

PENGELOLAAN PERAN KEHADIRAN AKTOR EKSTRA-REGIONAL DAN KONSTRUKSI KOMUNITAS KEAMANAN ASEAN

ALI ABDULLAH WIBISONO ¹

PUSAT STUDI ASEAN UNIVERSITAS INDONESIA

Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political and Security Community/APSC*) terdiri dari negara-negara yang memiliki ragam masalah, karakter populasi dan tingkat kesejahteraan di antara para anggotanya.² Meski demikian, sejak Deklarasi ASEAN Concord II (Bali Concord II) pada KTT ASEAN Oktober 2003, negara-negara anggota telah berkomitmen untuk membentuk Komunitas ASEAN dengan tiga pilarnya, yaitu Komunitas Ekonomi (*ASEAN Economic Community/ AEC*), Komunitas Sosial dan Kultural (*ASEAN Socio-Cultural Community/ ASCC*) dan Komunitas Politik dan Keamanan (*APSC*).

Cetak biru APSC 2025 telah menetapkan beberapa karakter komunitas yang hendak direalisasikan, termasuk komunitas yang berbasis hukum untuk menjamin kebebasan dan keadilan sosial, memiliki daya tahan terhadap tantangan-tantangan terhadap kebutuhan bersama (*common good*), berorientasi keluar kawasan dalam rangka membangun kemitraan ekstra-regional dan memiliki kapasitas kelembagaan yang kuat dalam melaksanakan kerja-kerja ASEAN di berbagai bidang.³

Karakter-karakter APSC ini merefleksikan karakter komprehensif dari pemahaman keamanan ASEAN. Keamanan tidak dipahami dengan mempertimbangkan ancaman-ancaman geopolitik, tetapi menekankan pada kemampuan negara anggota untuk membangun *resilience* (ketahanan) dari tantangan atau risiko terhadap kesejahteraan manusia.⁴ Di saat yang sama, bisa juga dikatakan bahwa karakter tersebut membuat batasan fungsional dari APSC cenderung meluas, dan ini bisa membawa beban institusional. Batasan fungsional yang dimaksud adalah isu-isu, peristiwa, tindakan aktor yang harus direspon secara kelembagaan oleh ASEAN. Beban kepemilikan APSC pun tidak kalah berat, karena visi dari APSC adalah membangun komunitas berkarakter *people-centered* dan *people-oriented*.⁵ Ini berarti *sense of ownership* terhadap APSC harus mencapai warga masyarakat dari negara-negara anggota.⁶

Fungsi utama APSC, sesuai dengan formulasi tugas-tugas yang ada dalam cetak birunya adalah berperan sebagai lembaga diplomasi yang memfasilitasi dialog yang berkelanjutan di antara sesama negara anggota maupun dengan negara-negara di luar kawasan dengan tujuan menjaga stabilitas politik dan perdamaian kawasan. Fungsi-fungsi lain, termasuk memfasilitasi perdagangan bebas intra dan ekstra kawasan dan pertukaran sosio-kultural hanya bisa berjalan bila fungsi stabilitas politik dan keamanan sudah terpenuhi. Fungsi ini juga untuk menjaga kontinuitas proses bina bangsa dan bina negara yang belum tuntas di sejumlah negara anggota ASEAN. Fungsi yang disebut terakhir ini penting karena negara-

¹ Penulis adalah staf pengajar tetap di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, dapat dihubungi di ali.abdullah61@ui.ac.id

² Rizal Sukma, "The ASEAN Political and Security Community (APSC): Opportunities and Constraints for the R2P in Southeast Asia," *The Pacific Review* 25, no. 1 (2012): 135–52, doi:10.1080/09512748.2011.632975.

³ ASEAN Community, *Blueprint 2025*, 2015.

⁴ Ralf Emmers, "Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism 1," *The Pacific Review* 22, no. 2 (June 3, 2009): 159–77, doi:10.1080/09512740902815300.

⁵ Alan Collins, "A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 30, no. 2 (August 2008): 313–31, doi:10.1355/CS30-2G.

⁶ Stéphanie Martel, "From Ambiguity to Contestation: Discourse(s) of Non-Traditional Security in the ASEAN Community," *The Pacific Review* 0, no. 0 (2016): 1–17, doi:10.1080/09512748.2016.1264462.

negara Asia Tenggara masih berfokus pada peningkatan kemampuan individualnya dan harus bergantung kepada kemampuan mandiri dan bantuan dari negara-negara ekstra-regional, dengan bantuan sesama regional menempati porsi lebih kecil.⁷ Di tengah perubahan geopolitik yang ditandai dengan kemunduran Amerika Serikat dari peran dominan di bidang politik dan keamanan, kebangkitan peran global Tiongkok yang menuntut lebih banyak peran internasional, tantangan ASEAN adalah membentuk dan menjaga satu suara (*single voice*) dalam negosiasi isu-isu strategis dengan negara-negara besar. Ini diperlukan untuk menjaga independensi agenda politik dan ekonomi kawasan dari negara-negara ekstra-kawasan, dan di saat yang sama melakukan pengelolaan relasi dengan negara-negara tersebut.

