mekanisme konflik resolusi, *peace making*, dan *peace building* dalam kerangka ASEAN. Akan tetapi

¹³⁸ "Report of the ASEAN SOM, 13-14 Juni 2003, Phnom Penh, Kamboja. Annex-J- : the Indonesian Non-Paper, Towards an ASEAN Security Community", dapat dilihat pada lampiran.

Indonesia melihat bahwa penggunaan mekanisme-mekanisme ini belum terjadi. Negara-negara anggota ASEAN kerap menghindar untuk menyelesaikan permasalahan dan konflik mereka dalam cara yang merefleksikan kedewasaan hubungan mereka. Indonesia merasa ini disebabkan antara lain oleh karena *pretext* ‘solidaritas ASEAN’ dan ‘non-interferensi’. Selain itu, kerjasama di bidang politik juga perlu untuk menciptakan stabilitas politik dan keamanan regional, demi menopang ide pembangunan ASEAN Economic Community 2020.

Dalam *non-paper* tersebut juga diusulkan definisi sebuah ASC sebagai sekelompok negara yang telah mencapai kondisi dimana setiap anggota memandang keamanannya sendiri terkait secara fundamental dengan keamanan anggota lainnya. ASC merupakan *regional grouping* yang telah menganulir sama sekali penggunaan kekerasan sebagai sarana menyelesaikan konflik intra-regional¹³⁹.

Inti dari *paper* tersebut adalah mengingatkan bahwa sebuah komunitas keamanan perlu untuk menjamin keberlangsungan sebuah komunitas ekonomi. Sebuah komunitas keamanan yang juga merupakan sebuah komunitas ekonomi akan beroleh sinergi. Sehingga melalui *paper* ini, Indonesia mendorong keinginan politik yang kuat agar organisasi ASEAN berkembang menjadi sebuah Komunitas ASEAN, dimana integrasi ekonomi dan kerjasama keamanan secara esensial terkait satu sama lain. Pertemuan tersebut juga memutuskan bahwa konsep ASC tersebut nantinya akan lebih dielaborasi pada saat *Retreat* AMM ke-36, yang dijadwalkan berlangsung pada 16 Juni 2003.

Selang sehari, yakni pada pertemuan para Menlu ASEAN (AMM) ke-36 di Phnom Penh, 16-17 Juni 2003, Indonesia memulai kepemimpinannya sebagai *chairman* ASEAN, dengan meluncurkan prakarsa mengenai Komunitas Keamanan ASEAN sebagai ‘konsep yang bergerak ke arah peningkatan kerjasama politik dan keamanan’¹⁴⁰. Tujuan yang ingin dicapai adalah terwujudnya tertib kawasan yang bertumpu pada norma-norma perilaku hubungan antar-negara dan mekanisme kawasan untuk penyelesaian sengketa secara damai. Delegasi Indonesia dipimpin langsung oleh Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, turut mendampingi ialah Makarim Wibisono sebagai *standing committee leader*, Gary R.M Jusuf sebagai Ditpolkam ASEAN, serta Marty Natalegawa sebagai Juru Bicara DEPLU RI. Hal

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Hassan Wirajuda. “Refleksi Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004”. *Paparan Lisan Menteri Luar Negeri RI DR. N. Hassan Wirajuda*. Jakarta, 6 Januari 2004. Hal 4

yang menarik adalah tukar menukar pandangan mengenai konsep ASC, sebagaimana rencana pertemuan sebelumnya, diadakan dalam *retreat*, yang sebetulnya boleh dikatakan hanya merupakan sebuah *sesi* berdurasi 2,5 jam pada hari ke-2 pertemuan AMM ke-36. Menurut *indicative list of the AMM retreat 16th June 2003*, di dalam *retreat* pukul 1430-1700 WIB tersebut, selain acara makan, ada sesi khusus membahas konsep ASC dari Indonesia tersebut, akan tetapi hasil pembahasan tersebut agaknya tidak dicatatkan di sumber resmi manapun. Barangkali itu sebabnya sesi tersebut dinamakan *retreat*, agar sesuai dengan sifatnya yang informal¹⁴¹.

Dalam Joint Comunique AMM ke-36 tahun 2003 yang diterbitkan oleh sekretariat ASEAN, kaitan dengan kerjasama politik dan keamanan untuk mencapai integrasi ASEAN, hanya disebutkan¹⁴² :

"16. we acknowledged the equally significant importance of the political security cooperation in the process of achieving ASEAN integration. We agreed to continue considering the component of integration that will ensure peace, stability, and prosperity in the region"

(Kami mengakui sama pentingnya kerjasama di bidang politik-keamanan dalam mencapai integrasi ASEAN. Kami sepakat untuk meneruskan mempertimbangkan komponen integrasi yang akan menjamin perdamaian, stabilitas, dan kemakmuran di kawasan)

Meskipun pada hasil pertemuan tersebut terminologi *ASEAN Security Community* belum dicantumkan, gagasan mengenai prakarsa tersebut telah disambut antusias oleh negara-negara ASEAN bahkan di luar kawasan. Mendapat respons yang positif, dan posisi yang mantap sebagai negara ketua ASEAN Standing Committee ke-37, maka DEPLU meneruskan diplomasinya untuk mensosialisasikan gagasan tersebut, sebagai bagian dari upayanya menyiapkan KTT ASEAN ke-9 di Bali bulan Oktober tahun 2003 dan mensukseskan gagasan ASC.

Langkah berikut Jakarta adalah mengajukan gagasan pembentukan *ASEAN Security Community* dalam rapat-rapat ASEAN SOM. Antara lain dalam *ASEAN Special Senior Officials Meeting (ASEAN Special SOM)*, tanggal 4-6 Agustus di Bagon, Myanmar. Pertemuan ini menugaskan Sekretariat ASEAN menyiapkan

¹⁴¹ "Report of the 36th AMM, 16-Juni 2003, di Kamboja". Pada saat pencarian data penelitian ini dilakukan, yakni Agustus 2008, Sekretariat ASEAN belum membolehkan dokumen ini di *photo-copy*, ataupun dilihat oleh umum. Penulis hanya mendapat izin informal untuk mempelajarinya di tempat. Karena sifat dokumen ini seperti halnya beberapa dokumen lain di skripsi ini, masih bersifat rahasia, *copy* dokumen ini tidak dapat dilampirkan oleh penulis. Hanya beberapa catatan-catatan penting yang penulis telah kutip dari isi dokumen ini. Dalam dokumen ini, penulis tidak menemukan laporan atau hasil *Retreat* AMM ke-36 tersebut.

¹⁴² "Joint Communique of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, 16-17 June 2003" diakses dari <http://www.aseansec.org/14833.htm> tanggal 21 September 2007 pukul 21:02

makalah *paper* mengenai semua saran dan pandangan mengenai ASC dari negara-anggota yang lain, untuk dipertimbangkan lebih lanjut dalam pertemuan SOM berikutnya tanggal 26-28 Agustus di Surabaya¹⁴³. Pertemuan tersebut juga menyepakati perlunya ASEAN mengembangkan seperangkat nilai bersama dan elemen-elemen ASC, yang dapat disepakati oleh para pemimpin ASEAN.

Kemudian diadakan lagi pertemuan ASEAN SOM 26-28 Agustus 2003, di Surabaya¹⁴⁴. Pada pertemuan ASEAN SOM ada sesi pembahasan tukar pandangan tentang Draft Deklarasi Bali Concord II yang tertanggal 26 Agustus 2003. Pertemuan menyepakati agar draft BC II dibahas kembali pada ASEAN SOM di Lombok tanggal 11-12 September 2003. Setiap negara anggota diminta mengirimkan komentar mereka kepada Indonesia sebelum 30 Agustus 2003. Hasil teks yang telah direvisi tersebut disepakati untuk dibagikan pada tanggal 2 September 2003. Hasil pertemuan ASEAN SOM di Lombok tersebut mengenai draft BC II nantinya akan di diskusikan pada Pertemuan Menteri Luar Negeri pada *ASEAN Ministers Informal Meeting* di New York, tanggal 29 September 2003. Setelah itu, para pejabat tinggi ASEAN dan pejabat kementerian dapat memahasnya lebih lanjut. Disini pula Filipina menawarkan *concept paper* nya mengenai Kerjasama Maritim ASEAN, sebagai respons terhadap *non-paper* Indonesia mengenai *non-paper on maritim cooperation* (yang telah lebih dulu disampaikan pada 16 Juni 2003). Pertemuan tersebut sepakat agar kerjasama maritim dimasukkan ke dalam draft revisi BC II, sebagai bagian dari kerjasama keamanan ASEAN.

Patut diduga bahwa pada tahap ini, dengan adanya gagasan Indonesia tersebut berarti seharusnya sudah terdapat 2 pilar proses integrasi ASEAN yaitu pilar politik keamanan (ASC) dan pilar ekonomi (AEC)¹⁴⁵. Di dalam pembahasan lebih lanjut,

¹⁴³ "Report of the ASEAN Special SOM Meeting, 4-6 Agustus 2003, Yangon & Mt Popa, Bagon, Myanmar". Pada saat pencarian data penelitian ini dilakukan, yakni Agustus 2008, Sekretariat ASEAN belum membolehkan dokumen ini di *photo-copy*, ataupun dilihat oleh umum. Penulis hanya mendapat ijin informal untuk mempelajarinya di tempat. Karena sifat dokumen ini seperti halnya beberapa dokumen lain di skripsi ini, masih bersifat rahasia, *copy* dokumen ini tidak dapat dilampirkan oleh penulis. Hanya beberapa catatan-catatan penting yang penulis telah kutip dari isi dokumen ini.

¹⁴⁴ "Report of the ASEAN SOM 26-28 Agustus 2003, Surabaya, Indonesia". Pada saat pencarian data penelitian ini dilakukan, yakni Agustus 2008, Sekretariat ASEAN belum membolehkan dokumen ini di *photo-copy*, ataupun dilihat oleh umum. Penulis hanya mendapat ijin informal untuk mempelajarinya di tempat. Karena sifat dokumen ini seperti halnya beberapa dokumen lain di skripsi ini, masih bersifat rahasia, *copy* dokumen ini tidak dapat dilampirkan oleh penulis. Hanya beberapa catatan-catatan penting yang penulis telah kutip dari isi dokumen ini.

¹⁴⁵ Dugaan ini muncul karena pembahasan BC II sudah mencapai tahap dimana ada desakan dimana kerjasama maritim yang sudah dapat disepakati dimasukkan ke dalam bagian kerjasama keamanan. Dan juga karena berdasarkan keterangan dari Michael Tene, usulan dari Filipina agar BC II memuat juga

Filipina maju dengan ide bahwa sebaiknya tak hanya kerjasama ekonomi dan keamanan, tetapi juga dalam bidang budaya. Sehingga pada akhirnya seluruh negara ASEAN menyadari bahwa proses integrasi ASEAN harus dilaksanakan secara komprehensif dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat ASEAN, tidak hanya kalangan pemerintahan dan bisnis. Oleh karena itu kemudian disepakati perlunya pilar ke tiga yaitu *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASCC) sebagai proses integrasi di bidang sosial-budaya¹⁴⁶.

Pertemuan tingkat pejabat tinggi (*senior officials*) terakhir yang membahas mengenai gagasan ASC menjelang KTT ASEAN ke-9 di tahun 2003 adalah Pertemuan ASEAN SOM tanggal 10-12 September 2003, di Lombok, Indonesia. Salah satu tujuan pertemuan ini adalah merekomendasikan kepada para menteri luar negeri ASEAN mengenai isu-isu kunci yang berhubungan dengan persiapan bagi KTT ASEAN ke-9. Pertemuan ini mengadopsi draft revisi BC II yang disiapkan Indonesia, yang mana pada tahap ini, sudah terdiri dari tiga pilar, yakni ASC, AEC, dan ASCC, yang menginkorporasikan pandangan dan masukan dari anggota-anggota yang lain. Khusus untuk AEC, direncanakan akan di revisi kembali oleh Pertemuan Tingkat Menteri Ekonomi (SEOM) dan Sekretariat ASEAN, untuk nantinya di pertimbangkan pada Pertemuan Informal Tingkat Menteri Luar Negeri (*Informal AMM*) di New York tanggal 29 September 2003.

Dengan demikian Pada KTT ASEAN ke-9 di Bali, Indonesia bulan Oktober tahun 2003, para pemimpin ASEAN sepakat untuk menerima konsep Komunitas Keamanan ASEAN. Tetapi bukan hanya itu, melainkan juga disepakati pembentukan Komunitas ASEAN (*ASEAN Community*), yang terdiri dari tiga pilar yaitu *ASEAN Security Community* (ASC), *ASEAN Economic Community* (AEC) dan *ASEAN Socio-cultural Community* (ASCC).

Sebagaimana dimandatkan oleh KTT ASEAN ke-9 di Bali, sebuah *Plan of Action* diperlukan untuk mewujudkan ASC menjadi nyata. Dalam hal ini, Indonesia kemudian juga dipercaya untuk memimpin penyusunan untuk merumuskan dan memimpin pembahasan naskah rencana aksi ASEAN Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community Plan of Action / ASC PoA*). Draft naskah Rencana Aksi ini pertama diedarkan kepada negara-negara ASEAN pada bulan Februari 2004. Dalam

pilar yang ke-tiga, yakni pilar Komunitas Sosial Budaya ASEAN, merupakan komponen terakhir yang muncul dibanding kedua komponen BC II lainnya, yakni pilar ASC dan AEC.

¹⁴⁶ Hasil wawancara dengan First Secretary for Political Affairs, Embassy for The Republic of Indonesia, Bapak Robert M. Michael Tene. 23 Juni 2008

kurun waktu enam bulan, draf ASC PoA telah dibahas dalam enam kali pertemuan¹⁴⁷. Antara lain oleh para pejabat tinggi (*Senior Officials* / dirjen-dirjen ASEAN) membahasnya di Jakarta pada Februari, kemudian oleh para Menlu ASEAN yang juga membahasnya lagi di awal bulan Maret, pada retreat di Ha Long Bay. Selanjutnya, pertemuan pejabat tinggi ASEAN juga kembali membahasnya di sela-sela pertemuan ASEAN-Rusia di Singapura, pada bulan Mei 2004, serta pada pertemuan ASEAN-China di Kamboja, bulan Juni 2004. Pembahasan tidak berjalan dengan mudah karena sebagai konteks rencana aksi di bidang keamanan ASC merupakan suatu masalah yang cukup sensitif¹⁴⁸. Tetapi setidaknya banyaknya pembahasan mengenai draf tersebut menunjukkan “gigihnya Indonesia memperjuangkan konsepnya supaya tercipta suatu kawasan yang damai”¹⁴⁹.

Pada pertemuan ASEAN SOM yang terakhir tanggal 26-27 Juni 2004, draf Rencana Aksi telah berhasil diterima oleh negara-negara anggota ASEAN. Selanjutnya draf Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN / *ASEAN Security Community Plan of Action* (ASC PoA) mendapat persetujuan para Menlu ASEAN pada Pertemuan Tingkat Menteri / *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-37 pada tanggal 30 Juni 2004 di Jakarta. Draft tersebut akhirnya direkomendasi untuk selanjutnya disahkan oleh para pemimpin ASEAN pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos pada bulan November 2004¹⁵⁰. Pada KTT ASEAN ke-10 tersebut, draf Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN dimuat dan disahkan di dalam *Vientiane Action Program* (VAP). Ringkasan Kronologi Kemunculan dan Perkembangan Gagasan mengenai ASC dapat dilihat di Tabel 1.2 berikut.

Tabel 2.1 Ringkasan Berkembangnya Gagasan *ASEAN Security Community* dari tahun 2002-2004.

Tanggal	Tempat	Pertemuan / Kegiatan	Hasil
---------	--------	----------------------	-------

¹⁴⁷ Makarim Wibisono. *Tantangan Diplomasi Multilateral*. (Jakarta: LP3ES, 2006). Hal 202.

¹⁴⁸ DR. N Hassan Wirajuda, pada “Briefing Pers, Menteri Luar Negeri RI Ketua Panitia Tetap ASEAN ke-37/ Pertemuan Menlu ASEAN ke-37” Jakarta, 30 Juni 2004.

¹⁴⁹ Wibisono. *Tantangan Diplomasi Multilateral*. 2006. *Opcit*.

¹⁵⁰ *Ibid*.

Akhir tahun 2002	Jakarta	Pertemuan Informal antara Menlu RI dengan kalangan <i>think tank</i> , CSIS	Menlu RI, Hasan Wirajuda merasa kemajuan kerjasama ASEAN di bidang politik dan keamanan perlu menyamai kerjasama serupa dalam bidang ekonomi, dan agar ASEAN mempercepat integrasi sejalan dengan visi ASEAN 2020.
Januari-Maret 2003	Jakarta	Rangkaian Konsultasi Intensif antara DEPLU dengan kalangan <i>think tank</i> , CSIS.	Gagasan mengenai pemikiran apa yang dapat disumbangkan Indonesia kepada ASEAN menjelang terpilihnya Indonesia sebagai ketua Panitia Tetap ke-37 (<i>chairman</i> ASEAN) mulai mendapatkan bentuk dan terminologi, yakni "ASEAN Security Community"
18-19 Maret 2003	Karambanai, Sabah	Pertemuan Informal ASEAN tingkat Menteri (<i>The ASEAN Informal Ministerial Meeting</i>)	Menlu RI, Hasan Wirajuda melalui <i>non-paper</i> nya menawarkan usulan agar ASEAN bertransformasi menjadi sebuah <i>economic community</i> yang sekaligus juga merupakan sebuah <i>Security Community</i> . Agar keduanya saling mendukung.
28 April 2003	Siem Reap, Kamboja	Pertemuan Khusus ASEAN Tingkat Pejabat Tinggi (<i>ASEAN Special SOM</i>)	Delegasi Indonesia, dipimpin oleh Makarim Wibisono menawarkan proposal ASEAN Security Community, serta isu kerjasama maritim di ASEAN, dalam rangka bakal kepemimpinan Indonesia sebagai tuan rumah KTT ASEAN ke-9. ASC adalah untuk melengkapi ASEAN Economic Community untuk dicapai pada tahun 2020.
3 Juni 2003	New York, Amerika Serikat	Seminar "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation" oleh Perwakilan Tetap RI (PTRI) di New York	Peneliti Senior CSIS, Rizal Sukma membawakan Paper berjudul "THE FUTURE OF ASEAN : TOWARDS A SECURITY COMMUNITY" , sebagai langkah sosialisasi gagasan ASC untuk publik

13-14 Juni 2003	Phnom Penh, Kamboja	Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi ASEAN (ASEAN SOM)* / Pertemuan ke-4 Panitia Tetap ke-36 ASEAN (<i>The 4th Meeting of the 36th ASEAN Standing Committee</i>)	Indonesia resmi menggantikan Kamboja sebagai penerus ketua Panitia Tetap ASEAN (Pantap ke-37), dan telah membawakan konsep mengenai ASC dan usulan mengenai definisinya di dalam non-paper berjudul "The Indonesian Non-Paper, Towards an ASEAN Security Community", versi tertanggal 12 Juni 2003.
16 Juni 2003	Phnom Penh, Kamboja	Pertemuan para Menlu ASEAN ke-36 (<i>The 36th ASEAN Ministerial Meeting/AMM</i>)	Sebagai pemimpin (<i>chairman</i>) ASEAN, Indonesia meluncurkan prakarsa mengenai Komunitas Keamanan ASEAN sebagai konsepsi yang bergerak ke arah peningkatan kerjasama politik dan keamanan.
s.d.a	s.d.a	<i>Retreat</i> Pertemuan para Menlu ASEAN ke-36 (<i>The 36th ASEAN Ministerial Meeting Retreat/ AMM Retreat</i>)	Terjadi sesi tukar-menukar pandangan khusus mengenai konsep ASC oleh negara-negara anggota ASEAN. Didalamnya konsep ASC dielaborasi.
4-6 Agustus 2003	Bagon, Myanmar	Pertemuan Khusus ASEAN Tingkat Pejabat Tinggi (<i>ASEAN Special SOM</i>)	Sekretariat ASEAN ditugaskan menyiapkan <i>paper</i> mengenai semua saran dan pandangan mengenai ASC dari negara anggota yang lain, untuk dipertimbangkan dalam ASEAN SOM berikutnya tanggal 26-28 Agustus 2003 di Surabaya. Disepakati juga ASEAN perlu mengembangkan seperangkat nilai bersama dan elemen-elemen ASC yang dapat disepakati oleh para pemimpin ASEAN.
26-28 Agustus 2003	Surabaya	Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi ASEAN (<i>ASEAN SOM</i>)	Pertemuan menukar pandangan tentang Draft Deklarasi Bali Concord II (BC II), yang perlu direvisi sebelum 2 September 2003 dan dibahas pada ASEAN SOM tanggal 11-12 September 2003. Pertemuan menyepakati agar kerjasama Maritim perlu dimasukkan ke dalam draft revisi BC II, sebagai bagian dari kerjasama keamanan ASEAN.

10-12 September 2003	Lombok	Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi ASEAN (<i>ASEAN SOM</i>)	Para Pejabat Tinggi ASEAN merekomendasikan kepada para Menlu ASEAN mengenai isu-isu kunci yang berhubungan dengan persiapan KTT ASEAN ke-9. Pertemuan mengadopsi draft revisi Deklarasi Bali Concord II yang berisikan tiga pilar kerjasama, yakni ASC, AEC (ASEAN Economic Community), dan ASCC (ASEAN Socio-Cultural Community), tetapi sepakat agar pilar AEC direvisi kembali agar dipertimbangkan pada Pertemuan Informal Tingkat Menteri Luar Negeri (<i>The Informal ASEAN Ministerial Meeting</i>) di New York pada 29 September 2003
7-8 Oktober 2003	Bali, Indonesia	Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-9 (<i>9th ASEAN Summit</i>)	Para Kepala Negara ASEAN menyepakati Deklarasi Bali Concord II, untuk membentuk Komunitas ASEAN 2020 yang terdiri dari tiga pilar, yakni ASC, AEC, dan ASCC. Indonesia ditugaskan merumuskan naskah rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN (<i>ASEAN Security Community Plan of Action</i>)
Februari 2004	---	---	<i>Draft</i> Naskah ASC PoA dibagikan ke negara-negara anggota ASEAN. Dibahas di tingkat Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi ASEAN (ASEAN SOM)
Maret 2004	H a L o n g Bay, Vietnam		Para Menlu membahas mengenai ASC PoA yang sudah dibagikan
Mei 2004	Singapura	Pertemuan ASEAN-Rusia	Di sela-sela pertemuan , para Menlu ASEAN membahas ASC PoA
Juni 2004	Kamboja	Pertemuan ASEAN- China	Di sela-sela pertemuan , para Menlu ASEAN membahas ASC PoA
30 Juni 2004	Jakarta	Pertemuan Tingkat Menlu ke-37 (<i>The 37th ASEAN Ministerial Meeting / AMM</i>)	Para Menlu ASEAN menyetujui Naskah ASEAN Security Community Plan of Action (ASC PoA), dan memberi rekomendasi untuk selanjutnya disahkan oleh para kepala negara ASEAN.

29-30 November 2004	Vientiane, Laos	Konferensi Tingkat Tinggi A S E A N ke-10 (<i>10th ASEAN Summit</i>)	Para Kepala Negara ASEAN menyetujui Vientiane Action Program, yang mengadopsi ASC PoA sebagai bagian dari upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mewujudkan Komunitas ASEAN, secara khususnya Komunitas Keamanan ASEAN
---------------------------	--------------------	---	---

Sumber: diolah oleh penulis



BAB III

KEBUTUHAN DAN KEPENTINGAN NASIONAL INDONESIA DALAM BIDANG POLITIK & KEAMANAN MENGGAGAS PEMBENTUKAN ASEAN SECURITY COMMUNITY

Bila bab sebelumnya memperlihatkan dua hal yaitu: (i) perubahan dalam lingkungan global maupun regional yang mempengaruhi perkembangan kerjasama politik-keamanan ASEAN, dan (ii) proses munculnya gagasan ASC menjadi Kebijakan Luar Negeri Indonesia; maka bab ini akan membahas bagaimana perkembangan tersebut ikut membentuk kebutuhan nasional bahkan sejumlah kepentingan nasional Indonesia di dalam bidang politik dan keamanan sebagai faktor internal, yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri Indonesia mendorong pembentukan ASC di dalam ASEAN.

Perumusan kebijakan luar negeri Indonesia menggagas pembentukan ASC didasarkan pada persepsi dan interpretasi para pembuat kebijakan luar negeri mengenai perkembangan *situasi* global, regional, dan domestik paska Perang Dingin 1990-2003, yang dihadapi Indonesia oleh karena ASEAN. Dalam hal ini para pembuat kebijakan luar negeri Indonesia berasal kalangan DEPLU RI terutama Menteri Luar Negeri Hasan Wirajuda, dan para pejabat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, yang mendapat masukan dari kalangan *think tank* yang ikut merumuskan konsep ASC yakni dari CSIS.

Bila dilihat dari aspek politik-keamanan, situasi yang muncul dari perkembangan perkembangan kerjasama politik maupun tantangan politik-keamanan yang baru tersebut, membawa sejumlah *tantangan* maupun *kesempatan* bagi pencapaian kepentingan nasional Indonesia. Mengiringi pemetaan terhadap situasi ini adalah pengidentifikasian kebutuhan-kebutuhan maupun kepentingan-kepentingan nasional Indonesia, yang terpengaruh oleh situasi domestik maupun eksternal, sehingga merangsang dirumuskannya suatu kebijakan luar negeri Indonesia yakni menggagas pembentukan *ASEAN Security Community* menjelang KTT ASEAN ke-9 tahun 2003.

Di dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bagaimana suatu kebutuhan dalam negeri Indonesia ikut mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri. Sub-sub

3.1 Kedudukan ASEAN dalam kebijakan luar negeri Indonesia

Bagi Indonesia, ASEAN telah lama sangat bermanfaat bagi stabilitas regional dan pembangunan ekonomi. Di dalam sejarah politik luar negeri RI, ASEAN telah lama menjadi *soko guru* kebijakan luar negeri Indonesia. Menurut Dewi Fortuna Anwar (2007), fungsi ASEAN bagi Indonesia antara lain adalah:¹

1. *Sebagai bukti nyata komitmen pemerintah Indonesia terhadap politik bertetangga baik dan kerjasama regional*
2. *ASEAN berkontribusi secara langsung terhadap harmoni regional. ASEAN telah berhasil mencegah konflik potensial pecah di kawasan.*
3. *Kehadiran ASEAN dilihat sebagai buffer zone. Negara-negara sahabat tetangga Indonesia berarti semakin menjauhnya “zona bahaya” dari pusat Indonesia.*
4. *Stabilitas regional yang dikontribusikan ASEAN telah menunjang pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan masalah internal.*
5. *ASEAN dipandang oleh para elite suatu saat dapat berkontribusi untuk menjadikan Asia Tenggara yang lebih independent dan non-aligned.*
6. *ASEAN menjadi alat bargaining dengan kekuatan-kekuatan ekonomi besar, termasuk A.S, Uni Eropa, dan Jepang.*
7. *ASEAN membantu meningkatkan citra Indonesia di dunia internasional.*
8. *Pihak militer di Indonesia memandang kehadiran ASEAN selama ini mempermudah fasilitasi kerjasama militer bilateral antara negara anggota.*

3.2 Kepentingan Nasional Indonesia Terkait ASEAN yang lebih terkonsolidasi dan berpadu (kohesif)

Di dalam pemerintahan presiden Megawati, keutamaan ASEAN di dalam kebijakan luar negeri Indonesia kembali dikemukakan. Menurut Muhammad Jusuf, prioritas hubungan luar negeri Indonesia pada masa tersebut adalah:² (i) Restrukturisasi fungsi Departemen Luar Negeri berdasarkan pendekatan kawasan, (ii) dalam kerangka kerjasama regional ASEAN, prioritas kebijakan diarahkan pada upaya-upaya memperkuat kembali kohesivitas organisasi. Selain itu, ASEAN tetap menjadi wadah utama dalam melaksanakan politik luar negeri terhadap kawasan. Dokumen Strategik Departemen Luar Negeri Tahun 2002-2004 sebagai landasan operasional Politik luar negeri Indonesia menunjukkan bahwa ASEAN memiliki tempat sebagai wadah penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik

¹ Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia at Large: Collected writings on ASEAN, Foreign Policy, Security and Democratization* (Jakarta: The Habibie Center, 2004) hal 4-8

² Mohamad Jusuf, *Pelaksanaan Politik Luar Negeri RI dalam Era Reformasi*. Paper presentasi dalam diskusi panel sehari yang diselenggarakan Kerukunan Purnakaryawan Departemen Luar Negeri, 12 September 2001. Hal 5-6

luar negeri yang amat penting bagi Indonesia³. Aspek kunci dalam kebijakan luar negeri Indonesia di jaman presiden Megawati Soekarnoputri adalah formula lingkaran konsentris, dimana prioritas diletakkan pada kawasan yang terdekat dengan batasan nasional, demi alasan politis dan keamanan, serta ekonomi. Oleh sebab itu, berada di lingkaran teratas adalah membangun hubungan bersahabat dengan negara-negara ASEAN. Sejak ASEAN dibentuk, Indonesia sendiri berpandangan bahwa ASEAN dapat dan telah dipergunakan untuk menciptakan dan memelihara lingkungan yang damai, stabil, aman dan kondusif, sehingga mampu menopang kelangsungan pembangunan nasional Indonesia di segala bidang demi kesejahteraan rakyat⁴. Dalam hal ini salah satu kunci bagi keberhasilan kerjasama ASEAN sejak awal dibentuk adalah kepaduan (kohesifitas) dan solidaritas ASEAN.

Menurut Hadi Soesastro, pembentukan ASEAN sejak awal diarahkan untuk mengembangkan semacam solidaritas regional dan identitas regional di antara negara anggotanya demi tujuan menciptakan perdamaian regional dan stabilitas melalui kerjasama ekonomi⁵. Pada awalnya objektif ASEAN bukanlah integrasi ekonomi melainkan menciptakan sebuah tatanan regional yang mempertahankan stabilitas yang di dalam kelompok intra-ASEAN, sehingga akan mengijinkan anggotanya untuk memfokuskan perhatian dan sumber daya terhadap proses konsolidasi internal dan pembangunan nasional masing-masing⁶. Objektif ini mengharuskan adanya hubungan yang bersahabat antara negara-negara anggota di kawasan, yang kemudian dicari melalui prinsip non-intervensi, konsensus, serta institusionalisasi yang minim untuk menghindari konflik. Melalui pengutamaan terhadap peran dan fungsi AMM untuk memastikan stabilnya hubungan bersahabat di antara negara-negara anggota ASEAN, berkembang suatu “semangat ASEAN” yang menjadi dasar utama bagi pembangunan solidaritas dan kesatuan ASEAN (*unity building*)⁷.

