

TANTANGAN ASEAN POLITICAL – SECURITY COMMUNITY DALAM MEWUJUDKAN KAWASAN YANG AMAN, DAMAI DAN STABIL DI WILAYAH PERBATASAN DAN PULAU – PULAU TERLUAR

Julyeta P. A. Runtuwene

ABSTRAK

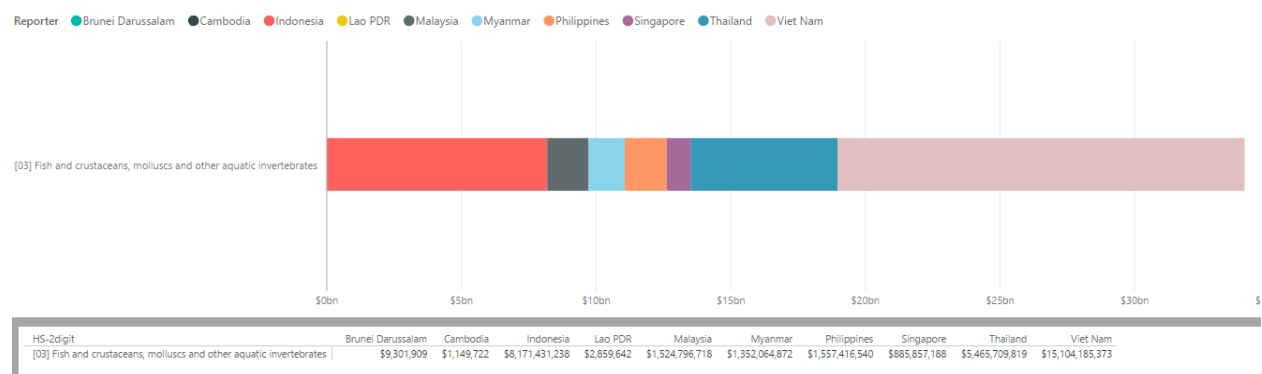
Kawasan ASEAN merupakan kawasan yang dihuni oleh beberapa Negara yang perbatasannya merupakan pulau – pulau kecil. ASEAN Political – Security Community (APSC) memiliki tantangan berat khususnya dalam cita – citanya menciptakan lingkungan ASEAN sebagai kawasan yang aman, damai, dan stabil, khususnya bagi negara kepulauan. Fakta bahwa negara – negara tersebut memiliki banyak sengketa perbatasan antar negara, konflik historis, dan ketegangan sosial politik, mengakibatkan daerah perbatasan dengan pulau – pulau terluarnya menjadi rawan potensi konflik politik dan keamanan. Hal ini belum ditambah dengan isu terorisme yang merambah kawasan Asia Tenggara khususnya lewat kelompok – kelompok pemberontak yang bersarang di beberapa pulau terluar kawasan ASEAN, serta pemahaman tentang kedaulatan negara yang masih dipahami secara tradisional oleh beberapa negara ASEAN. Oleh karena itu, paper ini akan membahas persoalan sejauh mana APSC mampu mengatasi persoalan keamanan pulau – pulau terluar. Persoalan ini akan dibahas secara terperinci dengan memaparkan potensi pulau – pulau terluar di kawasan ASEAN saat ini, kemudian menganalisis bagaimana kebijakan APSC mampu menembus batas – batas kedaulatan dan mengatasi persoalan keamanan tersebut. Dengan meninjau berbagai literatur dan jurnal, laporan – laporan berbagai lembaga baik internasional, regional, maupun domestik, yang membahas tentang politik dan keamanan ASEAN, disimpulkan bahwa pulau – pulau terluar di kawasan ASEAN merupakan daerah yang rawan konflik baik domestik maupun antar negara yang masih memiliki pandangan tradisional tentang kedaulatan negara sehingga mengakibatkan kebijakan APSC memerlukan kajian yang lebih mendalam lagi khususnya tentang penetrasi negara lain dalam urusan keamanan suatu negara. Negara – negara ASEAN perlu untuk mengubah pola pikir dan cara pandang tentang konsep kedaulatan negara apabila ingin mencapai sebuah komunitas politik dan keamanan yang benar – benar mencakup keseluruhan elemen yang ditetapkan dalam *blueprint* tentang APSC.