Artikel ini melihat bahwa ada kesenjangan antara teori komunitas keamanan dalam literatur studi keamanan internasional dan manifestasi dari APSC. Komunitas keamanan sebagaimana digagas oleh Karl Deutsch dan yang lebih mutakhir oleh Emmanuel Adler dan Barnett mengimajinasikan sebuah komunitas yang menihilkan penggunaan kekerasan (*use of force*) dalam relasi antar anggotanya lewat sosialisasi para anggota terhadap norma-norma bersama. Sosialisasi ini tidak terjadi begitu saja, melainkan lewat peran aktor (atau aktor-aktor) dominan di dalam komunitas. Lewat sosialisasi ini negara-negara anggota membiasakan diri dengan logika kepatutan, yaitu apa yang dapat diharapkan dan tidak diharapkan sebagai perilaku negara anggota. Dari proses ini lah, *distinctiveness* atau identitas komunitas yang menjelaskan peran dan isu spesifik dari suatu lembaga dan posisi kelembagaan mereka terhadap isu tersebut.

Meskipun telah memiliki nilai-nilai bersama, seperti penghormatan pada kedaulatan nasional, non-intervensi dan resolusi konflik secara damai, nilai-nilai ini tidak bisa dengan sendirinya membangun komunitas dengan karakter yang *distinctive* dibandingkan dengan komunitas atau institusi regional lain. *Distinctiveness* APSC hingga tulisan ini dibuat, berkisar pada peranannya mensosialisasikan negara-negara anggota dengan norma-norma internasional di bidang keamanan misalnya tentang pencegahan dan resolusi konflik dan non-proliferasi senjata pemusnah masal, membina kerjasama penegakan hukum antar negara anggota dan *communication hub* bagi negara-negara besar ekstra-kawasan yang kepentingannya bersinggungan di kawasan Asia Tenggara.⁸ Sehingga secara umum dapat dikatakan bahwa negara-negara besar ekstra-kawasan ikut berperan membentuk identitas APSC saat ini sebagai pengelola relasi diplomasi keamanan regional di Asia Pasifik. Beragam rumusan agenda politik dan keamanan yang termaktub dalam cetak biru APSC didasarkan pada pengalaman 50 tahun ASEAN berinteraksi dalam proses dialog dengan negara-negara besar ekstra kawasan, sehingga pengelolaan relasi dengan negara-negara besar ekstra-kawasan merupakan faktor yang ikut membentuk identitas ASEAN.⁹

Makalah ini akan terlebih dulu melihat kajian literatur komunitas keamanan dan peranan negara-negara besar luar komunitas dalam membentuk identitas komunitas. Bagian kedua akan menawarkan kerangka berpikir tentang keterlibatan negara besar ekstra kawasan dan kohesivitas komunitas ASEAN dan mengidentifikasi agenda-agenda kerja yang secara langsung melibatkan negara-negara ekstra-kawasan. Pada bagian penutup, artikel ini mengartikulasikan tantangan-tantangan yang muncul dari konstruksi identitas komunitas ASEAN yang dipengaruhi oleh negara-negara besar ekstra-kawasan.

⁷Hasjim Djalal, "Indonesia and the South China Sea Initiative," *Ocean Development & International Law* 32, no. 2 (2001): 97–103, doi:10.1080/00908320151100226.

⁸E. Goh, "Hierarchy and the Role of the United States in the East Asian Security Order," *International Relations of the Asia-Pacific* 8, no. 3 (June 4, 2008): 353–77, doi:10.1093/irap/lcn011.

⁹Catherine Jones, "Great Powers, ASEAN, and Security: Reason for Optimism?," *The Pacific Review* 28, no. 2 (2015): 259–80, doi:10.1080/09512748.2014.995125.