Kohesifitas dan solidaritas ASEAN telah memungkinkan organisasi tersebut, mencapai tujuannya dengan baik pada decade-dekade awal pembentukannya, yakni

³ Departemen Luar Negeri, *Rencana Strategik Kebijakan Luar Negeri Indonesia 2002-2004* (Jakarta: DEPLU RI, 2002) hal 12-17

⁴ Sekretaris Jendral DEPLU RI Imron Cotan, “ASEAN Sebagai Soko Guru Politik Luar Negeri Indonesia: Seberapa Penting?” dalam *paper* presentasi yang dibawakan dalam Seminar “Kaji Ulang ASEAN Sebagai Sokoguru Politik Luar Negeri Indonesia”, di Jakarta, 28 Juli 2008. hal 1, dan Wawancara dengan Ali Alatas, hal 4

⁵ Hadi Soesastro, “ASEAN in 2030: The Long View”. Dalam Tay, Estanislao, and Soesastro. *Reinventing ASEAN*. (Singapore: ISEAS, 2001) Hal 288

⁶ *ibid.* 282-283

⁷ *ibid.* Hal 282.

mempertahankan stabilitas intra-ASEAN pasca rekonsiliasi Indonesia, Malaysia, Filipina. Pada dasawarsa 1970 semasa konflik Kamboja, kohesifitas dan harmoni ASEAN juga yang mendorongnya untuk berkembang dan mengatasi tantangan keamanan di luar wilayah ASEAN. Solidaritas yang sama juga mengiringi ASEAN pada awal 1990an ketika asosiasi tersebut “didorong” agar siap memulai pembahasan untuk mengatasi masalah-masalah keamanan dan militer dan lebih terinstitusionaliasi, salah satunya dengan membentuk *ASEAN Special SOM*. Kohesifitas dan solidaritas ASEAN semakin dirasakan perlu, ketika demi memajukan kepentingan keamanan regionalnya negara-negara ASEAN sepakat duduk bersama-sama negara besar di Asia Pasifik dalam ARF sejak tahun 1994. Dalam forum yang yang mempromosikan hubungan stabil dengan kekuatan-kekuatan besar ini, ASEAN memaksa menjadi *primary driving force*, suatu posisi yang menuntut kohesifitas yang tinggi, lebih bersatu, bahkan lebih terinstitusionaliasi dari organisasi ASEAN agar posisi diplomatic ASEAN tidak terkucilkan⁸.

Dalam kerjasama politik keamanan ASEAN, solidaritas dan kohesifitas antara negara-negara anggota merupakan salah satu hal yang penting untuk dipertahankan bahkan ditingkatkan. konsolidasi ASEAN merupakan kunci dalam keterkaitan antara kestabilan regional dan perkembangan politik domestic. Bagi setiap negara anggota ASEAN, solidaritas dan koehesi yang kuat dan semakin menguat di antara kesepuluh negara Asia Tenggara semakin memberikan stabilitas regional yang diperlukan untuk mengejar tujuan nasional, pembangunan dan kemajuan ekonomi masing-masing negara anggota ASEAN⁹. Pada gilirannya, kestabilan domestic negara-negara anggota ASEAN akan menunjang kestabilan regional. Oleh karena itu isu konsolidasi tidak dapat dilepaskan ketika membicarakan soal keamanan di dalam ASEAN, Di samping itu, secara keseluruhan adanya iklim solidaritas dan rasa kepaduan atau kohesifitas (*cohesiveness*) yang semakin meningkat di antara negara-negara Asia Tenggara pada waktu yang sama memungkinkan kawasan mencari kerjasama yang lebih luas dengan dunia luar. Dunia luar yang melihat Asia Tenggara “bersatu” dengan satu persepsi yang lebih positif akan membawa interaksi ekonomi, perdagangan dan politik yang lebih positif bagi keuntungan semua pihak¹⁰.

⁸ *ibid.* Hal 286

⁹ Hasyim Djalal, *Politik Luar Negeri Indonesia dalam Dasawarsa 1990an*. 1997. Hal 194.

¹⁰ Hasjim Djalal menerjemahkan prospek “Asia Tenggara Bersatu” bukanlah dalam arti *an integrated state, federal state* atau *unitary state*, tetapi dalam artian adanya rasa kepaduan yang semakin meningkat di antara negara-negara Asia Tenggara. Lihat Hasyim Djalal, *Ibid.*

Bagi Indonesia sendiri, konsolidasi ASEAN adalah hal yang amat penting. Meningkatnya rasa kepaduan di antara negara-negara Asia Tenggara setidaknya-tidaknya akan merupakan aplikasi yang lebih luas dari Trilogi Pembangunan Indonesia yakni stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial dari satu Asia Tenggara. Sebaliknya, kestabilan regional akan sangat mempengaruhi perkembangan politik domestic Indonesia itu sendiri.

Selain itu, ASEAN yang semakin terkonsolidasi, kohesif, ditunjang dengan kestabilan Asia Tenggara, akan lebih dapat memainkan peran-peran yang lebih konstruktif di dunia internasional, terlebih di kawasan Asia Timur yang lebih luas setelah berakhirnya Perang Dingin, dibandingkan dengan menjadi arena permainan kepentingan asing saja¹¹.

Namun paska Perang Dingin menimbulkan sejumlah tantangan terhadap prospek Asia Tenggara yang berpadu ini¹². Pertama, perluasan keanggotaan menjadi ASEAN 10 yang membawa sejumlah masalah pengelolaan (aspek manajemen, organisasi dan SDM). Mengelola asosiasi yang jumlah anggotanya lebih banyak jelas menuntut perhatian dan ketekunan yang lebih banyak dari negara-negara ASEAN.

Kedua, besarnya perbedaan dan keanekaragaman di antara negara-negara Asia Tenggara, memerlukan usaha dan kesabaran yang luar biasa dalam mengelola keanekaragaman dan menghapuskan jurang pemisah di antara negara-negara anggota. Sehingga untuk mengembangkan perpaduan Asia Tenggara diperlukan langkah untuk senantiasa mengakui dan menghormati perbedaan dan keanekaragaman anggota-anggotanya dan bukan dengan mencoba menjadikan Asia Tenggara sebagai wadah untuk melebur diri, dimana masing-masing negara dilenyapkan dan sulit untuk mengakuinya.

Ketiga, proses pembelajaran hidup bersama dalam suasana damai dan kerjasama dalam mencoba membebaskan diri dari kepentingan-kepentingan lain yang tidak relevan dengan usaha peningkatan kohesi, kerjasama dan pembangunan di Asia Tenggara memerlukan waktu dan tidak dapat instan.

Keempat, masih banyak terdapat potensial konflik yang belum terselesaikan di antara negara-negara Asia Tenggara sendiri, maupun dengan tetangganya di luar Asia Tenggara. Potensial konflik ini terutama yang berkaitan dengan klaim teritorial dan yurisdiksi lain atas sumber daya maritim, seperti Laut China Selatan. Bila tidak

¹¹ *Ibid.* hal 194-195. dan Wawancara dengan Jusuf Wanandi, hal 2

¹² Hasyim Djalal, *Ibid.* hal 195-198.

ditangani secara baik dan secepat mungkin selagi iklim politik membaik, akan cenderung memperpanjang jarak dan posisi masing-masing pihak dan mempersulit usaha mencari kompromi, bahkan dapat menjadi tidak terkendali. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa potensial konflik yang tidak terselesaikan (apalagi bila tidak menggunakan cara-cara damai) berpotensi melanggengkan kesalingtidakpercayaan (kecurigaan) dan melemahkan upaya pembentukan identitas kolektif maupun perasaan kekitaan.

Kelima, lamanya proses yang harus dilalui oleh Kamboja, Laos dan Myanmar untuk menjadi anggota ASEAN karena masalah sumber daya manusia, bahasa dan keuangan. Selain itu, Myanmar kerap kali dipersoalkan oleh negara-negara di luar ASEAN karena rezimnya tidak menghormati HAM. Sehingga ASEAN dan Indonesia dinilai melindungi rezim tersebut, yang mana akan memperlemah ASEAN. Akibatnya menghambat ekistensi ASEAN sebagai suatu kelompok yang berhadapan dengan Masyarakat Eropa, misalnya dalam ASEM, APEC dsb. Ini juga melemahkan posisi diplomatik ASEAN yang dibutuhkan untuk mendapatkan dukungan internasional untuk menghadapi krisis finansial¹³. Indonesia memang tidak setuju dengan rezim yang tidak menghormati HAM, tetapi memiliki cara sendiri menghadapinya yakni dialog dan *constructive engagement*.

Keenam, ketidakmampuan ASEAN di tahun 1996 dan 1997 menangani masalah-masalah seperti krisis asap yang mempengaruhi kesehatan banyak orang di banyak negara-negara ASEAN, dan juga krisis finansial menimbulkan kesan bahwa ASEAN terpuruk dan gagal merespons terhadap tantangan-tantangan kontemporer, bahkan dipertanyakan oleh sejumlah pejabat ASEAN¹⁴. Oleh karenanya muncul usulan agar ASEAN melepaskan prinsip non-intervensinya, dan menggantinya dengan *constructive involvement* atau *flexible engagement*. Meski bertujuan baik, yakni membolehkan negara-negara anggota ASEAN lain memeriksa perkembangan domestik di negara anggota yang lain, yakni perkembangan yang dapat mempengaruhi keamanan atau keadaan-baik dari negara anggota yang lainnya, atau mempengaruhi kohesifitas ASEAN, atau keamanan kawasan. Namun dalam pertimbangan lain, ide untuk melepas prinsip-prinsip yang menjamin kebebasan dari intervensi luar, mengancam solidaritas dan perpaduan ASEAN itu sendiri.

¹³ Hadi Soesastro. 2001. *Opcit.* Hal 287

¹⁴ *Ibid.* Hal 286-287

Ketujuh, terkait kerjasama ARF, timbulnya masalah-masalah keamanan non tradisional baru seperti kejahatan maritim, terorisme, bencana alam, dsb, menjadi sebuah potensi agar kerjasama ARF mengambil peran aktif. Dan apabila ASEAN ingin memimpin masalah ini, dibutuhkan solidaritas politik yang lebih besar, kordinasi yang lebih baik, dan upaya mempromosikan kohesifitas regional yang diperlukan untuk solidaritas tersebut¹⁵. di samping itu, masalah-masalah keamanan non tradisional baru yang bersifat lintas batas tersebut tidak dapat diatasi sendiri oleh satu negara anggota saja. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kapasitas ASEAN dan koordinasi regional yang lebih mantap untuk menghadapi tantangan-tantangan baru tersebut. Dalam konteks ini sekali diperlukan kohesifitas dan persatuan ASEAN. Kedelapan, terkait dengan tantangan yang disebabkan munculnya kekuatan-kekuatan besar baik secara ekonomi maupun politik di Asia Timur, seperti China, Jepang, India. Pada akhirnya untuk dapat bersaing secara ekonomi dan bertahan dari tekanan maupun pengaruh kekuatan-kekuatan besar ini terhadap kepentingan nasional, maka negara-negara ASEAN perlu mengkonsolidasikan solidaritas politik mereka. Untuk ini diperlukan promosi kohesifitas yang kuat dan pembangunan identitas regional.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa sejalan dengan kepentingan Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya, rasa kepaduan (*cohesiveness*) yang semakin meningkat di antara negara-negara di Asia Tenggara harus menjadi sasaran yang perlu ditingkatkan. Karena itu merupakan aspek kunci agar ASEAN itu sendiri dapat lebih bersatu, lebih stabil sehingga dapat lebih pula memainkan peran-peran yang lebih konstruktif di dunia internasional, dan mempertahankan relevansinya menghadapi tantangan-tantangan yang makin beragam.

Pada akhirnya, konsolidasi internal ASEAN terkait dengan identitas kolektif atau perasaan kekitaan di kawasan (*we feeling*). Untuk menumbuhkan perasaan *regional identity* para pembuat kebijakan di dalam negeri menyadari tidak akan mungkin terjadi tanpa didasarkan pada semacam *common values*. Oleh sebab itu ketika menjadi ketua ASEAN *Standing Commitee*, Menlu Hassan Wirajuda menginginkan Indonesia memasukan gagasan pembentukan ASC, dengan meletakkan di dalamnya landasan memperkuat kohesifitas ASEAN, yaitu *political development* dan *shaping and sharing of norms*.

¹⁵ Rodolfo Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. (Singapore: ISEAS, 2006) Hal 376.

3.3 Kebutuhan Indonesia untuk Mencitrakan Demokratisasi dan HAM di ASEAN dan di dalam Negeri.

Politik luar negeri Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perubahan politik secara masif yang mengikuti kejatuhan pemerintahan Orde Baru tahun 1998. Pada saat itu, demokrasi mulai mendapat pijakan yang kuat bukan hanya di Indonesia, tetapi juga di negara ASEAN lainnya, seperti Thailand. Bangkitnya semangat demokrasi di kawasan Asia Tenggara (*the rise of democracy*), yang dimulai dari Thailand, dan dikuatkan oleh kemenangan *student's power* atas rezim Soeharto di Indonesia. Kebangkitan semangat demokrasi juga mengantar presiden Megawati Soekarnoputri sebagai presiden Indonesia tahun 2001-2004. Sejak masa pemerintahan Habibie, Indonesia sendiri memulai masa transisi menuju demokrasi. Usaha konsolidasi untuk demokrasi di Indonesia, dibantu oleh dorongan yang bersumber dari luar negeri, antara lain yakni *conditionality* yang diterapkan oleh IMF berkenaan dengan bantuan keuangan pada masa krisis ekonomi. Tetapi selain itu, Indonesia sejak jaman pemerintahan Habibie juga mulai menggunakan diplomasi dan politik luar negeri untuk mengkonsolidasikan demokrasinya¹⁶.

Di awal masa pemerintahannya, Habibie menghadapi persoalan legitimasi yang cukup serius, sehingga ia menghadapinya antara lain dengan berusaha mendapatkan dukungan internasional melalui beragam cara, di antaranya menghasilkan dua Undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan HAM; membentuk Komnas Perempuan; serta mendorong ratifikasi konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja. Serangkaian kebijakan yang dilakukan untuk memberi citra positif kepada dunia internasional ini berhasil memberikan kontribusi positif bagi keberlangsungan pemerintahannya pada masa dimulainya transisi menuju demokrasi, yaitu dukungan yang lebih besar dari masyarakat internasional untuk mengkompensasi minimnya dukungan domestik¹⁷. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Habibie menggunakan politik luar negeri sebagai alat untuk “menjaga jarak atau membedakan diri dari rezim otoritarian yang digantikannya”, agar sebagai konsekuensinya, diharapkan prospek bagi kerjasama internasional terutama dengan negara-negara yang mapan demokrasinya akan semakin baik dan pada akhirnya memberi kontribusi positif bagi

¹⁶ Philips J. Vermonte. “Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia : Membangun Citra Diri”. Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: CSIS). 2005. hal 29-30

¹⁷ *Ibid.* Hal 30-31

proses konsolidasi internal.¹⁸ Ini juga yang terjadi di pemerintahan-pemerintahan sesudahnya.

Seperti halnya Habibie, di jaman Megawati transisi menuju demokrasi masih berjalan. Ini terlihat dari selesainya Amandemen UUD 1945 yang terakhir (ke-4), dimana sesudahnya Indonesia memasuki suatu tatanan baru di bidang politik. Sejalan dengan amanat UUD 1945, pemerintahan Megawati berupaya menerapkan tatanan politik baru, yang diawali dengan pengembangan sistem kepartaian baru, sistem pemilihan umum yang baru, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, reformasi birokrasi di tingkat pusat maupun daerah, penataan ulang kelembagaan dan struktur organisasi pemerintah. Pemerintah juga berkebijakan mempertahankan netralitas PNS dan TNI/Polri serta pendewasaan dan profesionalisme partai politik. Ini dapat dilihat sebagai kunci penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berkualitas¹⁹.

Seperti halnya pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, pemerintahan Megawati pun menggunakan diplomasi dan politik luar negeri untuk mengkonsolidasikan demokrasi. Peneliti hubungan internasional dari CSIS, Philips J. Vermonte mengatakan bahwa pencitraan diri sebagai negara demokratis di luar negeri dapat memberi sumbangan positif bagi proses konsolidasi demokrasi di dalam negeri. Karena itu, Indonesia berkepentingan untuk menciptakan lingkungan eksternal yang kondusif bagi proses konsolidasi tersebut²⁰. Sebaliknya, Menurut Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, bahwa proses demokrasi di Indonesia akan memberi kontribusi yang sangat penting bagi politik luar negeri dan diplomasi Indonesia dalam arti bahwa faktor itu akan menstimulasi Indonesia untuk memainkan peran regional dan internasional yang lebih aktif²¹. Dalam konteks ini sebetulnya penelitian ini menekankan bahwa hingga tahun 2003, setidaknya ada suatu kebutuhan nasional Indonesia untuk mempromosikan demokratisasi di ASEAN dan di dalam negeri, yang belum sampai dapat dikatakan sebagai sebuah kepentingan nasional yang spesifik. Hal ini juga sama untuk agenda HAM yang ingin didorong Indonesia.

¹⁸ *Ibid.* Hal 29.

¹⁹ _____, *Megawati Membangun Negeri*. (Jakarta : Komunitas Peduli Komunikasi). 2004. hal 136-137

²⁰ Phillips J. Vermonte, "Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia : Membangun Citra Diri". *Opcit.* hal 37

²¹ *KOMPAS*, 22 Oktober 2004. dikutip dari tulisan Bantarto Bandoro, "The Hassan Initiative dan Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia" Dalam Bantarto Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia* . (Jakarta: CSIS). 2005. Hal 41

Selain nilai demokrasi, Indonesia menganggap bahwa penghormatan terhadap HAM juga amat penting. Penghormatan HAM, bersama-sama dengan pemberantasan korupsi dan penegakan hukum adalah unsur-unsur mendasar dalam upaya mewujudkan *good governance*. Dan upaya mewujudkan *good governance* sangat menentukan keberhasilan politik luar negeri Indonesia. Karena *good governance* merupakan kunci yang sangat menentukan untuk mendapatkan baik dukungan publik di dalam negeri maupun rasa hormat luar negeri terhadap Indonesia²². Di samping itu, Indonesia memang perlu berada di depan dalam mendorong pemberlakuan hak-hak azasi dan keamanan manusia (HAM). Karena keduanya dirumuskan dengan tegas dalam UUD 1945 yang baru, dalam Bab XA, Pasal 28 I, ayat (4) konstitusi yang diamandemen, misalnya menyatakan dengan tegas bahwa "perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah"²³. Penghormatan terhadap perlindungan dan memajukan HAM telah menjadi bagian penting dari proses reformasi dan demokratisasi. Oleh karena itu Indonesia memiliki komitmen untuk terus berperan pro-aktif dalam usaha masyarakat internasional dalam memajukan HAM (termasuk perlindungan dan dialog HAM) di Asia Tenggara²⁴.

Tantangan yang kemudian muncul bagi pemerintahan Megawati bukan hanya untuk memperbaiki posisi dan citra Indonesia di luar negeri, namun juga sekaligus membangkitkan sentimen nasional akan pentingnya stabilitas hubungan luar negeri Indonesia. Berbagai peristiwa internasional lain seperti serangan Teroris 11 september 2001, Bom Bali I 2002 dan Bom Marriott tahun 2003, penyerangan A.S ke Irak tahun 2003, telah menjadi tantangan yang muncul dari front eksternal yang telah mempersulit pemerintah mencapai dua tujuan tersebut. Di satu sisi, perang melawan terorisme mengharuskan Indonesia untuk membuka diri dalam kerjasama internasional terkait persoalan tersebut, bahkan sampai memberlakukan sejumlah Undang-Undang terkait terorisme di dalam negeri. Namun di sisi lain, upaya pemerintah memberantas terorisme ini kemudian menjadi isu besar mengenai perlindungan terhadap kebebasan sipil di tengah proses demokratisasi, seiring dengan

²² BPPT dan ICWA, "Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia". (Jakarta: DEPLU, 2003). Hal 31

²³ C.P.F Luhulima, "Ketahanan Regional dan Nasional : Dasar Untuk Diplomasi Regional Indonesia". Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia* . (Jakarta: CSIS, 2005) Hal 60

²⁴ BPPT dan ICWA. *Opci\l*. 2003. hal 69-70

kekhawatiran bahwa negara akan mendapatkan momentum untuk kembali menggunakan *security approach* di dalam negeri.

Oleh karena itu, untuk mengimbangi dukungan dari luar negeri dengan sentimen nasional, maka Presiden Megawati mulai berupaya untuk membangun kembali diplomasi Indonesia yang lebih efektif, aktif, dan yang pelaksanaannya kembali ditopang oleh struktur dan substansi yang cukup. Tampaknya pemerintahan Megawati menyadari apa yang dikatakan oleh Robert Putnam sebagai fenomena sehat dalam bidang diplomasi sebuah negara yang demokratis, yakni *double-edged diplomacy*. Robert Putnam mengatakan bahwa mereka yang terlibat di dalam proses diplomasi harus menyadari bahwa diplomasi selalu memiliki dua dimensi : dalam dan luar negeri²⁵. Di dalam negeri, langkah diplomasi dan kebijakan luar negeri secara imperatif harus mendapat persetujuan sebanyak mungkin aktor politik misalnya legislatif dan tentunya masyarakat itu sendiri. Sedangkan di luar negeri, bidang diplomasi dan politik luar negeri harus memperhatikan harapan atas peran yang dinantikan atas negara tersebut oleh negara-negara lain.

Dalam konteks ini, DEPLU kemudian ditugaskan melakukan restrukturisasi dengan membangun struktur dan birokrasi baru, yang ditujukan untuk mendekatkan faktor internasional dan faktor domestik dalam mengelola diplomasi. Diplomasi tidak hanya dipahami dalam kerangka mampu memproyeksikan kepentingan nasional Indonesia ke luar, tetapi juga mampu mengkomunikasikan perkembangan dunia luar ke dalam negeri, yakni dengan diplomasi publik melalui penguatan *networking* dengan media, masyarakat, akademisi, bahkan LSM²⁶. Salah satu tujuan lain restrukturisasi adalah untuk melibatkan seluruh sektor masyarakat Indonesia dalam profil diplomatik Indonesia²⁷. di samping itu, masyarakat juga didorong untuk terlibat dalam proses perumusan keputusan politik luar negeri. Ini memang merupakan konsekuensi dari diversifikasi sentra kekuasaan, yang dipandang sebagai akibat positif dari proses demokratisasi di Indonesia²⁸. DEPLU di bawah kepemimpinan Hasan Wirajuda menyadari bahwa dalam sistem yang lebih

²⁵ Robert Putnam, Harold Jacobson, dan Peter Evans, *Doubled-edged diplomacy : international bargaining and domestik politics* (University of California Press: LA, 1993) dikutip dalam Vermonte, "Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia : Membangun Citra Diri". *Opcit.* hal 37.

²⁶ Vermonte, "Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia : Membangun Citra Diri". *Opcit.* Hal 36.

²⁷ Bantoro Bandoro. "The Hassan Initiative dan Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia" *Opcit.* Hal 42

²⁸ Vermonte, *Opcit.* Hal 37

demokratis, politik luar negeri seharusnya tidak lagi menjadi domain DEPLU²⁹. Sebagai bagian dari restrukturisasi, Menlu Wirajuda memperkenalkan model teoritik dari diplomasi yakni model yang mengedepankan pluralisme politik melalui ”perkawinan” antara praktisi, teoritis dan publik³⁰.

Sedangkan untuk menciptakan lingkungan eksternal yang kondusif bagi proses konsolidasi demokrasi tersebut, pemerintahan Megawati menempatkan pentingnya dukungan regional, terutama level ASEAN. Indonesia menyadari oleh karena ukurannya, maka bahwa perkembangan domestik Indonesia ke arah demokratisasi dapat mempengaruhi perkembangan regional ke arah yang sama. Dalam hal ini perubahan politik dalam negeri menuju ke arah yang lebih demokratis, perlu direfleksikan melalui politik luar negeri. Indonesia melihat peluang ini lewat salah satu isu yang telah lama bertahan di dalam ASEAN, yakni penyelesaian konflik dengan cara damai sebagai pilihan utama. Kebijakan Indonesia mengajukan proposal pembentukan ASC tahun 2003 memperlihatkan bahwa politik luar negeri Indonesia merupakan refleksi atas perubahan politik dalam negeri menuju ke arah yang lebih demokratis, sebab masyarakat yang demokratis adalah masyarakat yang selalu menempatkan penyelesaian konflik dengan cara damai sebagai pilihan utama³¹. Konsep ASC menempatkan diplomasi sebagai alat utama pertahanan negara di masa damai. ASC bertujuan membentuk sebuah masyarakat Asia Tenggara yang bersepakat untuk menjauhi penggunaan kekerasan atau instrumen militer dalam menyelesaikan konflik. Situasi damai dan stabil sepenuhnya sejalan dengan kepentingan Indonesia. Situasi demikian hanya dapat tercapai apabila penyelesaian konflik secara damai, tanpa kekerasan, telah disepakati menjadi norma bersama. Dalam hal ini, Indonesia juga telah menunjukkan diri sebagai penganjur penyelesaian damai dalam berbagai konflik di kawasan Asia Tenggara³². Selain itu penekanan demokratisasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap ASEAN sebetulnya pada saat yang sama diharapkan menjadi *deterent* bagi kekuatan anti-demokrasi di dalam negeri³³.

3.4 Kebutuhan Indonesia Untuk Mendukung Kerjasama ASEAN di Bidang Ekonomi dengan Kerjasama di bidang Politik Keamanan

²⁹ Bantoro Bandoro. *Opcit* .Hal 50

³⁰ *Ibid.*, hal 47.

³¹ Vermonte. *Opcit.*, hal 38.

³² *Ibid.* Hal 38-39

³³ Wawancara dengan Direktur Eksekutif CSIS, Bapak Rizal Sukma, tanggal 16 Juli 2008.

Kerjasama ekonomi ASEAN dipertahankan karena memiliki dua pengaruh. Pertama adalah aspek ekonomi yang menyediakan keuntungan ekonomi langsung bagi setiap anggotanya, termasuk Indonesia. Negara-negara ASEAN menyadari bahwa kerjasama ekonomi akan memungkinkan setiap negara anggota mencapai lebih banyak dibanding apabila setiap negara berjalan sendiri-sendiri mencapai pembangunan. Ketika memasuki dasawarsa 1990, kesadaran ini dipicu misalnya oleh munculnya tantangan-tantangan *ekonomi* baru yang harus dihadapi sehubungan dengan kemajuan ekonomi India dan China. Untuk dapat berkompetisi dengan China dan India, negara-negara ASEAN harus meningkatkan daya saing mereka, antara lain dengan mengintegrasikan perekonomian kawasan Asia Tenggara menjadi satu entitas ekonomi yang secara kuantitas dan kualitas dapat bersaing dengan perekonomian China dan India.

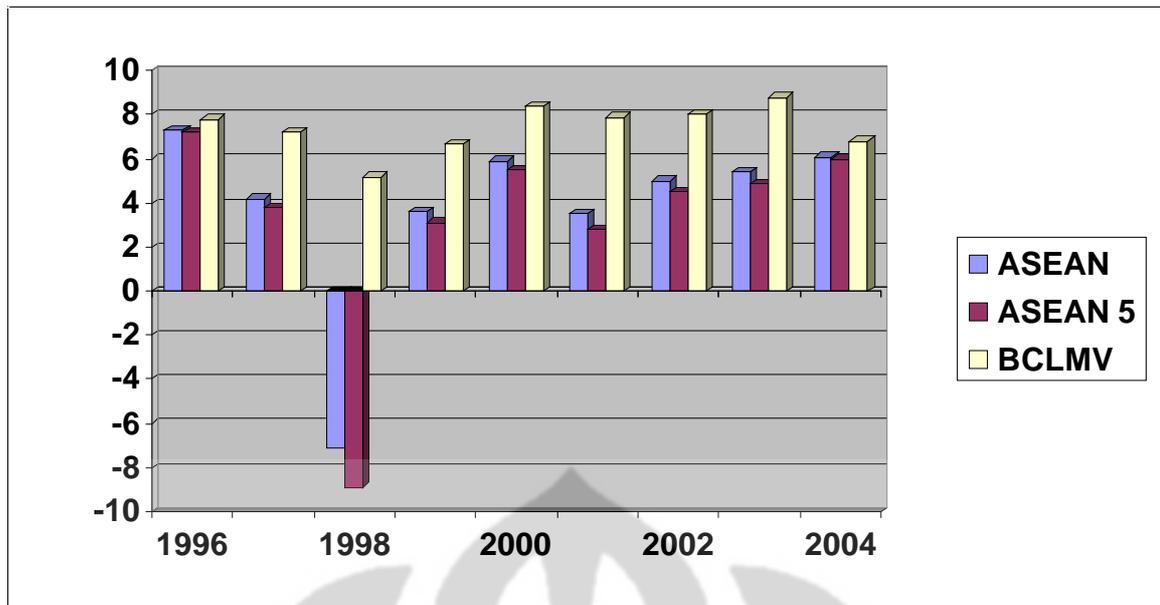
Integrasi yang sebetulnya diidamkan sejak dulu tersebut dikarakterisasi oleh liberalisasi pasar yang bertujuan meningkatkan kemampuan bersaing perekonomian ASEAN di tingkat global. Upaya integrasi ini dapat dilihat dari adanya pengupayaan *pooling of resources*, menciptakan ASEAN sebagai basis produksi (*place of production*); bahkan mewujudkan ASEAN sebagai satu pasar bersama (*common market*). Misalnya pada tahun KTT ASEAN ke-4 di Singapura tahun 1992, disepakatinya *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* yang menandai dicanangkannya *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*. Namun adanya keengganan negara-negara ASEAN untuk membentuk mekanisme kelembagaan untuk melaksanakan berbagai prakarsa ekonominya menyebabkan pelaksanaannya lambat. Dalam hal AFTA misalnya, masing-masing negara ASEAN, termasuk Indonesia (tetapi kecuali Singapura) masih terlampau kuat mempertahankan kedaulatan ekonomi dan politiknya. Padahal regionalisme ekonomi mensyaratkan kesediaan untuk menyerahkan sebagian dari kedaulatan nasional kepada kesepakatan regional³⁴.

