

# *ASEM: Instrumen Diplomasi, Integrasi Regional, dan Pembentukan Rezim*

LEONARD HUTABARAT

## **Abstract**

*Is ASEM simply an exercise in summitry, or is it an exercise in region building? Is ASEM a forum for diplomatic niceties, or is it an institution for regime creation? ASEM is more than a summit. It is also more than just a process. Though it is far from developing into a formal organization, it has acquired a certain structure. This article explains three theoretical frameworks that can be used to discuss ASEM and provides three scenarios for ASEM's future as viewed by the realists, the liberal-institutionalists and the social-constructivists. For the realists, ASEM is seen primarily as a result of changes in the distribution of power and the interest calculations of key actors in the ASEM process. Liberal-institutionalists, on the other hand, are inclined to see ASEM as part of the rising trend of regionalism and the increasing reliance on inter-regional forums to cope with the challenges of globalization. Finally, some scholars argued that the East Asia used ASEM as an instrument of regional integration or building a regional identity. This social-constructivist approach emphasizes the process of identity-formation through inter-regional interaction. It also offers a reflection on the possible developments of ASEM, taking into account the nature of current concerns and the future uncertainties surrounding it. ASEM is very much a work in progress. Its future is not yet certain, and its development will certainly be influenced by the clusters of factors.*

## **PENDAHULUAN**

Perkembangan ekonomi Asia Timur, meluasnya integrasi Eropa, meningkatnya interdependensi antara Eropa dan Asia, meningkatnya kebijakan AS yang bersifat unilateral serta kekhawatiran fragmentasi ekonomi dunia dalam tiga blok yang terpisah (Amerika, Eropa dan Asia) telah menjadi latar belakang kondisi struktural yang melahirkan Asia Europe Meeting (ASEM). Konvergensi kepentingan-kepentingan negara-negara Uni Eropa (UE) dan mitra Asia Timur-nya, serta kebutuhan akan perlunya memperkuat hubungan kerja sama antara kedua kawasan juga telah menjadi faktor

pendorong terwujudnya ASEM. Eero Palujoki menyatakan bahwa ASEAN juga memainkan peran penting dalam ASEM process.<sup>1</sup> Dengan grup Asia Timur yang lebih luas, ASEAN berupaya berperan untuk menghadapi ketidaksepakatannya dengan UE dalam masalah hak asasi manusia. Kasus Myanmar, misalnya, telah menjadi kerikil dalam hubungan ASEAN-UE. Bagi UE sendiri, proses yang ada dalam ASEM merepresentasikan pendekatan baru UE dalam hubungannya dengan ASEAN. Apabila kendala tetap berlanjut dalam hubungan ASEAN-UE pada level organisasi (*bloc-to-bloc*), ASEM menawarkan jalan keluar dengan mengarah pada proses *state-to-state*

level. Pergeseran ini dimungkinkan dengan fakta yang ada bahwa terdapat kelemahan institusional dari UE dengan *Common Foreign and Security Policy* (CFSP)-nya yang memungkinkan adanya manuver secara individual bagi negara-negara anggotanya.

Semua faktor di atas menjadi latar belakang bagi konsepsi dan lahirnya ASEM di Bangkok pada tanggal 1 hingga 2 Maret 1996. Pembentukan ASEM lebih dimaksudkan sebagai forum informal antara kepala negara dan pemerintahan dari sepuluh negara Asia (tujuh negara ASEAN: Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand dan Vietnam; ditambah Cina, Jepang dan Korea Selatan) dan 15 negara anggota UE (Austria, Belanda, Belgia, Denmark, Finlandia, Inggris, Irlandia, Italia, Jerman, Luxembourg, Prancis, Portugal, Spanyol, Swedia dan Yunani) dan Komisi Eropa, untuk membahas topik-topik yang menjadi kepentingan bersama. ASEM menekankan pada konteks informal dan penetapan agenda yang longgar. ASEM juga melakukan berbagai aktivitas dan tindak lanjut pertemuan kedua kawasan serta memiliki komitmen untuk tetap melanjutkan proses dialog antara Asia dan Eropa. Kebersamaan itu juga mencerminkan adanya *political will* untuk menciptakan dasar bagi hubungan yang lebih erat dan produktif di antara kedua kawasan. Dalam kerangka ini pula Konferensi Tingkat Tinggi (KIT) ASEM 1 tahun 1996 di Bangkok, yang menandai berdirinya forum ini mengambil tema "*Towards a New Asia and Europe Partnership for Greater Growth*". Saat ini telah terdapat sejumlah *ministerial meetings*, *senior officials' meetings* dan *functional working groups*, dan bahkan juga institusi-institusi seperti Asia-Europe Foundation (ASEF) serta Asia-Europe Environmental

Technology Centre (AEETC) yang menjadi dasar dan kerangka bagi kemitraan yang lebih luas antara Asia dan Eropa.