A. KAJIAN LITERATUR

Literatur tentang komunitas keamanan menjalin keterkaitan antara identitas, komunitas dan keamanan. Perdebatan tentang komunitas keamanan telah dimulai sejak Karl Deutsch mengajukan definisi awal dari komunitas keamanan yang telah dikembangkan penulis-penulis lain sehingga membentuk kerangka analisis yang fleksibel.¹⁰ Komunitas keamanan harus melindungi seluruh anggotanya dari konflik yang muncul dari ancaman-ancaman internal maupun eksternal. Kedua, komunitas keamanan perlu memfasilitasi terjadinya pencegahan konflik antar dan intra negara. Ketiga, komunitas keamanan harus berupaya membentuk semangat komunitas di dalam keanggotaan regional untuk menciptakan identitas bersama sehingga komunitas tersebut dapat dipandang oleh pihak luar kawasan sebagai entitas tunggal, dengan kata lain memiliki rasa ke-kita-an (*sense of we-ness*).¹¹

Adler dan Barnet berteori bahwa pada tahap awal (*nascent*) muncul kebutuhan di antara negara-negara anggota untuk mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan keamanan nasional lewat organisasi internasional yang bisa mengeksplorasi kepentingan-kepentingan bersama, menciptakan aturan bersama dan mengawasi pelaksanaannya. Pada tahap ini, komunitas keamanan bisa menjadi faktor yang menghilangkan rasa takut di antara negara-negara anggota akan ancaman terhadap keselamatan nasionalnya lewat hubungan kerjasama yang merubah pola belanja pertahanan. Belanja pertahanan tidak lagi didedikasikan untuk persiapan agresi antar sesama negara anggota. Pada tahap ini pula terbentuk koalisi inti (*core state*) negara-negara yang merupakan fasilitator/dinamisator dan stabilisator fase awal ini. Negara-negara ini lah yang bisa diharapkan untuk memimpin, melindungi, memodali, dan menggelorakan *sense of purpose* di antara negara-negara anggota lain. Pada tahap lanjut (*ascendant*) terjadi perubahan pola pengadaan alutsista yang menunjukkan adanya interdependensi, pertukaran intelijen dan kerja sama dan koordinasi yang lebih erat antar militer negara anggota. Pada tahap ini pula mulai muncul identitas bersama yang mendorong terwujudnya *expectation for peaceful change*. Akhirnya pada tahap dewasa (*mature*), dapat dilihat adalah "*way of life*" yang sama. Tata kelola regional dilakukan dengan lebih informal dan berbasis kontruksi makna yang sama untuk peristiwa atau tindakan aktor lain.

Identitas kolektif adalah gagasan sentral dalam konsep komunitas keamanan; identitas adalah komponen yang membedakan komunitas keamanan dari bentuk-bentuk arsitektur keamanan yang lain, seperti rezim keamanan atau aliansi. Salah satu penanda definitif dari terbentuknya komunitas keamanan, sesuai dengan definisi dari Karl Deutsch adalah adanya "dependable expectation of peaceful change"; ini adalah suatu kondisi yang hanya bisa dicapai dengan terbangunnya kepercayaan (*trust*) di antara negara-negara anggota, dan kepercayaan itu dapat dibangun bila ada "*sense of we-ness*" atau rasa ke-kita-an atau identitas bersama (*common identity*). Identitas bersama dapat dimungkinkan oleh dua hal. Pertama, kesadaran akan adanya masalah atau ancaman yang dihadapi oleh semua negara anggota dan bahaya yang muncul dari perpecahan dan konflik antar sesama atau di dalam negara anggota yang berkepanjangan. Kesadaran ini lah yang merepresi konflik dan mendorong kerjasama, dan ia ditempa oleh pengalaman konflik dan kerjasama dalam waktu yang lama. Kedua, identitas bersama dapat muncul dari proses kontra-identitas (*counter-distinction*) dengan pihak di luar lingkaran "kita". Pada mekanisme kedua ini lah sebenarnya negara-negara besar memainkan peran.

Apa yang telah ditemukan oleh para teoretisi keamanan adalah bahwa komunitas terbentuk di antara negara-negara yang memiliki tujuan dan kultur yang sama. Institusi keamanan dan negara kuat tertentu yang ada di antara komunitas bisa berperan sebagai fasilitator bagi

¹⁰Unto Vesa, "Prospects of Security Communities: On the Relevance of Karl W. Deutsch's Contribution," *Peace Research* 31, no. 1 (1999): 18–25.

¹¹Alex J. Bellamy and Matt McDonald, "Securing International Society: Towards an English School Discourse of Security," *Australian Journal of Political Science* 39, no. 2 (2004): 307–30, doi:10.1080/1036114042000238537.

sosialisasi negara-negara anggota terhadap tujuan dan pola perilaku yang sama, sehingga "logika kepatutan" yang sama tentang perilaku apa yang dianjurkan dan tidak dianjurkan dapat diterapkan oleh negara-negara anggota.¹² Semakin tinggi keragaman yang ada di antara negara-negara anggota pada permulaan upaya pembentukan komunitas, semakin besar pula tingkat adaptasi yang harus dilakukan negara-negara tersebut.