Dalam dasawarsa yang sama, sejak tahun 1990an negara-negara ASEAN juga telah mengalami sendiri dampak baik maupun buruk dari globalisasi yang menyebabkan cepat dan mudahnya arus modal, barang dan jasa antar negara. Negara-negara ASEAN telah diuntungkan dari arus masuk investasi ke dalam kawasan tetapi juga telah menderita akibat dampak arus keluar modal besar-besaran (*Massie capital*

³⁴ Hadi Soesastro, "Faktor Ekonomi Dalam Politik Luar Negeri Indonesia". Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: CSIS, 2005) Hal 82

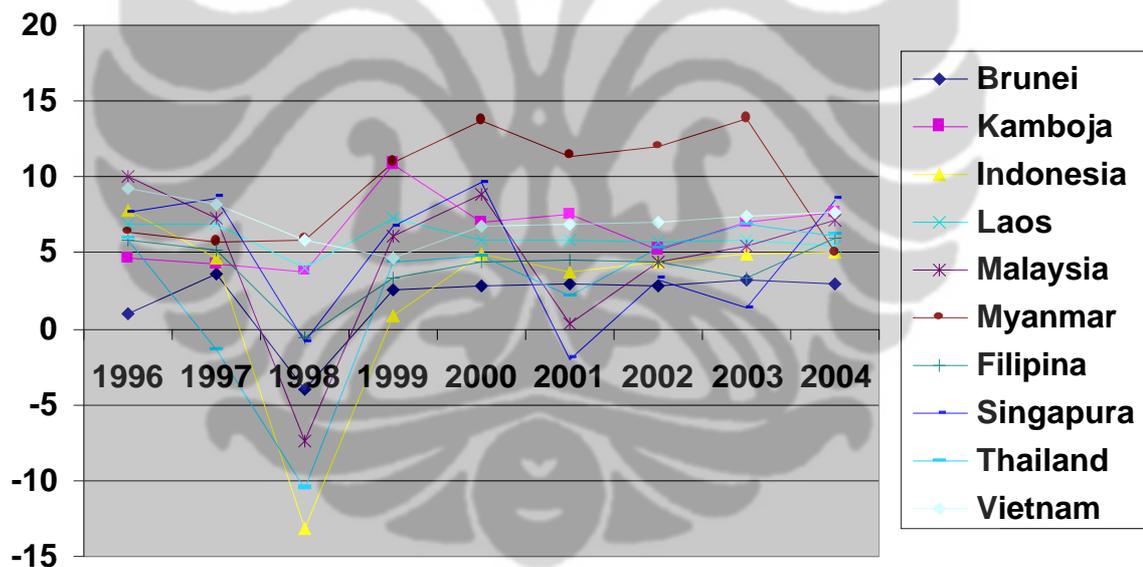
outflows) yang terjadi pada masa krisis ekonomi tahun 1997/1998. Grafik 3 berikut menunjukkan tingkat pertumbuhan GDP di negara-negara ASEAN dari tahun 1996-2004. Grafik 4 menunjukkan perbandingan keseluruhan tingkat pertumbuhan GDP antara negara-negara anggota ASEAN saat ini, ASEAN 5, serta BCLMV (Brunei, Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam) dari tahun 1996-2004.





Gambar 3.1 Rata-rata Pertumbuhan GDP di ASEAN, periode 1996-2004

Sumber: ASEAN, *ASEAN Statistical Yearbook 2005*, (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2005). Hal 38



Gambar 3.2 Rata-rata Pertumbuhan GDP setiap negara anggota ASEAN, 1996-2004

Sumber: ASEAN, *ASEAN Statistical Yearbook 2005*, (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2005). Hal 36-37, telah diolah kembali

Kedua, selain berpengaruh pada perekonomian secara langsung, aspek kerjasama ekonomi memiliki kaitan erat terhadap aspek politik dan keamanan secara tidak langsung. Sejarah perkembangan ASEAN memperlihatkan betapa selama lebih dari tiga dasawarsa ASEAN lebih banyak mencurahkan tenaga dan pikiran pada kerjasama di bidang ekonomi fungsional. Pendekatan demikian berdasar pada asumsi

bahwa penguatan kerjasama ekonomi akan mendatangkan kemakmuran bagi kawasan dan pada akhirnya akan mendukung tercapainya perdamaian dan stabilitas, yang penting untuk mewujudkan komunitas "yang saling peduli", sebagaimana tujuan ASEAN yang diperjelas dalam visi ASEAN 2020³⁵. Penekanan pada bidang ekonomi sangat kuat karena terbukti dari kerjasama itu dapat meningkatkan kemakmuran sehingga menguatkan perdamaian dan stabilitas.

Datangnya krisis merubah persepsi para pemimpin ASEAN dalam kedua sisi ini. Ketika krisis finansial Asian 1997 menghantam perekonomian negara-negara ASEAN, bukan hanya kehidupan sosial yang terguncang tetapi juga fondasi politik mereka. Sebagai akibatnya di satu sisi, krisis telah menunjukkan para pemimpin negara-negara ASEAN bahwa perekonomian mereka sangatlah terkait dan saling bergantung satu sama lain (*interdependent*). Krisis di satu negara akan berdampak terhadap negara lain di kawasan. Peristiwa 1997/1998 ini semakin mendorong negara-negara ASEAN mempercepat integrasi perekonomian regional mereka, supaya tidak termarginalisasi oleh globalisasi. Prakarasa yang paling penting yang dilakukan ASEAN setelah menyadari kecenderungan bahwa krisis di satu negara di ASEAN akan berdampak terhadap negara lain di dalam kawasan, adalah pada KTT ASEAN ke-8 di Phnom Penh bulan November 2002. Dimana dicanangkan pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC) sebagai tujuan akhir dari proses integrasi ekonomi ASEAN.

Dalam hal ini barangkali Indonesia merupakan pelakon yang enggan mengambil peran lebih banyak. Apalagi sejak datang krisis ekonomi 1997-1998, Indonesia tidak lagi mengambil peran dalam berbagai forum ekonomi regional. Bahkan kini, sejumlah pengamat menilai meskipun pada tahun 2002 ASEAN telah mulai melangkah ke arah pembentukan suatu Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC), Indonesia tampaknya juga bersikap "asal ikut"³⁶, karena sebetulnya Jakarta "enggan" untuk maju terlalu cepat ke dalam integrasi perekonomian regional, suatu sikap yang mencerminkan "kurangnya percaya diri dalam kemampuan kompetitif perindustriannya"³⁷. Meski terlihat kurang bergairah dalam prakarsa ini, sebetulnya kepentingan Indonesia dan ASEAN sama-sama saling membutuhkan. Menurut peneliti senior CSIS, Hadi Soesastro, ASEAN yang maju dan kuat adalah dalam

³⁵ Makarim Wibisono. Makmur Keliat dan Mohtar Mas' oed (editor). *Tantangan Diplomasi Multilateral*. (Jakarta: LP3ES, 2006) Hal 199.

³⁶ Hadi Soesastro. 2005. *Opcit*. Hal 82

³⁷ Rodolfo Severino. *Opcit*. Hal 355.

kepentingan Indonesia dan Asia Tenggara. Walaupun Indonesia dengan sendirinya merupakan negara besar, tapi kawasan yang lemah dan tidak stabil akan berdampak negatif bagi Indonesia. ASEAN sebagai suatu kesatuan ekonomi memiliki kemampuan yang lebih besar untuk berkiprah dalam persaingan ekonomi global dewasa ini. Sebaliknya, peran Indonesia sangat diharapkan, khususnya sebagai pihak pendorong upaya mengisi kesepakatan mewujudkan pembentukan ASEAN Community tahun 2020³⁸.

Selain itu, di sisi lain setelah terjadi krisis keuangan di kawasan tahun 1997, kurangnya penguatan kerjasama di bidang politik dan keamanan sangat terasa. Para pemimpin ASEAN menyadari bahwa integrasi yang dicita-citakan dan dipandang sebagai sumber kekuatan dalam kerangka ekonomi saja ternyata masih banyak mengandung titik-titik lemah. Pendekatan tunggal kerjasama ekonomi yang dijalankan ASEAN semakin lemah seiring munculnya isu-isu baru dalam hubungan internasional seperti terorisme, kejahatan lintas negara, dan konflik-konflik internal yang berpotensi merambah ke dalam negara-negara lainnya. Di samping ancaman transnasional ini, timbul pula tantangan tradisional seperti kecenderungan unilateralisme, yang ternyata sering karena didukung oleh ketidakmampuan negara-negara kawasan untuk secara efektif menangani masalah keamanan mereka sendiri³⁹. Maka itu diperlukan kerja keras untuk menjaga dan memelihara perdamaian itu. Sehingga pelajaran berharga yang dapat ditarik semenjak krisis 1997/98 adalah: walaupun pembangunan kerjasama antar negara di sektor ekonomi dapat memainkan peran kunci dalam pendirian dan pemeliharaan perdamaian dan stabilitas, namun kerjasama ekonomi tersebut tidak akan langgeng tanpa diikuti peningkatan kerjasama di bidang politik dan keamanan.

Dalam konteks ini sebetulnya, peran dan kepemimpinan aktif Indonesia jauh lebih terasa. Gagasan Indonesia mengenai *ASEAN Security Community* tidak lepas dari gagasan Singapura mengenai rencana pembentukan sebuah *Economic Community*. Bab dua telah memperlihatkan tinjauan historis mengenai keterkaitan ini, dimana KTT ASEAN ke-9 merupakan momentum memadukan gagasan Singapura yang telah lebih dahulu ada, dengan gagasan Indonesia yang berkembang kemudian. Tetapi terdapat sejumlah keterkaitan lain dalam kepentingan Indonesia mengaggas

³⁸ Hadi Soesastro 2005. *Opcit* hal 82.

³⁹ Hassan Wirajuda. "Keynote Address by H.E Dr. N. Hassan Wirajuda Minister for Foreign Affairs RI at the Opening Session of the Fourth ASEAN-UN Conference" CSIS-Jakarta, 24 February 2004. Hal 8

pembentukan ASEAN Security Community ini terkait dengan *ASEAN Economic Community*.

Pertama, Indonesia berpandangan bahwa kemajuan ekonomi sendiri akan sangat rentan jika tidak didukung oleh suatu kemajuan di bidang politik dan keamanan. Proses integrasi ekonomi ASEAN yang semakin mendalam sebagaimana diusung melalui sebuah Komunitas Ekonomi, mutlak diimbangi dengan proses pembentukan dasar-dasar (fondasi) politik yang kuat. Integrasi ekonomi yang mendalam hanya dapat berkembang di bawah suatu "kerangka politik-keamanan kawasan", yakni sebuah kondisi dimana terdapat "derajat kepercayaan yang tinggi" di antara negara-negara ASEAN. Unsur yang terpenting untuk mendapatkan tingkat saling kepercayaan tersebut adalah melalui "keterbukaan dan tingkah laku yang dapat diprediksi". (*transparansi dan predictable behaviour*).

Kondisi politik seperti ini yang pada akhirnya ingin dicapai melalui ASC. Konsep ASC sebagai sebuah komunitas politik memerlukan dasar-dasar (fondasi) komunitas yang berupa landasan ideologis. Indonesia sepakat bahwa landasan politik apa yang dipakai sebagai dasarnya, seperti yang telah disinggung di sub-bab sebelumnya, adalah demokratisasi dan HAM. Selain dua pilar ekonomi dan keamanan, suatu integrasi ASEAN tentunya memerlukan keterlibatan seluruh komponen masyarakat, sehingga pada akhirnya gagasan mengenai sebuah Komunitas Sosial Budaya ASEAN perlu juga diikutsertakan untuk mengimbangi integrasi ekonomi, serta politik keamanan. Seorang diplomat Indonesia yang ikut merumuskan Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN ketika itu, Michael Tene mengatakan :

*" Disamping itu disadari juga bahwa proses integrasi ekonomi yang semakin mendalam akan memerlukan dasar-dasar (fondasi) politik yang kuat. Integrasi di bidang ekonomi hanya akan berhasil jika dikembangkan dibawah suatu iklim atau kerangka politik-keamanan kawasan dimana terdapat derajat kepercayaan (**high degree of trust**) yang tinggi diantara negara-negara ASEAN. Kepercayaan tersebut hanya dapat tercapai melalui **transparency and predictable behaviour** diantara negara anggota.. Oleh karena itu Indonesia kemudian mengusulkan konsep ASEAN Security Community (ASC) sebagai wahana untuk mencapai kondisi politik tersebut di atas"*

bahwa proses integrasi ASEAN harus dilaksanakan secara komprehensif dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat ASEAN, tidak hanya kalangan pemerintahan dan bisnis. Oleh karena itu kemudian disepakati perlunya pilar ke tiga yaitu ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) sebagai proses integrasi di bidang sosial-budaya

"Komponen Political Development merupakan landasan ideal dari ASC. Pada komponen ini seluruh negara-negara ASEAN sepakat bahwa landasan ideologis dari kerjasama polkam ASEAN adalah penghargaan terhadap HAM dan demokrasi.

Selain itu, aspek kunci bagi dasar komunitas politik sekaligus juga konsekuensinya bagi kerjasama di dalam Komunitas ASEAN ini adalah perpaduan ASEAN yang semakin meningkat.

Kedua, Indonesia berpandangan bahwa penekanan pada aspek integrasi ekonomi semata akan membuat kerjasama ASEAN itu sendiri menjadi berat sebelah. Selama pasca Perang Dingin, penekanan kerjasama ekonomi ASEAN lebih intensif daripada kerjasama dalam bidang politik dan keamanan. Bahkan karena tingginya intensitas kerjasama di bidang ekonomi, ASEAN tidak melakukan penguatan kerjasama di bidang politik dan keamanan, dan seringkali cenderung mengabaikan konflik dan potensi konflik di antara negara-negara ASEAN. Seorang diplomat Indonesia yang turut merumuskan ASC PoA pada tahun 2004, Robert Michael Tene mengatakan bahwa:

“Pada awalnya sebagai tindak lanjut konsep (AEC) Indonesia berpandangan bahwa proses integrasi ASEAN tidak dapat berlangsung hanya di bidang ekonomi semata. Penekanan pada integrasi ekonomi akan membuat kerjasama ASEAN tidak berimbang (pincang)”

Selain itu, dalam dokumen pendirian ASEAN, Deklarasi Bangkok 1967, terlihat jelas bahwa asosiasi hanya menyepakati untuk ”mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional” dan mempromosikan ”kerjasama aktif pada masalah-masalah kepentingan yang sama dalam bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknis, ilmiah dan administratif”⁴⁰. Dengan kata lain, meski negara-negara pendiri ASEAN memiliki pandangan serupa mengenai tujuan keamanan dan stabilitas, tetapi ASEAN tidak pernah sepakat mendefinisikan objektif politik dan keamanan selain daripada sesuatu yang bersifat normatif dan abstrak; dan karenanya secara praktis hanya mengejar ”jalur ekonomi menuju perdamaian” atau ”*economic roads to peace*”.

Sedangkan dalam lingkungan strategis yang kini berubah, ASEAN tidak dapat lagi bergantung hanya pada kerjasama ekonomi untuk mencapai perdamaian, stabilitas dan kemakmuran di kawasan⁴¹. Mantan Dirjen Asia Pasifik DEPLU , Makarim Wibisono mengatakan pada tahun 2004 bahwa⁴² :

...yet, the 1997 financial crisis had brought to the fore as emerging irony in ASEAN: the very integration envisioned and long regarded as a source of strength can be a point of weakness. The emerging of such new issues as terrorism, transnational crimes, globalization with its myriad impacts, have shown that the path towards political and security cooperation had long been inadvertently been forgotten and show that peace itself should be developed”

(Namun, krisis finansial 1997 telah mengemukakan sebuah ironi di dalam ASEAN: integrasi yang divisikan dan lama dipandang sebagai sumber kekuatan dapat menjadi sebuah titik kelemahan. Kemunculan isu-isu baru seperti terorisme, kejahatan transnasional, globalisasi dengan berbagai dampaknya, telah lama menunjukkan bahwa jalan menuju kerjasama politik dan

⁴⁰ ASEAN Declaration (Bangkok Declaration). Ditjen Kerjasama ASEAN. *Opcit.* 2007. hal 159.

⁴¹ Dr. N. Hassan Wirajuda. Makalah berjudul “Towards an ASEAN Security Community” 2004 hal 5

⁴² Speech by DR. Makarim Wibisono, Director for Asia Pasific and African Affairs/ Indonesia – ASEAN SOM Leader. Jakarta 24 February 2004. hal 3

keamanan dengan kurang hati-hati telah lama dilupakan, dan menunjukkan bahwa perdamaian itu sendiri perlu dikembangkan)

Bila penekanan pada *economic roads towards peace* terus dibiarkan, bukan saja akan merugikan kerjasama ekonomi ASEAN di masa depan, tetapi juga menggerus kepentingan Indonesia yang paling utama dari ASEAN, yakni stabilitas dan perdamaian kawasan. Meskipun memang aksioma yang digunakan dalam politik luar negeri Indonesia selama era Orde Baru dalam masa-masa awal perkembangan ASEAN adalah pragmatisme, yang didasarkan kepentingan untuk melaksanakan pembangunan nasional dengan titik berat pada pembangunan ekonomi⁴³, tetapi tujuan utama bagi Indonesia terhadap dibentuknya kerjasama ASEAN tetap adalah untuk kerjasama politik-keamanan. Bahkan mengingat pentingnya peranan ASEAN dalam menjaga stabilitas dan keamanan dan keterkaitan kepentingan antar-negara anggota di segala bidang, Indonesia telah menjadikan ASEAN sebagai pilar utama pelaksanaan politik luar negeri Indonesia⁴⁴.

Kurangnya penguatan kerjasama keamanan ini yang ingin dijawab Indonesia: negara-negara ASEAN perlu melengkapi "*economic roads towards peace*", dengan adanya "*security roads towards peace*". Untuk ini, langkah utama dalam menempuh jalur keamanan menuju perdamaian dan stabilitas ASEAN adalah dengan mulai mendefinisikan dan mengelaborasi objektif politik dan keamanan asosiasi mereka di luar pengertian yang hanya normative dan abstrak.

Pada tahun 2004, Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda mengatakan⁴⁵:

'In the long run, to sustain the momentum of economic integraton and to achieve durable peace and stability in the region, ASEAN countries need to complement the economic road towards peace with a security road towards peace. Through the habits of cooperation nurtured for more than three decades, ASEAN members should now be mature enough to define and elaborate their Association's political and security objectives beyond normative and abstract terms.'

Maka jelas sekarang bahwa pandangan Indonesia adalah: dalam jangka panjang, untuk mempertahankan momentum integrasi ekonomi dan sekaligus untuk menjaga perdamaian dan stabilitas yang berkelanjutan di kawasan, negara-negara ASEAN perlu melengkapi kerjasama ekonomi (*economic roads towards peace*) dengan kerjasama politik-keamanan (*security roads towards peace*) menuju Asia Tenggara yang damai, stabil, kohesif dan dinamis. Indonesia ingin mendorong

⁴³ Hadi Soesastro 2005. *Opcit* Hal 81

⁴⁴ BPPT DEPLU RI dan ICWA, "Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia" (Jakarta: DEPLU RI, 2003). hal 104

⁴⁵ Dr. N. Hassan Wirajuda. Makalah berjudul "*Towards an ASEAN Security Community*" 2004. hal 5

pembentukan ASC karena melalui pendekatan tiga pilar dalam komunitas ASEAN, negara-negara ASEAN telah berupaya menyeimbangkan pendekatannya antara kerja sama ekonomi dan kerja sama di bidang politik dan keamanan serta peningkatan kerjasama sosial budaya untuk memberikan dimensi kemanusiaan dalam penciptaan suatu "ASEAN Caring Society"⁴⁶ Adapun mengenai jalur keamanan seperti apa yang dimaksud oleh Indonesia dapat dilihat dalam sub-bab berikut.

3.5 Kebutuhan Keamanan Indonesia Untuk Memperkuat Platform Kerjasama Politik Keamanan ASEAN: "Security Roads Towards Peace"

Bagi Indonesia, ASEAN yang mampu menghadapi tantangan masa kini dan masa depan adalah ASEAN yang secara sadar melakukan transformasi dari kerumunan negara yang bekerjasama menjadi komunitas negara ke arah integrasi kawasan⁴⁷. Para perumus kebijakan luar negeri di Indonesia menyadari bahwa bila ASEAN bertekad menempuh proses transformasi dari kumpulan negara yang berasosiasi ke arah komunitas kawasan yang lebih terintegrasi sebagaimana Visi ASEAN 2020, maka diperlukan sebuah platform politik dan keamanan untuk memperkuat kerjasama ASEAN tersebut. Perubahan lingkungan strategis telah mendesak ASEAN untuk memiliki sebuah cetak biru politik dan keamanan yang baru. ASEAN tidak lagi dapat berasumsi bahwa untuk mencapai perdamaian, keamanan dan stabilitas, hanya dapat mengandalkan kerjasama ekonomi semata, melainkan perlu mengakui dan memiliki pula kerjasama politik dan keamanan yang lebih berarti untuk mencapai ideal-ideal tersebut. Untuk memiliki kerjasama politik dan keamanan yang lebih berarti, diperlukan sebuah definisi yang objektif mengenai tujuan akhir, dan kondisi di masa depan yang ingin dicapai. Dalam paper yang dirumuskan oleh kalangan CSIS pada bulan Juni tahun 2003 mengenai ASC, dikatakan:⁴⁸

"The ideal of "peace and stability" embedded in the Bangkok Declaration needs operational and functional meaning. ASEAN can no longer be allowed to "float" without a sense of purpose; without a practical goal that needs to be achieved, without a future condition that needs to be realized.

(idealisme "perdamaian dan keamanan" yang tercantum di dalam Deklarasi Bangkok perlu arti operasional dan fungsional. ASEAN tidak dapat lebih lama lagi

⁴⁶ Makarim Wibisono. 2006 *Opcit* Hal 200

⁴⁷ Paparan Lisan Menteri Luar Negeri Indonesia DR. N Hassan Wirajuda "Refleksi Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004". Jakarta, 6 Januari 2004. hal 4

⁴⁸ Rizal Sukma, *The Future of ASEAN : Towards an ASEAN Security Community*. Paper presented at A Seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation" New York, 3 June 2003. diunduh dari www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/asean/paper_rizalsukma.PDF.

dibiarkan untuk “hanyut” tanpa makna arah; tanpa tujuan praktis yang perlu dicapai, tanpa kondisi di masa depan yang perlu direalisasi)

Indonesia menegaskan bahwa dasawarsa ini sudah saatnya para pemimpin ASEAN mendefinisikan dan mengelaborasi objektif politik dan keamanan asosiasi mereka di luar pengertian yang hanya normative dan abstrak⁴⁹. Apa yang disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia ini kiranya dapat dimengerti ketika mengamati sejumlah tantangan terhadap kerjasama politik keamanan ASEAN. Tantangan-tantangan ini telah mendorong Indonesia bersikap kritis demi sejumlah perubahan ASEAN dalam tiga cara yaitu pertama, Indonesia melihat perlunya ASEAN meningkatkan Kapasitas Institusional itu sendiri. Kedua, Indonesia ingin ASEAN mengandalkan proses damai dalam menyelesaikan persengketaan antara negara anggota. Ketiga, Indonesia mendorong perlunya ASEAN memperluas pengertian *comprehensive security* di dalam Ketahanan Nasional/Regional, dari tadinya hanya soal *regime security* menjadi mencakup pula *human security*. Pada akhirnya, dorongan bagi ketiga perubahan ini dirumuskan oleh Indonesia di dalam konsep ASC, dimana Gagasan Komunitas Keamanan ASEAN dimaksudkan untuk “menyediakan makna arah tujuan tersebut”, sebuah “tujuan praktis, dan sebuah kondisi di masa depan yang perlu diupayakan oleh setiap negara anggota”, yang dapat “membawa kerjasama politik dan keamanan ASEAN ke tingkat yang lebih tinggi”. Sub-sub bab berikut akan menjelaskan tiga perubahan yang diinginkan Indonesia terjadi di dalam kerjasama politik keamanan ASEAN.

3.5.1 Perlunya ASEAN meningkatkan Kapasitas Institusional

Indonesia menyadari sejumlah prinsip dan mekanisme lama ASEAN yang abstrak takkan bisa bertahan lama dalam jangka panjang. Dua mekanisme yang saling berkait dalam hal ini adalah *mekanisme pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah/konflik*. Selama ini, konflik telah dikelola melalui “cara ASEAN” yang mengutamakan kontak personal elite, konsultasi konstan, budaya kerjasama, dan keputusan berdasar konsensus. Seringkali terjadi, bila dalam persoalan suatu konflik, tidak tercapai konsensus maka masalah/konflik tersebut akan dikubur atau diendapkan (*sweeping under the carpet*). Cara-cara dalam “mengelola” konflik yang mendapat istilah terkenal “*The ASEAN Way*” ini, sebetulnya dapat berjalan dengan baik selama ini karena digerakkan oleh pemimpinnya yang memiliki

⁴⁹ Dr. N. Hassan Wirajuda. Makalah berjudul “*Towards an ASEAN Security Community*” 2004. hal 5

hubungan kuat. Sampai dengan krisis tahun 1997/98, solidaritas dan kohesifitas ASEAN yang menggerakkan asosiasi tersebut dipupuk oleh karena hubungan antara para pemimpin negara-negara anggotanya yang erat, terutama di Indonesia (Soeharto), Malaysia (Mahathir Mohammad), Singapura (Lee Kuan Yew), Filipina (Ferdinand Marcos) dan Thailand (Prem Tinsulanonde). Kepemimpinan para pemimpin yang karismatik dan kuat tersebut berperan serta menjadikan ASEAN sebagai *corner stone* kebijakan luar negara negara-negara anggotanya.

Dalam perkembangan selanjutnya, para perumus kebijakan luar negeri di Indonesia melihat perlunya memperkuat kapasitas institusional ASEAN, terutama dalam dua mekanisme ini. Perlunya ASEAN meningkatkan kapasitas institusional berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan dilihat dari sejumlah perkembangan pada masa pasca Perang Dingin: Pertama, akibat perluasan keanggotaan ASEAN yang mencakup sepuluh negara di Asia Tenggara. Perkembangan situasi ini menambah kesulitan dalam mencapai mufakat melalui musyawarah seperti yang sudah merupakan tradisi dalam ASEAN⁵⁰.

Kedua, komponen pelaksana ASEAN yang telah bertambah banyak sejak berakhirnya Perang Dingin. Seiring dengan meluasnya kerjasama ASEAN, maka fungsi ASEAN pun bertambah. Kerjasama ASEAN yang makin luas dan kompleks otomatis melibatkan banyak kementerian selain menteri luar negeri, seperti *economic ministers* dan *defense ministers*. ASEAN perlu menyadari bahwa ia tak bisa lagi mengandalkan cara-cara lama, dan perlu *develop further*⁵¹. Ketiga, masalah pembakuan mekanisme pengambilan keputusan juga menjadi persoalan manakala isu-isu yang dibahas diperluas bukan saja isu-isu lama tetapi juga menyangkut bidang kerjasama dan isu-isu keamanan baru yang kini muncul, seperti terorisme, kejahatan transnasional, dan isu keamanan non-tradisional lainnya⁵². Tantangan demikian tidak dapat diatasi bila ASEAN tidak berkembang ke arah modernisasi kelembagaan, terutama dalam hal penyelesaian konflik dan pengambilan keputusan.

Keempat, datangnya krisis finansial Asia tahun 1997 memperlihatkan tanda-tanda ketidakberdayaan organisasi ASEAN. Secara institusional, ASEAN pun tak mampu berbuat banyak untuk mengatasi krisis dan dampak-dampaknya. Ini

⁵⁰ Bantarto Bandoro dan Ananta Gondomono, "Tantangan Satu Asia Tenggara". Dalam Bantarto Bandoro dan Ananta Gondomono (eds). *ASEAN dan Tantangan Satu Asia Tenggara*, (Jakarta: CSIS, 1997) Hal 209

⁵¹ Wawancara dengan mantan Direktur Polkam Ditjen ASEAN, Bapak Gary M. Jusuf, 7 juni 2008

⁵² Bantarto Bandoro dan Ananta Gondomono. 1997. *Opcit*. Hal 209

diakibatkan oleh karena ASEAN hampir tidak pernah memiliki perjanjian yang sifatnya mengikat (*legally binding*), dan kekurangan otoritas regional untuk memaksakannya. Ini mengakibatkan selama ini kerjasama erat di ASEAN amat tergantung kepada kebijakan nasional dan komitmen pemimpin-pemimpinnya terhadap ASEAN, tetapi akibat krisis setiap negara menjadi terfokus dengan permasalahan domestik masing-masing dan ASEAN pun seolah terabaikan.

Kelima, seiring dengan pergantian iklim politik domestik sesudah krisis 1997/98, ASEAN memiliki pemimpin-pemimpin baru yang dalam menentukan masa depan ASEAN memilih pendekatan-pendekatan tersendiri yang cenderung “normatif” dan bukan “*solidarity making*”; seperti Goh Chok Tong di Singapura, Anand Panyarachun di Thailand, dan B.J Habibie di Indonesia. Sekalipun mekanisme pengambilan keputusan masih terlalu mengandalkan rasa persahabatan di antara para pemimpin masa kini maka terdapat dua dampak yang muncul. Dampak tersebut yaitu pertama ialah akan ada jurang antar persepsi rakyat tentang ASEAN yang terlalu memajukan kepentingan rasa persahabatan para elite pemimpin pemerintahan di atas kerugian masyarakat di masing-masing negara, karena mereka harus memendamnya demi semangat persahabatan intra ASEAN. Kedua, persepsi pemimpin baru yang mungkin saja tidak lagi memerlukan ASEAN sebagai pilar utama kebijakan luar negeri negaranya⁵³. Pada akhirnya Indonesia telah menyadari bahwa pergantian pemimpin akan sangat mempengaruhi kinerja ASEAN, terutama dalam kerjasama politik-keamanan. ASEAN tak lagi dapat mengandalkan cara-cara lama sistem kerjasama berdasar hubungan personal, non-legal dan informal⁵⁴.

Sedangkan untuk penyelesaian konflik, selama ini mekanisme kerjasama ASEAN bersifat *loose*, dengan berdasar pada *confidence building measures*. Meskipun ini telah sangat baik melayani ASEAN, akan tetapi dalam perkembangan pasca Perang Dingin, Indonesia merasakan perlu ada upaya untuk menguatkan pendekatan tersebut⁵⁵, terutama dalam cara-cara penyelesaian konflik. Indonesia mendambakan agar *ASEAN Way* dan *confidence building measures* yang dilakukan ASEAN tidak malah menghambat ASEAN sehingga terus menerus memendam

⁵³ *Ibid.* Hal 210.

⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Gary Jusuf.

⁵⁵ *Ibid.*

konflik, tetapi justru konflik perlu diselesaikan. Mengenai keinginan Indonesia ini, Makarim Wibisono mengatakan⁵⁶ :

'...ASEAN also needs to change its mindset that it has been far too long practicing the ASEAN Way (compromise, consensus, and non-intervention) of sweeping sensitive political and security issues "under the carpet". It is high time to adopt an ASEAN Way to resolve conflicts'

(ASEAN juga harus mengubah alur pemikirannya bahwa ia telah terlalu lama mempraktikkan "Jalan ASEAN" (kompromi, konsensus, dan non-intervensi) untuk menyapu isu-isu politik dan keamanan yang sensitif "ke bawah karpet". Sudah saatnya untuk mengadopsi sebuah "Jalan ASEAN" untuk menyelesaikan konflik)

Dengan demikian, untuk mengatasi masalah-masalah di atas, Indonesia memerlukan "kelembagaan yang kokoh tetapi tidak terlalu terpusat serta mekanisme pengambilan keputusan yang luwes dan informal sebagai ciri khas ASEAN tetapi efektif"⁵⁷. Hanya saja, penataan mekanisme kerja dan kelembagaan perlu dilakukan dengan hati-hati. Jika mekanisme yang baru menjadi terlalu formal dan terlalu legalistic maka semangat ASEAN yang terkenal dalam memendam rasa permusuhan demi merintis kerjasama, dapat berubah sama sekali. Dan besar kemungkinan ASEAN dapat saja bubar.