Kata Kunci : ASEAN, Politik dan Keamanan, Pulau Terluar, Kedaulatan Negara

A. ASEAN, Kawasan Maritim, dan Pulau – Pulau Terluar

ASEAN memiliki wilayah daratan seluas 4.46 km² atau setara dengan 3% total luas daratan di Bumi, dengan luas wilayah laut sekitar tiga kali lipat dari luas wilayah daratan. Kawasan ASEAN merupakan kawasan yang dihuni oleh negara – negara yang hampir seluruhnya berbatasan dengan laut dan memiliki pulau – pulau kecil sebagai wilayah teritorialnya. Indonesia, Filipina, dan Malaysia merupakan negara anggota yang memiliki wilayah laut dan kepulauan yang terbesar di antara negara anggota ASEAN, sehingga berbagai persoalan yang terkait dengan masalah laut dan kepulauan muncul dengan melibatkan negara – negara tersebut.

Potensi kekayaan yang didapatkan oleh negara – negara kepulauan ini pun sangat besar. Hingga 30 Agustus 2016, total nilai ekspor negara anggota ASEAN untuk produk laut berjumlah US\$ 34,061,461,748.



Gambar 1. ASEAN Trade In Goods : Fish and Crustaceans, Molluscs, and Other Aquatic Invertebrates

Sumber : ASEAN Trade In Goods (IMTS) Dashboard, <http://www.aseanstats.org>

Selain kekayaan laut, kawasan ASEAN juga memiliki potensi besar terkait model wilayahnya yang berupa kepulauan dengan banyaknya pulau kecil yang berada di wilayah tersebut, baik yang dapat dieksploitasi di dalam maupun di sekitar pulau. Potensi pariwisata dan kekayaan tambang bawah laut merupakan komoditi yang memberikan pendapatan besar bagi negara anggota ASEAN seperti Pulau Komodo di Indonesia, Pulau Sipadan dan Ligitan di Malaysia, pulau – pulau kecil di Mindanao Filipina, Pulau Koh Phi Phi Le di Phuket Thailand, dan lain – lain.

Namun di sisi lain, dengan potensi kekayaan lautnya yang besar ASEAN juga selalu memiliki potensi persoalan terkait masalah laut dan klaim wilayah yang tidak berhenti bermunculan sehingga mengganggu stabilitas politik dan keamanan wilayahnya baik dari sisi

internal maupun eksternal ASEAN, misalnya ketegangan antar berbagai negara di Laut Tiongkok Selatan. Selain itu, konflik maritim yang terjadi juga tidak hanya terkait dengan klaim wilayah, namun juga persoalan internasional seperti terorisme, *human trafficking*, perdagangan obat – obatan, pembajakan kapal laut, dan penyelundupan ilegal.

Salah satu persoalan yang paling mendasar dan krusial yang dapat memicu konflik antar negara adalah masalah perbatasan dan pulau – pulau terluar. Beberapa konflik perbatasan khususnya yang melibatkan daerah kepulauan dari negara anggota ASEAN diantaranya :

1. Konflik antara Malaysia dan Singapura tentang pemilikan Pulau Batu Putih (Pedra Branca) di Selat Johor;
2. Sengketa antara Tiongkok dan Vietnam tentang pemilikan wilayah perairan di sekitar Kepulauan Paracel;
3. Konflik intensitas rendah (Low intensity) antara Cina dengan Filipina, Vietnam dan Taiwan mengenai status pemilikan wilayah perairan Kepulauan Spratly;
4. Pulau Miangas di Kabupaten Talaud, Sulawesi Utara, Indonesia yang rawan sengketa baik dari segi geografis maupun historis.