Perkembangan ASEM menimbulkan sejumlah pertanyaan dan harapan bagi kajian yang menarik dalam studi hubungan internasional. Karakter multidimensi yang ada di dalam ASEM dan perkembangannya yang embrionik dalam waktu yang tidak terlalu lama telah memberikan tantangan bagi konseptualisasi teoretis tidak hanya dalam satu kerangka hubungan internasional. ASEM dapat dikaji dalam tiga kerangka yang tidak sama, yaitu ASEM dalam kerangka *summit diplomacy* melalui tinjauan realis, ASEM dalam pendekatan *social constructivist* sebagai bagian dari *regional integrator* dan perwujudan dari suatu rezim menurut pandangan liberal institutionalis. Ketiga kerangka yang berbeda ini menawarkan titik tolak yang berbeda dalam melihat perkembangan ASEM saat ini namun ketiganya bersama-sama memberikan suatu nilai tambah dalam upaya untuk memahami kompleksitas perkembangan kerja sama internasional dan konteks hubungan Asia dan Eropa.

#### PENDEKATAN TRILATERAL TERHADAP ASEM

Kelahiran ASEM melibatkan berbagai faktor yang kebanyakan dapat dijelaskan melalui pendekatan *realist* dan *institutionalist*, seperti kekuatan globalisasi yang menimbulkan tantangan bagi *nation-state* untuk semakin berinteraksi dalam kerja sama regional dan transregional. Kerja sama tersebut dipandang dibutuhkan dalam mengatur dunia yang semakin tergantung satu sama lain. Pada saat yang sama, ASEM juga

dianggap sebagai suatu upaya untuk menjaga keseimbangan, khususnya dari tantangan yang terjadi akibat terbentuknya *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). Kombinasi dari perspektif realis dan institutionalis ini memberikan latar belakang yang komprehensif bagi terwujudnya ASEM. Pandangan konstruktivis yang digunakan sebagian negara Asia Timur sebagai suatu instrumen untuk membangun identitas regional juga telah menambah wacana mengenai ASEM.<sup>2</sup>

### ASEM SEBAGAI INSTRUMEN DIPLOMASI

Dalam menilai manfaat dari sejumlah KTT ASEM, pernyataan yang disampaikan pejabat European Commission (Komisi Eropa) menyebutkan bahwa proses ASEM belum sepenuhnya didukung sumber daya yang sesungguhnya oleh mitra kerja ASEM dibandingkan tuntutan terhadap *output* yang signifikan dari instrumen ini. Menurut Komisi Eropa, sangat sedikit staf yang menangani proses ASEM dalam Komisi, di mana kebanyakan mitra Asia ASEM memiliki sumber daya yang cukup di tiap kementerian luar negeri, namun tidak demikian halnya bagi semua negara Eropa. Dengan kondisi tersebut, hasil dari ASEM dipandang tidak akan sedramatis yang diharapkan seperti KTT Yalta, misalnya.<sup>3</sup>

Kelahiran ASEM yang dipandang sebagai suatu forum bagi para pemimpin untuk berkumpul dan saling memahami satu sama lain dianggap sebagai wadah politik yang berisiko rendah. Berdasarkan *concept paper* ASEM, forum ini dianggap sebagai pertemuan informal para pemimpin Asia dan Eropa tanpa agenda yang struktural

dan formal.<sup>4</sup> Dengan kata lain, pertemuan ini dimaksudkan sebagai suatu forum multilateral bagi para pemimpin untuk berinteraksi dan bersosialisasi dengan risiko politik yang kecil. European Commission's Communication bulan Januari 1996 memberikan konfirmasi terhadap pendekatan ini. Dalam pernyataan Komisi tersebut dinyatakan bahwa ASEM terutama berfungsi sebagai suatu katalis politik untuk mencapai pemahaman bersama dan mendorong upaya dialog dan menegaskan bahwa proses ASEM tidak dipandang sebagai suatu substitusi bagi fora multilateral dan bilateral yang menghubungkan Asia dan Eropa.<sup>5</sup> Dengan kata lain, ASEM hanya merupakan salah satu dari saluran komunikasi. Meskipun demikian, nilai tambah dari forum ini terletak pada partisipasi *high-level*, sifat informal dan karakteristik multidimensinya. Khususnya bagi negara-negara kecil, forum ini memiliki manfaat tambahan dari sudut tinjauan *cost-effective* dalam melakukan diplomasi.

Sejauh masih terdapat langkah-langkah kecil yang diambil dan adanya pemahaman umum bahwa hubungan kedua kawasan berlanjut terus dan proses secara keseluruhan juga berlanjut seiring dengan implementasi berbagai inisiatif yang muncul selama KTT, kontribusi KTT ASEM bagi proses pengembangan hubungan Asia-Eropa perlu untuk diapresiasi secara positif. Tantangan yang ada tentunya memerlukan partisipasi lebih luas dari "*people's sector*", sehingga peran yang ada tidak hanya pada forum diplomasi antarpemerintah semata namun termasuk juga "*peoples-to-peoples contact*". ASEM diharapkan terus mengalami evolusi sehingga semakin relevan bagi warga anggotanya.