Pada akhirnya, masalah ini sebetulnya terkait dengan identitas kolektif atau perasaan kekitaan itu sendiri. Kelemahan insitusional ASEAN merupakan hasil dari kurangnya perasaan "memiliki kawasan bersama" (*weak sense of region*), sehingga peningkatan kapasitas insitusional ini sangat saling terkait dengan pendalaman perasaan kekitaan (*we feeling*) dan harus saling mendukung⁵⁸. Bagi Indonesia pendalaman perasaan kekitaan kawasan, persatuan dan kohesifitas ASEAN itu perlu, supaya ASEAN dapat lebih dinamis dalam menghadapi permasalahan-permasalahan insitusional yang ada⁵⁹.

3.5.2 Perlunya ASEAN Mengandalkan Proses Damai Dalam Menyelesaikan Konflik Antar Negara Anggota

ASEAN didirikan di tengah konteks tekanan Perang Dingin, yakni untuk menurunkan kecurigaan berlebih dari kedua kekuatan *superpower* yang sedang bersitegang kala itu, dan dari kekuatan-kekuatann *middle powers* di kawasan. Serta

⁵⁶ Speech by DR. Makarim Wibisono, Director for Asia Pasific and African Affairs/ Indonesia – ASEAN SOM Leader. Jakarta 24 February 2004. hal 3

⁵⁷ Bantarto Bandoro dan Ananta Gondomono. 1997. *Opcit.* hal 209

⁵⁸ Rodolfo Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community.* (Singapore: ISEAS, 2006) Hal 377

⁵⁹ Wawancara dengan Gary M Jusuf, dan Mohamad Jusuf, "Pelaksanaan Politik Luar Negeri RI dalam Era Reformasi" 2001. *Opcit.*

tekanan dari instabilitas di Asia Tenggara pada dasawarsa 1960an. Sehingga ASEAN memang didirikan untuk menjamin situasi damai tanpa konflik-konflik yang saat itu, seperti konflik antara Indonesia-Malaysia, Filipina-Malaysia, dan Singapura-Federasi Malaysia, demi terwujudnya perkembangan pembangunan nasional masing-masing negara.

Budaya kerjasama antara negara-negara anggota ASEAN merupakan buah pembelajaran dari organisasi regional sebelumnya yang terlalu kaku dan eksplisit terutama mengenai soal-soal politik yang sensitif, dan ditambah dengan kesadaran akan minimnya pengalaman mereka dalam menjembatani berbagai kepentingan yang berbeda dalam sistem internasional yang anarki. Untuk menjamin stabilitas dan keamanan negara-negara ASEAN mengandalkan *economic roads towards peace*, dimana melalui kerjasama ASEAN, negara-negara anggota diarahkan untuk mengembangkan interdependensi dan kepentingan bersama dalam berbagai bidang. Dengan adanya kepentingan bersama, diharapkan dapat menjamin bahwa setiap anggota akan berupaya semaksimal mungkin mencegah eskalasi konflik yang dapat meruntuhkan kerjasama mereka di dalam ASEAN. Ini bukan berarti setiap konflik yang muncul pasti terselesaikan, tetapi justru sebaliknya, di dalam ASEAN berkembang "suatu kecenderungan untuk meredam konflik daripada menyelesaikannya"⁶⁰.

Akibat kepentingan bersama yang menjadi aksioma bagi kerjasama ASEAN, berkembang kebiasaan untuk "menyapu ke bawah karpet" (*sweeping under the carpet*) konflik-konflik bilateral yang tidak dapat diselesaikan saat itu, agar tidak menghalangi kerjasama dalam kepentingan bersama mereka⁶¹. Ini yang merupakan faktor "penyeimbang" (*balancing factors*) yang telah efektif mencegah perang terbuka di Asia Tenggara hingga tahun 2008 ini. Selain itu, kebiasaan "*swept under the carpet*" juga dapat dimengerti sebagai hasil optimum dari *trial and error* oleh para pendiri ASEAN di dalam prakarsa regional sebelumnya, yang mendahului waktunya membahas isu-isu politik dan keamanan yang sensitif.

Kebiasaan "*swept under the carpet*" tersebut membuat ASEAN sukses sebagai institusi pengelolaan konflik berpotensi (*potential conflict management institution*), tetapi belum menjadi institusi penyelesaian konflik (*conflict resolution*

⁶⁰ ⁶⁰ Makarim Wibisono, Makmur Keliat dan Mohtar Mas'oe'd (editor). *Tantangan Diplomasi Multilateral*. (Jakarta: LP3ES, 2006) hal 200

⁶¹ Dr. N. Hassan Wirajuda. Makalah berjudul "*Towards an ASEAN Security Community*" 2004. hal 4.

institution)⁶². Sebetulnya pada tahun 1976, telah dicoba diletakkan dasar bagi penyelesaian konflik intra-regional, yakni Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama, TAC dengan mekanisme *high councilnya*. Tetapi kebiasaan "*swept under the carpet*" seolah tetap menjadi alat utama yang dipakai oleh para pemimpin ASEAN dalam menghadapi sengketa di antara mereka.

Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama mengandung sejumlah prinsip penting yang dipegang selama 40 tahun lebih, yaitu perhimpunan regional ini tidak boleh mengganggu kemerdekaan, kedaulatan, persamaan, keutuhan wilayah dan kepribadian nasional setiap bangsa di Asia Tenggara; setiap negara harus dapat melangsungkan kehidupan nasionalnya bebas dari campur tangan atau tekanan dari luar; tidak ada campur tangan mengenai urusan dalam negeri; setiap persengketaan harus diselesaikan dengan cara-cara damai, dan bahwa setiap penggunaan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan tidak dapat dibenarkan⁶³. Ini sesungguhnya mencerminkan corak regionalisme ASEAN sejak awalnya: yakni ASEAN bukan hanya dibentuk bukan hanya untuk kepentingan negara-negara anggota, tetapi juga untuk memperkuat ketahanan nasional dan kepercayaan diri masing-masing. Perlu dicatat bahwa ketahanan nasional dan ketahanan regional lebih menonjolkan ketahanan rezim, kelangsungan hidup dan legitimasi rezim, sehingga tingkat kerjasama regional ASEAN ditentukan oleh pertimbangan sampai sejauh mana masing-masing anggota memperoleh keuntungan-keuntungan dari kehidupan dan kerjasama regional ini bagi pengembangan kepentingan nasionalnya dan kehidupan kebangsaannya⁶⁴.

Perbedaan kepentingan-kepentingan nasional yang sering terjadi diatasi melalui cara-cara damai, perundingan, untuk menghindari meningkatnya perbedaan-perbedaan. Dengan sendirinya perundingan semacam ini melahirkan pendekatan *lowest common denomintor* (tingkat kesediaan bersama yang paling rendah) yang artinya berdasar pola pengambilan keputusan secara konsensus (musyawarah dan mufakat). Prinsip konsensus ini yang kemudian menjadi *safety device* agar kepentingan nasional suatu negara tidak akan dikorbankan dan tidak sesuatu pun dilakukan bilamana bertentangan dengan kepentingan masing-masing anggota. Hal

⁶² *Ibid.* hal 4.

⁶³ C.P.F Luhulima, "Ketahanan Regional dan Nasional : Dasar Untuk Diplomasi Regional Indonesia". Dalam Bando (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia* . (Jakarta: CSIS, 2005). hal 56.

⁶⁴ *Ibid.*

inilah yang mendasari pula ketahanan nasional dan regional. Luhulima mengatakan "bila semakin tinggi ketahanan nasional, semakin tinggi landasan berpijak setiap negosiasi menuju kehidupan regional"⁶⁵. Dengan demikian, sangat sulit untuk mengambil sebuah keputusan untuk mengatasi konflik bilateral, dan karenanya seringkali disimpan di bawah karpet.

Telah dijelaskan di subbab sebelumnya, bahwa perubahan lingkungan strategis kini menuntut ASEAN memiliki sebuah *security roads towards peace*. Munculnya berbagai masalah seperti krisis moneter, instabilitas politik, konflik etnis seperatisme, ancaman terorisme, konflik antar negara, perkembangan politik di Myanmar, kebakaran hutan, gejolak sosial, SARS, potensi konflik di Laut China Selatan, intervensi militer asing atas dasar preteks *preemptive strike*, dan sebagainya bukan hanya menimbulkan mispersepsi di sebagian kalangan masyarakat internasional bahwa relevansi ASEAN terpuruk⁶⁶, tetapi juga menunjukkan bahwa *jalur ekonomi tak bisa diandalkan sebagai satu-satunya cara menjamin stabilitas dan keamanan*, melainkan perlu langkah pro-aktif dan komprehensif dalam kerjasama keamanan.

Bagi Indonesia, tantangannya lebih dari sekedar memulihkan relevansi ASEAN. Indonesia selalu berupaya untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai kawasan yang dinamis, aman, damai, kohesif dan sejahtera⁶⁷. Selain itu, dalam rangka turut membantu perdamaian dunia yang merupakan kewajiban konstitusinya, Indonesia akan terus berperan (antara lain melalui ASEAN) melakukan diplomasi preventif dalam berbagai cara dan kapasitas, sebab pemerintah Indonesia selalu menekankan pentingnya diplomasi preventif sebagai cara untuk mencegah, menangani, dan menyelesaikan konflik di samping penanganan lain yang dapat dilakukan seperti *confidence building measures (CBM)*, *peace-keeping*, *peace-making*, dan *post conflict peace building*⁶⁸.

Untuk mengatasi tantangan-tantangan di atas, Indonesia berkepentingan membangun regionalisme yang semakin kokoh di dalam ASEAN, antara lain melalui penguatan kerjasama politik dan keamanan dalam rangka menciptakan perdamaian, keamanan, dan kesejahteraan di ASEAN. Dalam hal inilah Indonesia kemudian

⁶⁵ *Ibid.* hal 57

⁶⁶ BPPT DEPLU RI dan ICWA Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia" (Jakarta: DEPLU RI, 2003. Hal 78.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.* Hal 46

berupaya keras mewujudkan *ASEAN Security Community* (ASC)⁶⁹. Indonesia juga akan terus mencegah dan mengakhiri benih-benih konflik di Asia Tenggara, baik yang antar negara maupun yang intra negara, dengan senantiasa memperhatikan norma-norma ASEAN⁷⁰.

Salah satu norma ASEAN yang dikritisi Indonesia adalah norma dalam menyelesaikan sengketa di antara negara anggota secara damai. Selama tiga puluh lima tahun lebih, meskipun negara anggota ASEAN telah "menolak penggunaan kekerasan ataupun ancaman penggunaan kekerasan dalam menyelesaikan konflik antara anggota", itu masih merupakan sebuah pernyataan *niat* daripada sebuah kondisi objektif⁷¹. Memang ada pula yang mencatat bahwa pada tahun 2000, ASEAN telah menyelesaikan semua isu dan ancaman politik terhadap kawasan melalui cara-cara damai, dan tanpa harus pernah menggunakan cara-cara militer⁷². Hanya saja, ASEAN juga masih memiliki kecenderungan meredam konflik-konflik⁷³, sehingga prospek perang antar anggota masih membayangi. Sukma menerangkan bahwa pernyataan niat tersebut ini dengan sendirinya harus diubah, demi "transformasi ASEAN menuju sebuah komunitas keamanan", yang memerlukan "bukan hanya absennya perang, tetapi juga absennya prospek perang"⁷⁴.

Indonesia tidak ingin ASEAN bertransformasi menjadi aliansi militer ataupun pakta pertahanan. Tetapi justru mengarah pada penciptaan lingkungan kooperatif ASEAN dimana di dalamnya konflik tidak perlu terjadi, dan menyediakan kerangka penyelesaian masalah secara damai⁷⁵. Untuk itu, ASEAN perlu mengkaji ulang *ASEAN Way* dalam menyikapi berbagai masalah melalui konsensus, kompromi, dan tanpa campur tangan serta menyembunyikan isu-isu politik dan keamanan yang sensitif di bawah karpet. ASEAN perlu sekali untuk mempertimbangkan untuk maju menuju *ASEAN Way to Settle Disputes*⁷⁶.

Melalui kesepakatan ASC tahun 2003, Indonesia tetap ingin dipertahankannya norma-norma dalam TAC, khususnya penolakan penggunaan kekerasan sebagai cara

⁶⁹ *Ibid.* Hal 79

⁷⁰ *Ibid.* Hal 80

⁷¹ Rizal Sukma. "Concept Paper Towards ASEAN Security Community". *Paper Tidak Dipublikasikan*, (Jakarta, Maret 2003) hal 4

⁷² Solidum, *The Politics of ASEAN : an Introduction to Southeast Asian Regionalisme*. *Opcit.* hal 202.

⁷³ Makarim Wibisono. Makmur Keliat dan Mohtar Mas'oe'd (editor). *Tantangan Diplomasi Multilateral*. (Jakarta: LP3ES, 2006) Hal 200

⁷⁴ Rizal Sukma. (Jakarta, Maret 2003) *Opcit.* Hal 4.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Makarim Wibisono, 2006. *Opcit.* hal 200.

menyelesaikan konflik (*non-use of force as a means of conflict resolution*). Meskipun demikian beberapa prinsip, seperti penghormatan kedaulatan (*national sovereignty*), non-interferensi (*non-interference*), dan keputusan berdasar konsensus (*konsensus-based decision making*), perlu diaplikasikan dengan cara yang fleksibel dan selektif⁷⁷. Hal ini terutama sekali dibutuhkan mengingat munculnya isu-isu keamanan lintas batas yang perlu diatasi secara holistic dan komperensif. Mantan Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas mengatakan dalam pidatonya⁷⁸ :

'...The ASEAN Security Community will uphold ASEAN's basic principles of respect for national sovereignty, non-interference, konsensus-based decision-making, national and regional resilience, the renunciation of the threat or the use of force and peacefull settlement of disputes...'

'Although not expressly mentioned in the text of the Declaration,...it is tacitly understood that the principles of respect for national sovereignty, non-interference and konsensus based decision-making should be applied in a flexible and selective manner'

'...ASEAN should be able to develop an agreed mechanism through which member-states could work together to help a member-country in addressing internal problems with clear external implications.'

(Komunitas Keamanan ASEAN akan menegakkan prinsip-prinsip dasar ASEAN mengenai kedaulatan nasional, non-interferensi, keputusan berdasar konsensus, ketahanan nasional dan regional, penolakan penggunaan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan dalam menyelesaikan masalah)

(Meski tidak secara ekspresif dinyatakan di dalam teks Delarasi (ASEAN Concord II), ... (tetapi) dengan tahu sama tahu, telah dimengerti bahwa prinsip-prinsip penghormatan kedaulatan, non-interferensi, dan keputusan berdasar konsensus akan diaplikasikan secara fleksibel dan selektif.)

(....ASEAN harus mampu mengembangkan suatu mekanisme yang disepakati bersama dimana melalui mekanisme tersebut negara-negara anggota dapat bekerja bersama untuk membantu sebuah negara anggota menghadapi permasalahan internal yang memiliki implikasi eksternal yang jelas)

Dengan tetap berpegang teguh pada prinsip-prinsip TAC, maka *regime security, state security* dapat tetap menjadi sasaran utama yang ingin dicapai, masih tetap merupakan inti dari ketahanan nasional dan regional. Sehingga melalui ASC para negara anggota harus tetap mengandalkan *proses damai* dalam *secara aktif menyelesaikan* perbedaan dan perselisihan intra-regional dan tetap menganggap bahwa keamanan mereka terkait secara fundamental dengan lingkungan geografis, visi dan sasaran bersama⁷⁹. Dengan demikian ASC juga dapat dianggap sebagai wujud pertanggungjawaban penuh negara-negara anggota ASEAN atas keamanan di dalam kawasannya sendiri,

⁷⁷ Rizal Sukma, *The Future of ASEAN : Towards an ASEAN Security Community*. Paper presented at A Seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation" New York, 3 June 2003. diunduh dari www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/asean/paper_rizalsukma.PDF

⁷⁸ Ali Alatas, Pidato "Towards An ASEAN Security Community" Address by Mr. Ali Alatas before the Conference organized by the Instituto Diplomatico, Lisbon 3 June 2004. hal 5

⁷⁹ Penekanan ditambahkan sendiri. Lihat Luhulima. 2005. *Opcit*. Hal 58

Sasaran kerjasama komunitas keamanan haruslah dapat mencegah terjadinya persengketaan antara sesama negara anggota ataupun dengan negara-negara non-ASEAN, mencegah eskalasi persengketaan itu menjadi konflik, dan membatasi ruang lingkup seandainya konflik tak terhindari, serta segera menyelesaikannya. Pencegahannya perlu dilakukan melalui *confidence building measures*, *preventive diplomacy*, *conflict resolution measures*, dan kerjasama dalam masalah-masalah keamanan non konvensional/konvensional. Usaha penyelesaian konflik hendaknya memanfaatkan mekanisme regional yang sudah ada dalam TAC, termasuk Dewan Agung TAC, dan dengan pengaplikasian prinsip-prinsip *ASEAN Way* yang tidak terlalu ketat. Selain itu, untuk mendukung upaya ini, Indonesia juga mengajukan suatu *regional peacekeeping arrangement* serta pengusahaan pembentukan lembaga-lembaga pendukung upaya penyelesaian konflik⁸⁰. Ini sebagai wujud pertanggungjawaban penuh atas keamanan di dalam kawasannya sendiri. Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda mengatakan⁸¹:

'An ASEAN Security Community entail an ASEAN marked by a "we feeling" that enables us to discuss with candour sensitif issues and to resolve them amicably instead of relegating them to a back burner. It also entails an ASEAN which takes full responsibility for the security of its own reigon'

'we must firm up our common adherence to norms of good conduct enshrined in the various declarations and treaties of ASEAN. We must now carry out in earnest the decisions embodied in the First Bali Concord and the Treaty of Amity and Cooperation (TAC) that resulted from the first ASEAN Summit in Bali in 1976. We must establish or strengthen mekanismes and practices for strengthening political development, shaping and sharing norms, building confidence, preventing disputes and their escalation into conflicts, peacefull resolution of confilcts, and building of peace in post conflict enviroments. We have to begin developong a regional peacekeeping arrangement, and exploring the establishment of supporting institutions to facilitae efforts to settle conflict.'

'We must now finally find a way of fulfilling the provision of the TAC, stipulating the creation of a High Council for the settlement of disputes.'

(Sebuah Komunitas Keamanan ASEAN memerlukan sebuah ASEAN yang tercorak dengan adanya sebuah perasaan kekitaan yang memampukan kita untuk membicarakan isu-isu sensitif dan menyelesaikannya secara damai daripada memindahkannya ke tempat pembuangan. Itu juga memerlukan sebuah ASEAN yang mengambil tanggung jawab penuh bagi keamanan kawasannya sendiri

Kita perlu menegaskan keberpanutan bersama kita terhadap norma-norma tingkah laku baik yang tersurat dalam berbagai deklarasi dan traktat-traktat ASEAN. Kita sekarang harus membawakan dengan sungguh-sungguh keputusan-keputusan yang tercantum di dalam Kesepakatan Bali pertama di Bali tahu 1976. kita harus mendirikan atau memperkuat mekanisme- mekanisme dan praktik-praktik untuk menguatkan pembangunan politik, membentuk dan membagi norma-norma, membangun kepercayaan, mencegah permasalahan dan eskalasi mereka kepada konflik, penyelesaian konflik secara damai, dan pembangunan perdamaian di lingkungan pasca konflik. Kita harus memulai mengembangkan sebuah pengaturan penjagaan perdamaian regional, dan menjelajahi

⁸⁰ Luhulima. 2005. *Opcit*. Hal 58

⁸¹ Hassan Wirajuda. "Keynote Address by H.E Dr. N. Hassan Wirajuda Minister for Foreign Affairs RI at the Opening Session of the Fourth ASEAN-UN Conference" CSIS-Jakarta, 24 February 2004. Hal 9-10

pendirian institusi-institusi pendukung untuk memfasilitasi upaya-upaya untuk menyelesaikan konflik.

Kita sekarang harus menemukan cara untuk memenuhi aturan-aturan TAC, menekankan pada pembentukan Dewan Agung bagi penyelesaian sengketa)

Pada akhirnya, melalui Komunitas Keamanan ASEAN diharapkan dapat menciptakan sebuah ketahanan regional, yang bertumpu pada norma-norma dan aturan berperilaku baik di antara negara anggota, efektivitas pencegahan konflik, mekanisme penyelesaian konflik, dan pembangunan perdamaian pasca konflik. Pada gilirannya, ketahanan regional dapat menciptakan landasan yang ikut mendukung terciptanya perdamaian internasional dan keamanan⁸². Ini ditegaskan oleh Menlu Hasan Wirajuda yang mengatakan bahwa ASC merupakan prakarsa “konsepsi kearah peningkatan kerjasama politik dan keamanan”, yang “diyakini akan memperkuat stabilitas dan perdamaian Asia Tenggara”, dimana tujuan yang ingin dicapai ialah “tertib kawasan yang bertumpu pada norma-norma perilaku hubungan antar-negara dan mekanisme kawasan untuk penyelesaian sengketa secara damai”⁸³. Sebagai lingkungan terdekat, hanya kawasan Asia Tenggara yang aman, damai, dan berkemakmuran akan mampu mengoptimalkan kepentingan nasional RI⁸⁴.

3.5.3 Perlunya ASEAN memiliki agenda *Human Security* Di Dalam Pembangunan Ketahanan Nasional-Regional.

Dasar yang teramat penting bagi kerjasama ASEAN adalah kaitan antara ketahanan nasional dan ketahanan regional dan perdamaian menuju kesejahteraan bersama⁸⁵. Sub-bab sebelumnya telah mencatat bahwa sejak dicanangkan tahun 1976, ketahanan nasional dan ketahanan regional lebih menonjolkan ketahanan rezim, yakni kelangsungan hidup dan legitimasi rezim yang berkuasa. Kini, para perumus kebijakan luar negeri Indonesia melihat kebutuhan yang berbeda. Makna keamanan komprehensif yang terkandung di dalam ketahanan nasional dan regional perlu diperluas dari *regime security* mencakup pula *human security*, keamanan manusia.

⁸² Nurani Chandrawati. “ASEAN Commonalities: Harnessing The Power of 10 Through ASEAN Security Community (ASC)”. Paper Presentation at ASEAN University Network Educational Forum, Philipines 7-20 Mei 2005. hal 6

⁸³ Paparan Lisan Menteri Luar Negeri Indonesia DR. N Hassan Wirajuda “Refleksi Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004”. Jakarta, 6 Januari 2004 Hal 4

⁸⁴ Makarim Wibisono. Makmur Keliat dan Mohtar Mas’oed (editor). *Tantangan Diplomasi Multilateral*. (Jakarta: LP3ES, 2006) Hal 287

⁸⁵ Luhulima. 2005. *Opcit*. Hal 55

Keamanan manusia atau *human security* merupakan bagian dari perkembangan wacana global mengenai keamanan yang sedang menggeser penekanan keamanan dari semata-mata isu militer dan politik mencakup pula perhatian kepada kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat, dari negara berfokus juga pada individu. Pada tahun 2000, Sekjen PBB, Kofi Annan mendefinisikan *human security* ke dalam tiga kelompok perhatian utama, yakni bebas dari rasa ingin, bebas dari rasa takut, dan kebebasan bagi generasi masa depan untuk mempertahankan kehidupan mereka di planet ini⁸⁶. Herman Kraft dalam tulisannya mengatakan bahwa sudah saatnya bagi negara untuk memperluas fokus keamanannya bukan hanya soal keamanan negara (perbatasan, kedaulatan, dsb), mencakup pula keamanan individu di dalamnya dan planet ini (keamanan dan kesejahteraan mendasar warga negaranya). Ancaman bagi rakyat suatu negara bukan hanya dapat berasal dari musuh eksternal tetapi dari penyangkalan terhadap hak-hak mendasar tersebut⁸⁷. Kofi Annan juga mengidentikkan keamanan manusia dengan keamanan nasional, sesuai dengan semangat jaman yang baru, semangat globalisasi dan teknologi informasi dan komunikasi, semangat demokrasi dan HAM⁸⁸. *Human security* telah sampai mendapat perhatian serius dari pemerintah. Indonesia menyadari bahwa tanpa keamanan manusia tidak akan ada lagi keamanan nasional⁸⁹.

Selain itu, upaya penyelesaian isu-isu yang berkaitan dengan *human security* berkaitan erat dengan upaya memberantas terorisme hingga ke akar-akarnya. Terorisme adalah masalah yang sangat besar bagi Indonesia. Upaya terbaik untuk mengatasi masalah terorisme adalah dengan menjawab persoalan-persoalan yang berkaitan dengan *human security*, termasuk HAM⁹⁰.

Human security memang memiliki kaitan dengan penghargaan terhadap HAM dan demokrasi. Secara definisi, HAM dan *human security* memiliki asosiasi yang tak terpisahkan. Menurut Deklarasi Universal HAM (UDHR) Pasal 3, "hak untuk hidup, kebebasan dan keamanan perorangan" ialah hak setiap insan manusia. Dalam konteks *human security*, pelanggaran terhadap hak-hak mendasar untuk memiliki kesejahteraan ekonomi, kebebasan dari mara-bahaya (*freedom from harm*),

⁸⁶ Herman Joseph S. Kraft. "The ASEAN Security Community and the Changing Concept of Security". Research Published by Erwin Schweiss Helm, Friedrich Ebert, STIFTUNG, LEMHANAS & Gajah Mada University. 2006. Hal 27

⁸⁷ *Ibid.* Hal 27

⁸⁸ Luhuluma 2005. *Opcit.* hal 59

⁸⁹ *Ibid.* Hal 59

⁹⁰ Kraft. 2006. *Opcit.* 28

menciptakan kondisi-kondisi ketidakamanan (*insecurity*)⁹¹. Kerusakan atau bahaya (*harm*) dapat berasal dari kondisi militer maupun non-militer, secara nasional maupun transnasional, dalam ranah pribadi (misalnya penganiyaan dari individu atau kelompok non-negara) atau publik (misalnya penyiksaan oleh aparat negara). Sehingga dapat dikatakan bahwa penegakan hak-hak asasi manusia adalah sejalan dan terkandung dalam upaya penegakkan *human security*. Sedangkan dalam konteks demokrasi, *Human security* sifatnya secara tidak langsung berarti sebuah masyarakat yang lebih terbuka, dimana rakyatnya harus sanggup bersuara kepada pemerintah mengenai persoalan-persoalan keamanan sehingga persoalan-persoalan tersebut mendapat perhatian yang lebih baik dalam konteks untuk kebaikan masyarakat⁹².

Oleh karena itu, meski keamanan manusia (*human security*) mencakup suatu spektrum yang luas sekali, tetapi secara khusus Indonesia berpandangan bahwa nilai-nilai yang perlu didorong dan yang sejalan dengan upaya pembangunan ketahanan nasional negara-negara anggota ASEAN adalah semangat demokrasi, *rule of law*, dan hak asasi manusia (HAM). Sebab dengan mengedepankan demokrasi dan HAM, Indonesia akan dapat memperluas keamanan komprehensif yang terkandung dalam ketahanan nasional dan regional dari semata-mata *regime security* mencakup *human security*, keamanan manusia.

Bagi Indonesia, demokrasi dan HAM merupakan elemen penting dari aspek *human security* yang perlu dimajukan. Menurut Menlu Hasan Wirajuda, ASEAN kini perlu membina nilai-nilai demokrasi dan HAM karena pengembangan nilai-nilai ini akan sangat mengurani sumber-sumber konflik, baik antar negara maupun intra-negara. Demokrasi dan keamanan manusia merupakan suatu faktor yang sangat menentukan bagi keamanan nasional dalam konstelasi kehidupan antarnegara yang mengglobal, sesuai dengan semangat jaman yang baru, dan karena itu pengamanan hidup manusia di dalam lingkungan ASEAN akan sekaligus mengamankan kehidupan bangsa-bangsa ASEAN⁹³.

Terkait soal penegakkan HAM, ini merupakan upaya yang sejalan dengan pernyataan yang sangat tegas dalam Konstitusi Indonesia (amandemen ke-empat) tentang tanggung jawab negara dan pemerintah atas HAM di Indonesia⁹⁴. Di samping itu, penghormatan terhadap perlindungan dan memajukan HAM merupakan bagian

⁹¹ *Ibid.* Hal 28

⁹² *Ibid.* Hal 30

⁹³ Luhulima, 2005. *Opcit* . Hal 59

⁹⁴ Lihat catatan kaki no 22

penting dari proses reformasi dan demokratisasi. Oleh karenanya Indonesia telah berkomitmen akan terus berperan pro-aktif dalam usaha masyarakat internasional untuk memajukan HAM, termasuk memajukan promosi, perlindungan, dan dialog HAM di Asia Tenggara. Bahkan komitmen ini juga yang akhirnya mendesak pemerintah untuk mengangkat subjek ini dalam kerjasama politik melalui ASC, termasuk upaya membentuk suatu mekanisme HAM ASEAN.⁹⁵

Melalui ASC Indonesia ingin mengusahakan suatu reformasi dalam kerjasama politik keamanan terkait agenda *human security*. Reformasi tersebut pada dasarnya bersendikan tiga hal : (i) demokratisasi dan tata laksana yang baik (*good governance*), (ii) penghormatan dan perlindungan HAM, serta (iii) *rule of law*⁹⁶. Di samping itu, Indonesia juga ingin memajukan prinsip keamanan komprehensif untuk memastikan agar kerjasama politik keamanan ASEAN tidak hanya menginkorporasikan elemen-elemen keamanan militer, tetapi juga elemen politik, ekonomi, dan sosial lainnya.

3.6 Kepentingan Keamanan Indonesia Untuk Mengamankan Kawasan Maritim Asia Tenggara dari Intervensi Negara-negara Besar

Salah satu keberhasilan kerjasama politik ASEAN adalah ia telah dapat menstabilkan struktur keamanan kawasan Asia Tenggara⁹⁷. Sekjen DEPLU RI, Imron Cotan (2008) menjelaskan bahwa ASEAN pun telah menjadi salah satu sentra politik luar negeri negara-negara di seanter dunia, termasuk negara-negara maju⁹⁸. Hal ini diindikasikan oleh terciptanya forum-forum seperti ASEAN+3, ARF, EAS. Lebih jauh lagi, ASEAN juga telah memiliki 11 mitra wicara penuh, termasuk negara-negara besar yang berpengaruh di Asia Timur seperti China, Jepang, India, A.S, Uni Eropa, dan Rusia⁹⁹. Melalui TAC, ASEAN meletakkan norma dan *code of good conduct* untuk menata hubungan antar negara di Asia Tenggara. TAC juga terbuka untuk disepakati oleh negara-negara non-ASEAN. Dinamika kerjasama ASEAN mampu meningkatkan posisi negara-negara anggotanya dalam menghadapi kekuatan-

⁹⁵ BPPT dan ICWA. *Opci\l*. 2003. hal 69-70

⁹⁶ Luhulima, 2005. *Opci\l* hal 60

⁹⁷ Yuhendry. *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Sengketa Laut Cina Selatan (Periode 1990-1995)* (Depok :FISIP-UI, 1996). Hal 49

⁹⁸ Sekretaris Jendral DEPLU RI Imron Cotan, “ASEAN Sebagai Soko Guru Politik Luar Negeri Indonesia: Seberapa Penting?” dalam *paper* presentasi yang dibawakan dalam Seminar “Kaji Ulang ASEAN Sebagai Sokoguru Politik Luar Negeri Indonesia”, di Jakarta, 28 Juli 2008. hal 1 Hal 3.