ASEAN juga memiliki daftar konflik yang berkaitan dengan kejahatan internasional seperti pembajakan kapal laut oleh kelompok Abu Sayyaf di daerah Kepulauan Sulu, Mindanao, Filipina, *human trafficking* ke Eropa yang terjadi di Thailand dengan menggunakan jalur laut, penyelundupan narkoba dari Taiwan menuju Indonesia melalui Selat Malaka, dan lain sebagainya, serta konflik terorisme jatuhnya kota Marawi di Kepulauan Mindanao Filipina di tangan ISIS. Dengan adanya faktor non politik seperti kejahatan internasional, terorisme, dan gerakan separatis bersenjata, maka situasi politik dan keamanan kawasan ASEAN sudah seharusnya mendapatkan perhatian yang lebih serius dalam perumusan integrasi kawasan ini.

B. Tantangan ASEAN Political – Security Community (APSC)

ASEAN pada dasarnya adalah sebuah organisasi yang berupaya untuk menjadi wadah saling membantu antar negara anggotanya, dan APSC adalah salah satu dari sekian banyak cara negara anggota ASEAN untuk mewujudkan hal tersebut. Pembentukan APSC ditujukan untuk mempercepat kerja sama politik dan keamanan di ASEAN dalam mewujudkan

perdamaian di kawasan regional dan global.¹APSC bersifat terbuka, berdasarkan pada pendekatan keamanan yang komprehensif dan tidak ditujukan untuk membentuk suatu pakta pertahanan/aliansi militer ataupun kebijakan luar negeri bersama. Namun pelaksanaan dari kebijakan ini tidaklah mudah karena berbagai tantangan telah menunggu di depan.

Tantangan yang paling mendasar adalah kurangnya pengetahuan dari individu masyarakat di ASEAN tentang APSC. Dalam penelitiannya di tahun 2014, Ta Wei Chu dari University of Leeds menemukan bahwa sebagian besar masyarakat di kawasan ASEAN belum mengetahui bahwa pada tahun 2015 akan terbentuk ASEAN Community dimana APSC adalah salah satu pilarnya yang bertujuan menciptakan situasi dan kondisi yang mereka inginkan tersebut.² Hal ini menggambarkan bahwa ASEAN masih belum mampu memberikan sosialisasi dan edukasi yang mendalam kepada masyarakat tentang keberadaan APSC. Ada indikasi bahwa fokus sosialisasi dan edukasi masih berada pada tataran pimpinan pemerintahan negara anggota saja dan belum menyentuh pada tataran yang lebih ke bawah.

Kekhawatiran campur tangan pihak dari luar terhadap pembentukan APSC juga merupakan salah satu tantangan yang harus dihadapi ASEAN. Salah satu penyebabnya adalah adanya *ASEAN-China Free Trade Area* yang telah diterapkan sejak 2010 yang lalu. Dengan adanya kerja sama yang hanya dilakukan dengan satu entitas negara saja, negara – negara anggota secara organisatif harus tunduk pada kerja sama tersebut, meskipun struktur negaranya belum memadai untuk mewujudkannya. Hal ini menimbulkan kecurigaan bahwa negara yang bekerjasama tersebut juga akan memiliki kepentingan terselubung untuk ikut campur di kebijakan – kebijakan ASEAN selanjutnya yang mengakibatkan negara anggota harus tunduk dengan kepentingan tersebut, termasuk APSC ini.

Negara anggota sering menerapkan prinsip non-intervensi yang memang diakui dalam berbagai dokumen ASEAN sebagai “tameng” dalam menghadapi persoalan di atas, termasuk dalam menjalankan kedaulatannya untuk mengelola berbagai kekayaan maritim dan mengatasi konflik internal wilayahnya. Konsep yang melahirkan kedaulatan negara ini mendefinisikan bahwa tidak boleh ada entitas tertentu yang menerapkan kedaulatannya di wilayah milik entitas yang lain. Hal ini berarti bahwa di dalam wilayah sebuah entitas politik, negara adalah kekuasaan yang paling utama, dan tidak boleh ada kekuasaan yang berasal dari luar wilayah tersebut boleh mengintervensi, baik secara militer, maupun politik internal negara tersebut.