Puzzle yang dihadirkan ASEAN adalah bagaimana sekelompok negara yang memprioritaskan ketahanan dan pembangunan nasionalnya masing-masing, dengan keragaman perilaku, kultur, bentuk pemerintahan, dan kepentingan regional, senantiasa menekankan tujuan regionalisme berupa pembentukan komunitas. Teori komunitas keamanan dari Adler dan Barnett sulit digunakan untuk menjelaskan puzzle ini karena teori ini mengasumsikan adanya kontruksi ancaman bersama yang konkrit di antara negara-negara anggota, dan keberadaan negara besar atau koalisi inti yang masing-masing berperan sebagai pemicu eksternal dan internal dari terbentuknya komunitas. Meskipun ketakutan akan perpecahan dan konflik akibat keterlibatan negara besar luar kawasan berpengaruh dalam pembentukan ASEAN, negara eksternal tidak sepenuhnya dilihat sebagai ancaman. Argumen yang akan diajukan pada artikel ini adalah bahwa aktor-aktor eksternal kawasan adalah salah satu pendorong konstruksi komunitas, selain dari tarikan internal negara-negara kawasan.

B. IDENTITAS APSC DAN PERAN NEGARA EKSTRA-REGIONAL

Keragaman identitas agama, sejarah, etnisitas dan budaya hingga saat ini menjadikan ASEAN sebagai komunitas dengan keragaman identitas tertinggi di dunia. Tetapi ASEAN terbentuk pada tahun 1967 karena fungsi dialog, diskusi dan musyawarah yang dihadirkan oleh lembaga itu kepada anggota-anggotanya dengan prinsip non-intervensi dan penghormatan kepada kedaulatan. Fungsi ini lah yang menyatukan ASEAN pada awalnya, dan ia diperlukan dalam konteks persaingan geopolitik bipolar yang - tanpa hubungan dialogis - dapat mengakibatkan perang di antara negara Asia Tenggara sebagai akibat dari perang *proxy*. Pada masa pasca Perang Dingin, prinsip "institusionalisme halus" masih diterapkan: negara-negara anggota tidak bergabung karena aturan dan sanksi tetapi karena mereka melihat adanya manfaat untuk bergabung.¹³

Dengan demikian, berbeda dengan apa yang dianjurkan teori komunitas keamanan, tidak ada negara besar di ASEAN yang mensosialisasikan negara-negara lain kepada standar kepatutan tertentu. *ASEAN Way*, meski disepakati oleh semua anggota dan membawa mereka bergabung, bukan identitas perekat ASEAN, tetapi fasilitator bagi fungsi dialog dalam menghadapi lingkungan strategis regional.

Bagian penting dari lingkungan strategis regional itu adalah kehadiran negara-negara besar yang bisa membantu ASEAN secara kelembagaan maupun bilateral, tetapi juga mencari pasar dan bersaing dengan negara besar lain dalam pengaruh geopolitik. Di satu sisi ASEAN perlu mengikat negara-negara besar dalam arsitektur keamanannya, ini penting untuk mencegah keterlibatan regional mereka berujung perpecahan kawasan antara negara-negara aliansi negara besar. Di sisi lain, negara-negara besar memerlukan kohesivitas ASEAN untuk melakukan interaksi berskala regional. Tuntutan dari luar kawasan untuk ASEAN tetap menjadi unit yang kohesif telah menuntut kontinuitas organisasi ini. Kebijakan dari Amerika Serikat untuk melakukan *re-engagement*, kebijakan Tiongkok untuk melakukan *Belt and Road Initiative*, kebutuhan Australia, Jepang, dan Uni Eropa untuk menyelenggarakan kerja sama yang komprehensif berskala regional menuntut keutuhan ASEAN dan - lebih dari itu - perumusan prinsip-prinsip yang menjadi identitas unik ASEAN.

¹²Mathew Davies, "An Agreement to Disagree : The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 33, no. 3 (2014): 107–29.

¹³Jürgen Rüländ, "Southeast Asian Regionalism and Global Governance: 'Multilateral Utility' or 'Hedging Utility'?", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 33, no. 1 (2011): 83–112, doi:10.1355/cs33-1d.

Selain itu, ASEAN juga merespon kontribusi keamanan negara-negara besar dengan membentuk forum-forum keamanan yang menempatkan dirinya pada sebagai *agenda setter*. Berada pada posisi *driving seat* memaksa ASEAN untuk bertindak sebagai satu kelompok utuh untuk memimpin dan mengarahkan keamanan regional.¹⁴ Dengan kata lain, karena harus berurusan dengan kekuatan-kekuatan eksternal, negara-negara anggota ASEAN - ketimbang memperdalam hubungan bilateral masing-masing - justru membangun forum-forum institusional yang memastikan ASEAN terjaga dan terus berintegrasi.