⁹⁹ Mitra wacana lainnya adalah Australia, Korea Selatan, Selandia Baru, UNDP, serta satu mitra wacana sektoral, yakni Pakistan. *Ibid*.

kekuatan besar yang aktifitas dan kepentingannya berdampak pada keamanan dan stabilitas di kawasan.

Bagi Indonesia sendiri, salah satu tujuan politik luar negeri Indonesia antara lain adalah mengupayakan jaminan dari pihak internasional untuk menghormati integritas wilayah dan politik Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁰⁰. Menurut Edy Prasetyono, dalam era yang semakin mengglobal, tidak ada aktor negara yang mampu berdiri sendiri. Sehingga tentunya keterkaitan kepentingan dan aktor dengan perkembangan internasional membuat setiap konflik bersenjata / tidak, menjadi harga yang semakin mahal bagi setiap negara¹⁰¹. Kini lingkungan global yang semakin kompleks menghadapi sejumlah tantangan keamanan tradisional baru terhadap ASEAN maupun Indonesia. Salah satunya adalah bangkitnya kekuatan-kekuatan besar di kawasan. Prospek hubungan tradisional antara kekuatan-kekuatan besar ini dirasakan oleh Indonesia dapat mempengaruhi stabilitas kawasan.

Pertama, bangkitnya China sebagai kekuatan utama di Asia Pasifik. Di bidang politik, pengaruh China di kawasan Asia Tenggara benar terjadi tetapi belum terlalu signifikan. Hubungan China dengan Asia Tenggara kini lebih membaik dibandingkan pada tahun 1950-1970an. Ini diikuti oleh China dengan melakukan diplomasi yang lebih canggih untuk mempengaruhi Asia Tenggara, yakni diplomasi yang terutama di bidang perdagangan. Namun masalahnya ialah kekuatannya yang muncul mendadak, ekspansi ekonominya dalam yang semakin luas, dan tekanan-tekanan yang dilakukannya dalam menjalankan diplomasinya itu yang menimbulkan kekhawatiran¹⁰². Pembangunan kekuatan militernya masih terus berjalan, begitu pula tingkat kehadiran mereka di Laut China Selatan. Para analis ASEAN berpendapat bahwa RRC adalah satu-satunya negar ayang sampai saat ini belum puas atau status qup terhadap batas-batas teritorial di Asia Tenggara¹⁰³. Sejak 1991, China berusaha

¹⁰⁰ Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia at Large: Collected writings on ASEAN, Foreign Policy, Security and Democratization* (Jakarta: The Habibie Center, 2004. hal 99.

¹⁰¹ Edy Prasetyono. "Keamanan Internasional dan Politik Luar Negeri Indonesia" Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: CSIS, 2005) Hal 115

¹⁰² Jusuf Wanandi, "Tantangan Internasional Indonesia : Masukan Untuk Desain Baru Politik Luar Negeri". Dalam Bandoro (ed) *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: CSIS, 2005) Hal 15

¹⁰³ Muthiah Allagappa. "The Major Powers in Southeast Asia". *International Journal*, no 44 (summer) 1989, hal 550. dikutip dari Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa. Opcit*. Hal 303

untuk membentuk sistem internasional yang bersifat multipolar untuk menghadapi pengaruh militer dan ekonomi A.S sebagai satu-satunya negara adi daya¹⁰⁴.

Hubungan China dengan negara-negara kekuatan besar lain di kawasan menunjukkan bahwa kompetisi yang sengit dapat terjadi antara China dan A.S, ditambah India dan Jepang. China merasa dirinya dikepung oleh A.S, yang kini hadir dimana-mana, bahkan memiliki sekutu di Asia Tengah. Sedangkan bagi A.S, bangkitnya kekuatan China memunculkan perasaan di Pentagon bahwa China mulai menghambat kepentingan A.S di mana-mana (Iran, Korea Utara, dan Jepang di Asia Timur). Jika di masa mendatang pencarian untuk energi dan sumber alam lain menjadi sulit, maka kompetisi yang sengit dapat terjadi antara China dan A.S, ditambah India dan Jepang¹⁰⁵.

Kedua, perkembangan China ini diikuti dengan meningkatnya India sebagai negara yang besar dengan berkekuatan ekonomi yang besar pula. Selain ekonomi, kekuatan militer India terutama angkatan lautnya, maju dengan pesat dan bahkan sejak 2005 mulai beroperasi di sekitar perairan Nicobar dan Andaman, di sebelah utara Aceh. Sebagai langkah untuk mengantisipasi China, India memperlambat hubungannya dengan Amerika Serikat, terutama dalam kerjasama maritim di perairan sekitar Nicobar, Andaman, dan perairan selatan ke arah selat Malaka¹⁰⁶.

Ketiga, kebangkitan militer Jepang menunjukkan kekhawatiran dan kecurigaan tentang tujuan dan politik luar negerinya. Jepang memiliki potensi militer yang kuat karena dukungan kekuatan ekonomi dan teknologinya. Jepang telah melakukan reinterpretasi ulang terhadap konstitusinya dan kini memiliki sebuah Departemen Pertahanan. Ditambah dengan keluarnya UU anti-terorisme, maka Jepang kini bisa melakukan operasi militer ke luar negeri, meskipun itu masih sebatas untuk membantu A.S. Sikap Jepang ini dipengaruhi oleh kebangkitan China, isu nuklir Korea Utara, dan gerakan ke arah persaingan dengan China dalam proyek kerjasama Asia Timur.

Ke depannya, Jepang tampaknya akan semakin asertif dengan kebijakan luar negerinya, setelah keluar *Araki Report 2004* yang menyatakan bahwa Jepang harus bisa memainkan peran di luar misi tradisional dan bekerjasama dengan A.S dalam

¹⁰⁴ Prasetyono. 2005. *Opcit.* hal 119

¹⁰⁵ Wanandi. "Tantangan Internasional Indonesia : Masukan Untuk Desain Baru Politik Luar Negeri". 2005. *Opcit.* Hal 17

¹⁰⁶ Prasetyono. 2005. *Opcit.* Hal 120

mengembangkan sistem pertahanan peluru kendali¹⁰⁷. Jepang diperkirakan juga akan menambah kekuatan militernya, jika RRC di masa depan mengembangkan kekuatan militer yang lebih besar dan modern¹⁰⁸.

Adapun kepentingan Jepang setidaknya terlihat dari data bahwa 75% suplai energi ke Jepang untuk industrinya melewati wilayah perairan Asia Tenggara¹⁰⁹. Jepang sebenarnya perlu mengamankan SLOC (*Sea lanes of Communication*) yang membentang dari Selat Bashi, Asia Tenggara sampai Teluk Persia di Timur Tengah.

Keempat, dalam derajat tertentu, bisa dikatakan bahwa kebijakan luar negeri Australia berpengaruh signifikan terhadap stabilitas Asia Tenggara. Berbagai dokumen kebijakan keamanan Australia menunjukkan bahwa kawasan Asia Tenggara dan Pasifik Selatan menjadi dasar pengembangan kemampuan militer Australia. Australia juga telah merumuskan apa yang disebut sebagai lingkaran *primary strategic interest* yang juga mencakup wilayah Indonesia sebagai dasar pengembangan kekuatan pertahanan Australia. Meski demikian, sebetulnya hubungan Indonesia-Australia menunjukkan bahwa isu politik lebih sensitif dari pada isu militer. Kedua pihak sering dengan mudah saling curiga dan terjadi mispersepsi yang mempengaruhi situasi politik domestik di kedua negara¹¹⁰.

Kelima, Amerika Serikat. Peran Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara dewasa ini terkait perang melawan terorisme, dan responsnya terhadap pengaruh China. Kehadiran militer A.S di Asia Tenggara meningkat dibandingkan dengan periode 1990an, seiring makin terfokusnya kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan ini pasca serangan teroris 11 September 2001. Amerika Serikat memandang Asia Tenggara sebagai “*the second front*” dalam perang global melawan terror¹¹¹. Akibatnya, A.S berusaha meningkatkan kerjasama keamanan dengan negara-negara anggota ASEAN di samping menyediakan intelijen dan langkah-langkah lain dengan ASEAN secara keseluruhan. Thailand bahkan memberi ijin penggunaan markas militernya bagi operasi kontra-teroris A.S di Timur Tengah dan Asia Selatan. Sayangnya, keterbukaan ini segera menimbulkan persoalan baru seiring dengan

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Sayidiman Suryohadiprojo, “ZOPFAN dan Kepentingan Maritim Negara Extra Regional Asia Tenggara”, *Pelita 8 Agustus 1990*. dikutip dari Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa. Opcit.* hal 303

¹⁰⁹ Prasetyono. 2005. *Opcit.* Hal 120

¹¹⁰ *Ibid.* Hal 121.

¹¹¹ Amitav Acharya dan See Seng Tan, “Betwixt Balance And Community: America, ASEAN, And The Security Of Southeast Asia” dalam *International Relations of the Asia-Pacific Volume 6 no 1* (2006) 37–59 Hal 49

munculnya invasi A.S terhadap Irak di tahun 2003, yang membagi ASEAN antara Indonesia dan Malaysia yang menentanginya, serta Filipina, Thailand, dan Singapura yang mendukung A.S. Lebih lagi, akibat perasaan anti-Amerika juga meningkatkan resiko politik bagi pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara untuk bekerjasama terlalu dekat dengan A.S dalam perang melawan terror¹¹². Keinginan A.S untuk melarang kapal-kapal yang dicurigai di selat Malaka juga telah menemui pertentangan keras dari Malaysia dan Indonesia¹¹³. Selain itu, hubungan hubungan Sino-A.S yang sempat membaik setelah 9/11, namun terutama setelah perang Irak. persaingan antara mereka di Asia Tenggara mulai terlihat muncul kembali akibat persepsi meningkatnya pengaruh China di kawasan.

Karakter pengerahan, preposisi, dan operasi kekuatan militer AS telah mengalami re-orientasi. Daripada berfokus pada kekuatan darat dan udara di Eropa A.S kini semakin berfokus pada kawasan Afrika Utara, Eurasia, Timur Tengah, dan Asia Tenggara/oceania. Ini disebabkan oleh karena Focus kebijakan luar negeri A.S diantaranya adalah pada kesediaan sumber daya alam dan tata hubungan internasional yang kondusif bagi mereka untuk dapat mencapainya Kepentingan vital A.S masih termasuk ancaman serangan terhadap perekonomiannya, maupun sekutu-sekutu terdekatnya (karena kepentingan maupun kewajiban untuk melindungi sekutunya terutama yang sesama negara industri dan demokratis), dan mencegah munculnya kekuatan hegemon yang tidak bersahabat di Asia. Kepentingan A.S yang besar (extremely important) salah satunya adalah melawan, mengurangi, dan mencegah terorisme, maupun narkoba. Persepsi ancaman serangan dapat terjadi dari negara-negara kecil maupun besar (seperti Cina) maupun dari kelompok transnasional (seperti bajak laut). Oleh karena itu, A.S memandang bahwa upaya China untuk mengokupasi Taiwan dengan cara kekerasan bila tidak ditentang dapat menantang reliabilitas A.S sebagai kekuatan sekutu dan pembela demokrasi di Asia Timur, dan konsekuensinya terhadap keberlangsungan posisi AS sebagai kekuatan di lingkaran pasifik¹¹⁴. Di samping itu, kepentingan A.S untuk mengamankan *sea lines of communication* yang sangat vital bagi strategi pengerahan militernya dan keamanan energi Jepang (yang merupakan sekutu kunci A.S), juga membuat A.S tidak dapat meninggalkan kawasan Asia Tenggara. Beberapa kalangan menilai bahwa dukungan

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.* hal 50

¹¹⁴ Seymour J. Deitchman "Military Power and Maritime Forces". *The Global Century: Globalization and National Security Vol I*. CD-ROM. National Defense University. 2001. Hal 158

penuh A.S juga diperlukan dalam usaha-usaha keamanan multilateral ASEAN, dengan catatan, diarahkan pada kepentingan kawasan bukan unilateral¹¹⁵.

Secara umum keterlibatan kekuatan-kekuatan besar di Asia Tenggara yang bersifat persaingan adalah akibat konflik kepentingan masing-masing dengan perspektif strategis. Tentunya semua ini berdampak kepada Indonesia. Misalnya saja dalam isu keamanan laut, yang memiliki dimensi gangguan terhadap hubungan internasional Indonesia. Hal ini dapat terjadi oleh karena: (i) sebagai negara kepulauan yang terletak diapit dua samudera, Indonesia berkepentingan menjaga empat dari sembilan *sea lanes of communication* (selanjutnya disebut SLOC) yang berada di perairannya.. SLOC merupakan jalur laut sempit yang berfungsi sebagai penghubung negara-negara Asia Timur dengan negara-negara di Eropa, Timur Tengah dan Afrika. Wilayah perairan Indonesia berada di empat jalur laut internasional, yakni Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, dan Ombaiwetar. Selat Malaka dilewati oleh kurang lebih 60.000 kapal tiap tahunnya, membawa 80% kebutuhan minyak ke Asia Timur, merupakan jalur bagi 2/3 volume perdagangan dunia, dan dilewati oleh komoditi bernilai hingga 390 milyar dolar A.S tiap tahunnya. Sementara ada pula Selat Lombok yang dilewati oleh 3900 kapal tiap tahun dengan nilai barang total hingga 40 milyar dolar A.S, merupakan jalur paling aman bagi supertanker. Kemudian juga ada Selat Sunda yang dilewati oleh komoditi bernilai hingga 5 milyar dolar A.S¹¹⁶. Bila jalur-jalur ini ditutup, akan memakan biaya ekstra untuk transportasi laut sebesar 8 milyar dolar A.S (standar tahun 1993)¹¹⁷. Stabilitas perairan Asia Tenggara dan jalur perdagangan kapal Indonesia yang melewatinya sangat vital bagi pertumbuhan ekonomi dan proyeksi kepentingan luar negeri Indonesia.

Selain keamanan laut, keamanan pelabuhan juga sangat penting. Posisi strategis pelabuhan berfungsi memberikan kebutuhan logistik dan jaringan untuk keamanan pelayaran dan hubungan laut untuk keperluan perdagangan. Masalah keamanan jalur perdagangan laut dan kontrol atas barang-barang yang diangkut menjadi salah satu pemicu lahirnya berbagai bentuk intervensi dan inisiatif oleh negara-negara besar untuk memainkan peran di kawasan sekitar Indonesia. Sebagai

¹¹⁵ *Ibid.* hal 51-53

¹¹⁶ Joshua Ho, "Maritime Security and International Cooperation". *IDSS Commnetaries*. 33/2005, hal 1. dikutip dalam Prasetyono. "Keamanan Internasional dan Politik Luar Negeri Indonesia". *Opcit.* Hal 121-122

¹¹⁷ *Ibid.* Hal 121-122

suatu negara kepulauan, kelangsungan hidup negara Indonesia dan negara-negara lain di Asia Tenggara menjadi amat ditentukan oleh keadaan-keadaan yang terjadi atas beberapa samudera dan selat tadi, termasuk kebijakan keamanan dan pertahanan negara-negara besar tadi.

(ii) Indonesia memiliki banyak wilayah-wilayah yang terbuka, terlebih yang berhimpitan dengan *choke points* dan Alur aut Kepulauan Indonesia (ALKI) yang sangat mudah menjadi sasaran. Menurut konsep wawasan nusantara, lautan yang berada di antara dan sekeliling Indonesia harus dilihat sebagai penghubung dan bukannya pemisah. Artinya juga bahwa lalu lintas pelayaran di dalam wilayah tersebut diatur langsung oleh kebijakan negara¹¹⁸. Akan tetapi hal ini juga berarti besar resiko terjadinya benturan antara *freedom of navigation* dengan isu kedaulatan di daerah-daerah yang berhimpitan atau menjadi *choke points* dan ALKI tersebut¹¹⁹. Ini berpotensi menjadikan Indonesia sangat potensial rawan terhadap berbagai ancaman. Karena ini dapat menjadikan wilayah Indonesia (laut) selalu terbuka terhadap *low-intensity conflicts* yang berbasis maritim. Bahkan selain itu, keterbukaan wilayah udara dan laut menyebabkan wilayah darat lebih rawan terhadap berbagai ancaman.

Selain dalam konteks isu keamanan laut, secara ekonomi maupun militer, kekuatan politik dan militer negara-negara besar merupakan tantangan besar bagi Indonesia maupun ASEAN¹²⁰. Dari sisi dukungan anggaran, dalam ASEAN sendiri, Indonesia terbilang memiliki anggaran belanja pertahanan yang minim. Anggaran belanja pertahanan RI rata-rata berada di bawah 1% Pendapatan Domestik Bruto, padahal kebanyakan negara-negara di kawasan Asia Tenggara memiliki anggaran pertahanan di atas 1 % PDB masing-masing¹²¹. Pada tahun 1999 jumlah anggaran Indonesia mencapai 10 trilyun rupiah (sekitar \$US 1,5 milyar) atau 0,89% dari PDB. Ini cukup rendah bila dibanding dengan Singapura misalnya yang mengeluarkan \$US

¹¹⁸ U.U no. 4 / 1960, sebagaimana disarikan oleh Soewarno Hardjosoedarmo dalam tulisannya "Archipelagic Concepts an Outlook of The Republik of Indonesia to Achieve its National Objectives" *National Resilience. Vol 1. (Jakarta: Lemhanas, March 1992)*. Hal 24-25. dikutip dalam Rizali Inderakesuma, *Peranan Indonesia di Dalam Kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN tahun 1975-1983*. (Depok: Skripsi S1-FISIP UI, 1984). hal 45

¹¹⁹ Prasetyono. 2005. *Opcit*. hal 123

¹²⁰ Wawancara dengan Jusuf Wanandi, tanggal 28 Juli 2008.

¹²¹ Departemen Pertahanan, "Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21" 2003. hal 89-90

4,2 milyar untuk belanja pertahanannya¹²². Bila ASEAN tidak mampu bersatu dan terkonsolidasi di dalam (apalagi bila setiap negara anggota ASEAN berjalan sendiri), maka akan tertinggal dengan kemajuan negara-negara besar yang berkepentingan di wilayah Asia Tenggara.. Anggaran belanja pertahanan Jepang dan China jauh lebih besar dari anggaran belanja total Indonesia. Demikian pula perekonomian seluruh anggota ASEAN digabung, bila dibanding dengan keseluruhan Asia Timur, sangatlah kecil (hanya berkisar 7-8 %)¹²³.

Menurut Jusuf Wanandi, tantangan Asia Timur merupakan tantangan tradisional yang sangat besar. Bagi Indonesia, yang memiliki posisi sangat strategis di antara benua Asia dan Australia, Samudera Pasifik dan Hindia, maka berbagai negara-negara besar tersebut memiliki kepentingan terhadap kondisi stabilitas keamanan di Indonesia. implikasi lain yang kemudian muncul adalah kecenderungan campur tangan dari negara-negara tersebut terhadap kemungkinan gangguan stabilitas keamanan di Indonesia¹²⁴. Oleh karena itu, kepentingan nasional Indonesia, begitu juga kepentingan ASEAN, adalah untuk bisa mengatur tantangan yang baru di Asia Timur dengan berdirinya negara-negara besar. Baik di bidang ekonomi yang merupakan tantangan utama, maupun di bidang politik keamanan, terutama keamanan tradisional¹²⁵. Menurut Umbach, *political leverage* ASEAN dalam mempertahankan *peacefull change* di antara anggotanya serta juga dengan seluruh kawasan akan bergantung pada hubungan yang stabil dan damai di dalam hubungan segitiga antara A.S, China, dan Jepang¹²⁶. Sengketa regional di Laut Cina Selatan adalah sebuah contoh yang lambat laun dapat mengundang campur tangan asing, hal yang tidak diinginkan oleh negara-negara Asia Tenggara.

Indonesia menyadari bahwa ASEAN masih harus bekerja keras sebagai wadah untuk mencari pendekatan-pendekatan atas masalah-masalah yang muncul di antara anggota ASEAN, di antara kekuatan-kekuatan besar lain di Asia Tenggara, maupun antara negara anggota ASEAN dengan negara kekuatan besar Non-ASEAN lainnya, untuk mencegah terjadinya konflik.

¹²² Kusnanto Anggoro, "Sumberdaya, Kemampuan Dan Kekuatan Pertahanan" Propatria Focus Group Discussion. Jakartam 6 Februari 2004.

¹²³ Wawancara dengan Jusuf Wanandi, tanggal 28 Juli 2008

¹²⁴ Departemen Pertahanan, "Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21" 2003. hal 43

¹²⁵ Wawancara dengan Jusuf Wanandi, tanggal 28 Juli 2008

¹²⁶ Frank Umbach, "ASEAN and Major Powers: Japan and China – A Changing Balance of Power?" Diunduh langsung dari www.weltpolitik.net/texte/asien/asean.pdf tanggal 2 Januari 2008 pukul 12:02. Hal 205.

Untuk itu, Indonesia menginginkan agar konsep ZOPFAN tidak hanya di atas kertas, melainkan digalakkan sebagai konsep dasar yang berwawasan luas. Jika di masa Perang Dingin, ZOPFAN di wujudkan untuk menangkal campur tangan bipolar, karena dahulu kawasan Asia Tenggara hanya dibayangi oleh kekuatan bipolar, maka kini bayangan tersebut telah menjelma bentuk multipolar¹²⁷. Oleh sebab itu kegunaan ZOPFAN akan semakin dirasakan lagi dalam menghadapi lingkungan yang dibayangi oleh negara-negara berkekuatan besar dan 10 negara ASEAN tadi. ZOPFAN masih mengandung unsure-unsur objektif yang dapat dikembangkan di masa yang akan datang¹²⁸. Menurut Jusuf Wanandi, dalam analisis terakhir ZOPFAN masih dapat dipertahankan, terutama sebagai *satufondasi* untuk menciptakan orde regional yang damai dan stabil di kawasan yang diliputi suasana multipolar, dan *satuleverage politik* terhadap partisipasinya dalam skema Pasifik yang lebih luas¹²⁹.

Selain itu, Indonesia menginginkan ASEAN terus berperan sebagai *primary driving force* di dalam ASEAN Regional Forum maupun aktif mendorong kerjasama-kerjasama keamanan maritim lainnya. Ini perlu untuk mengantisipasi perkembangan di kawasan Asia Tenggara bahkan lebih luas lagi, yakni Asia Timur dan Asia Pasifik. Dalam sudut pandang Indonesia, upaya ini memerlukan peningkatan persatuan ASEAN.

3.7 Kepentingan Keamanan Indonesia Untuk Mengatasi Masalah-masalah Keamanan Non-Tradisional

Paska Perang Dingin, ancaman dilihat tidak hanya bersumber dari negara, tetapi juga datang dari aktor non-negara, domestik maupun global. Sumber ancaman dari dalam negeri kini dapat berupa konflik etnis, gerakan separatis, pemberontak, yang saja menjadi ancaman militer. Dalam konteks Indonesia, terjadi berbagai gerakan separatisme seperti GAM, dan kasus di Papua. Sesudah kejatuhan orde Baru, banyak konflik-konflik etnis bermunculan yang disebabkan pengabaian pemerintahan terhadap pembagian kue ekonomi yang lebih adil bagi wilayah subnasional. Selain

¹²⁷ Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa. Opcit.* Hal 302

¹²⁸ *Ibid.* Hal 304

¹²⁹ Jusuf Wanandi memang seorang yang mendukung partisipasi Indonesia di dalam skema kerjasama Asia Timur. Wanandi menulis ini pada tahun 1991, ketika Vietnam belum masuk. Sehingga satu point beliau pada saat itu adalah agar ZOPFAN juga menjadi suatu kerangka acuan seperti yang telah disediakan oleh TAC yang membuka pintu untuk keikutsertaan Vietnam, sesuatu yang kini telah terwujud. lihat Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa. Opcit.* hal 304

itu, apabila dulu ancaman yang dilihat hanya yang bersifat militer, maka persoalan keamanan lebih komprehensif karena sudah mengakui pula aspek-aspek non-militer lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan hidup, demokratisasi dan HAM. Akibatnya, muncul isu-isu keamanan baru yang beragam di bawah kategori fenomena abu-abu (*grey area phenomena*). Di Indonesia, fenomena yang jelas terlihat terutama paska Perang Dingin, antara lain konflik SARA *economic insecurity*, kejahatan transnasional khususnya yang berupa terorisme, perdagangan narkoba (penyelundupan) dan perdagangan manusia (*human trafficking*); serta degradasi lingkungan.

Dewasa ini, terorisme telah menjadi ancaman keamanan utama bagi Indonesia. Kasus-kasus terorisme, banyak yang terjadi di dan merugikan Indonesia. Antara tahun 1999 dan 2003 jumlah insiden serangan bom di Indonesia mencapai lebih dari 193 serangan bom¹³⁰. Serangan teroris berskala besar pada kasus Bom Bali I (Oktober 2002) dan Bom Bali II (2003), serta kasus Bom Malam Natal (2003) telah mengakibatkan kerugian secara politis maupun ekonomi. Secara politis, di saat Indonesia sedang menegaskan bahwa Indonesia bukanlah *haven* bagi teroris, bom-bom tersebut memukul citra Indonesia yang masih kurang baik di dunia internasional. Pada awal 2003, lambatnya penanggulangan kasus-kasus tersebut menyulitkan diplomasi Indonesia untuk menepis pandangan negatif. Secara ekonomi, merebaknya terorisme, ditambah adanya ketidakpastian dan bahaya disintegasi telah menambah citra negatif di dunia internasional bahwa Indonesia bukan tempat aman bagi penanam modal maupun wisatawan asing¹³¹. Keluarnya berbagai *travel warning* dari negara-negara berpengaruh juga sempat menurunkan jumlah wisatawan ke Indonesia.

Terorisme di Indonesia juga sering terkait dengan konflik-konflik internal di Indonesia. Ada kecenderungan teroris untuk memanfaatkan medan-medan konflik Indonesia, misalnya di Ambon dan Poso untuk merekrut anggota baru, mendirikan tempat latihan dan mengembangkan jaringan. Karenanya terorisme sangat berkepentingan terhadap kelangsungan konflik. Hal ini belum ditambah dengan adanya kecenderungan kelompok seperatis bersenjata untuk menggunakan metode terorisme bahkan terhadap warga sipil, dalam memperjuangkan tujuan-tujuan politiknya. Dari penjabaran di atas jelas pentingnya menanggulangi masalah terorisme sangat nyata bagi Indonesia ke depan.

¹³⁰ BPPT dan ICWA, 2003. *Opcit.* Hal 61

¹³¹ *Ibid.* Hal 32

Terorisme juga berkaitan erat dengan berbagai tindak kejahatan yang dikategorikan sebagai kejahatan lintas negara atau *transnational crime*, seperti penyelundupan senjata, manusia, dan obat-obatan terlarang atau narkoba, pencucian uang, *cyber crimes*, *economic crimes*¹³². Selain itu, bentuk kejahatan transnasional lainnya seperti penyelundupan manusia, penyelundupan senjata, amunisi, dan bahan peledak, terorisme maritim, serta perompakan di atas laut juga menjadi ancaman bagi kedaulatan dan perekonomian Indonesia. Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2003 mengutip bahwa berdasarkan data oleh TNI-AL, selama tahun 2001 terjadi 61 kasus yang murni dikategorikan sebagai aksi pembajakan dan perompakan dengan lokasi tersebar di seluruh wilayah perairan Indonesia; sementara berdasarkan data *International Maritime Bureau* (selanjutnya disebut IMB) tahun 2001, 91 kasus dari 213 laporan pembajakan dan perompakan yang terjadi di perairan Asia dan kawasan Samudera Hindia terjadi di perairan Indonesia¹³³. Dalam sub-bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa Indonesia berkepentingan melindungi keempat SLOC yang berada di perairannya bukan saja untuk perekonomiannya sendiri tetapi karena SLOC tersebut sangat vital bagi perekonomian negara-negara industri besar. Ini menunjukkan betapa seriusnya ancaman dan gangguan keamanan terhadap keamanan perairan Indonesia.

Disamping itu buku putih pertahanan Indonesia tahun 2003 juga mencatat bahwa penyelundupan manusia (diantaranya tenaga kerja, bayi, bahkan wanita) melalui perairan kawasan Asia Pasifik juga cenderung meningkat. Kebanyakan imigran gelap bertujuan Australia, sehingga penyelundup menjadikan perairan Asia Tenggara khususnya Indonesia sebagai jalur laut menuju benua tersebut¹³⁴. Fenomena migrasi legal berdampak negatif terhadap negara tujuan maupun negara transit, sehingga sering mengakibatkan persoalan politik, sosial ekonomi, dan ketegangan hubungan antarnegara. Dari kegiatan penyelundupan, Indonesia mengalami kerugian sekitar \$US 1 Milyar pertahun¹³⁵. Selain itu, penyelundupan senjata, amunisi, dan bahan peledak juga semakin marak di kawasan Asia Tenggara dalam dekade terakhir. Hal ini menimbulkan masalah yang sangat serius karena secara langsung akan mengancam stabilitas keamanan negara tujuan. Bagi Indonesia, penanggulangan

¹³² *Ibid.* hal 62

¹³³ Departemen Pertahanan, “*Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*” 2003. hal 25-26

¹³⁴ *Ibid.*, hal 26-27

¹³⁵ *Ibid.* hal 35

penyelundupan senjata dan terorisme maritim merupakan isu yang sangat serius karena pernah dilakukan oleh kelompok sepele seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) guna mendapat tambahan sumber daya bagi operasi mereka¹³⁶.

Permasalahan yang terkait gangguan keamanan laut juga kerap menimbulkan isu lainnya yakni persoalan kedaulatan. Perompakan di atas laut dan penyelundupan merupakan tindakan ilegal lintas negara yang menimbulkan kerugian bagi negara-negara di kawasan maupun bagi negara-negara yang menggunakan lintas perairan di Indonesia. Persoalan ini kerap mengakibatkan negara-negara besar ikut membela kepentingannya disana. Namun ini menjadi persoalan apabila suatu negara ingin mengirim militernya guna mendukung pengamanan jalur-jalur perdagangan laut. Hal ini menjadi ganjalan tersendiri untuk menangani isu-isu keamanan laut tersebut secara multilateral, terutama dengan negara-negara non-ASEAN.