¹ Kementerian Luar Negeri Indonesia, 2015, *Masyarakat Politik – Keamanan ASEAN*, lihat di <http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/MasyarakatPolitikKeamananASEAN.aspx>

² Ta-Wei Chu, 2014, *Perspectives on the Emerging ASEAN Political-Security Community: Motivations, Barriers, and Strategies*, Submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, School of Languages, Cultures, and Societies Department of East Asian Studies, The University of Leeds, lihat di <http://etheses.whiterose.ac.uk/8774/1/Ta-Wei%20Chu.pdf>, diakses pada 20 Mei 2017.

Sehingga non-intervensi berarti bahwa sebuah pemerintahan dapat memberikan pengaruh kepada pemerintahan yang lain hanya dengan komunikasi diplomatik.³ Dengan kata lain, non-intervensi berarti negara tidak boleh saling mengganggu urusannya masing – masing.⁴

Dalam berbagai dokumen ASEAN, prinsip non-intervensi dimuat secara “sakral” baik dalam berbagai dokumen. Namun pada prakteknya prinsip non-intervensi ini pada akhirnya tidak benar – benar absolut.⁵ Intervensi negara anggota ASEAN dalam urusan internal anggota lainnya terlihat dalam beberapa kasus, seperti pada waktu para pemimpin ASEAN mengeluarkan pernyataan bersama kepada Presiden Abdurrahman Wahid terkait penyelesaian situasi di Aceh,⁶ tindakan mediasi dari para pemimpin ASEAN dalam konflik negara yang bertetangga, bantuan keamanan yang diberikan langsung oleh negara anggota ASEAN kepada negara tetangganya, ikut campurnya ASEAN ke dalam urusan internal negara anggota lain ketika berhubungan dengan masalah kemanusiaan,⁷ dan ketika masalah internal negara lain mengganggu kenyamanan negaranya maka negara ASEAN akan mengeluarkan protes keras seperti misalnya persoalan asap dari Indonesia yang mengganggu Malaysia.

Dengan melihat kasus – kasus tersebut di atas, maka ASEAN sebenarnya menginterpretasikan prinsip non-intervensi secara fleksibel, sehingga lambat laun terjadi pergeseran makna dari gagasan kedaulatan yang absolut. Namun tidak dapat dipungkiri, hingga kini beberapa negara anggota ASEAN masih menerapkan teori kedaulatan negara secara tradisional dengan mengedepankan prinsip non-intervensi absolut tersebut.

C. Redefinisi Kedaulatan Negara

Salah satu pergeseran makna dari gagasan kedaulatan yang absolut dapat ditemukan dalam kemunculan konsep *responsibility to protect*. Pemerintahan sebuah negara yang mengadopsi konsep kedaulatan secara penuh harus memiliki batasan – batasan dalam kaitannya dengan konsep kemanusiaan dan kapasitas bertindak secara efektif untuk melindungi

³ John Funston, “*ASEAN and the Principle of Non-intervention: Practice and Prospect*”, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

⁴ John Stuart Mill, “*A few words on Non-intervention*”, Dissertations and Discussions, London, 1867, reprinted in *New England Review*, Vol 27, Issue 3, Middlebury, 2006.

⁵ Rodolfo Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, p. 9.

⁶ “Chairman’s Press Statement on ASEAN 3rd Informal Summit”, Manila, Philippines, 28th November 1999.

