

Policy Brief

EDISI 2

HADIRNYA RIVALITAS KEKUATAN BESAR: MASIH RELEVANKAH ASEAN?

Penulis:

Yulida N. Santoso
Tunggul Wicaksono

Penyunting:

Randy W. Nandyatama

Tata Letak:

Munawar W. Sugiyarto

Sumber gambar sampul:
<https://asean.org/joint-press-statement-the-meeting-of-the-asean-foreign-ministers-and-the-foreign-minister-of-japanpattaya-17-june-1978/>

Dalam merespons krisis global dan perkembangan politik-keamanan di wilayahnya, pemerintah Indonesia perlu melihat dua rekomendasi kebijakan berikut ini. Pertama, ASEAN perlu lebih berani dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis yang memiliki keberpihakan yang jelas. Keberpihakan yang jelas dapat merujuk pada prioritas strategis bersama, hukum internasional, mekanisme, atau permasalahan fundamental bagi ASEAN. Sebagai konsekuensi dari hal ini, ASEAN harus menghadapi dan menanggapi isu-isu yang sensitif seperti berkembangnya mini-lateralisme AUKUS (pakta keamanan trilateral antara Australia, Britania Raya, dan Amerika Serikat) dan QUAD (Quadrilateral Security Dialog, forum keamanan strategis antara Australia, India, Jepang, dan Amerika Serikat). Kedua, mengingat posisi kawasan ASEAN yang strategis, ASEAN perlu menguatkan pendekatan *trust-building* dalam hubungan-hubungan diplomatiknya. Ini membutuhkan semua pihak untuk membangun kedekatan dengan sesama negara ASEAN, mitra dialog, tidak terkecuali Cina dan Amerika Serikat. Para pemimpin perlu menciptakan kondisi di mana kepercayaan dapat tumbuh sehingga dialog yang berjalan dapat bertransformasi menjadi kebijakan yang responsif dan tepat guna. Kedua rekomendasi ini bertujuan merespons kesulitan ASEAN untuk menunjukkan legitimasinya.

Ada persoalan mendasar yang belum mendapatkan tanggapan dari pemimpin ASEAN, yaitu peran pemimpin ASEAN dalam merespons krisis global. Krisis global yang mendesak antara lain krisis perubahan iklim, biaya hidup yang semakin tinggi, potensi inflasi, dan perkembangan teknologi yang semakin cepat (Global Risks Report, 2023).

Dalam kondisi krisis, diperlukan adanya sosok pemimpin. Namun, ASEAN masih belum mendapatkan sematan titel tersebut. Salah satu penyebabnya adalah ketidakmampuan ASEAN untuk merespons persoalan-persoalan yang terjadi di wilayahnya sendiri. Beberapa contohnya pelanggaran HAM (hak asasi manusia) di Myanmar, negosiasi Laut Cina Selatan, kebangkitan dari pandemi, dan kebakaran hutan. Ketidakmampuan ini diakibatkan oleh polarisasi antara Amerika Serikat dan Cina yang menempatkan ASEAN dalam posisi yang terhimpit dan sulit untuk bisa mengambil kebijakan yang tepat guna.

Adapun dampak dari persaingan yang berakibat pada polarisasi ekonomi politik internasional. Komitmen pada isu-isu kontemporer kurang mendapatkan perhatian misalnya mitigasi perang dagang, penurunan kondisi lingkungan yang berdampak pada semua individu di wilayah ASEAN, dan perkembangan hak asasi manusia (HAM). Kecenderungan untuk menaruh perhatian secara tidak proporsional pada isu-isu di bawah pilar politik-keamanan dan ekonomi diafirmasi oleh tema keketuaan Indonesia tahun 2023 ini yang berbunyi "ASEAN Matters: Epicentrum of Growth". Kini saatnya ASEAN menunjukkan kemampuannya untuk merespons krisis yang lebih mendesak.



Dampak lain selain itu menyangkut perhatian komunitas internasional. Sebagai momentum politik yang penting, keluaran yang dihasilkan pada tiap-tiap KTT selalu dinantikan. Hal ini dikarenakan, keluaran KTT adalah respons terhadap persoalan-persoalan yang berkembang di kawasannya. Oleh karenanya, semakin rendah agensi ASEAN, semakin besar tuntutan yang diarahkan pada ASEAN dan semakin besar pula pengawasan (*scrutiny*) yang diberikan. Di titik ini kita perlu melihat momentum keketuaan Indonesia di ASEAN sebagai usaha untuk menegaskan kembali sifat kepemimpinannya.