## ASEM SEBAGAI INSTRUMEN INTEGRASI REGIONAL

Sejak dekade 1980-an interdependensi intraregional melalui perdagangan dan investasi semakin meningkat di kawasan Asia Timur. Seiring dengan peningkatan integrasi ekonomi yang berorientasi pasar dan dalam upaya menanggapi tantangan globalisasi, pemerintah-pemerintah di Asia Timur mengambil langkah menuju *regional institution-building*. ASEM dipandang sebagai salah satu instrumen yang digunakan Asia Timur untuk mendorong kerja sama intraregional di antara negara-negara di kawasan. Dalam menghadapi Uni Eropa, anggota ASEM dari Asia melakukan aksi secara bersama. ASEM sebagai suatu *regional integrator* bukan berupa suatu posisi atau strategi bersama dari semua anggota ASEM dari Asia, namun tidak dapat diabaikan bahwa ASEM memberikan wadah yang lain (di luar APEC dan ARF) bagi dialog dan kerja sama.

Apakah proses ASEAN+3 terjadi akibat langsung dari ASEM? Apakah ASEM telah menjadi pemicu di balik berkembangnya identitas Asia Timur? Ini bukanlah jenis pertanyaan yang dapat dijawab hanya dengan "ya" atau "tidak", namun harus disertai juga pandangan yang melihat ASEM sebagai proses peningkatan identifikasi regional untuk tujuan kebijakan luar negeri. Seperti ditunjukkan oleh pendekatan konstruktivisme, berbagai fora transregional atau interregional seperti ASEM, APEC dan *Forum for East Asia and Latin America Cooperation* (FEALAC) dapat membantu mengarahkan perkembangan identitas ke-Asia-Timur-an.

Bagaimana dampak ASEM terhadap proses

integrasi Asia Timur akan sangat tergantung pada intensitas dan isi dialog yang ada. Namun demikian, proses ini bersifat sirkular, yaitu bahwa integrasi lebih lanjut Asia Timur sebagai suatu kawasan (*region*) juga akan semakin memperkuat ASEM sebagai suatu dialog interregional bagi upaya kerja sama. Kesuksesan proses ASEAN+3 misalnya, akan menjadi suatu langkah positif bagi implementasi yang lebih mudah bagi berbagai proyek ASEM. Kawasan Asia Timur yang lebih diberdayakan dan unifikasi Eropa yang terlibat satu sama lain akan memainkan peran yang berguna dalam mewujudkan dunia yang multipolar.

## ASEM SEBAGAI INSTRUMEN PERWUJUDAN REZIM REGIONAL

Christopher Dent menyatakan bahwa dalam tinjauan *neo-liberalist*, ASEM dipandang sebagai *a cooperative regime* untuk mengatur meningkatnya interdependensi antara Asia dan Eropa. Hubungan transnasional yang semakin berkembang antara UE dan Asia Timur akibat globalisasi telah mendorong kedua kawasan untuk saling mempererat kerja sama.<sup>6</sup>

Bagi *liberal institutionalists*, ASEM saat ini adalah suatu rezim informal. ASEM akan tetap berlanjut sebagai wadah *intergovernmental* dengan sejumlah prinsip dan norma serta berupaya mewujudkan pertumbuhan, kesejahteraan, keamanan dan stabilitas. Kondisi 'asimetris' antara UE dan Asia Timur, perbedaan perkembangan institusi dan politik, disparitas ekonomi dan pandangan yang berbeda terhadap sejumlah isu perdagangan dan investasi menyebabkan ASEM sulit untuk mencapai kata sepakat dalam regulasi dan isu tertentu. ASEM

menghindari institusi formal dan kewajiban yang mengikat secara hukum saat ini, namun tidak dapat dipastikan bahwa kondisi ini akan tetap berlangsung untuk selamanya. Keohane menyatakan bahwa:

*"the principal significance of international regimes does not lie in their formal legal status... What these arrangements have in common is that they are designed not to implement centralized enforcement of agreements but rather to establish stable, mutual expectations about others' patterns of behaviour and to develop working relationships that will allow the parties to adapt their practices to new situations."*<sup>7</sup>

ASEM tidak akan tetap bersifat statis namun akan mengalami evolusi, walaupun tidak cepat, yang akan merefleksikan perubahan dalam struktur kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*). Pada saat yang sama, kepentingan negara anggota akan dapat dipengaruhi oleh proses yang terjadi dalam ASEM. Dengan semakin terjalannya hubungan yang ada, misalnya seperti ASEM, kemampuan dari forum untuk memengaruhi persepsi dan kalkulasi kepentingan *policy-makers* tidak dapat diabaikan begitu saja. Perubahan definisi kepentingan akan berdampak pula pada hakikat, cakupan dan kekuatan ASEM pada masa-masa yang akan datang.