⁷ Misalnya pernyataan ASEAN melalui KTT Ke-11 di Kuala Lumpur kepada Myanmar untuk melepaskan tahanan politik mereka. Lihat ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 11th ASEAN Summit: One Vision, One Identity, One Community”, Kuala Lumpur, 12th December 2005. Juga pernyataan ASEAN yang mendesak Junta Militer untuk tetap bekerjasama dengan PBB serta berdialog dengan Aung San Suu Kyi. Lihat ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 13th ASEAN Summit: One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia”, Singapore, 20th November 2007

warganya dari ancaman terhadap keamanan mereka baik dari luar maupun dari dalam negerinya.⁸ Konsep ini awalnya pernah diberikan oleh Francis Deng tentang tanggung jawab dalam kaitannya dengan kedaulatan, yaitu apabila negara dalam menentukan kebijakan – kebijakan internalnya tidak mampu menyesuaikan dengan standar internasional yang diakui, negara lain bukan hanya sekedar memiliki hak, tapi juga memiliki tanggung jawab untuk melakukan intervensi.⁹

Konsep *Responsibility to Protect* ini kemudian diformulasikan kembali dengan lebih komprehensif oleh *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* sebagai respon atas *Millenium Report* dari *UN Secretary General*, meskipun dalam formulasinya komite ini masih meragukan apakah tindakan militer terhadap suatu negara dengan maksud melindungi penduduk negara itu dari ancaman bahaya yang tidak dapat diindungi oleh kebijakan negaranya adalah sebuah tindakan yang tepat.¹⁰ Formulasi yang ditawarkan adalah otoritas negara memiliki fungsi tanggung jawab melindungi keamanan dan kehidupan dari penduduknya serta meningkatkan kesejahteraan mereka, otoritas politik nasional bertanggung jawab kepada penduduknya secara internal dan kepada masyarakat internasional melalui PBB, dan yang dipertanggungjawabkan adalah tugas maupun kelalaiannya.¹¹ Dalam pendekatannya dengan konsep kedaulatan, komisi ini mendukung adanya intervensi untuk keperluan perlindungan kemanusiaan ketika ditemukan tindakan yang melukai penduduk, dan negara tempat penduduk tersebut tidak mampu ataupun tidak memiliki kehendak (*unable and unwilling*) untuk mengakhiri krisis tersebut, atau bahkan justru sebagai pelakunya.¹²

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, konsep *Responsibility To Protect* akan kembali memunculkan berbagai pertanyaan besar yang menjadi diskursus yang tidak pernah selesai, yaitu mengenai ukuran keadaan untuk melakukan intervensi, siapa yang bisa melakukan intervensi, dan seperti apa justifikasi terhadap intervensi tersebut. Karena konsep *Responsibility to Protect* ini sangat dekat dengan penegakan hak asasi manusia, maka beberapa cara dapat dilakukan untuk mencari jawaban atas permasalahan ini, yaitu :

⁸ David Chandler, 2009, *Unravelling The Paradox of the "Responsibility of Protect"*, Irish Studies in International Affairs Vol. 20 27 – 39.

⁹ Francis Deng, et.al., 1996, *Sovereignty as Responsibility : Conflict Management in Africa*, dalam Amitai Etzioni, 2005, *Sovereignty as Responsibility*, Foreign Policy Research Institute, Elsevier Limited, lihat di <http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/A347a-SoverigntyasResponsibility-orbis.pdf>, diakses pada 20 Mei 2017.

¹⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: the responsibility to protect*, Ottawa, hlm. Vii, lihat di <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, diakses pada 20 Mei 2017.

¹¹ *Ibid*, hlm. 13.

¹² *Ibid*, hlm. 16.