APSC lewat berbagai forumnya, termasuk *ASEAN Defense Ministerial Meeting*, *ASEAN Regional Forum* dan *East Asia Summit*, dan beberapa *Comprehensive Cooperation* telah secara aktif melibatkan negara-negara besar sebagai mitra dialog, tanpa kewenangan yang setingkat dengan anggota penuh; ini membawa manfaat *counter-distinction* bagi negara-negara anggota, memfasilitasi mereka untuk dengan lebih mudah melihat bahwa negara-negara ASEAN memiliki lebih banyak kesamaan nilai, gagasan dan preferensi ketimbang negara-negara luar kawasan. Proses pembedaan ini adalah instrumen konsolidasi identitas; sementara ASEAN memperkuat gagasan dan nilai internalnya, relasi ekstra-kawasan menjadi esensial bagi kekokohan internal kawasan.

Pendapat ini berbeda dengan banyak literatur komunitas ASEAN yang lebih banyak menekankan perhatian pada konstruksi nilai-nilai bersama, identitas dan tujuan bersama, dan rasa ke-kita-an; dengan kata lain pertimbangan ideasional internal kawasan. Pendapat seperti ini sejalan dengan teori komunitas keamanan. Tampaknya ada kecenderungan menerapkan gagasan komunitas keamanan yang Eropa-sentrik pada konteks Asia Tenggara. Gagasan *spill-over effect* dari Ernst Haas misalnya, yang menganjurkan peningkatan intensitas interaksi yang berkesinambungan untuk membentuk dan memperkuat komunitas, berasosiasi dengan konteks Eropa Barat (plus Amerika Utara dan Australia) yang memiliki banyak gagasan, identitas dan tujuan bersama sebagai hasil dari konflik dan kerjasama di antara mereka selama ratusan tahun.¹⁵ Dengan pemahaman pembentukan komunitas seperti ini kita bisa menjelaskan, misalnya, kehadiran *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) sebagai komunitas keamanan yang berbagi identitas demokrasi liberal sehingga mampu mempertahankan eksistensinya lewat ekspansi keanggotaan ke negara-negara demokrasi baru di Eropa Tengah dan Timur. Dalam konteks ASEAN, terlalu banyak perbedaan ideologi politik di antara negara-negara anggota sehingga sulit menjadikan identitas politik sebagai ideologi atau identitas politik lain sebagai identitas kolektif.

Selain identitas pembeda, identitas suatu komunitas juga ditentukan oleh batasan fungsi dan kepemilikan (*ownership*). Sebelumnya telah disebutkan bahwa suatu komunitas harus memiliki logika kepatutan, yaitu tentang apa yang bisa diharapkan dan tidak diharapkan dari perilaku anggota; dalam mengkonstruksikan komunitas anggota-anggotanya harus memiliki gagasan jelas tentang seperangkat batasan perilaku dan pendirian yang bisa diterapkan, seperangkat standar tentang siapa memiliki peran apa (batasan kepemilikan) dan tindakan apa yang harus direspon sebagai satu komunitas (batasan fungsi).

Batasan kepemilikan artinya hingga sedalam apa di masyarakat perasaan sebagai satu komunitas (*community-feeling*) harus ada. ASEAN telah sering disebut sebagai institusi yang elitis, dengan keputusan yang diambil dan berpengaruh hanya pada level pengambil keputusan itu sendiri. Gagasan tentang ASEAN yang *people-centered* dan *people-oriented* telah sering kita dengar dan secara termaktub pula dalam cetak biru APSC. Tetapi bagaimana penerapannya dalam komunitas keamanan? Apa bentuk rasa kepemilikan komunitas oleh anggota-anggota masyarakat berkenaan dengan fungsi keamanan? Pada

¹⁴Lee Jones, "Still in the Driver's Seat, but for How Long? ASEAN's Capacity for Leadership in East-Asian International Relations," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 3 (2010): 95-113.

¹⁵Robert O Keohane and Lisa L Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20, no. 1 (1995): 39-51.

isu-isu keamanan non-tradisional hal ini dapat lebih mudah kita pikirkan. Tetapi pada isu keamanan tradisional atau fungsi pertahanan, kepemilikan komunitas hingga ke level yang terbawah di masyarakat akan sulit dibayangkan. Apakah, misalnya ASEAN akan membangun pasukan koalisi dengan keanggotaan tentara-tentara reguler dari masing-masing negara? Ini akan melibatkan komitmen langsung warga masyarakat, tetapi karena ASEAN tidak (atau belum) akan menjadi suatu bentuk keamanan kolektif, maka keamanan dalam pemahaman tradisional tidak perlu bersifat *people-centered*.