### PROSPEK PERKEMBANGAN ASEM

Masa depan ASEM masih akan ditentukan oleh tren regional dan internasional yang akan datang, namun terdapat tiga kemungkinan skenario perkembangan ASEM ke depan, yaitu model *commonwealth*, forum

interregional, dan rezim regional.

### Model *Commonwealth*

Dalam skenario ini kondisi lingkungan global relatif stabil, di mana institusi dan norma internasional dihormati dan adanya kerja sama masyarakat internasional dalam menghadapi terorisme global secara komprehensif. Dalam kondisi ini ASEM akan menjadi forum diplomasi interregional antarpemerintah dan cenderung mengarah pada model *commonwealth*.

ASEM, forum antarpemerintah yang bersifat informal dengan berbagai proyek kerja sama fungsionalnya, tanpa suatu institusi yang formal akan memiliki kemampuan yang terbatas untuk menentukan agenda internasional. Meskipun tampaknya ASEM berada di *periphery* dan tidak memiliki kontribusi yang signifikan dalam mengubah wajah dunia seperti tuntutan sebagian pihak, hal ini tidaklah menjadikan ASEM menjadi suatu organisasi yang tidak relevan. ASEM dapat menjadi organisasi yang relevan bagi warga anggotanya, seperti yang dilakukan organisasi *Commonwealth* melalui *Commonwealth Games*,<sup>8</sup> *Commonwealth University Scholarship* dan *Commonwealth Fund* yang dikelola oleh *Commonwealth Secretariat*. Semua program tersebut bermanfaat bagi warga negara-negara anggotanya dalam satu dan lain hal.

Seperti halnya *Commonwealth*, ide dasar dari ASEM adalah suatu upaya *bridge-building* antara Asia Timur dan Eropa, seperti juga *Commonwealth* berupaya menjembatani perbedaan Utara-Selatan, dan antara sektor-sektor kemasyarakatan melalui *Asia Europe Foundation* (ASEF) dan jaringan *Commonwealth* di luar "*political sphere*"-nya.

Apabila tren yang ada saat ini di dalam ASEM berlanjut mendorong partisipasi lebih luas lagi dari *civil sector*, di luar kerangka politis dan *official*, dari suatu asosiasi "governments" menjadi asosiasi "peoples", relevansi ASEM bagi warga anggotanya akan semakin relevan.

Dalam skenario ini, ASEM akan semakin diberdayakan dan menjadi salah satu institusi yang semakin penting untuk memfasilitasi *networks* yang berbeda-beda dan mengoordinasi berbagai jenis program dan proyek, seperti pertukaran pendidikan dan pemuda. Semakin banyak manfaat yang diperoleh warga dari negara anggota ASEM yang didukung pemerintah masing-masing, momentum ASEM akan semakin dapat dipertahankan.

#### ASEM sebagai *inter-regional forum*

Skenario ini didasarkan pada satu premis utama, yaitu Asia Timur menjadi suatu entitas yang kuat dan terintegrasi. Dalam konteks ini Asia Timur menjadi salah satu polar yang penting secara politis dan ekonomi di dunia.

Terdapat berbagai faktor yang dapat mendorong semakin meningkatnya kerja sama dan integrasi Asia Timur. Sikap dan kebijakan Amerika Serikat yang semakin *hawkish* dan unilateral, Eropa yang semakin bersatu dan *inward-looking*, semakin melemahnya institusi multilateral seperti WTO yang akan mengakibatkan meningkatnya proteksionisme, akan mendorong Asia Timur lebih jauh lagi dalam upaya integrasi ini. Kekhawatiran terhadap resesi global dan tekanan Amerika Serikat terhadap Cina akan mendorong integrasi regional ber-

langsung lebih cepat daripada yang lazim diduga. Selain *external negative factors* seperti tersebut di atas, *internal strategic motives* dari negara-negara ASEAN dan negara-negara *middle-powers* seperti Korea Selatan, akan berkontribusi mengintegrasikan Cina ke dalam lingkungan regionalnya. Realita meningkatnya interdependensi perdagangan di antara negara-negara Asia Timur dan meningkatnya investasi antara kawasan Asia Timur serta menurunnya ketergantungan terhadap pasar AS karena lesunya ekonomi negara tersebut akan menjadi pemacu lebih luas bagi kerja sama Asia Timur.

Komunitas Asia Timur yang semakin kuat dan asertif tidak dapat diabaikan oleh Eropa. Eropa akan berupaya terlibat dengan kawasan tersebut. Hal ini juga akan semakin didorong seiring dengan berkembangnya Common and Foreign Security Policy dalam upaya untuk menjadikannya aktor global yang lebih efektif. Bergabungnya dua kawasan yang kuat secara politik dan ekonomi diharapkan akan dapat mengimbangi aksi Amerika Serikat dalam kanvas politik internasional.