Sebagai *natural leader* ASEAN, Indonesia memiliki kekhawatiran yang besar. Apakah sentralitas ASEAN mampu dipertahankan di tengah pusaran rivalitas negara besar? Tema keketuaan Indonesia dapat dilihat sebagai usaha untuk menanggapi keresahan tersebut. Tema ini mengilustrasikan keinginan untuk menjadikan ASEAN sebagai beberapa hal berikut (ASEAN Indonesia 2023, 2023). *Pertama, jangkar kestabilan bagi dunia di tengah kompleksitas perkembangan global.* Sebagai jangkar, ASEAN menjadi referensi negara dan kawasan lain, sumber harapan kepemimpinan, dan memberikan jalan keluar. Dalam kenyataannya, ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP) masih belum menjadi panduan strategis bagi negara anggotanya sendiri dalam menavigasi rivalitas kepentingan negara-negara besar di Indo-Pasifik.



Kedua, tempat yang aman dan terhindar dari proksi kekuatan-kekuatan besar. Tetapi dalam banyak situasi, ketidakmampuan ASEAN untuk melangkah masih didasari oleh dilema pertarungan antara Washington dan Beijing. Di satu sisi, ASEAN seyogianya bisa menghasilkan keputusan yang berorientasi pada kepentingan bersama. Di sisi lain, keputusan yang diambil harus strategis. Indonesia perlu memimpin lebih banyak keputusan-keputusan yang berani.

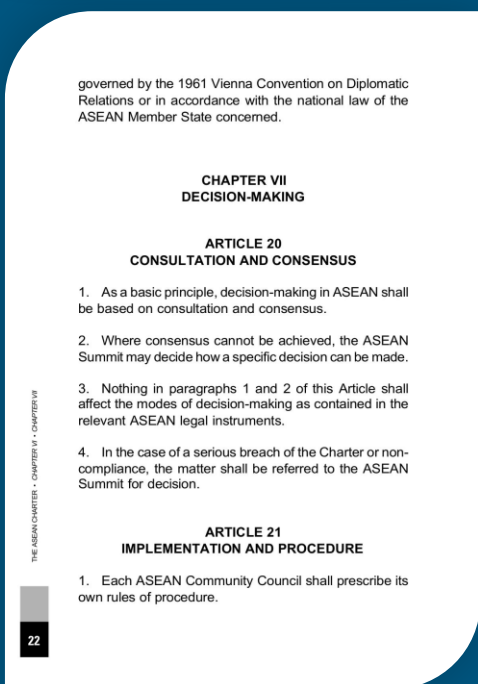
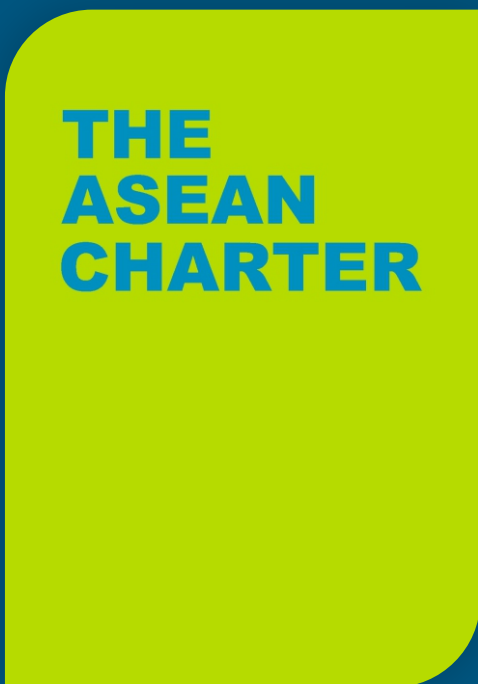
Harapan yang *ketiga* adalah sebagai pencipta perdamaian bagi anggotanya. Beberapa dokumen panduan ASEAN seperti Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) dan Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ) selama ini menjadi acuan bagi ASEAN dan para mitra dialognya untuk bekerja sama. TAC dan SEANWFZ adalah kode etik yang mengikat anggotanya secara hukum (ASEAN Secretariat, 1976). Namun, dengan perkembangan rivalitas di wilayah Asia Tenggara yang seolah tanpa mengacu pada kode etik atau kepemimpinan tertentu, barangkali kedua instrumen ini sudah tidak lagi cukup untuk menciptakan rasa damai, stabilitas, dan kepastian yang dibutuhkan oleh kawasan.

Terakhir, *memperkuat sentralitasnya agar tetap relevan di tengah perkembangan geopolitik yang dinamis*. Dalam pidato yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada KTT ASEAN ke-42 yang diselenggarakan di Labuan Bajo 10-11 Mei 2023, disampaikan bahwa ASEAN harus mampu menjawab tantangan terkini dan masa depan, meliputi jangka pendek seperti situasi di Myanmar, maupun jangka panjang seperti penghormatan HAM dan demokrasi. Dalam kenyataannya, persoalan sentralitas juga yang menghambat kebijakan yang tepat guna. Maka dari itu, perdebatan panjang mengenai bagaimana menyikapi sentralitas perlu segera ditanggapi.