Berkenaan dengan batasan kepemilikan ini lah, ASEAN bisa dikatakan “terbantu” oleh kehadiran negara-negara kuat yang membuatnya tidak perlu memastikan rasa kepemilikan hingga ke lapisan bawah masyarakat dan menyelamatkan mereka dari risiko ketidakamanan yang langsung. Jaringan *hub-and-spokes* yang diterapkan Amerika Serikat terhadap Singapura, Malaysia dan Filipina misalnya, membuat negara-negara ini dapat mengurangi beban negara untuk memastikan keamanannya. Dapat dibayangkan bila negara-negara ini harus berpikir dan berusaha sendiri untuk memastikan keamanannya, maka akan lebih sedikit pembangunan kesejahteraan manusia dilakukan dan negara akan cenderung lebih paranoid. Pada gilirannya ini akan menyulitkan realisasi stabilitas regional dan gagasan komunitas.

Batasan fungsional mengacu kepada peran-peran yang dimainkan oleh institusi, atau tindakan-tindakan apa yang harus direspon secara institusional. Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN harus menentukan fungsi-fungsi keamanan apa yang harus dipenuhi agar diakui sebagai komunitas baik secara internal maupun eksternal. Tumpang tindih dengan institusi lain harus dihindari dan diakui legitimasinya oleh lembaga lain, misalnya Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Berkenaan dengan batasan fungsional ini, ASEAN perlu berhati-hati untuk tidak melibatkan isu-isu yang berpotensi menimbulkan perpecahan anggota atau merusak persepsi tentang keutuhan ASEAN. Jalan yang ditempuh untuk merespon persengketaan antar negara anggota atau melibatkan negara anggota tidak direspon dengan komitmen dan sumber daya dari dalam komunitas, tetapi komitmen dan sumber daya aktor eksternal. Ini memungkinkan perdebatan yang memecah-belah keutuhan berkenaan dengan komitmen dan sumber daya dalam melakukan tindakan terhadap isu tertentu dapat dihindari. Dengan kata lain, sebenarnya ASEAN menggunakan lembaga yang paling sesuai untuk menentukan dan melaksanakan resolusi suatu isu, bukan melempar semua isu yang fragmentatif kepada aktor eksternal. ASEAN pun dapat belajar dan membangun koherensi internalnya sembari aktor eksternal terlibat dalam resolusi konflik. Lihat misalnya, ASEAN pernah diberi pujian internasional karena kemampuannya menekan Vietnam untuk mundur dari Kamboja, padahal yang terjadi sebenarnya adalah ASEAN berkoordinasi dengan Tiongkok untuk memberi tekanan lewat Dewan Keamanan PBB. Lewat proses ini ASEAN memindahkan isu fragmentatif keluar dari komunitas, dan belajar sebagai satu komunitas tentang pengonstruksian norma, nilai dan logika kepatutannya sendiri.

Isu-isu konflik yang memerlukan intervensi perdamaian masih belum menjadi “wilayah kompetensi” APSC, meskipun upaya-upaya untuk mewujudkan hal ini terus berlanjut, misalnya dengan pendirian *ASEAN Peacekeeping Centre*.¹⁶ Tetapi di masa yang akan datang ASEAN harus menentukan pilihan antara menjadikan *peacekeeping mission* sebagai salah satu agenda APSC. Selama ini bisa dikatakan ASEAN mendelegasikan isu *peacekeeping* kepada lembaga lain. Selain belum ada kesiapan piranti lunak (doktrin terpadu) dan piranti keras (pasukan terpadu) untuk kebutuhan *peacekeeping*, agenda *peacekeeping* dapat menjadi agenda yang memecah atau fragmentatif untuk ASEAN. Untuk intervensi perdamaian (*peace-enforcement*) di Timor Timur misalnya, ASEAN

¹⁶Jürgen Haacke, “The ASEAN Regional Forum: From Dialogue to Practical Security Cooperation?,” *Cambridge Review of International Affairs* 22, no. 3 (September 2009): 427–49, doi:10.1080/09557570903104057.

mempercepat pelaksanaan misi itu kepada *International Force for East Timor* yang digelar oleh PBB. Ini bukan momentum yang menandakan ASEAN gagal bertindak, tetapi ASEAN merespon isu ini dengan memfasilitasi dan membimbing operasi organisasi internasional di luar ASEAN.¹⁷ Hal yang serupa terjadi pada kasus Kamboja tahun 1990an dan persengketaan Pulau Sipadan dan Ligitan antara Indonesia dan Malaysia tahun 2002 yang diselesaikan oleh International Criminal Court.¹⁸ ASEAN secara kolektif memfasilitasi resolusi konflik oleh organisasi internasional dan aktor eksternal. Ini dapat dilihat sebagai strategi pendelegasian yang mengeluarkan suatu isu dari ranah kompetensi ASEAN untuk mencegah terjadinya perpecahan.