Bergabungnya dua kawasan dalam kerangka ASEM, peluang dan potensi kedua kawasan dapat mengembangkan forum yang menjadi forum yang efektif untuk mengoordinasi posisinya dan memberikan kontribusi bagi agenda internasional. ASEM tidak hanya akan menentukan agenda yang ada, tetapi juga akan bertindak sebagai "rationaliser" dalam hubungan internasional. ASEM akan bertindak sebagai *intermediary* antara level *nation-state* dan level global.

Dalam skenario ini ASEM akan memiliki dua entitas yang kuat dan mampu bergerak

dari forum *confidence building* menuju *problem solving negotiation*. Forum yang menggabungkan dua pertiga perdagangan dunia ini akan menjadi forum yang signifikan dalam arena internasional. Negara anggota akan menggunakan ASEM untuk menentukan dan mempengaruhi agenda regional dan global serta posisi yang diambil dalam pertemuan ASEM akan pula memiliki dampak terhadap politik serta ekonomi regional dan global. Dalam kerangka ini, ASEM akan menjadi elemen yang signifikan dari "global inter-regional network".

### ASEM sebagai suatu rezim regional

Skenario ini didasarkan pada kemungkinan kegagalan institusi global seperti WTO. Kegagalan sistem perdagangan global dan konsep multilateralisme yang ada akan berakibat pada meningkatnya tren pakta perdagangan subregional dan bilateral. Sementara itu, bila perluasan keanggotaan Uni Eropa mengalami kegagalan untuk mengintegrasikan anggota baru dan menghasilkan anggota UE dengan dua lapis klasifikasi dan lebih beroperasi pada prinsip *Europe à la carte*, tren global dan regional akan semakin mengarah pada penerimaan prinsip "coalition of the willing".

*Coalition of the willing* ini dapat digunakan untuk menciptakan hubungan yang berbeda di antara negara anggota di kawasan Asia Timur untuk mewujudkan hubungan yang lebih dekat antara kedua kawasan. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa kemungkinan terintegrasinya komunitas Asia Timur secara penuh masih tidak dapat dipastikan.

Meskipun tidak diakui secara terbuka, prinsip *coalition of the willing* juga terlihat terjadi pada Uni Eropa. Partisipasi dua belas dari lima belas anggota Uni Eropa dalam zona Euro adalah salah satu contoh riil bagi verifikasi terhadap prinsip ini. Dengan semakin ekspansifnya Uni Eropa, prinsip ini mungkin akan semakin dapat diterima seiring dengan berjalannya waktu, dan kemudian berpotensi menjadi modus operandi. Dalam konteks seperti itu, prinsip ini akan menjadi salah satu panduan dalam kerja sama antara Asia Timur dan Uni Eropa dalam ASEM.

Dalam skenario ini, ASEM akan berfungsi seperti suatu rezim regional, di mana terdapat norma-norma dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan sebagai panduan (*guidelines*) untuk mengatur bidang-bidang kerja sama tertentu. ASEM akan menawarkan rejim kerja sama yang bergerak dengan kecepatan yang berbeda dalam satu wadah. ASEM sendiri tidak perlu menjadi suatu institusi yang kuat dan formal. Dalam kerangka ini beberapa anggota akan membentuk grup sendiri berdasarkan isu yang berbeda seperti liberalisasi perdagangan, investasi, lingkungan, dan berpartisipasi dalam rezim yang berbeda. Kondisi ini antara lain didukung oleh Hans Maull, Gerald Segal dan Jusuf Wanandi, yang menyatakan bahwa ASEM paling baik dipandang sebagai :

*"a cluster of relationships rather than a neat relationship between two coherent units in view of the ASEMmetries, both within and between the two regions. It is therefore more fruitful to think in terms of variable geometry—the notion that different states will work together on specific*

*issues. There is no need for everyone to cooperate on all issues.*"<sup>9</sup>

Dalam skenario ini, ASEM akan tetap menjadi institusi yang informal. Terdapat suatu metafora dari ASEM sebagai sebuah "social club" yang mendeskripsikan tata kerja ASEM sebagai suatu rezim regional. ASEM secara teknis terbuka bagi negara di Asia dan Eropa. Meskipun demikian, semua keanggotaan baru harus diusulkan dan didukung serta disetujui pada *annual general meeting*. Dalam konteks ini, *summit meeting* akan menjadi *event* yang penting untuk membicarakan konsensus terhadap prioritas dan *guidelines* dari ASEM.