1. Menentukan terlebih dahulu legitimasi dari kedaulatan sebuah negara. Sebuah negara dapat saja dikatakan memiliki kedaulatan apabila *internally legitimate*, yaitu apabila mampu menunjukkan bukti bahwa entitas itu mewakili warga negaranya dan secara umum mengakui hak asasi manusia.¹³
2. Menentukan legitimasi dari kemampuan proteksi negara terhadap rakyatnya, baik secara vertikal maupun horizontal. Maksudnya, negara dapat dikatakan *legitimate* apabila mampu melindungi rakyatnya bukan sekedar disepakati oleh rakyatnya (hubungan vertikal), tapi juga disepakati oleh masyarakat internasional (hubungan horizontal).¹⁴
3. Menentukan pihak – pihak mana yang layak untuk melakukan intervensi, misalnya pihak tersebut harus pantas dan pemerintahannya harus *legitimate*.¹⁵
4. Menentukan kapan sebuah intervensi dapat dibenarkan dan dilakukan. Beberapa kasus yang mengemuka sampai saat ini masih belum mampu memberikan petunjuk secara tepat bagaimana kondisi yang tepat untuk dilakukan adanya intervensi sehingga masih meninggalkan perdebatan.¹⁶

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Harus diakui bahwa APSC adalah sebuah kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh negara anggota ASEAN yang memiliki berbagai konflik baik internal maupun eksternal mengenai perbatasan khususnya yang terkait dengan pulau – pulau terluar di wilayah yang berbentuk kepulauan. Namun, tantangan penerapannya cukup jelas, yaitu pertama, sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat ASEAN khususnya tataran ke bawah. Kedua, kekhawatiran beberapa pihak tentang adanya campur tangan pihak luar ASEAN dalam pembentukan APSC

¹³ Fernando Teson, 1998, *A Philosophy of International Law*, Oxford : Westview Press, hlm. 57. Beberapa perbandingan juga dapat dipakai misalnya dalam Anthony Carty, 2007, *Philosophy of International Law*, Edinburgh : Edinburgh University Press, hlm. 21., yaitu dengan mempertimbangkan kondisi politik, ekonomi, dan militer dari sebuah negara..

¹⁴ David A. Lake, 2003, *The New Sovereignty in International Relations*, *International Studies Review* 5 303 – 323, hlm. 316.

¹⁵ Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth, 2010, *Foundations of Comparative Politics : Democracies of the Modern World*, Cambridge : Cambridge University Press., hlm. 22. Newton dan Van Deth menganggap bahwa sebuah pemerintahan dikatakan *legitimate* apabila kondisi yang diberikan mereka sesuai dengan norma dan nilai dari masyarakat yang diperintahnya, yang dapat dianggap sebagai sebuah monopoli atas penggunaan segala sumber daya yang ada bagi kepentingan masyarakatnya.

¹⁶ Robert Kolb dan Richard Hyde, 2008, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*, Oxford-Portland Oregon : Hart Publishing. Lihat juga Knut Dormann, 2004, *Elements of War Crimes Under The Rome Statute of International Criminal Court*, Cambridge : Cambridge University Press., juga William A. Schabas, 2001, *Enforcing International Humanitarian Law : Catching the Accomplices*, *IRRC* June 2001 Vol. 83 No. 842., ICRC, 2007, *International Humanitarian Law And The Challenges Of Contemporary Armed Conflicts*, *International Review of the Red Cross* Volume 89 Number 867 September 2007., dan masih banyak lagi.

ini. Ketiga, masih diterapkannya prinsip non-intervensi secara tradisional absolut dalam menangani permasalahan internal negara anggota.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka ASEAN perlu melakukan langkah – langkah konkrit dan berkesinambungan dengan melibatkan pimpinan tertinggi dari negara anggota dalam bentuk pertemuan baik bilateral maupun multilateral dengan pembahasan yang spesifik khususnya mengenai redefinisi prinsip non-intervensi dan kedaulatan negara, dan salah satu konsep yang perlu dikemukakan adalah konsep *Responsibility To Protect*. Apabila pertemuan tersebut dapat terlaksana dan menghasilkan poin – poin yang sejalan dengan konsep redefinisi kedaulatan negara, maka ASEAN sebagai organisasi harus segera mengeluarkan panduan dalam bertindak terkait dengan campur tangan negara lain ke dalam urusan pemerintahan sebuah negara, sehingga pelaksanaan APSC dapat berjalan dengan baik.