Implikasi lain masalah-masalah lintas negara itu sendiri, seperti polusi asap, *border issues*, penyebaran penyakit, degradasi lingkungan, serta kemiskinan, memiliki dua potensi. Pertama menimbulkan konflik internal, dan kedua memiliki *spill over effect*, berpotensi menyebar dari konflik internal menjadi konflik *intra-state*.

Kepentingan Indonesia terhadap masalah-masalah ini sudah tertuang di dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia yang diterbitkan tahun 2003 dengan judul "Mempertahankan Tanah Air di Abad ke-21" mengenai rumusan Kepentingan Nasional Indonesia dalam bidang keamanan, yakni¹³⁷:

" Sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, kepentingan nasional Indonesia adalah melindungi kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, melindungi keselamatan dan kehormatan bangsa, dan ikut serta secara aktif dalam usaha-usaha perdamaian dunia (Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2003: 43)"

Pada hakekatnya kepentingan nasional Indonesia adalah menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia yang berada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia¹³⁸. Secara khusus prakiraan ancaman tradisional merupakan ancaman yang bersifat tetap. Ancaman tradisional yakni berupa intervensi atau agresi militer dari negara asing. Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2003 juga merumuskan bahwa jumlah perkiraan ancaman yang lebih besar yang dihadapi

¹³⁶ "Aceh Rebels Behind Spate of Pirate Attacks" diakses dari <http://straittimes.asia1.com.sg/asia/story/0,4386,204663-1060898340,00.html> tanggal 21 Desember 2008 pukul 22:00 WIB

¹³⁷ Departemen Pertahanan, "Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21" 2003. hal 43

¹³⁸ *Ibid.*

Indonesia berbentuk non-tradisional daripada tradisional. Ancaman non-tradisional dapat bersumber dari kejahatan lintas negara, terorisme, separatisme, radikalisme, konflik komunal, dan bencana alam¹³⁹. Oleh sebab itu, kepentingan strategis pertahanan Indonesia yang bersifat mendesak, lebih mengarah untuk mengatasi isu-isu keamanan aktual tersebut¹⁴⁰.

Selain itu, Buku Putih Politik Luar Negeri tahun 2003 juga mengatakan bahwa sebagai negara yang menjadi korban serangan teror, pemerintah Indonesia berkepentingan untuk bekerjasama memerangi terorisme baik lokal maupun yang internasional. Pemerintah juga akan menjaga komitmennya untuk melaksanakan berbagai kesepakatan dengan negara-negara tetangga dalam upaya memerangi teroris. Sehingga Indonesia perlu meningkatkan kerjasama regional dan internasional untuk meningkatkan kapasitas guna menanggulangi terorisme, dimana salah satu strategi untuk itu antara lain melalui *ASEAN Senior Legal Office Meeting* (ASLOM) untuk mewujudkan konvensi anti-terorisme di Indonesia¹⁴¹.

Indonesia berulang kali menegaskan mengenai kompleksitas isu keamanan yang "rumit dan multidimensional" ini. Seperti yang terlihat dari Pernyataan Pers Menlu pada awal 2004. Dimana disitu disebut bahwa isu keamanan itu meliputi apa yang disebut sebagai isu-isu tradisional seperti konflik antar negara dan perang serta isu-isu non-tradisional berupa isu terorisme, lingkungan hidup, HAM dan demokratisasi yang juga melibatkan aktor-aktor non-negara.¹⁴²

Menurut Banyu Perwita, dalam konteks mengemukanya masalah-masalah keamanan non-tradisional ini di hadapan Indonesia, maka munculnya redefinisi konsep keamanan dalam agenda pembangunan nasional sangat penting. Kunci penyelesaian secara komprehensif tidak hanya cukup dengan pendekatan militer namun perlu mengintegrasikan berbagai pendekatan diplomasi dan melibatkan semua komponen masyarakat dalam sebuah politik luar negeri yang *integrated*. Pencapaian keamanan nasional yang lebih komprehensif di Indonesia harus melibatkan kebijaksanaan domestik, mempengaruhi kebijaksanaan keamanan nasional dan kebijaksanaan luar negeri termasuk regional.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid* hal 45.

¹⁴¹ BPPT dan ICWA, 2003. *Opcit.* hal 62-64,145

¹⁴² Perwita. "Isu Keamanan Non-Tradisional dan Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia". *Opcit* Hal 98

Dalam pendekatan non-militer, khususnya diplomasi, dibutuhkan kerjasama yang lebih erat dengan berbagai pihak di lingkungan domestik maupun eksternal lainnya. Kebijakan luar negeri Indonesia harus handal, dan bersifat komprehensif sejalan dengan persoalan multidimensional yang dihadapi. Dengan kata lain, ia harus diarahkan untuk mampu mengatasi tantangan-tantangan baru di bidang keamanan yang bersifat non-tradisional ini. Selain itu, Agenda politik luar negeri RI juga harus bersifat majemuk. Politik luar negeri RI harus mampu mencerminkan kemampuan menyampaikan pesan ke dunia internasional bahwa Indonesia senantiasa menjalankan kebijaksanaan yang berimbang dalam penciptaan keamanan, demokrasi, penghormatan HAM, dan kesejahteraan segenap rakyatnya¹⁴³.

Oleh karena itu, Indonesia menyadari perlunya kerjasama yang lebih tinggi dengan seluruh anggota ASEAN dalam menghadapi masalah-masalah keamanan ini. Bukan saja masalah-masalah non-tradisional, terutama Melalui ASC, Indonesia ingin mendorong negara-negara lain bukan hanya menegaskan kesepakatan mereka mengenai makna keamanan yang telah meluas dan kerjasama mereka untuk mengahadapinya.

3.8 Kebutuhan Indonesia Untuk Meningkatkan kembali peran kepemimpinannya (*leadership*) Sebagai Aktor Utama dalam ASEAN

Seperti halnya Indonesia membutuhkan ASEAN, demikian pula ASEAN sama-sama membutuhkan Indonesia. Bagi Indonesia, sejak awal pembentukan ASEAN keikutsertaannya di dalam kerjasama regional tersebut merupakan salah satu langkah yang terbaik tidak saja untuk menerobos keterkucilan di dunia internasional tetapi juga sekaligus dapat mengembalikan kepercayaan dunia. Ketika itu, sebagai akibat politik konfrontasi terhadap Malaysia, Indonesia terkucil dari pergaulan internasional dan kredibilitasnya juga merosot. Sehingga diharapkan dengan pulihnya hubungannya dengan negara-negara tetangga akan membawa dampak menguntungkan bagi hubungannya dengan negara-negara lain di dunia. Selain itu, Indonesia juga membutuhkan apa yang disebut dengan ketahanan regional, untuk dapat melanjutkan usahanya untuk mengembangkan ketahanan nasional masing-masing tanpa gangguan. Terutama dalam konteks instabilitas di daratan Indocina ketika itu. Oleh karena alasan-alasan itu, Orde Baru di Indonesia mengambil inisiatif

¹⁴³ *Ibid.* Hal 107-109

memprakarsai pembentukan ASEAN, bersama-sama dengan empat negara lainnya ketika itu.

Bagi ASEAN, Indonesia telah lama dipandang sebagai anggota yang memiliki peran yang besar dalam menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan, yang merupakan preokupasi utama negara-negara di Asia Tenggara ketika ASEAN baru mulai didirikan. Indonesia berpotensi karena merupakan negara yang tergolong besar di antara tetangga-tetangganya. Baik dari segi wilayah (sekitar 86% dari jumlah wilayah) maupun penduduknya, yang meliputi kurang lebih separuh dari wilayah Asia Tenggara (sekitar 72% dari jumlah penduduk Asia Tenggara)¹⁴⁴. Begitu pula dengan potensial sumber daya alam Indonesia yang sangat diberkati, namun sayangnya belum tergarap secara maksimal.

Di dalam kerjasama politik ASEAN, Indonesia setidaknya memiliki dua peran¹⁴⁵: (i) peran *regional leader*, yakni peran dimana pemerintah Indonesia berpandangan memiliki tugas dan tanggung jawab terhadap keamanan Asia Tenggara. Indonesia memandang ancaman dan gangguan keamanan di kawasan Asia Tenggara dapat berpengaruh terhadap keamanan nasional Indonesia sendiri, dan demikian pula sebaliknya. Sehingga melalui politik luar negeri nya banyak berinisiatif dalam menyelesaikan berbagai persoalan di Asia Tenggara. Hal ini terlihat misalnya, dari sikap Indonesia terhadap masalah keamanan perairan di Asia Tenggara, krisis Vietnam-Kamboja, perumusan konsep ZOPFAN. (ii) *active independent*, yakni peran dimana Indonesia menekankan pentingnya meningkatkan hubungan dengan banyak negara dan sewaktu-waktu juga menjadi penengah (mediator) dalam konflik antar negara. Hal ini terlihat misalnya dari usaha Indonesia mengemukakan gagasan TAC yang dalam pertemuan KTT ASEAN I di Bali tahun 1976 disepakati sebagai konsep dasar di dalam menyelesaikan persengketaan antar negara di Asia Tenggara, khususnya ASEAN.

Indonesia merupakan yang pertama di antara yang lainnya (*primus inter pares*) di Asia Tenggara. Artinya Indonesia dipandang sebagai negara yang dituntut untuk berperan lebih pro-aktif dan lebih banyak memimpin lewat inisiatif-inisiatifnya untuk menggerakkan ASEAN. Artinya juga bahwa partisipasi Indonesia dalam

¹⁴⁴ Tilman, *Man, State and Society*. Hal 586. dikutip dari Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi Republik Indonesia, *Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa. Jilid IVa*. (Jakarta: Departemen Luar Negeri, 2005) hal 199.

¹⁴⁵ Rizali Inderakesuma, *Peranan Indonesia di Dalam Kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN tahun 1975-1983*. (Depok: Skripsi S1-FISIP UI, 1984). Hal 53-58

kegiatan-kegiatan, inisiatif-inisiatif ASEAN dipandang sangat penting pula bagi kelangsungan hidup ASEAN. Dengan demikian, Indonesia sebagai negara terbesar mau tidak mau dituntut untuk memainkan peranan yang sangat menentukan di dalam ASEAN. Bahkan sejak pembentukan ASEAN, Indonesia dilihat sebagai *the unofficial leader* dari pengelompokan tersebut¹⁴⁶. Tetapi Indonesia bukan ingin mendikte negara-negara lain, maupun menjadi penguasa (*ruler*) ASEAN. Justru dari permulaan pembentukan ASEAN, Indonesia mengatakan bahwa ia berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan semua anggota ASEAN. Itulah sebabnya Indonesia mempunyai kedudukan yang sama dengan negara yang kecil sekalipun¹⁴⁷. Bisa dikatakan bahwa sejak pembentukan di dalam ASEAN, Indonesia memiliki citra yang amat baik dan peran sentral yang amat penting. Bahkan dalam dasawarsa 1990an, ASEAN sendiri memperoleh sentralitas diplomatik dalam pengaturan keamanan di kawasan melalui solidaritas yang tinggi dan koordinasi kebijakan luar negeri bersama.

Tetapi memasuki krisis Asia 1997, praktis segala sentralitas dan persepsi positif mengenai relevansi ASEAN tersebut hilang seiring dengan konsentrasi penuh negara-negara ASEAN, (terutama Indonesia) dalam mengatasi dampak kehancuran perekonomian. Dua indikator yang menunjukkan persepsi negatif dunia internasional terhadap ASEAN adalah : (i) Instabilitas politik domestik, serta kegagalan kepemimpinan dan pemerintahan domestik. Meskipun persoalan politik domestik melanda pula Malaysia, Filipina, Myanmar maupun Vietnam, tetapi pada tahun 2000 Indonesia merupakan kekhawatiran utama. Indonesia tampak mengalami situasi yang rumit: tanpa reformasi dan restrukturisasi korporasi, perekonomian tidak dapat berkembang maupun stabilitas tidak dapat membaik; di sisi lain tanpa stabilitas sangat sulit mendapatkan kepercayaan yang akan menarik investasi masuk. Kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid dinilai lemah dan tidak konsisten, dan semakin kehilangan dukungan dari berbagai kelompok. Ini mengakibatkan Indonesia bagai dalam keadaan stagnan. Meningkat pula persepsi bahwa Indonesia akan jatuh ke dalam anarki, sehingga menjadi lahan subur bagi tumbuhnya berbagai kelompok ekstrimis (Islamis) maupun kriminal¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Anthony L. Smith. "Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN". *Pacific Strategic Papers* (Singapore: ISEAS, 2000).hal vii

¹⁴⁷ Wawancara dengan Bapak Ali Alatas, Utusan Khusus Presiden RI, Tanggal 4 September 2008

¹⁴⁸ Daljit Singh. "Southeast Asia in 2000: Many Roads, No Destination?". Dalam Daljit Singh and Anthony Smith (eds) *Southeast Asian Affairs 2001*. (Singapore: ISEAS, 2001). Hal 7

(ii) persoalan-persoalan hubungan bilateral. Kualitas hubungan internasional di antara negara-negara anggota ASEAN semakin memburuk oleh karena tekanan krisis ekonomi 1997 dan implikasi politiknya. Meski tampak tanda-tanda perbaikan di tahun 2000 ketimbang tahun sebelumnya, tetapi tidak signifikan. Hubungan Indonesia dan Singapura pada akhir kepemimpinan presiden Wahid memburuk ketika Wahid berkomentar tidak pantas mengenai Singapura pada November 2000, bahkan sempat mengancam akan memutuskan penyediaan air kepada Singapura bersama-sama dengan Malaysia¹⁴⁹. Bahkan solidaritas ASEAN terancam ketika para pemimpin saling mengkritik secara terbuka. Selain Indonesia, Hubungan Malaysia-Singapura, Malaysia-Filipina, dan Thailand Myanmar juga semakin masam.

Di dalam ASEAN, ada anggapan bahwa ASEAN berjalan dan efektif karena *informal leadership* dari Indonesia. Sehingga ketika Indonesia tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap ASEAN, muncul banyak kritik. ASEAN dinilai tidak mampu bekerjasama merespon soal krisis. Pada saat yang sama Indonesia juga dikritik karena kurangnya gerakan atau inisiatif untuk menjalankan kembali ASEAN. Kritik bukan hanya terhadap stagnasi ASEAN, tetapi kritik terhadap Indonesia yang tidak lagi memberikan *guidance* dan *leadership* yang selama ini disumbangkan oleh Indonesia. Sehingga sebetulnya muncul banyak harapan agar kondisi domestik Indonesia cepat pulih, stabil, dan kembali memberi perhatian yang cukup untuk ASEAN¹⁵⁰.

Secara ilustratif, hal ini diungkapkan oleh Wakil PM Singapura, Lee Hsien Loong sejak tahun 1999¹⁵¹:

'It is in our interest to have an Indonesia that is focused internally on growth and externally on ASEAN with relaxed relationships where all ASEAN partners can have their place and input'

(Adalah dalam kepentingan kita agar Indonesia fokus secara internal pada pertumbuhan dan secara eksternal pada ASEAN dengan hubungan yang baik dimana semua mitra-mitra ASEAN dapat memiliki tempat dan masukan)

Bagi Indonesia, pulihnya kepercayaan dunia internasional kepada Indonesia adalah suatu hal yang sangat penting untuk dipertahankan bahkan ditingkatkan dalam upaya mengharumkan profil ataupun citra Indonesia di forum internasional¹⁵². Sehingga untuk mengembalikan sentralitas Indonesia di dalam ASEAN dan

¹⁴⁹ *Ibid.* Hal 8

¹⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Executive Director* CSIS. Tanggal 16 Juli 2008

¹⁵¹ Anthony L. Smith. *Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2000) hal 34

¹⁵² Makarim Wibisono. 2006. *Opcit.* Hal 287; Anthony L. Smith, 2000. *Ibid.* hal 34

kredibilitas ASEAN di dunia Internasional ini, Indonesia mengangkat gagasan ASC.



BAB IV

CERMINAN KEPENTINGAN NASIONAL DAN VISI INDONESIA DI DALAM PRAKARSA *ASEAN SECURITY COMMUNITY*

Bila bab sebelumnya menguraikan tentang kebutuhan Indonesia kepentingan-kepentingan nasional menurut situasi yang dipersepsikannya, maka bab ini akan menunjukkan keterkaitannya dengan kepentingan-kepentingan Indonesia terhadap komponen-komponen ASC menurut dokumen-dokumen Bali Concord II dan Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN. Dengan demikian diharapkan terlihat jelas bagaimana gagasan pembentukan ASC dan munculnya upaya penggagasan tersebut sarat dengan kepentingan nasional Indonesia.

4.1. Cerminan dari Kepentingan Indonesia untuk Meningkatkan Kepaduan (*Cohesiveness*) ASEAN pada Dokumen-Dokumen ASC

Deklarasi Bali Concord II memperlihatkan bahwa para pemimpin ASEAN sudah menyadari bahwa hubungan yang semakin erat dan kohesif antar negara-negara anggota ASEAN adalah penting bagi stabilitas dan kemakmuran masyarakatnya serta kelangsungan kerjasama ASEAN. Mereka juga telah menegaskan kembali visi ASEAN sebagai sebuah komunitas ASEAN sehingga perlu terus menumbuhkan masyarakat yang saling peduli dan mempromosikan identitas regional. Menyadari pentingnya kohesifitas tersebut, Deklarasi BC II mengedepankan ASC sebagai kerangka untuk meningkatkan kohesifitas tersebut, yaitu mempupuk solidaritas dan kerjasama. Deklarasi Bali Concord II, bagian Pendahuluan, Pasal A, ayat 1 dan 3 menyebutkan: ¹

MENYADARI kebutuhan untuk lebih jauh mengkonsolidasikan dan meningkatkan pencapaian ASEAN sebagai asosiasi regional yang dinamis, tahan banting, dan kohesif bagi kesejahteraan negara-negara anggotanya dan rakyat sekaligus kebutuhan untuk lebih jauh menguatkan garis-garis besar asosiasi dalam mencapai jalan yang lebih koheren dan jelas bagi kerjasama di antara mereka;

MENEGASKAN KEMBALI bahwa ASEAN adalah aksi bersama bangsa-bangsa Asia Tenggara, yang terikat dalam kemitraan dalam pembangunan yang dinamis dan di dalam komunitas masyarakat yang saling peduli, telah berjanji untuk menegakkan keragaman budaya dan keserasian sosial;)

DENGAN INI MEMPERMAKLUMKAN BAHWA :

.....

¹ “*Declaration Of Bali Concord II*” diakses dari <http://www.aseansec.org/15160.htm> tanggal 25 November 2007 pukul 17:00

4. ASEAN akan mendorong pertumbuhan nilai-nilai bersama, seperti kebiasaan konsultasi untuk membahas isu-isu politik, dan kemauan untuk membagi informasi mengenai masalah-masalah yang menjadi perhatian bersama, seperti kerusakan lingkungan, kerjasama keamanan maritim, peningkatan kerjasama pertahanan di antara negara-negara ASEAN, mengembangkan seperangkat nilai-nilai dan prinsip-prinsip sosio-politik, dan menyelesaikan sengketa-sengketa lama melalui cara-cara damai;

10. ASEAN akan melanjutkan untuk memupuk komunitas masyarakat yang saling peduli dan mempromosikan identitas regional bersama

DENGAN INI MENGADOPSI:

Kerangka untuk mencapai Komunitas ASEAN yang dinamis, berpadu (*cohesive*), tahan banting, dan terintegrasi

A. Komunitas Keamanan ASEAN (ASC)

1. Komunitas Keamanan ASEAN dibayangkan untuk membawa kerjasama politik dan keamanan ASEAN ke tingkat lebih tinggi untuk menjamin semua negara di kawasan hidup damai satu sama lain dan dengan dunia di dalam lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis. Anggota-anggota Komunitas Keamanan ASEAN akan mengandalkan proses damai dalam penyelesaian perbedaan intra-regional dan melihat keamanan mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan diikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif yang sama)

3. ASEAN akan terus berupaya mempromosikan kerjasama dan solidaritas regional. Negara-negara anggota akan menggunakan hak mereka untuk memimpin adanya nasional mereka bebas dari ikut campurnya pihak eksternal dalam urusan internal mereka

Menyadari pentingnya kohesifitas ini bagi integrasi Komunitas ASEAN, maka Indonesia memasukan landasan untuk memperkuat kohesifitas ASEAN di dalam dokumen-dokumen ASC. Yakni *Political Development* dan *Shaping and Sharing of Norms*, yang kemudian dicantumkan sebagai bagian dari Rencana Aksi ASC. Rencana Aksi ASC, Bagian pendahuluan menyebutkan:

ASEAN juga akan menjelajahi cara-cara inovatif untuk mengimplementasikan Rencana Aksi yang terdiri dari enam komponen, yang tidak terbatas kepada, berikut ini: **pembangunan politik, pembentukan dan penanggungungan norma-norma bersama, pencegahan konflik, penyelesaian konflik, pembangunan perdamaian pasca konflik, dan mekanisme-mekanisme implementasi.**

Alasan *Shaping and sharing of norms* dijadikan landasan bagi kohesifitas ASEAN adalah karena disadari bahwa pendalaman perasaan kekitaan atau perasaan *regional identity*, tidak akan mungkin terjadi tanpa didasarkan pada semacam nilai-nilai bersama *common values* di antar negara anggotanya². Oleh karena itu, komponen ini mencakup kesepakatan ASEAN mengenai norma norma bersama, tata-perilaku (*code of conduct*) hubungan antar negara yang berlaku di antara negara-negara ASEAN. Norma yang diadopsi adalah sama dengan norma-norma ASEAN sebelumnya seperti TAC, ZOPFAN, dan SEANWFZ. Hal yang inovatif dalam hal ini

² Severino. 2006. *Opcit.* Hal 379.

adalah *renunciation of the use of force*. Tujuan komponen *shaping and sharing of norms* adalah supaya dapat mencapai standar bersama mengenai norma-norma hubungan baik antar negara anggota, meningkatkan konsolidasi dan memperkuat solidaritas ASEAN, meningkatkan kohesifitas, memperkuat perasaan kekitaan atau "we feeling" (*regional identity*)³.

Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, Pasal II, menyebutkan:

II. Membentuk dan Bersama-sama Menanggung Norma

Membentuk dan bersama-sama menanggung norma, ditujukan untuk mencapai standar ketaatan yang sama terhadap norma-norma berperilaku baik di antara anggota Komunitas ASEAN; meng-konsolidasikan dan menguatkan persatuan, kohesifitas, dan harmoni (perasaan "kekitaan") ASEAN ; dan berkontribusi dalam membangun komunitas demokratis, toleran, partisipatoris, dan transparan di Asia Tenggara)

Kegiatan-kegiatan penetapan norma-norma akan menaati prinsip-prinsip mendasar berikut:

1. *Non-blok*
2. *Memupuk sikap berorientasi damai dari negara-negara anggota ASEAN*
3. *Penyelesaian konflik lewat cara-cara damai*
4. *Tidak menggunakan senjata nuklir ataupun senjata pemusnah lainnya dan penghindaran perlombaan senjata di Asia Tenggara*
5. *Tidak menggunakan kekerasan ataupun ancaman penggunaan kekerasan*

Sehubungan dengan itu, negara-negara anggota ASEAN akan terlibat di dalam kegiatan-kegiatan seperti memperkuat Deklarasi ASEAN 1967, ZOPFAN, TAC, dan rezim SEANWFZ, mengembangkan kerangka legal regional, dan mendirikan Aturan Berperilaku di Laut China Selatan.

Selain *shaping and sharing of norms*, salah satu landasan yang diletakkan untuk memperkuat solidaritas dan kohesifitas ASEAN adalah *Political Development*. Alasan mengapa *Political Development* menjadi landasan kohesifitas adalah karena ASEAN juga menyadari bahwa solidaritas regional, kohesifitas, kesaling-percayaan, bahkan identitas bersama akan dapat tercapai melalui pengakuan eksplisit norma-norma bersama (*common values*) tertentu yang bukan hanya mengatur hubungan intra-negara tetapi juga persoalan dan tingkah laku dalam negeri⁴.

Selama ini, negara-negara anggota di bawah situasi-situasi tertentu (yakni ketika menghadapi isu-isu domestik mendesak yang berimplikasi eksternal), telah mengembangkan norma bersama yang mengatur urusan domestik, seperti penyelesaian masalah politik secara damai; pemilihan umum yang bebas dan damai; demokrasi sebagai tujuan akhir proses politik; dan partisipasi yang luas dalam proses tersebut, termasuk oposisi⁵. Namun semua itu hanya bersifat *ad hoc* daripada menjadi

³ Makarim Wibisono. 2006. *Opcit*. Hal 203.

⁴ Severino. 2006. *Opcit* Hal 359

⁵ *Ibid*. Hal 359

prinsip-prinsip normatif yang diaplikasikan secara luas. Permasalahan utama yang menyebabkan ini adalah tingginya kesaling-curigaan akibat sejarah intervensi yang pernah terjadi, kesaling-tidakpercayaan di antara negara anggota, dan lemahnya perasaan kekitaan atau identitas regional di antara rakyatnya⁶.

Itu mengapa Deklarasi Bali Concord II menyebutkan bahwa negara-negara anggota ASEAN perlu mendorong nilai-nilai bersama yang memungkinkan keterbukaan (*transparency*) yang lebih besar untuk menghadapi masalah-masalah politik yang menjadi isu bersama (Bagian Pendahuluan, pasal 4, dikutip di atas). Sejalan dengan itu, maka disepakati bahwa melalui komponen *political development*, masing-masing negara ASEAN akan menumbuhkan semacam nilai dan prinsip sosio-politik bersama dalam rangka menciptakan sebuah lingkungan politik domestik maupun regional yang memungkinkan suatu negara anggota merespons permasalahan internal negara anggota lainnya, yang berpotensi memiliki implikasi ke luar. Dengan adanya kesepakatan nilai-nilai bersama tersebut diharapkan dapat meningkatkan solidaritas dan kepercayaan antar negara anggota⁷.

Dengan demikian kontrasnya adalah bilamana tujuan *shaping and sharing of norms* ditujukan untuk menumbuhkan norma-norma bersama antara negara-negara anggota, maka *political development* lebih merupakan upaya menumbuhkan *common values* yang terkait dengan tingkah laku domestik mereka atau yang mengatur perlakuan oleh suatu negara anggota terhadap rakyatnya. Kegiatannya termasuk mempromosikan pembangunan politik di dalam negara-negara anggota, termasuk penciptaan lingkungan yang adil dan demokratis, *good governance*, kedaulatan hukum, penghargaan terhadap HAM, dan pelibatan masyarakat. Rencana Aksi ASEAN Menyebutkan:

I. Pembangunan Politik

Salah satu tujuan objektif utama Komunitas Keamanan ASEAN sebagaimana dibayangkan di dalam Kesepakatan Bali II, adalah untuk membawa kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN ke tingkat yang lebih luas.

Di dalam upaya menuju objektif ini, Negara-negara anggota ASEAN akan mempromosikan pembangunan politik dalam rangka mendukung visi bersama para pemimpin ASEAN dan nilai-nilai bersama mereka untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kemakmuran di kawasan. Ini merupakan komitmen politik tertinggi yang akan menjadi dasar bagi kerjasama politik ASEAN. Dalam rangka menanggapi lebih baik terhadap dinamika-dinamika baru di dalam Negara-negara anggota ASEAN, ASEAN akan mendorong tumbuhnya nilai-nilai dan prinsip-prinsip sosio-politik bersama. Di dalam konteks ini, Negara-negara anggota ASEAN tidak akan mengampunkan perubahan pemerintahan yang tidak konstitusional maupun yang tidak demokratis, atau penggunaan

⁶ *Ibid.* hal 157

⁷ *Ibid.* hal 359.

wilayah mereka bagi segala macam aksi yang merongrong perdamaian, keamanan, dan stabilitas sebuah Negara anggota ASEAN yang lainnya.

Sebuah lingkungan politik yang kondusif akan menjamin berlangsungnya perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan, dimana negara anggota akan mengandalkan secara eksklusif proses-proses damai dalam menyelesaikan perbedaan intra-regional dan memandang keamanan individual mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan terikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif bersama.

Lampiran dari Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, menyebutkan kegiatan untuk pembangunan politik adalah:

1. Promosi lingkungan yang adil, demokratis, dan serasi
2. Promosi Hak Asasi Manusia dan Kewajiban
3. Promosi Kontak Rakyat ke Rakyat

Dalam konteks ini terlihat negara-negara ASEAN sepakat terhadap pendekatan nilai-nilai demokratis dan HAM. Dalam merumuskan Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN ini, Indonesia berpandangan bahwa demokratisasi dan penghargaan terhadap HAM perlu menjadi *common values* yang merujuk pada standar tingkah laku domestik negara-negara anggota ASEAN. Dalam tahap awal, Indonesia menginginkan adanya *common understanding* terhadap demokratisasi dan penghargaan terhadap HAM. Dengan adanya *common understanding*, maka berbagai keragaman di antar negara-negara ASEAN tidak perlu menjadi kelemahan, melainkan dapat dipahami sebagai kekuatan ASEAN. Setelah adanya kemampuan untuk dapat bekerjasama di dalam *common values* yang ada, diharapkan mampu menuai identitas kolektif, atau perasaan kekitaan (*we feeling*).

Di saat yang sama, menurut Rizal Sukma⁸, Indonesia berkeyakinan bahwa demokratisasi dan HAM dapat berfungsi menjadi fondasi politik negara untuk membangun keamanan dan stabilitas. Stabilitas suatu negara hanya dapat tercapai apabila negara menuju demokrasi dan berkonsolidasi di atas itu. Oleh karenanya, Indonesia ingin melihat kawasan Asia Tenggara yang demokratis dan menghargai HAM. Sehingga dengan kata lain, Indonesia juga menginginkan bahwa di tengah perbedaan bentuk masing-masing negara anggota ASEAN terdapat proses demokratisasi dan penghargaan terhadap HAM untuk lebih membantu perasaan kekitaan (*regional identity*) rasa kesamaannya⁹.

Dari penjabaran Bali Concord II dan Rencana Aksi Komunitas ASEAN di atas, terlihat bahwa Indonesia yang berkepentingan meningkatkan solidaritas dan

⁸ Wawancara dengan Rizal Sukma, hal28.

⁹ Wawancara dengan George Lantu, dan Wawancara dengan Ali Alatas.

kohesifitas ASEAN, meletakkan landasan *Political Development*, dan *Shaping and Sharing of norms*. Komponen pertama adalah untuk agar tercipta suatu *common values* yang merujuk pada standar tingkah laku domestik yang memungkinkan ASEAN merespons, bila tidak menyelesaikan masalah-masalah internal suatu anggota yang memiliki dampak eksternal dengan lebih efektif, yakni demokratisasi, penghargaan terhadap HAM, dan kontak antar masyarakat. Sedangkan melalui komponen kedua, merefleksikan norma-norma yang mengatur hubungan antar anggota yang selama ini telah sukses dipakai ASEAN dan telah memupuk kohesifitas ASEAN. Di saat yang sama, adanya pengakuan norma-norma bersama tersebut akan semakin menggalang solidaritas dan saling kepercayaan antar anggota, sehingga pada akhirnya ASEAN juga semakin kohesif.