C. LAUT TIONGKOK SELATAN

Salah satu teater politik luar negeri dan geopolitik yang ditandai dengan keterlibatan negara-negara ekstra-regional adalah Laut Tiongkok Selatan. Ketimbang menafikan ASEAN atau sepenuhnya menggunakan ASEAN sebagai panggung politik luar negeri mereka, negara besar ekstra-kawasan yang terlibat di LTS senantiasa meminta ASEAN untuk menunjukkan peran yang nyata; tetapi di saat yang bersamaan, LTS juga merupakan isu yang membuat ASEAN bertanya-tanya tentang kohesivitas dirinya sebagai suatu komunitas. Pasca keputusan arbitrase dari International ICC pada tahun 2016 ditandai dengan ketiadaan upaya dari negara-negara ASEAN, termasuk Filipina dan Vietnam sebagai pihak-pihak pendaku yang mengajukan tuntutan terhadap Tiongkok di ICC, untuk memaksa Tiongkok menaati keputusan ICC tersebut.¹⁹ Apakah ASEAN menganggap diri mereka tak berdaya tawar di hadapan Tiongkok? Karena bila memang demikian, ASEAN tentu tak akan menempatkan persoalan LTS dan formulasi *Code of Conduct* dalam pernyataan-pernyataan mereka.

Kohesivitas di antara negara-negara ASEAN bergantung pada negara-negara besar di luar kawasan, sehingga kohesivitas itu dapat dikatakan rapuh karena keseimbangan kapabilitas di antara negara besar ekstra-kawasan cenderung berubah. Ini bukan berarti kohesivitas itu muskil dijaga, dan ada preseden sejarah yang menunjukkan kohesivitas ASEAN. Tetapi dalam isu LTS, negara-negara ASEAN terhalangi untuk bisa menggagalkan kohesivitas dalam berinteraksi dengan negara-negara besar. Hal ini terjadi karena negara-negara besar maupun negara-negara ASEAN memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Negara-negara besar pun berusaha untuk memaksakan agendanya, yaitu Amerika Serikat dengan agenda kebebasan navigasi dan Tiongkok dengan agenda kehadiran permanen di kawasan LTS.

ASEAN juga tidak bisa sepenuhnya mengandalkan pihak ekstra-regional untuk menangani isu LTS. Negara-negara anggota, terutama Filipina telah berusaha membuat isu LTS ditangani di PBB, yaitu dengan menghimbau supaya keputusan-keputusan dibuat berdasarkan UNCLOS II. Ini akan membuat forum-forum ASEAN tak lagi berkompetensi menangani isu LTS, dengan kata lain menghilangkannya sebagai faktor pemecah kohesivitas negara-negara anggota. Tetapi mekanisme ini belum berhasil memisahkan isu LTS dari ASEAN, masih besar harapan negara-negara anggota, khususnya Indonesia masih mengharapkan ASEAN memiliki peran sentral dalam manajemen isu LTS. Bagaimanapun, ASEAN membutuhkan suara tunggal dalam isu LTS dan konsisten menjalaninya. Pada saat tulisan ini dibuat, posisi Tiongkok adalah mencegah internasionalisasi dari isu LTS, sehingga sulit bagi PBB untuk menangani isu ini.

Intensi ASEAN memainkan peran sentral dalam manajemen isu LTS terlihat pada

¹⁷Michael R J Vatikiotis, "Resolving Internal Conflicts in Southeast Asia : Domestic Challenges and Regional Perspectives," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 28, no. 1 (2006): 27–47, doi:10.1355/cs28-1b.

¹⁸Arif Havas Oegroseno, "ASEAN as the Most Feasible Forum to Address the South China Sea Challenges," *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 107, no. 3 April (2013): 290–93.

¹⁹Mincai Yu, "The South China Sea Dispute and the Philippines Arbitration Tribunal: China's Policy Options," *Australian Journal of International Affairs* 70, no. 3 (2017): 215–34, doi:10.1080/10357718.2015.1135869.

konsistensi mereka melanjutkan upaya finalisasi *Code of Conduct* (CoC). Pada pertemuan yang dilakukan tahun 2012, para pemimpin ASEAN berulang kali menyatakan bahwa isu LTS tidak akan diinternasionalisasi dan akan dihadapi bersama oleh ASEAN dan China. Tetapi yang juga penting dicatat adalah bahwa CoC adalah langkah diplomatik dengan biaya politik yang rendah yang dapat diupayakan negara-negara ASEAN dan Tiongkok tahun 2002, bukan seperangkat aturan spesifik yang mengikat. Di lain pihak, CoC menandai kemungkinan internasionalisasi isu LTS, karena dokumen itu setidaknya menyebut pentingnya UNCLOS pada tiga bagiannya, tetapi tidak menyebut satu pun forum ASEAN sebagai wadah institusional bagi dialog antar pihak dalam isu ini.