Ulasan di atas bertujuan untuk menawarkan rekomendasi kebijakan di bawah ini untuk menjawab permasalahan delegitimasi ASEAN.

1. Klaim atas ASEAN Matters dan urgensi peremajaan instrumen kebijakan ASEAN



Dalam momentum keketuaan tahun 2023, Indonesia telah mencanangkan posisinya secara eksplisit bahwa ASEAN bisa menjadi jangkar bagi stabilitas dunia (ASEAN, 2023). Di tengah tantangan domestik, kawasan, dan pusaran rivalitas global, relevansi ASEAN valid untuk dipertanyakan. Situasi genting di mana ASEAN sekarang masih terkendala dalam pengambilan keputusan yang tidak hanya tepat sasaran tetapi juga tepat guna dalam jangka panjang berkaitan dengan pendekatan yang seringkali keliru. Visi ASEAN Matters berarti bahwa posisi ASEAN masih diperhitungkan dalam kancah percaturan global. Namun demikian, hambatan untuk eksekusi kebijakan masih terpaku pada Piagam ASEAN yang kemudian menjadikan persona eksistensi ASEAN sebagai institusi yang tampak samar. Telah 15 tahun berlalu sejak Piagam ASEAN disahkan menjadi dokumen panduan untuk membangun komitmen politik dan kerja sama regional yang lebih kuat. Upaya untuk mentransformasikan kebijakan supaya tetap relevan dalam menghadapi tantangan-tantangan kontemporer menjadi kebutuhan yang dinilai mendesak saat ini.

Berikut adalah beberapa isu dalam kebijakan ASEAN yang merujuk pada Piagam ASEAN. *Pertama*, berfungsi dalam pengambilan yang sensitif terhadap waktu tercermin dari prinsip yang mengharuskan adanya konsultasi dan konsensus yang tercantum dalam Pasal 20 Piagam ASEAN (2008). Pasal ini yang kemudian membatasi potensi dan kredibilitas ASEAN untuk menjadi garda terdepan dalam menggawangi konflik yang sedang terjadi, contohnya dalam isu Myanmar termasuk di dalamnya pelanggaran HAM dan perusakan perdamaian kawasan, belum memiliki kemajuan berarti semenjak terbitnya Konsensus Lima Poin. Oleh karena itu, sensitivitas ASEAN dalam merespon isu terkini perlu diimbangi dengan keberanian untuk memelopori resolusi.

Kedua, dualisme dalam fleksibilitas dalam Piagam ASEAN memiliki maksud untuk mengakomodasi kepentingan negara-negara anggota yang bervariasi, namun menghalangi *policy enforcement* ketika negara-negara anggota tidak memiliki kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan dengan tepat waktu. Hambatan pada aksi kolektif ini yang secara alamiah menjadikan Piagam ASEAN sebagai peraturan yang tidak mengikat. Sebagai implikasi adalah kaburnya *legal personality* Piagam ASEAN. Terlebih lagi, instrumen dan nomenklatur ASEAN tidak secara jelas mengindikasikan bahwa kebijakan menjadi beban bersama yang wajib ditanggung oleh negara-negara anggota (Ewing-Chow & Hsien-Li, 2013). Dapat dilihat pada kasus COVID-19, upaya untuk menangani penyebaran virus tidak didukung oleh upaya kolektif dengan aksi konkret, justru terjadi politisasi dan diskriminasi vaksin di kawasan (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2021). Untuk menunjang peran ASEAN, tentunya diperlukan komitmen dari negara-negara anggota dan penegakan institusional melalui pendekatan *trust-building*. Meskipun tidak harus mengikat, ASEAN perlu untuk merangkul anggotanya guna menumbuhkan rasa saling memiliki. Harapannya, beban kolektif kawasan mampu ditanggung bersama dan diselesaikan melalui aksi kolektif.

Ketiga, kurangnya penghargaan terhadap demokrasi dan HAM sebagai akibat dari provisi dan mekanisme yang tidak substantif. Meskipun telah memiliki payung institusi di bawah ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) yang mengadopsi ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), masih terdapat *gap* yang besar antara retorika pernyataan formal dengan kenyataan pemenuhan hak. Hal ini dilatarbelakangi oleh kultur negara-negara anggota yang tidak mendukung pada pendekatan kooperatif dengan dalih prinsip non-interferensi, kemudian berujung pada pelanggaran hak asasi manusia. Pada praktiknya, komisioner AICHR ditugaskan oleh negara anggota, sehingga terikat pada instruksi pemerintahan yang menugaskannya. Hal ini berkontribusi pada kinerja yang alih-alih progresif, justru berjalan secara tidak akuntabel. Padahal, posisi ASEAN memiliki model HAM relatif baru dibanding model sistem HAM di kawasan lain. Diharapkan, ASEAN bisa mengambil pelajaran dari sistem terdahulu sehingga dalam jangka panjang bisa mereformasi model tersebut.