#### **TRILEMMA ASEM: REPRESENTASI, EFEKTIVITAS, EFISIENSI**

Bagaimana mewujudkan ASEM yang lebih demokratis, efektif dan efisien? Ini merupakan "trilemma" yang dihadapi semua kerangka dialog dan kerja sama internasional, tidak terkecuali ASEM. Dalam dunia yang ditandai dengan banyaknya konferensi-konferensi tingkat tinggi, meningkatnya keterlibatan dan agitasi lembaga swadaya masyarakat (LSM) internasional, serta meningkatnya interdependensi dunia, para pemimpin politik dituntut waktu dan sumber dayanya untuk mencapai hasil terbaik. Realita yang dihadapi ASEM adalah bahwa Asia dan Eropa lebih memusatkan perhatiannya terhadap urusan domestik dan regional di dalam negeri. Bagi Uni Eropa, proses perluasan keanggotaan dan reformasi institusi akan menjadi perhatian utama saat ini. Sementara itu, bagi negara Asia, masih banyak yang harus menghadapi dampak politik dan sosial dari Krisis Keuangan Asia pada tahun 1997/1998.

Bagi ASEM, tantangan yang dihadapi juga berasal dari masalah yang ada saat ini dan kritik yang ditujukan pada proyek ASEM. ASEM juga harus menghadapi perubahan lingkungan pasca-11 September 2001 dan lesunya perekonomian dunia. ASEM juga harus mempertimbangkan perubahan kebutuhan dan kepentingan negara anggotanya dan melakukan penyesuaian yang dipandang perlu untuk mempertahankan tingkat manfaat tertentu, termasuk upaya yang akan diwujudkan oleh *ASEM Task Force for Closer Economic Partnership* dalam KTT ASEM 5 di Vietnam bulan Oktober 2004.

Masa depan proyek ASEM akan ditentukan oleh bagaimana negara anggota menghadapi berbagai kritik dan tantangan yang ada. Pertanyaan yang fundamental adalah bagaimana negara anggota ASEM melihat ASEM itu sendiri. Apakah mereka memandang ASEM sebagai suatu instrumen yang dapat digunakan secara efektif untuk menangani isu yang menjadi perhatian kawasan dan *global governance*, ataukah mereka hanya melihat ASEM sebagai suatu instrumen untuk mewujudkan kepentingan diri yang sempit? Berapa banyak waktu dan sumber daya negara anggota yang diinvestasikan dalam mengembangkan ASEM menjadi instrumen kerja sama internasional yang berguna, lebih daripada suatu ornamen konferensi tingkat tinggi internasional, konferensi, institusi atau organisasi?

Dari pendekatan yang dilakukan negara anggota ASEM saat ini, tampaknya masih terdapat konsensus yang tidak jelas bagaimana menggunakan ASEM secara efektif, karena tidak ada kesepakatan terhadap tujuan bersama yang akan dicapai. Banyak

anggota melakukan kebijakan *wait and see*. Tiadanya *political will* yang kuat untuk mendorong ASEM menuju arah tertentu membuat ASEM tampak lebih sebagai suatu "*insurance policy*", di mana premi awal ditekan serendah mungkin mengingat resiko dan hasil akhir masih tidak pasti. Saat ini arah ASEM akan lebih ditentukan pada konstelasi faktor eksternal daripada negara anggota ASEM secara individual maupun Komisi Eropa.

ASEM akan tetap berada dalam "*international circuit*", meskipun secara substansi cakupan ketiga pilar kerja sama yang ada masih membutuhkan waktu untuk diwujudkan. Pada saat ini *political symbolism* dari forum dan pertemuan tersebut sekaligus penegasan kembali kebutuhan untuk tetap melanjutkan pertemuan adalah penting bagi kedua kawasan. Namun apakah proyek ASEM akan menyentuh kepentingan warga kedua kawasan secara sepenuhnya, atau apakah ASEM akan mengalami evolusi institusional di mana Asia dan Eropa dapat secara bersama-sama dalam kemitraan yang setara dalam menangani secara kritis dan efektif masalah dan tantangan yang dihadapi kedua kawasan masih harus disikapi pada masa-masa yang akan datang.

#### FIFTH ASEM SUMMIT

Namun demikian, ada secercah kabar gembira bagi masa depan forum ini. KTT ASEM 5 yang berlangsung di Hanoi, Vietnam, tanggal 8-9 Oktober 2004, merupakan momentum yang bersejarah dalam perjalanan *ASEM process*. KTT ASEM kali ini telah bergerak menuju kerja sama yang lebih erat dan lebih berorientasi aksi (*action-oriented*). Dalam pidato pembukaan