4.2. Kebutuhan Indonesia untuk Mempromosikan Demokratisasi dan HAM di ASEAN yang Tercermin pada Dokumen-Dokumen ASC

Keinginan negara-negara ASEAN untuk membangun proses demokratisasi di ASEAN sudah terlihat dari Bali Concord II yang menegaskan kerangka demokratis di Asia Tenggara. Deklarasi Bali Concord, bagian A, pasal 1 menyebutkan:

A. Komunitas Keamanan ASEAN (ASC)

1. Komunitas Keamanan ASEAN dibayangkan untuk membawa kerjasama politik dan keamanan ASEAN ke tingkat lebih tinggi untuk menjamin semua negara di kawasan hidup damai satu sama lain dan dengan dunia di dalam lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis. Anggota-anggota Komunitas Keamanan ASEAN akan mengandalkan proses damai dalam penyelesaian perbedaan intra-regional dan melihat keamanan mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan diikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif yang sama)

Negara-negara ASEAN menyadari bahwa upaya pembangunan norma-norma bersama, juga perlu dikembangkan di dalam iklim politik yang kondusif. Oleh sebab itu, rencana Aksi ASEAN menegaskan kembali tujuan kerangka ASC untuk membawa ASEAN kepada lingkungan yang ideal yakni adil, demokratis, dan serasi, sebagai dasar/fondasi dari Komunitas ASEAN. Bagian pendahuluan dari Rencana Aksi ASC menyebutkan:

Realisasi Komunitas Keamanan ASEAN akan memastikan bahwa Negara-negara di kawasan hidup dalam damai satu dengan yang lainnya dan dengan dunia secara luas, dalam lingkungan yang adil, demokratis dan serasi. ASC akan didasarkan kepada norma-norma bersama dan aturan-aturan bertetangga baik; mekanisme-mekanisme pencegahan konflik dan penyelesaian konflik yang efektif; dan kegiatan-kegiatan pembangunan perdamaian pasca konflik.

Sebagaimana penjelasan di subbab sebelumnya, komponen *Political Development* yang diletakkan Indonesia menggarisbawahi ”kegiatan” untuk ”merealisasikan” ASC mendaftarkan langkah-langkah pendekatan demokratis dan menghargai HAM. Negara-negara ASEAN memiliki pendekatan dan konsep berbeda terhadap demokrasi dan HAM, begitu pula persoalan pengaplikasian batas-batas waktu. Namun dalam merumuskan Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, Indonesia berupaya untuk memastikan bahwa setidaknya *common values* mengenai tingkah laku domestik yang dapat disepakati bersama dalam komponen *political development* adalah untuk mempromosikan demokratisasi dan HAM. Lampiran dari Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, menyebutkan kegiatan untuk pembangunan politik adalah:

1. *Promosi lingkungan yang adil, demokratis, dan serasi :*
 - a. *Penguatan insitusi demokrasi dan partisipasi populer*
 - b. *Mempromosikan pengertian dan penghargaan terhadap sistem politik, budaya dan sejarah negara-negara anggota ASEAN*
 - c. *Memperkuat kedaulatan hukum dan sistem kehakiman, infrastruktur legal dan pembangunan kapasitas*
 - d. *Mempromosikan kebebasan arus informasi antara dan di antara Negara-negara anggota ASEAN*
 - e. *Meningkatkan tata pemerintahan yang baik di dalam sektor publik maupun swasta*
 - f. *Menguatkan pelayanan sipil yang efektif dan efisien*
 - g. *Mencegah dan melawan korupsi*
2. *Promosi Hak Asasi Manusia dan Kewajiban:*
 - a. *Mendirikan jejaring di antara mekanisme-mekanisme HAM yang telah ada*
 - b. *Melindungi kelompok-kelompok yang rawan termasuk wanita, anak-anak, penyandang cacat, dan tenaga kerja migran*
 - c. *Mempromosikan pendidikan dan kesadaran publik mengenai HAM*
3. *Promosi Kontak Rakyat ke Rakyat:*
 - a. *Mendorong peran Organisasi Antar-Parlemen ASEAN dalam kerjasama politik dan keamanan*
 - b. *Mempromosikan partisipasi publik dan kontribusi Majelis Rakyat ASEAN terhadap pembangunan komunitas ASEAN*
 - c. *Memperkuat peran Yayasan ASEAN*
 - d. *Mendorong kontribusi ASEAN-ISIS kepada pembangunan politik*
 - e. *Memperkuat perang Dewan Penasihat Bisnis ASEAN , dan*
 - f. *Mendukung kegiatan-kegiatan Jejaring Universitas ASEAN*

Meski Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN ada kekurangan, yakni tidak menyebut adanya konsekuensi bagi pelanggaran norma-norma ini, dan juga tidak mengemukakan kapan dan bagaimana mengapikasinya.

Namun langkah dokumen-dokumen ASC jelas mencerminkan pula kepentingan Indonesia untuk mencitrakan demokratisasi di ASEAN, yakni:

(i) Menekankan pentingnya lingkungan demokratis di ASEAN. Dengan penekanan tersebut, Indonesia memperlihatkan refleksi atas perubahan politik dalam

negeri menuju ke arah yang lebih demokratis dan memperlihatkan kepada masyarakat internasional maupun domestik bahwa Indonesia menganggap nilai-nilai demokrasi dan penghormatan terhadap HAM amat penting. Citra ini akan membantu Indonesia menjalankan peran sebagai pihak yang selalu mencoba menjembatani konflik di kawasan Asia Tenggara. Di saat yang sama penekanan demokratisasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap ASEAN sebetulnya pada saat yang sama diharapkan menjadi *deterent* bagi kekuatan anti-demokrasi di dalam negeri.

(ii) Melalui Rencana Aksi disebutkan bahwa Demokrasi, penghormatan HAM, bersama-sama dengan pemberantasan korupsi dan penegakan hukum adalah unsur-unsur mendasar dalam upaya mewujudkan *good governance*. Rencana aksi tersebut memperlihatkan juga bahwa Indonesia berkomitmen terhadap *good governance*. Indonesia menyadari bahwa upaya mewujudkan *good governance* selalu menentukan keberhasilan politik luar negeri Indonesia. Karena *good governance* merupakan kunci yang sangat menentukan untuk mendapatkan baik dukungan publik di dalam negeri maupun rasa hormat luar negeri terhadap Indonesia.

4.3. Dokumen-Dokumen ASC yang Mencerminkan Kebutuhan Indonesia untuk Mendukung Kerjasama Ekonomi ASEAN dengan Kerjasama Politik Keamanan

Melalui Deklarasi Bali Concord, negara-negara ASEAN menyadari pentingnya menyeimbangkan kerjasama ekonomi dengan kerjasama keamanan dan sosial budaya, sehingga diperlukan kerangka Komunitas Keamanan ASEAN untuk menjaga perimbangan tersebut melalui kerjasama yang terkait erat dan tak terpisahkan dengan pilar-pilar Komunitas Ekonomi ASEAN dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN. Bagian Pendahuluan Bali Concord menyebutkan:

MENGENALI bahwa pembangunan ekonomi berkelanjutan membutuhkan lingkungan politik yang kokoh berdasar fondasi yang kuat akan kepentingan yang saling bersama yang dihasilkan oleh kerjasama ekonomi dan solidaritas politis.....

DENGAN INI MEMPERMAKLUMKAN BAHWA :

1. Sebuah Komunitas ASEAN akan dibuat terdiri dari tiga pilar, yakni kerjasama politik dan keamanan, kerjasama ekonomi, dan kerjasama sosial budaya yang berjaln dengan dekat dan saling mendukung, demi tujuan menjamin perdamaian yang awet, stabilitas, dan kemakmuran bersama di kawasan

2. ASEAN akan melanjutkan upayanya untuk menjamin integrasi yang lebih dekat dan saling menguntungkan di antara negara-negara anggotanya dan di antara rakyatnya, dan untuk mempromosikan perdamaian regional dan stabilitas, keamanan, pembangunan dan kemakmuran dengan pandangan untuk mewujudkan Komunitas ASEAN yang terbuka, dinamis, dan tahan banting;

7. ASEAN berkomitmen untuk memperdalam dan meluaskan integrasi ekonomi regional dan pertautannya dengan perekonomian dunia untuk mewujudkan Komunitas Ekonomi ASEAN melalui strategi yang gamblang, pragmatis dan menyatu

Komunitas Keamanan ASEAN dan Komunitas Ekonomi ASEAN akan bergandengan dalam menuju perwujudan visi ASEAN 2020, yakni pembentukan Komunitas ASEAN. Karena sebuah komunitas ekonomi hanya dapat tercapai bila didukung secara bersamaan oleh sebuah komunitas keamanan, dan sebaliknya, sebuah komunitas keamanan tidak akan langgeng tanpa sebuah landasan kuat dari kepentingan-kepentingan bersama (*mutual interests*) yang tercipta oleh sebuah komunitas ekonomi. Sehingga di dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, hubungan antar keduanya ditegaskan kembali. Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, bagian pendahuluan, menyebutkan:

Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN

Pendahuluan

Para pemimpin di KTT ASEAN ke-9 di Bali mengadopsi Deklarasi Kesepakatan ASEAN II (Kesepakatan Bali II), yang secara khusus menuntut dibuatnya Komunitas ASEAN yang bertumpu pada tiga pilar : Komunitas Keamanan ASEAN, Komunitas Ekonomi ASEAN, dan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN.

Ketiga pilar ini akan dibangun dan diimplementasikan dengan cara yang bergandeng dan berimbang.

.....

ASC mempromosikan kerjasama politik dan keamanan se-ASEAN yang sesuai dengan visi ASEAN 2020 ketimbang pakta pertahanan, aliansi militer atau kebijakan luar negeri bersama

Tujuan Bali Concord II dan Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN ini mencerminkan kepentingan Indonesia untuk menyeimbangkan kerjasama ekonomi dengan kerjasama politik dan keamanan. Dimana terdapat sebuah kerjasama ekonomi yang semakin mendalam yang mengarah pada pembentukan komunitas Ekonomi ASEAN, maka dibutuhkan pula penguatan kerjasama politik keamanan, yang mengarah pada pembentukan komunitas keamanan ASEAN.

4.4. Cerminan Kebutuhan Indonesia untuk Memperkuat Kerjasama Politik Keamanan ASEAN pada Dokumen-Dokumen ASC

Seperti yang telah dikemukakan di Bab sebelumnya, Indonesia menginginkan peningkatan dalam kerjasama politik keamanan ASEAN. Untuk membawa kerjasama politik keamanan ASEAN ke “tempat yang lebih tinggi”, Indonesia menginginkan setidaknya ada tiga (3) macam hal yang perlu diubah atau ditingkatkan yaitu: (i) Kapasitas Institusional, (ii) Proses penyelesaian konflik secara damai, dan (iii) Promosi agenda *human security*. Bab sebelumnya telah mendeskripsikan kepentingan Indonesia terkait tiga perubahan tersebut. Dalam Bab ini akan disajikan bagaimana semua kepentingan Indonesia tersebut dapat tercermin dalam dokumen-dokumen ASC.

4.4.1. Cerminan Kebutuhan Indonesia agar ASEAN meningkatkan Kapasitas Institusional

Dalam Bali Concord II, Negara-negara ASEAN menyadari bahwa ASEAN perlu lebih dikembangkan sebagai sebuah asosiasi yang lebih baik. Salah satunya adalah dengan membentuk Komunitas Keamanan ASEAN. Melalui Komunitas Keamanan, negara-negara ASEAN akan lebih menggunakan prinsip, institusi dan mekanisme-mekanisme yang ada untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa antara anggota, serta untuk meningkatkan kapasitas nasional maupun regional khususnya dalam menangani tantangan-tantangan keamanan non-tradisional yang baru. Dalam Bali Concord II disebutkan:

MENYADARI kebutuhan untuk lebih jauh mengkonsolidasikan dan meningkatkan pencapaian ASEAN sebagai asosiasi regional yang dinamis, tahan banting, dan koheisf bagi kesejahteraan negara-negara anggotanya dan rakyat sekaligus kebutuhan untuk lebih jauh menguatkan garis-garis besar asosiasi dalam mencapai jalan yang lebih koheren dan jelas bagi kerjasama di antara mereka;

10. Komunitas Keamanan ASEAN akan menggunakan secara penuh institusi-institusi dan mekanisme-mekanisme yang telah ada di dalam ASEAN dengan pandangan untuk menguatkan kapasitas nasional dan regional untuk menangkal terorisme, perdagangan narkoba, perdagangan orang dan kejahatan transnasional lainnya; serta akan berupaya untuk memastikan agar kawasan Asia Tenggara bebas dari segala macam senjata pemusnah massal

12. ASEAN akan menjelajahi cara-cara inovatif untuk meningkatkan keamanannya dan mendirikan modalitas bagi Komunitas Keamanan ASEAN, antara lain termasuk elemen-elemen berikut: penetapan norma-norma, pencegahan konflik, pendekatan-pendekatan bagi resolusi konflik, dan pembangunan perdamaian paska konflik

Dalam ASC PoA, dijelaskan bahwa:

Realisasi Komunitas Keamanan ASEAN akan memastikan bahwa Negara-negara di kawasan hidup dalam damai satu dengan yang lainnya dan dengan dunia secara luas, dalam lingkungan yang adil, demokratis dan serasi. ASC akan didasarkan kepada norma-norma bersama dan aturan-aturan bertetangga baik; mekanisme-mekanisme pencegahan konflik dan penyelesaian konflik yang efektif; dan kegiatan-kegiatan pembangunan perdamaian pasca konflik.

...

Sejak pembentukannya di tahun 1967, ASEAN telah mengembangkan keyakinan dan kedewasaan untuk mengurus masalah-masalah yang menjadi perhatian bersama, sebagai satu keluarga ASEAN. Sehubungan dengan itu proses ASC akan progresif. Proses ini akan dituntun oleh prinsip-prinsip yang telah berdiri teguh yakni non-intervensi, pengambilan keputusan berdasar konsensus, dan penyelesaian perbedaan dan sengketa secara damai, yang telah menjadi fondasi bagi kerjasama ASEAN. ASEAN akan memperkuat inisiatif-inisiatif yang telah ada, meluncurkan inisiatif-inisiatif baru, dan menetapkan kerangka-kerangka implementasi yang sepatutnya.

....

Salah satu komponen untuk memfasilitasi penggunaan institusi dan mekanisme lainnya secara standar dan baku adalah komponen *shaping and sharing of norms*, yang ditujukan untuk mencapai standar norma dan aturan yang dapat disepakati bersama, dimana terdapat suatu kegiatan untuk mengembangkan kerangka yang bersifat legal dan secara hukum mengikat negara-negara di kawasan. ASC PoA mengatakan:

II. Membentuk dan Bersama-sama Menanggung Norma

Membentuk dan bersama-sama menanggung norma , ditujukan untuk mencapai standar ketaatan yang sama terhadap norma-norma berperilaku baik di antara anggota Komunitas ASEAN

*Sehubungan dengan itu, negara-negara anggota ASEAN akan terlibat di dalam kegiatan-kegiatan seperti memperkuat Deklarasi ASEAN 1967, ZOPFAN, TAC, dan rezim SEANWFZ, **mengembangkan kerangka legal regional**, dan mendirikan Aturan Berperilaku di Laut China Selatan.*

Dalam rincian ASC PoA, negara-negara ASEAN menyepakati perlu membuat sejumlah kerangka regional yang bersifat legal seperti memperkuat rezim TAC, menyusun sebuah Piagam ASEAN sebagai dasar hukum, *Mutual Legal Assistance (MLA) Agreement*, perjanjian Ekstradisi, dan mendorong penandatanganan Negara-negara nuklir ke traktat SEANWFZ. Lampiran ASC PoA menyebutkan beberapa kegiatannya adalah:

II. Membentuk dan bersama-sama menanggung Norma

1. Memperkuat Rezim TAC:

- a. Penandatanganan TAC oleh negara-negara Non-ASEAN.*
- b. Peninjauan berkala implementasi TAC dan penjelajahan cara-cara bagi implementasinya secara efektif.*

2. Bekerja menuju Pembentukan Piagam ASEAN yang akan antara lain:

- a. Menegaskan kembali tujuan dan prinsip ASEAN dalam hubungan antar negara, secara khususnya tanggung jawab kolektif semua negara anggota ASEAN dalam menjamin non-agresi.*

- b. Saling menghormati kedaulatan dan integritas wilayah satu sama lain.
 - c. Promosi dan perlindungan HAM
 - d. Terpeliharanya stabilitas politik, progress perdamaian, dan ekonomi regional
 - e. Pendirian kerangka institusional ASEAN yang efektif dan efisien.
3. Menyelesaikan segala isu-isu luar biasa untuk menjamin segera ditandatangani protocol perjanjian SEANWFZ oleh negara-negara senjata nuklir.
 4. Perjanjian Bantuan Legal Bersama ASEAN berupa:
 - a. Kompilasi perjanjian-perjanjian MLA bilateral yang telah ada di antara negara anggota ASEAN dan di antara negara ASEAN dengan negara lain.
 - b. Identifikasi isu-isu yang berhubungan dengan pendirian Perjanjian MLA ASEAN.
 - c. Kesimpulan mengenai Perjanjian MLA ASEAN.
 5. Perjanjian Ekstradisi ASEAN sebagaimana dibayangkan oleh Deklarasi Kesepakatan ASEAN tahun 1976:
 - a. Identifikasi keputusan-keputusan politik ASEAN untuk mendirikan Perjanjian Ekstradisi dan Perjanjian-perjanjian Ekstradisi Bilateral antara negara-negara anggota ASEAN.
 - b. Pendirian kelompok kerja mengenai perjanjian Ekstradisi ASEAN di bawah pengawasan Pertemuan Pejabat Senior Bidang Hukum ASEAN (ASLOM).

Apa yang diharapkan dapat dilakukan melalui ASC ini, mencerminkan kepentingan Indonesia agar ASEAN memperkuat kapasitas institusional ASEAN, terutama mekanisme pengambilan keputusan dan kecenderungan meredam konflik. Ini dapat dilihat dari upaya pembentukan Piagam ASEAN, yang merupakan sebuah kodifikasi yang bertujuan mentransformasikan ASEAN dari sebuah asosiasi politik yang longgar menjadi organisasi internasional yang memiliki *legal personality*, berdasarkan aturan yang profesional (*rule-based organization*), serta memiliki struktur organisasi yang efektif dan efisien. Pertama, keberadaan suatu piagam biasanya dibutuhkan untuk memperkuat organisasi dengan mengembangkan instrumen-instrumen yang mengikat secara hukum. Dalam hal ini, fungsi keberadaan *ASEAN Charter* untuk mengubah ASEAN sebagai suatu *rule-based organization* amat dibutuhkan mengingat selama ini, karakter ASEAN sebagai sebuah asosiasi yang bersifat dan memiliki mekanisme yang longgar tidak lagi dirasakan cukup mengakomodasi potensi kerjasama dan menanggapi tantangan integrasi kawasan dan globalisasi. Indonesia berpandangan bahwa ASEAN perlu bertransformasi menjadi organisasi yang berorientasi kepada masyarakat dan berdasarkan aturan. Kerangka kerja hukum yang lebih kuat juga diperlukan demi mencapai Komunitas ASEAN.

Sebagai sebuah organisasi yang berdasarkan aturan melalui Piagam ASEAN, ASEAN akan memiliki kerangka kerja secara hukum yang mendukung sebuah proses pembuatan keputusan yang lebih efektif dan jelas, mendukung mekanisme

penyelesaian sengketa yang dapat diprediksi dan lebih jelas, melengkapi ASEAN dengan mekanisme dan keputusan-keputusan yang mengikat secara hukum, dan melengkapi mekanisme dan struktur organisasional yang lebih tegas dan jelas. Ini ditunjukkan dengan mekanisme dan struktur yang baru dibentuk, seperti misalnya Dewan Koordinasi ASEAN, Dewan-dewan Komunitas ASEAN, Badan-badan Kementerian Sektor ASEAN, Perwakilan Tetap, dan Badan HAM ASEAN. ASEAN juga akan membentuk mekanisme penyelesaian sengketa sendiri dan mendorong pengaplikasian Dewan Agung. Selain itu, beberapa perubahan fundamental lainnya dengan adanya *ASEAN Charter* ini misalnya dengan akan adanya kepemimpinan tunggal, dimana negara Ketua ASEAN juga menjadi Ketua dari organ-organ utama di ASEAN; pembentukan Komite Perwakilan Tetap ASEAN pada tingkat duta besar, berkedudukan di Jakarta; penguatan peran Sekretaris Jenderal (sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN dan CEO Sekretariat) dan penguatan Sekretariat ASEAN di Jakarta; keterlibatan dengan entitas-entitas yang terkait dengan ASEAN; dan memiliki mekanisme kepatuhan, diawasi oleh Sekjen ASEAN dan dilaporkan kepada KTT.

Kedua, dasar hukum organisasi yang jelas dibutuhkan untuk meningkatkan profil ASEAN sebagai organisasi internasional terhadap pihak ketiga. Sejauh ini hanya Indonesia yang mengakui ASEAN sebagai suatu entitas hukum (*legal entity*), itupun sebatas pada Sekretariat ASEAN melalui Keputusan Presiden No. 17/1976 yang meratifikasi *Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat of 24 February 1976* dan Keppres No. 9/1979 yang meratifikasi *Agreement between the Government of Indonesia and ASEAN Relating to the Privileges and Immunities of the ASEAN Secretariat of 20 January 1979* serta *Agreement on the Use and Maintenance of the Premises of the ASEAN Secretariat of 25 November 1981*. Sedangkan organisasi lain seperti PBB misalnya, belum dapat mengakui ASEAN sebagai entitas hukum karena pendirian ASEAN hanya berdasarkan sebuah deklarasi yang kedudukannya dalam hukum internasional dianggap tidak mengikat. Sebagai konsekuensi, terdapat suatu kendala bagi ASEAN untuk dapat mengikatkan diri secara hukum dalam perjanjian-perjanjian dengan pihak ketiga. Selain itu, sekjen ASEAN tidak bisa menghadiri sidang-sidang PBB, misalnya, karena tidak memenuhi syarat yakni memiliki semacam Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga. Dalam hal ini, Piagam ASEAN dibutuhkan untuk dapat memberikan *legal personality* yang dibutuhkan untuk mengubah atau menjadikan ASEAN sebagai entitas hukum yang

diakui. Sebagai suatu *legal personality*, ASEAN memiliki kapasitas untuk diasumsikan sebagai subjek dan objek hukum internasional.

Ketiga, secara konseptual suatu komunitas politik memerlukan kesepakatan mengenai tata-perilaku (*code of conduct*) diantara negara anggota untuk mencegah dan mengelola suatu krisis. Dalam konteks ini, *ASEAN Charter* menjadi perangkat utama pilar politik dan keamanan yang berfungsi sebagai pedoman *code of conduct*, Pembangunan *ASEAN Charter* akan menyediakan kerangka institusional untuk menangani berbagai persoalan keamanan kawasan, sekaligus menjadi dasar yang kokoh untuk memfasilitasi dan menguatkan proses menuju pembangunan *ASEAN Community*.

4.4.2. Cerminan Kebutuhan Indonesia agar ASEAN Mengandalkan Proses Penyelesaian Konflik Secara Damai

Pada dasarnya, makna pendirian komunitas keamanan ASEAN itu sendiri adalah untuk mencapai hal ini. Perbedaan antara sebuah komunitas politik pada umumnya dengan sebuah komunitas keamanan adalah anggota-anggota sebuah komunitas keamanan mengharapkan dan menghasilkan *dependable expectations of peacefull change*, yang bisa diartikan sebagai komunitas yang memiliki sifat dimana "tidak adanya penggunaan kekerasan ataupun persiapan penggunaan kekerasan militer", melainkan "adanya kebiasaan penyelesaian damai dalam menyelesaikan sengketa"¹⁰. Ini merupakan definisi dari komunitas keamanan ASEAN itu sendiri, dimana para anggotanya melihat keamanan mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan diikat oleh lokasi geografis, visi terhadap ancaman-ancaman keamanan dan objektif bersama untuk mengatasinya, dan dalam menyelesaikan sengketa dalam kawasan, tidak akan menggunakan kekerasan, melainkan hanya cara-cara damai¹¹. Bali Concord II, bagian A, menyatakan:

1. Komunitas Keamanan ASEAN dibayangkan untuk membawa kerjasama politik dan keamanan ASEAN ke tingkat lebih tinggi untuk menjamin semua negara di kawasan hidup damai satu sama lain dan dengan dunia di dalam lingkungan yang adil, demokratis, dan harmonis. Anggota-anggota Komunitas Keamanan ASEAN akan mengandalkan proses

¹⁰ Emanuel Adler and Michael Barnett. *Security Communities*. (Cambridge: ambridge University Press, 1998) Hal 34-35

¹¹ Ali Alatas, dalam pidato "Towards an ASEAN Security Community". 2004. *Opcit*. Hal 5-6

damai dalam penyelesaian perbedaan intra-regional dan melihat keamanan mereka secara fundamental terkait satu sama lain dan diikat oleh lokasi geografis, visi dan objektif yang sama).

Untuk mendukung upaya ini disepakati bahwa ASEAN akan terus menggunakan prinsip-prinsip yang mengatur soal hubungan antar anggota, yakni menghormati kedaulatan, non-intervensi dan penyelesaian masalah secara damai. Komitmen terhadap penyelesaian masalah secara damai digiring kepada penekanan terhadap TAC secara lebih intensif. Bali Concord II menyatakan:

3. *ASEAN akan terus berupaya mempromosikan kerjasama dan solidaritas regional. Negara-negara anggota akan menggunakan hak mereka untuk memimpin adanya nasional mereka bebas dari ikut campurnya pihak eksternal dalam urusan internal mereka.*
4. *Komunitas Keamanan ASEAN akan mematuhi Piagam PBB dan prinsip hukum internasional yang lain dan menjunjung prinsip ASEAN tidak mencampuri urusan domestik negara lain, pengambilan keputusan berdasar konsensus, ketahanan nasional dan regional, menghormati kedaulatan nasional masing-masing, penganuliran penggunaan ancaman maupun penggunaan kekerasan, serta penyelesaian perbedaan dan sengketa secara damai.*
7. *Dewan Agung TAC akan menjadi komponen penting di dalam Komunitas Keamanan ASEAN karena itu merefleksikan komitmen ASEAN untuk menyelesaikan segala perbedaan, persengketaan dan konflik dengan cara-cara damai.*

Komitmen ASEAN untuk tidak lagi menggunakan ataupun mempersiapkan kekerasan ataupun ancaman penggunaan kekerasan dalam menyelesaikan sengketa di antara mereka dapat dilihat dari rencana Aksi ASC pada komponen *Conflict Resolution*. Komponen *Conflict Resolution* menegaskan pentingnya menyelesaikan masalah yang melibatkan negara anggota ASEAN. Juga pentingnya meneruskan upaya tersebut lewat mekanisme nasional, bilateral, internasional, maupun mekanisme regional dan proses dalam area politik dan keamanan dalam menyelesaikan masalah. Dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN dikatakan:

IV. Penyelesaian Konflik

Adalah esensial agar setiap sengketa dan konflik yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN diselesaikan dengan cara damai dan dalam semangat mempromosikan perdamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan. Sambil menggunakan mekanisme nasional, bilateral dan internasional, negara-negara anggota ASEAN akan berupaya untuk menggunakan mekanisme-mekanisme regional yang telah ada dalam penyelesaian masalah dan dan proses-proses dalam area politik dan keamanan serta bekerja menuju modalitas-modalitas inovatif, termasuk pengaturan untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan regional, sehingga dapat menyediakan kepentingan mereka maupun kepentingan kolektif para anggota mengenai perdamaian dan keamanan

Elemen ini dimaksudkan untuk mendorong negara- negara ASEAN dapat memilih mekanisme regional dalam menyelesaikan konflik-konflik internalnya. Dengan demikian diharapkan dapat mendukung kepentingan negara-negara yang

bersangkutan dan kepentingan kolektif ASEAN. Prinsip dasar dalam elemen ini adalah penggunaan cara-cara damai dan mencegah terjadinya penggunaan kekerasan. Beberapa langkah yang dicantumkan antara lain adalah memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, mengembangkan kerjasama regional untuk pemeliharaan perdamaian nasional, mengembangkan insititusi pendukung. Rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN menyebutkan:

IV. Penyelesaian Konflik

1. Penguatan Mekanisme-Mekanisme Penyelesaian Sengketa:

- a. Penggunaan cara-cara penyelesaian sengketa secara pasif yang telah ada seperti negosiasi dan konsultasi, jasa-jasa baik, konsiliasi dan mediasi oleh semua negara anggota ASEAN, penggunaan Dewan Agung TAC sebagai pilihan yang lebih disukai.*
- b. Bila Dewan Agung membutuhkan, ia dapat mendirikan pada dasar ad hoc, sebuah Komite Penasihat Ahli atau Kelompok Orang-orang Ulung, yang dapat memberikan bantuan kepada Dewan Agung untuk menyediakan nasihat atau pertimbangan mengenai penyelesaian sengketa atas dasar permintaan, sejalan dengan Aturan Prosedur Dewan Agung TAC.*

2. Mengembangkan kerjasama regional bagi pemeliharaan perdamaian dan stabilitas:

- a. Mempromosikan kerjasam teknis dengan PBB dan organisasi regional relevan dalam rangka diuntungkan dari keahlian dan pengalaman mereka.*
- b. Mendirikan/menugaskan titik-titik focus nasional bagi kerjasama regional untuk pemeliharaan perdamaian dan stabilitas.*
- c. Penggunaan pusat-pusat penjaga perdamaian nasional yang telah ada, atau yang sedang dirancang, di dalam sejumlah negara-negara anggota ASEAN untuk mendirikan pengaturan regional bagi pemeliharaan perdamaian dan stabilitas.*
- d. Mendirikan sebuah jejaring di antara pusat-pusat penjaga perdamaian negara-negara anggota ASEAN untuk mengadakan perencanaan bersama, pelatihan, dan pembagian pengalaman, dengan pandangan untuk mendirikan pengaturan ASEAN bagi pemeliharaan perdamaian dan stabilitas.*

3. Mengembangkan Inisiatif-inisiatif Pendukung:

- a. Mempromosikan pertukaran dan kerjasama di antara pusat-pusat keunggulan ASEAN dalam studi perdamaian, manajemen konflik, dan penyelesaian konflik.*
- b. Mempertimbangkan pendirian Institut bagi Perdamaian dan Rekonsiliasi ASEAN.*

Komponen ini dapat dikatakan sejalan dengan pandangan Indonesia bahwa sudah saatnya “ASEAN mengkaji ulang *ASEAN Way* dalam menyikapi berbagai masalah melalui konsensus, kompromi, dan tanpa campur tangan serta menyembunyikan isu-isu politik dan keamanan yang sensitif di bawah karpet”, dan selanjutnya ”mempertimbangkan untuk maju menuju *ASEAN Way to Settle Disputes*”¹². Dimana dalam hal ini Indonesia tidak menutup kemungkinan penggunaan mekanisme penyelesaian konflik seperti Dewan Agung TAC. Dengan demikian kepentingan Indonesia agar ASEAN mengandalkan jalan damai dalam menyelesaikan sengketa-sengketanya terlihat dalam makna utama pendirian

¹² Makarim Wibisono. 2006. *Opcit* hal 200.