Kecenderungan yang terjadi di antara negara-negara ASEAN saat ini adalah munculnya kesadaran Tiongkok sebagai negara tetangga yang abadi, suka atau tidak suka harus dihadapi, sementara AS adalah negara besar dengan komitmen yang sulit dipastikan. Suara tunggal yang harus dipastikan adalah tidak mengeksklusikan salah satu negara besar, tetapi mencegah pendudukan strategis lewat pemaksaan agenda dari salah satu pihak. Di satu sisi, memastikan jalannya pembicaraan perumusan *Code of Conduct* dengan Tiongkok perlu memastikan kehadiran prinsip-prinsip UNCLOS dari PBB, sehingga ASEAN dapat menyeimbangkan dirinya dengan Tiongkok yang menginginkan penyelesaian bilateral. Di sisi lain, ASEAN perlu melakukan *self-restrain* dan tidak mengikuti desakan pihak lain, termasuk Amerika Serikat, untuk secara agresif dan independen menyelesaikan konflik LTS lewat forum-forum multilateral ASEAN. Hal ini justru mengakibatkan perpecahan di tubuh ASEAN. Kecenderungan Tiongkok untuk mulai mengakui peran ASEAN lewat formulasi CoC harus dimanfaatkan untuk secara produktif melakukan manajemen konflik di LTS.

D. PENUTUP

Makalah ini menyimpulkan bahwa negara-negara besar luar kawasan memberikan kemanfaatan regionalisme kepada ASEAN lewat interaksinya dengan negara-negara tersebut. Dalam melakukan manajemen relasinya dengan negara-negara besar, negara-negara ASEAN menerapkan sejumlah instrumen kebijakan yang secara keseluruhan memperkuat identitas kolektif mereka dan memastikan negara-negara anggota dapat memandu negara-negara besar ekstra-kawasan terlibat dalam isu-isu kawasan dengan cara-cara yang positif bagi keamanan negara-negara kawasan. Dengan memberikan forum dan stabilitas kepada negara-negara besar, ASEAN ikut memfasilitasi keamanan mereka; sebaliknya negara-negara besar berperan dalam memfasilitasi negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk komunitas dan menggunakan sumber daya yang ada untuk memastikan keamanan dan membangun identitasnya.

Setidaknya ada tiga tantangan besar yang muncul dari proses konstruksi identitas komunitas seperti ini. Pertama, ada ketidaktuntasan dalam perumusan logika kepatutan dari APSC. Cetak biru APSC memperlihatkan fungsi yang sangat luas, mulai dari pembinaan budaya toleransi dan anti-korupsi, pemenuhan HAM, penegakan hukum kejahatan-kejahatan transnasional, *emerging issues*, Laut Tiongkok Selatan hingga non-proliferasi nuklir. Ini dapat kita lihat sebagai pembentukan fondasi diskursus keamanan, sehingga terlihat cakupan isu yang luas. Tetapi ke depan APSC harus memprioritas satu isu spesifik yang menjadi "flagship" bagi APSC. Saat ini keamanan non-tradisional adalah salah satu isu flagship yang cukup berjasa membuka dialog *confidence building measure* dengan negara-negara besar. Sayangnya, terdapat intensi berbeda antara negara-negara ASEAN dengan negara-negara besar dalam menghadapi isu ini, sehingga isu keamanan non-tradisional belum bisa membentuk arsitektur keamanan.

Tantangan kedua adalah merumuskan kepentingan dalam suatu suara yang tunggal untuk isu-isu strategis di tengah perubahan perimbangan kapabilitas negara-negara ekstra-

kawasan lalu memertahankannya secara konsisten. Negara-negara ASEAN yang tergolong "small and medium powers" menghadapi suatu tantangan menjaga keseimbangan antara otonomi mereka dari negara-negara besar ekstra-regional dan keamanan dan kontinuitas pembangunan yang sebagian dibantu oleh oleh negara-negara besar tersebut.

Akhirnya, tantangan ketiga berasal dari prinsip-prinsip yang saat ini termaktub di dalam cetak biru APSC, yaitu demokrasi, *good governance*, pemenuhan HAM, penegakan hukum. Penerapan prinsip-prinsip ini berarti negara-negara anggota ASEAN harus melonggarkan interpretasi mereka terhadap prinsip-prinsip *ASEAN Way*, yaitu non-intervensi, penghormatan terhadap kedaulatan nasional dan kerjasama tanpa ikut campur dalam persoalan yang menjadi yurisdiksi negara lain.²⁰

²⁰Mie Oba, "ASEAN and the Creation of a Regional Community," *Asia-Pacific Review* 21, no. 1 (2014): 63–78, doi:10.1080/13439006.2014.925200.