KTT ASEM, Presiden Republik Sosialis Vietnam Tran Duc Luong, menyatakan bahwa pelaksanaan KTT di Hanoi diarahkan pada upaya bersama dalam menghadapi tantangan global yang multidimensional.<sup>10</sup> *Hanoi Declaration on Closer Asia-Europe Economic Partnership* yang dihasilkan pada KTT ini menunjukkan adanya *political will* yang kuat dari para pemimpin Asia-Eropa dalam meningkatkan kemitraan ekonomi dan perdagangan kedua kawasan yang mencakup 40% populasi dunia dan 50% GDP dunia, termasuk penegasan kembali komitmen terhadap sistem perdagangan multilateral yang adil dan terbuka di bawah World Trade Organization (WTO). Selain itu, komitmen ASEM terhadap pentingnya dialog antarkebudayaan dan peradaban serta upaya bersama untuk meningkatkan saling pengertian dan saling menghormati juga tercermin dalam *Hanoi Declaration on Dialogues among Cultures and Civilizations*. Sementara itu dalam pilar kerja sama ASEM lainnya, yaitu "dialog politik", para pemimpin Asia-Eropa membicarakan situasi politik dan keamanan internasional saat ini yang menyangkut hal-hal seperti terorisme internasional, perlucutan senjata nuklir Semenanjung Korea, senjata pemusnah massal dan reformasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam *Chairman's Statement*, para pemimpin kedua kawasan sepakat bahwa tantangan global saat ini membutuhkan respons multilateral dan termasuk dukungan mereka terhadap reformasi PBB, khususnya Dewan Keamanan.

Perkembangan penting lainnya yang mewarnai KTT ASEM 5 ini adalah perluasan keanggotaan ASEM yang sejak terbentuknya pada tahun 1996 untuk pertama kalinya bertambah dengan 13 mitra baru, yaitu tiga negara ASEAN (Kamboja, Laos, dan

Myanmar) dan 10 negara anggota Uni Eropa (Ceko, Cyprus, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Hungaria, Polandia dan Malta). Perluasan tersebut merupakan momentum penting yang mencerminkan dinamika proses ASEM dan diharapkan dapat meningkatkan potensi ASEM di masa-masa yang akan datang. Perluasan keanggotaan ini juga menandai solidaritas antarkawasan, mengingat sikap para mitra Eropa yang hingga pelaksanaan KTT ASEM 5 masih memperlakukan kehadiran Myanmar menyangkut sikap pemerintahnya yang belum juga membebaskan Aung San Suu Kyi.

## PENUTUP

ASEM telah membuka peluang bagi negara-negara anggotanya untuk menjajaki "new avenues" untuk kerja sama antara dua kawasan yang didasarkan atas tiga pilar utama yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya, serta yang dilaksanakan dengan semangat saling menghormati (*mutual respect*) dan kemitraan yang setara (*equal partnership*). Semangat dan prinsip yang terkandung dalam *Asia-Europe Cooperation Framework* (AECF) 2000 ini yang telah menjadi dasar dari *ASEM process* selama ini.<sup>11</sup> Pembahasan dalam KTT ASEM ke-5 sesuai tiga pilar kerja sama yang ada, dengan memberikan perhatian yang berimbang terhadap perkembangan politik internasional dan tantangan yang dihadapi saat ini, upaya peningkatan kemitraan ekonomi Asia-Eropa dan keanekaragaman budaya dalam era globalisasi, diharapkan dapat memberikan bobot substansi KTT ke-5 kali ini.

Dari tiga skenario ASEM yang ada di atas, semuanya didasarkan pada asumsi bahwa

tidak ada konflik atau perang yang menonjol, terutama yang dapat menyebabkan ekonomi jatuh dalam depresi yang berkepanjangan. Meskipun kondisi global serta keamanan dan ekonomi masih berada dalam ketidakpastian, akankah upaya menghadapi terorisme akan mengabaikan prinsip dan norma internasional? *Trilemma* yang dihadapi ASEM sehubungan dengan penambahan anggota baru, dan yang kini berarti telah mencakup 39 negara anggota, juga akan turut menentukan perjalanan forum ini ke depan.

Asia dan Eropa berada pada persimpangan jalan. Apabila aktor-aktor kunci di kedua kawasan tidak berkeinginan untuk berbagi tanggung jawab untuk mempertahankan tatanan global berdasarkan norma yang telah dibangun beberapa dekade terakhir ini, dan apabila mereka gagal mengonsultasikan lebih banyak upaya bersama untuk mewujudkan toleransi dan saling memahami antara satu sama lain serta memberikan kontribusi bagi pembangunan, maka ASEM akan menjadi forum yang tidak memiliki signifikansi apapun. Patut diberikan apresiasi bahwa dalam KTT ASEM IV di Copenhagen tahun 2002 para negara anggota ASEM telah menegaskan kembali pentingnya dialog dan konsultasi. Tidak sepenuhnya dapat dipastikan apakah Asia dan Eropa memiliki kesamaan tujuan dan keyakinan dengan metode yang sama untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Meskipun demikian, adalah tidak berlebihan untuk diasumsikan bahwa kebanyakan negara anggota ASEM berniat untuk memelihara perdamaian dan stabilitas serta berjuang bagi kesejahteraan ekonomi yang berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan itu, kepemimpinan, keyakinan kuat, *political will* dan kerja keras sangat dibutuhkan. ASEM