Komunitas Keamanan ASEAN itu sendiri yang secara khususnya tersirat di dalam komponen *Conflict Resolution*.



4.4.3. Cerminan Kebutuhan Indonesia agar ASEAN Memasukan Agenda *Human Security*

Melalui ASC negara-negara anggota ASEAN tetap mempertahankan prinsip-prinsip yang terkandung dalam TAC, ketahanan nasional dan regional. Sehingga dalam konteks ini sasaran utama Komunitas Keamanan ASEAN masih tetap *regime security*, masih mempertahankan kepentingan keamanan negara, atau rezim. Deklarasi Bali Concord II, Bagian A menyebut:

4. *Komunitas Keamanan ASEAN akan mematuhi Piagam PBB dan prinsip hukum internasional yang lain dan menjunjung prinsip ASEAN tidak mencampuri urusan domestik negara lain, pengambilan keputusan berdasar konsensus, ketahanan nasional dan regional, menghormati kedaulatan nasional masing-masing, penganuliran penggunaan ancaman maupun penggunaan kekerasan, serta penyelesaian perbedaan dan sengketa secara damai.*

Di samping itu, kerjasama politik dalam Komunitas Keamanan ASEAN juga menekankan bahwa konsep sentral dalam konseptualisasi ASEAN adalah keamanan komprehensif. Konsep ini merupakan cara berpandang yang bergeser dari pandangan militer tradisional semata dalam memaknai keamanan. Konsep keamanan komprehensif sebagaimana dikatakan dalam Deklarasi Bali Concord II dan Rencana Aksi ASC mengenali adanya keterkaitan yang kuat di antara aspek politik ekonomi dan sosial, sehingga elemen landasannya termasuk juga stabilitas sosial, kemakmuran ekonomi, jurang pembangunan dan pengurangan ketimpangan sosial. Deklarasi Bali Concord II menyebutkan:

2. *Komunitas Keamanan ASEAN, mengakui hak kedaulatan negara-negara anggotanya untuk mengejar kebijakan luar negeri individual dan pengaturan keamanan mereka dan memerhatikan keterkaitan yang kuat di antara kenyataan politik, ekonomi, dan sosial, menganut kepada prinsip keamanan komprehensif yang memiliki aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya yang luas yang sejalan dengan visi ASEAN 2020 daripada ke sebuah pakta pertahanan, aliansi militer, ataupun kebijakan luar negeri bersama).*

Sementara Rencana Aksi ASC kembali menegaskan:

Menyadari keterkaitan yang kuat di antara kenyataan politik, ekonomi dan sosial, Komunitas Keamanan ASEAN menerima prinsip keamanan komprehensif, dan berkomitmen mengurus aspek-aspek politik yang luas, ekonomi, sosial dan budaya dalam membangun sebuah Komunitas ASEAN. Juga diterima bahwa stabilitas politik dan sosial, kemakmuran ekonomi, jurang pembangunan yang semakin dipersempit, pengurangan kemiskinan, dan pengurangan ketimpangan sosial, akan membentuk fondasi yang kuat bagi ASC yang bertopang, oleh karena persetujuannya terhadap prinsip keamanan komprehensif.

Sehingga bila pilar ASC disandingkan dengan pilar komunitas ASEAN yang lainnya, yakni komunitas Ekonomi ASEAN dan komunitas Sosial Budaya ASEAN,

yang terbentuk adalah "kenaikan" menuju kepada kerangka keamanan yang lebih tinggi dari atas aspek tradisional yang termuat dalam keamanan komprehensif, dan ke dalam ranah *human security*¹³. *Human security* merupakan bagian tak terpisahkan dari perkembangan wacana global mengenai keamanan yang sedang menggeser penekanan keamanan dari semata-mata isu militer dan politik menjadi perhatian kepada kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat, dari negara berfokus juga pada individu. *Human security* didefinisikan secara mendasar sebagai keamanan terhadap ancaman kronis dalam bidang ekonomi, lingkungan, pribadi, komunitas, kesehatan, politis, dan makanan¹⁴. Sehingga kerangka *human security* dalam konteks ini telah sejalan dengan, dan telah secara esensial termuat dalam, prinsip keamanan komprehensif di dalam ASC yang memastikan agar kerjasama politik keamanan ASEAN tidak hanya menginkorporasikan elemen-elemen keamanan militer tetapi juga elemen politik, ekonomi, dan sosial lainnya;

Namun secara bersamaan, konseptualisasi ASC juga mencerminkan komitmen untuk membangun lingkungan damai di kawasan dalam konteks yang adil, demokratis dan serasi. Di dalam Rencana Aksi ASC disebutkan:

Realisasi Komunitas Keamanan ASEAN akan memastikan bahwa Negara-negara di kawasan hidup dalam damai satu dengan yang lainnya dan dengan dunia secara luas, dalam lingkungan yang adil, demokratis dan serasi.

Komitmen terhadap demokrasi juga ditegaskan melalui komponen *Political Development*.

I. Pembangunan Politik

Salah satu tujuan objektif utama Komunitas Keamanan ASEAN sebagaimana dibayangkan di dalam Kesepakatan Bali II, adalah untuk membawa kerjasama Politik dan Keamanan ASEAN ke tingkat yang lebih luas.

Di dalam upaya menuju objektif ini, Negara-negara anggota ASEAN akan mempromosikan pembangunan politik dalam rangka mendukung visi bersama para pemimpin ASEAN dan nilai-nilai bersama mereka untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kemakmuran di kawasan. Ini merupakan komitmen politik tertinggi yang akan menjadi dasar bagi kerjasama politik ASEAN. Ini merupakan komitmen politik tertinggi yang akan menjadi dasar bagi kerjasama politik ASEAN. Dalam rangka menanggapi lebih baik terhadap dinamika-dinamika baru di dalam Negara-negara anggota ASEAN, ASEAN akan mendorong tumbuhnya nilai-nilai dan prinsip-prinsip sosio-politik bersama.

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa *Human security* memiliki kaitan erat dengan demokrasi. Sehingga melalui ASC, aspek *human security* ini sejalan dan secara eksplisit telah tercantum dalam komitmen terhadap lingkungan

¹³ Kraft. 2006. *Opcit.* Hal 26

¹⁴ *Ibid.* . Hal 27

yang demokratis dan promosi hak-hak asasi dan kewajiban manusia sebagai strategi menuju pembangunan politik. Di samping nilai-nilai demokrasi, konseptualisasi ASC juga mengedepankan penegakan hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bersama dengan *good governance* dan pelibatan masyarakat yang lebih luas sebagai proses untuk memfasilitasi pembangunan politik (*political development*) di ASEAN. Dalam Lampiran Rencana Aksi ASC, disebutkan:

Kegiatan-kegiatan

I. Pembangunan Politik

1. Promosi lingkungan yang adil, demokratis, dan serasi :

- a. Penguatan insitusi demokrasi dan partisipasi populer*
- b. Mempromosikan pengertian dan penghargaan terhadap sistem politik, budaya dan sejarah negara-negara anggota ASEAN*
- c. Memperkuat kedaulatan hukum dan sistem kehakiman, infrastruktur legal dan pembangunan kapasitas*
- d. Mempromosikan kebebasan arus informasi antara dan di antara Negara-negara anggota ASEAN*
- e. Meningkatkan tata pemerintahan yang baik di dalam sektor publik maupun swasta*
- f. Menguatkan pelayanan sipil yang efektif dan efisien*
- g. Mencegah dan melawan korupsi*

2. Promosi Hak Asasi Manusia dan Kewajiban:

- a. Mendirikan jejaring di antara mekanisme-mekanisme HAM yang telah ada*
- b. Melindungi kelompok-kelompok yang rawan termasuk wanita, anak-anak, penyandang cacat, dan tenaga kerja migran*
- c. Mempromosikan pendidikan dan kesadaran publik mengenai HAM*

3. Promosi Kontak Rakyat ke Rakyat

- a. Mendorong peran Organisasi Antar-Parlemen ASEAN dalam kerjasama politik dan keamanan*
- b. Mempromosikan partisipasi publik dan kontribusi Majelis Rakyat ASEAN terhadap pembangunan komunitas ASEAN*
- c. Memperkuat peran Yayasan ASEAN*
- d. Mendorong kontribusi ASEAN-ISIS kepada pembangunan politik*
- e. Memperkuat perang Dewan Penasihat Bisnis ASEAN , dan*
- f. Mendukung kegiatan-kegiatan Jejaring Universitas ASEAN*

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa *human security* memiliki kaitan erat dengan HAM. Dalam konteks tersebut sebetulnya, penegakan hak-hak asasi manusia adalah sejalan dan terkandung dalam upaya penegakkan *human security*. Sehingga dari Rencana Aksi ASC terlihat bahwa agenda *human security* dalam konteks ini telah termuat di dalam komponen *politic development* yang menekankan promosi HAM, dan peningkatan partisipasi organisasi non-pemerintah.

Atau dengan kata lain, dengan mengedepankan demokrasi, HAM, pelibatan masyarakat yang lebih luas dalam kerjasama politik ASEAN, Indonesia juga telah memperluas keamanan komprehensif tradisional yang terkandung dalam ketahanan

nasional dan regional dari yang berpusat pada negara (*state-centric*), *regime security*, menjadi berpusat pada rakyat *people-centric*, mencakup *human security*.

4.5. Cerminan dari Kepentingan Keamanan Indonesia untuk Mengamankan Kawasan Maritim Asia Tenggara dari Intervensi Negara-negara Besar pada Dokumen-Dokumen ASC

Melalui *ASC Plan of Action*, negara-negara ASEAN akan berupaya memelihara perdamaian dan keamanan di Asia Pasifik dengan melibatkan negara-negara besar lainnya di kawasan tersebut. Titik tolak utama upaya ini adalah dengan memperkuat peran ASEAN melalui ARF.

Bali Concord II, Bagian Pendahuluan Pasal 6, menyebutkan :

6. *Forum Regional ASEAN (ARF) akan tetap menjadi forum utama untuk meningkatkan kerjasama politik dan keamanan di kawasan Asia Pasifik, sekaligus sebagai titik tolak utama dalam membangun perdamaian dan stabilitas di kawasan. ASEAN akan meningkatkan perannya untuk memajukan lebih jauh tahapan-tahapan kerjasama di dalam ARF untuk menjamin keamanan kawasan Asia Pasifik.*

Bali Concord, Bagian A, Pasal 8, 9 Menyebutkan

8. *Komunitas Keamanan ASEAN akan berkontribusi untuk lebih jauh mempromosikan perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Pasifik yang lebih luas, dan mencerminkan tekad ASEAN untuk bergerak menurut kecepatan yang nyaman bagi semua. Dalam hal ini, ARF akan tetap menjadi forum utama bagi dialog keamanan regional, dengan ASEAN sebagai kekuatan pengemudi utamanya.*
9. *Komunitas Keamanan ASEAN bersifat terbuka dan berpandangan ke luar, dalam artian secara aktif mengikutsertakan Mitra Dialog ASEAN untuk mempromosikan perdamaian dan keamanan di kawasan, dan akan membangun ARF untuk memfasilitasi konsultasi dan kerjasama antara ASEAN dengan sahabat-sahabatnya dan mitra-mitranya dalam hal-hal keamanan regional.*

Rencana Aksi ASC, bagian Pendahuluan menyebutkan :

ASC akan berkontribusi terhadap promosi perdamaian dan keamanan di Asia Pasifik yang lebih luas. Dalam hal ini, ASC bersifat terbuka dan berpandangan ke luar, merangkul sahabat dan mitra-mitra dialog ASEAN untuk mempromosikan perdamaian dan stabilitas di kawasan. ASC akan mencerminkan kebulatan tekad ASEAN untuk mendorong maju tahapan-tahapan Forum Regional ASEAN (ARF) pada kecepatan yang nyaman untuk semua. Dalam hal ini, ASC akan menguatkan peran ASEAN sebagai kekuatan pengemudi utama di dalam ARF.

Salah satu fungsi ARF sebagai titik tolak menjembatani hubungan yang baik antara negara anggota ASEAN dengan kekuatan besar di kawasan adalah untuk mencegah konflik. Oleh karena itu di dalam Rencana Aksi ASC, pada komponen

Conflict Prevention, ARF disepakati untuk lebih digiatkan lagi. Di dalam Lampiran Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, disebutkan:

III. Pencegahan Konflik

.....

3. Penguatan proses ARF dalam rangka mendukung Komunitas Keamanan ASEAN:
 - a. Unit ARF di dalam Sekretariat ASEAN.
 - b. Peningkatan peran kursi ARF.
 - c. Menguatkan peran ASEAN di dalam mengurus empat isu yang saling terkait mengenai Langkah-langkah Pembangunan Kepercayaan dan Diplomasi Pencegahan (Peningkatan peran kursi ARF, Pandangan Keamanan Tahunan, Daftar Orang-orang Ahli/Ulung, Penerangan Ringkas Sukarela Mengenai Isu-isu Regional).
 - d. Menggeser ARF menuju tahapan diplomasi pencegahan dan lebih lewat lagi (implementasi Naskah Konsep Diplomasi Pencegahan, pendirian Kelompok Pendukung Antara-sesi Mengenai Diplomasi Pencegahan).

Ini mencerminkan kepentingan Indonesia untuk mengamankan kawasan dari intervensi negara-negara kekuatan besar. Indonesia yang memandang keamanan bersama yang setara bagi semua negara di Asia Tenggara dan Pasifik secara luas diakui sebagai situasi yang dapat mencegah konflik, dan juga ada harapan agar dapat ada penyelesaian perselisihan secara damai. Oleh karena itu Indonesia aktif mendorong agar ASEAN terus berperan sebagai *primary driving force* di dalam ASEAN Regional Forum karena ARF merupakan suatu upaya pencegahan konflik. ARF dapat menangani hubungan di dalam wilayahnya maupun antarwilayah dengan sedemikian rupa sehingga suatu hubungan baru yang didasarkan pada pengakuan terhadap timbal balik kepentingan bersama, dapat berkembang secara bertahap dan damai.¹⁵ ARF dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan-perubahan strategis yang terjadi sehingga perimbangan kekuatan di antara negara-negara besar di kawasan dapat berlangsung secara damai¹⁶. Dalam ARF ini, ASEAN tidak boleh termarginalkan karena membawa pula kepentingan Indonesia dan kepentingan negara-negara ASEAN secara keseluruhan.

Di samping itu, melalui komponen *shaping and sharing of norms*, negara-negara anggota ASEAN menunjukkan keinginan untuk memiliki pandangan atau sikap bersama mengenai masalah-masalah isu-isu luar biasa seperti potensi konflik di Laut China Selatan, dan perang melawan terorisme, yakni diatasi melalui kesepakatan terhadap norma-norma tertentu. Tetapi pada saat yang bersamaan, juga dapat dilihat sebagai konseptualisasi ASC yang menghendaki agar masalah-masalah luar biasa yang rentan mengundang intervensi asing, sebagaimana halnya persoalan sumber

¹⁵ Makarim Wibisono. 2006. *Opcit*, hal 15

¹⁶ BPPT dan ICWA. 2003. *Ibid*. Hal 105

daya alam di Laut China Selatan dan persoalan terorisme yang marak terjadi atau menggunakan wilayah sejumlah negara di Asia Tenggara. Dalam Lampiran Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, disebutkan:

II. Membentuk dan bersama-sama menanggung Norma

.....

6. Memastikan implementasi Deklarasi Berperilaku Pihak Pihak di Laut China Selatan (DOC), melalui antara lain:
 - a. Membentuk sebuah Kelompok Kerja ASEAN-China mengenai Implementasi DOC.
 - b. Membentuk suatu mekanisme peninjauan mengenai implementasi DOC.
 - c. Berupaya menuju adopsi Aturan Berperilaku Di Laut China Selatan (COC).
7. Konvensi ASEAN Mengenai Kontra-Terrorisme
 - a. Identifikasi dan analisis atau peninjauan terhadap dokumen-dokumen dan instrument-instrumen relevan yang terkait dengan kontra-terorisme.
 - b. Berupaya menuju penandatanganan dan ratifikasi konvensi-konvensi PBB yang relevan mengenai kontra terorisme.
 - c. Persiapan, negosiasi dan kesimpulan terhadap suatu konvensi ASEAN mengenai kontra-terorisme.

Ini mencerminkan juga kepentingan Indonesia untuk mengamankan kawasan dari intervensi negara-negara kekuatan besar. Indonesia menyadari bahwa bila persoalan-persoalan intra kawasan tidak dapat diselesaikan oleh organisasi regional yang ada, biasanya dapat mengundang keterlibatan yang lebih tinggi dari negara-negara di luar kawasan, bahkan *intervention*. Selain itu, konseptualisasi Komunitas Keamanan ASEAN juga menekankan pada usaha penciptaan kondisi yang diperlukan, yang mampu mempertahankan perdamaian (kesinambungan perdamaian) di wilayah pasca konflik, dan mencegah terulangnya konflik. Ini dibawakan di dalam komponen *Post-conflict peace building*. Langkah-langkah untuk mewujudkan ini antara lain mencakup pendirian mekanisme *humanitarian relief assistance*, dan *reconstruction* dan *rehabilitation*, mobilsasi sumber daya, monitoring dan evaluasi kegiatan pembangunan perdamaian pasca konflik oleh negara-negara sesama anggota ASEAN maupun organisasi internasional lain.

Dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN dikatakan:

V. Pembangunan Perdamaian Pasca Konflik

Pembangunan perdamaian paska konflik bertujuan menciptakan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk mempertahankan perdamaian di wilayah-wilayah yang dilanda konflik , serta koordinasi atas sejumlah isu-isu yang luas. Kegiatan-kegiatan ASEAN yang berkaitan dengan pembangunan perdamaian paska konflik akan termasuk juga pendirian mekanisme-mekanisme yang patut dan mobilisasi sumber daya alam. Sebagai sebuah keluarga ASEAN , negara-negara anggota perlu menolong satu sama lain dalam upaya-upaya pembangunan perdamaian paska konflik, seperti bantuan kemanusiaan, rekonstruksi dan rehabilitasi.

Di dalam Lampiran Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN , disebutkan:

V. *Pembangunan Perdamaian Pasca-Konflik*

1. *Menguatkan bantuan kemanusiaan ASEAN.*
2. *Mengembangkan kerjasama di dalam rekonstruksi pasca-konflik dan rehabilitas di area-area yang terkena imbas.*
3. *Mendirikan sebuah mekanisme untuk memobilisasi sumber daya yang dibutuhkan untuk memfasilitasi pembangunan paska konflik (misalnya Dana Stabilitas), termasuk melalui kerjasama dengan negara-negara pendonor dan institusi internasional.*

Ini mencerminkan kepentingan Indonesia untuk mencegah intervensi negara-negara besar melalui *humanitarian intervention*. Bagi ASEAN usaha penciptaan kondisi yang mampu mempertahankan perdamaian di wilayah pasca konflik lebih baik dicapai dengan melibatkan kerjasama keahlian multidisiplin dan institusi ahli.

4.6. Kepentingan Keamanan Indonesia untuk Mengatasi Masalah-masalah Keamanan Non-Tradisional yang tercermin pada Dokumen-Dokumen ASC

Kepentingan Indonesia untuk mengatasi masalah keamanan nontradisional, khususnya kejahatan transnasional berupa terorisme, tercantum dalam komponen *Shaping and Sharing of Norms*, terutama di bagian lampiran, kegiatan yang ke-tujuh, yakni upaya ASEAN memiliki pengaturan mengenai kontra-terorisme. Lampiran dari Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN menyebutkan:

II. Membentuk dan bersama-sama menanggung Norma

7. *Konvensi ASEAN Mengenai Kontra-Terrorisme*
 - a. *Identifikasi dan analisis atau peninjauan terhadap dokumen-dokumen dan instrument-instrumen relevan yang terkait dengan kontra-terorisme.*
 - b. *Berupaya menuju penandatanganan dan ratifikasi konvensi-konvensi PBB yang relevan mengenai kontra terorisme.*
 - c. *Persiapan, negosiasi dan kesimpulan terhadap suatu konvensi ASEAN mengenai kontra-terorisme.*

Karena menyadari potensi sejumlah isu keamanan non-tradisional dapat menjalar hingga ke negara anggota lainnya dan menyulut konflik lebih besar, misalnya konflik etnis, separatisme, bahkan terorisme. Maka pada komponen Pencegahan Konflik (*Conflict Prevention*), kegiatan ditujukan untuk meningkatkan kerjasama keamanan negara-negara ASEAN melalui *Confidence building measures*, pelaksanaan diplomasi preventif, pencegahan, dan peningkatan kerjasama terhadap

isu-isu keamanan non- tradisional. Langkah-langkah tersebut bertujuan menguatkan rasa saling percaya di dalam ASEAN, mengurangi tensi dan mencegah sengketa meningkat antara sesama anggota maupun dengan negara non-ASEAN.

Dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN dikatakan:

III. Pencegahan Konflik

Berdasarkan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam TAC, yang adalah kunci pedoman hubungan antar pemerintah negara-negara dan instrument diplomatik bagi promosi perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan, maka objektif pencegahan konflik adalah :

- (1) Menguatkan kepercayaan di dalam komunitas.*
- (2) Mengurangi tensi dan mencegah munculnya pertikaian antar maupun antara negara-negara anggota serta antar negara anggota dan negara non-ASEAN.*
- (3) Mencegah eskalasi pertikaian yang sudah ada.*

Negara anggota ASEAN akan memperdalam kerjasama keamanan dengan menguatkan langkah-langkah membangun kepercayaan; mengupayakan diplomasi preventif; menyelesaikan isu regional luar biasa; sekaligus menguatkan kerjasama dalam isu-isu keamanan non-tradisional)

Di dalam Lampiran Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN, disebutkan:

III. Pencegahan Konflik

1. Penguatan Langkah-langkah pembangunan Kepercayaan:

.....

2. Penguatan langkah-langkah Pencegahan:

- a. Mempublikasikan sebuah Pandangan Keamanan Tahunan Anggota-anggota ASEAN.*
- b. Penerangan ringkas secara sukarela oleh negara-negara anggota ASEAN mengenai isu-isu keamanan nasional.*
- c. Pengembangan sebuah sistem peringatan dini ASEAN berdasarkan mekanisme-mekanisme yang telah ada untuk mencegah terulangnya/eskalasi konflik.*

4. Meningkatkan kerjasama dalam isu-isu Keamanan Non-tradisional

- a. Melawan kejahatan transnasional dan persoalan-persoalan lintas-batas lainnya, termasuk pencucian uang, migrasi ilegal, penyelundupan dan perdagangan sumber daya alam secara ilegal, penyelundupan manusia, obat-obatan terlarang dan bahan-bahan pembuatnya, sekaligus penyakit menular.*
- b. Mempromosikan kerjasama Keamanan Maritime ASEAN.*
- c. Menguatkan kerjasama penegakan hukum.*
- d. Mempromosikan kerjasama mengenai isu-isu lingkungan termasuk asap, polusi, dan banjir.*

5. Menguatkan upaya-upaya dalam mempertahankan penghormatan terhadap integritas wilayah, kedaulatan dan persatuan negara-negara anggota sebagaimana tercantum di dalam Deklarasi Prinsip-prinsip Hukum Internasional Menyangkut Hubungan Bersahabat di antara Negara-negara Sejalan dengan Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa:

- a. Menguatkan kerjasama dalam kewajiban negara untuk tidak mengintervensi di dalam urusan negara tetangga lain, termasuk supaya jangan menggunakan militer, politik, ekonomi atau bentuk pemaksaan lain yang diarahkan terhadap kemerdekaan atau integritas wilayah negara tetangga lain.*
- b. Meningkatkan kerjasama di antara negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah pengorganisasian, penganjuran, bantuan, dan partisipasi dalam tindakan terorisme di dalam negara anggota ASEAN lainnya.*
- c. Mencegah penggunaan wilayah negara anggota ASEAN lain sebagai tempat untuk kegiatan-kegiatan melawan keamanan dan stabilitas negara anggota ASEAN yang bertetangga.*

d. *Menguatkan kerjasama untuk mengurus kegiatan-kegiatan subversive dan pemberontak yang diarahkan pada negara anggota ASEAN yang bertetangga.*

6. *Menguatkan kerjasama untuk menghadapi ancaman-ancaman dan tantangan-tantangan yang berasal dari separatisme.*

Ini mencerminkan kepentingan Indonesia mengatasi masalah-masalah Keamanan Non-Tradisional. Masalah-masalah seperti polusi asap, *border issues*, penyebaran penyakit, degradasi lingkungan, serta kemiskinan, memiliki potensi menimbulkan konflik internal, serta juga memiliki *spill over effect*, berpotensi menyebar dari konflik internal menjadi konflik intra-state. Selain itu, Indonesia amat berkepentingan mengatasi masalah-masalah keamanan nontradisional ini, terutama terorisme dan separatisme yang merongrong kedaulatan nasional dan berpotensi menimbulkan friksi dengan negara lain. Oleh karena itu, ASC mengarah untuk menciptakan lingkungan kooperatif dimana di dalamnya konflik tidak perlu terjadi, antara lain melalui kerjasama mengatasi masalah-masalah transnasional.

4.7. Kebutuhan Indonesia untuk Meningkatkan Kembali Peran Kepemimpinannya di dalam ASEAN yang tercermin pada Konteks Pendirian ASC

Kebutuhan Indonesia untuk meningkatkan citra kepemimpinannya di ASEAN tidak tercermin secara langsung di dalam dokumen-dokumen ASC, melainkan harus dipahami dalam konteks Indonesia menggagas pendirian ASC pada KTT ASEAN ke-9 tahun 2003. ASC yang merupakan gagasan Indonesia menjadi salah satu inisiatif politik luar negeri pada saat Indonesia memimpin ASEAN dan menjadi tuan rumah yang mempersiapkan penyelenggaraan KTT ASEAN ke-9 tahun 2003. Ini merupakan masa dimana Indonesia sedang berupaya keras memulihkan citranya di dunia internasional dan ASEAN, yang sempat terpuruk semenjak krisis finansial dan politik tahun 1997/1998, dan rangkaian instabilitas keamanan dalam negeri seperti konflik etnis, serangan-serangan teroris, dan gangguan separatisme.

Sehingga untuk mengembalikan sentralitas Indonesia di dalam ASEAN dan kredibilitas ASEAN di dunia Internasional, Indonesia mengangkat gagasan ASC. Rizal Sukma mengatakan¹⁷:

¹⁷ Rizal Sukma, *The Future of ASEAN: Towards an ASEAN Security Community*. Paper presented at A Seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation"

“The coming 9th ASEAN Summit provides a timely opportunity for Indonesia to contribute.... Indonesia should use the opportunity to reclaim its "strategic centrality" within ASEAN which, in turn, would enable the Association to reclaim its "diplomatic centrality" within the international community. To fulfill such agenda, ASEAN should start with itself”

(Datangnya KTT ASEAN ke-9 menjadi kesempatan yang tepat bagi Indonesia untuk berkontribusi ... Indonesi harus menggunakan kesempatan ini untuk mengklaim kembali “sentralitas strategis” nya di dalam ASEAN, yang pada gilirannya akan memungkinkan asosiasi tersebut untuk mengklaim kembali “sentralitas diplomatic” nya di dalam komunitas internasional. Untuk memenuhi agenda tersebut, ASEAN harus mulai dengan dirinya sendiri)

Dapat dikatakan bahwa salah satu alasan domestik (*domestik reasons*) Indonesia yang tersirat melalui gagasan ASC adalah untuk menunjukkan Indonesia tetap memiliki focus terhadap ASEAN, menepis kritik yang ada; serta mendapat penghormatan sebagai pemimpin ASEAN. di samping itu, konteks yang teramat penting lainnya adalah tahun 2003 merupakan masa dimana Indonesia memiliki peluang untuk menentukan arah perkembangan regionalisme ASEAN ke depan.

Sesuai dengan ketentuan alfabetis dalam bahasa Inggris, Indonesia mendapat giliran sebagai ketua Pantap ASEAN untuk periode tahun 2003-2004, sehingga sekaligus mengemban tanggung jawab sebagai tuan rumah dan negara penyelenggara KTT ASEAN yang ke-9. Sesudahnya merupakan giliran Laos, kemudian Malaysia. Hal ini diartikan oleh para pembuat kebijakan Indonesia yang melihat ini sebagai momentum tunggal, sekali dalam satu dasawarsa dimana Indonesia memiliki kesempatan untuk memperkuat dasar-dasar bagi konsolidasi ASEAN. Laos dan Malaysia tidak diharapkan akan dapat menggerakkan inisiatif yang serupa dengan visi Indonesia (sesuai prioritas kebijakan luar negerinya), yakni memperkuat kohesifitas dan konsolidasi ASEAN, yang berguna supaya pada gilirannya dapat memungkinkan ASEAN merespons masalah-masalah actual maupun mempertahankan ASEAN sebagai *driving force* dalam perpolitikan di kawasan¹⁸.

Kemudian pada bulan juni 2003, ketika Indonesia resmi menggantikan Kamboja sebagai penerus ketua Panitia Tetap ASEAN (Pantap ke-37) sekaligus *Chair* ASEAN. Kesempatan ini digunakan Indonesia untuk ikut memajukan sebuah inisiatif atau sumbangsih gagasan bagi perkembangan ASEAN ke depan. Para perumus kebijakan luar negeri telah lama menyiapkan sebuah gagasan sebuah Komunitas Keamanan ASEAN, yang diharapkan akan dapat menjadikan ASEAN lebih

New York, 3 June 2003. diunduh dari www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/asean/paper_rizalsukma.PDF

¹⁸ Berdasarkan Paparan Lisan Bapak Edy Prasetyono, dosen HI FISIP UI dan peneliti dari CSIS yang turut hadir dalam KTT ASEAN ke-10 di Laos pada tahun 2004. Tanggal 12 Desember 2008

terkonsolidasi dan kohesif. Gagasan ini dinilai bukan hanya bermanfaat untuk kepentingan nasional Indonesia, tetapi juga kepentingan kawasan di masa depan¹⁹. Dengan demikian gagasan pendirian ASC menjelang KTT ASEAN ke-9, mencerminkan kebutuhan Indonesia untuk meningkatkan citra kepemimpinannya sebagai aktor utama dalam ASEAN, sekaligus meraih momentum sebagai *chairman* ASEAN untuk meletakkan dasar bagi ASEAN yang lebih terkonsolidasi di masa depan.



¹⁹ Wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Executive Director* CSIS. Tanggal 16 Juli 2008