adalah salah satu instrumen yang dapat digunakan para pemimpin, tidak hanya untuk mencapai keuntungan bersama bagi warganya, tetapi juga untuk mempertahankan keberlangsungan sistem internasional yang berdasarkan pada tata dunia yang multipolar. Apabila para pemimpin dan warganya tidak dapat mengatasi pemikiran sempit dan kepentingan *parochial*-nya, masa depan kerja sama internasional akan dipertaruhkan. Dalam konteks yang konfrontatif seperti ini, institusi dan forum seperti WTO, APEC dan ASEM sekalipun tidak akan memiliki substansi dan signifikansi yang nyata.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Dent, Christopher. 1999. *The European Union and East Asia: An Economic Relationship*. London and New York: Routledge.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Maull, Hanns, Gerald Segal and Jusuf Wanandi. (eds). 1998. *Europe and the Asia Pacific*. London and New York: Routledge.
- Palmujoki, Eero. 2001. *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*. New York: Palgrave.
- Stokhof, Wim and Paul van der Velde. (eds). 2001. *Asian-European Perspectives: Developing the ASEM Process*. London: Curzon Press.
- Stokhof, Wim, Paul van der Velde, and Yeo Lay Hwee. (eds). 2004. *The Eurasian Space: Far More Than Two Continents*. Leiden: International Institute for Asian Studies.
- Wesley, Michael. 2003. (ed.). 2003. *The Regional Organizations of the Asia Pacific: Exploring Institutional Change*. New York: Palgrave.
- Yeo, Lay Hwee. 2003. *Asia and Europe: The Development and different dimensions of ASEM*. London and New York: Routledge.

### Dokumen

1<sup>st</sup> ASEM Chairman's Statement, Bangkok, March 1996.

2<sup>nd</sup> ASEM Chairman's Statement, London, April 1998.

3<sup>rd</sup> ASEM Chairman's Statement, Seoul, October 2000.

4<sup>th</sup> ASEM Chairman's Statement, Copenhagen, September 2002.

5<sup>th</sup> ASEM Chairman's Statement, Hanoi, October 2004.

European Commission. 1996. Communication to the Council and the European Parliament, "Regarding the Asia-Europe Meeting to be held in Bangkok on 1-2 March 1996". Brussels, 16 January 1996.

Opening Speech by H.E. Mr. Tran Duc Luong, President of the Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 8 October 2004.

Presentasi Dr. David Camroux pada Post-graduate programme Asia-Europe, Institut

d'Etudes Politiques ( I.E.P. ) Paris, 16 Juni 2003.

The Fifth ASEM Foreign Ministers' Meeting, Bali, July 2003.

The Sixth ASEM Foreign Ministers' Meeting, Kildare, April 2004.

#### Situs Internet

<http://www.asef.org>

<http://www.asem-infoboard.org>

<http://www.asem5.gov.vn>

<http://www.delidn.cec.eu.int>

<http://europa.eu.int>

#### CATATAN BELAKANG

<sup>1</sup> Eero Palmujoki, *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*, (New York: Palgrave, 2001), hlm. 111.

<sup>2</sup> David Camroux menyatakan bahwa ASEM pada awalnya dimungkinkan dimotivasi oleh konvergensi kepentingan dalam upaya untuk mengimbangi AS dan harapan akan keuntungan ekonomis, namun pada masa selanjutnya hubungan Asia-Eropa akan tergantung pada interaksi kedua pihak dalam mewujudkan jenis komunitas yang diinginkan, Presentasi Dr. David Camroux pada Postgraduate programme Asia-Europe, Institut d'Etudes Politiques (IEP) Paris, 16 Juni 2003.

<sup>3</sup> Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and different dimensions of ASEM*, (London and New York: Routledge, 2003), hlm. 91.

<sup>4</sup> ASEM Chairman's Statement, Bangkok, March 1996.

<sup>5</sup> European Commission, Communication to the Council and the European Parliament, "Regarding the Asia-Europe Meeting to be held in Bangkok on 1-2 March 1996", Brussels, 16 January 1996, hlm. 10-11.

<sup>6</sup> Christopher Dent, *The European Union and East Asia: An Economic Relationship*, (London and New York: Routledge, 1999), hlm. 248.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), hlm. 88-89.

<sup>8</sup> Dalam KTT ASEM 5 di Hanoi, 8-9 Oktober 2004, para pemimpin Asia-Eropa menyetujui usulan Thailand untuk melaksanakan program *Youth Games*.

<sup>9</sup> Hanns Maull, Gerald Segal and Jusuf Wanandi (eds), *Europe and the Asia Pacific*, (London and New York: Routledge, 1998), hlm. xv.

<sup>10</sup> Opening Speech by H.E. Mr. Tran Duc Luong, President of the Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 8 October 2004.

<sup>11</sup> Prinsip ini ditetapkan dalam ASEM 3 di Seoul tanggal 20-21 Oktober 2000.