Maka dari itu, Piagam ASEAN dan instrumen kebijakan lain yang relevan perlu ditinjau ulang untuk menjaga akuntabilitas dan efektivitas dalam pengambilan kebijakan yang transformatif, adaptif, dan responsif. Untuk mewujudkannya, ASEAN perlu melibatkan *civil society organizations* supaya proses pengambilan kebijakan berlangsung secara inklusif dan bisa mengidentifikasi masalah hingga di level masyarakat akar-rumput. Jalan panjang menuju institusi regional yang kokoh dan tetap relevan bagi masyarakatnya harus dimulai sedari dini dengan pembuktian bahwa ASEAN bisa memaksimalkan perannya dan hadir di tengah isu-isu kawasan yang sedang dihadapi.

2. Redefinisi “ASEAN Centrality” di tengah pusaran kekuatan negara besar

Dalam menanggapi situasi global yang tidak menentu akibat konflik, perang dagang, dan sengketa Laut Cina Selatan, ASEAN perlu untuk membuktikan klaim ASEAN Matters dalam percaturan global dengan prioritas kebijakan yang berorientasi pada penguatan legitimasi. Saat ini, sentralitas ASEAN digadang-gadang menjadi prinsip utama dalam menjalankan peran institusi regional. Namun, seberapa kuat sentralitas ASEAN bisa berfungsi sebagai pedoman di tengah goyahnya arsitektur regional masih menjadi pertanyaan besar hingga kini. Konsep sentralitas ASEAN menurut ASEAN Outlook on The Indo-Pacific (2019) berarti bahwa ia bisa menjadi wadah prominen bagi kawasan untuk merespons tantangan bersama dan terlibat dalam kekuatan eksternal.

Mengacu pada konsep di atas, ASEAN diharapkan mampu menavigasikan kekuatan intra-regional dan memiliki posisi yang jelas, terutama jika berhadapan pada rivalitas antara Cina dan Amerika Serikat. Poin ini penting sebagai agenda kebijakan, khususnya bagi Indonesia yang memiliki peran sebagai pion terdepan dalam menanggapi isu di kawasan. Sebagai contoh kasus sengketa Laut Cina Selatan, meskipun secara konsisten Cina mengklaim teritori yang tidak memiliki basis legal termasuk Zona Ekonomi Eksklusif di Pulau Natuna, Indonesia bersikeras bahwa ia tidak terlibat dalam sengketa dan mengatakan secara gamblang bahwa sengketa terkait Laut Cina Selatan adalah urusan bilateral negara yang terlibat (CNN, 2023). Tidak ada upaya lebih lanjut untuk menghentikan ego Cina selain penolakan secara lisan yang tidak memiliki kekuatan hukum.



Kasus di atas adalah manifestasi dari gagalnya strategi *balancing* yang seharusnya bisa diaplikasikan melalui mekanisme AOIP. Alih-alih demikian, Indonesia justru terlihat tunduk pada kekuatan besar Cina (*bandwagoning*), di mana Indonesia cenderung lepas tangan dan menahan diri untuk bergerak maju dalam isu politik-keamanan yang sensitif terhadap kerja sama ekonomi, terutama dalam kerangka investasi Belt and Road Initiative.

Dalam agenda keketuaan, tanggung jawab Indonesia akan jauh lebih besar mengingat sengketa Laut Cina Selatan melibatkan lima negara anggota ASEAN yang lain. Maka dari itu, Indonesia dalam agenda keketuaan ASEAN harus mampu untuk membuat batasan, menghindar dari proksi, dan mengambil posisi yang jelas untuk bisa mengartikulasikan prinsip yang bernama “sentralitas ASEAN”. Diperlukan *political will* yang cukup besar dengan kalkulasi yang matang untuk bisa memitigasi risiko yang akan muncul. Sebagai usaha untuk memaknai sentralitas ASEAN itu sendiri, Indonesia perlu memprioritaskan perumusan kebijakan melalui pendekatan *bottom-up*, yaitu melalui jalur konsultasi institusi-institusi relevan dan menerapkan mekanisme Indo-Pasifik seperti yang tercantum dalam Treaty of Amity and Cooperation. Hal ini dilakukan untuk menyeimbangkan kepentingan ekonomi, stabilitas politik, dan mendorong organisasi untuk menjadi wadah yang inklusif, sehingga ASEAN mampu menjadi tumpuan bagi konektivitas antar negara dan pembentukan norma yang berfondasikan *rules-based community*.

Proyeksi kebijakan ini tidak hanya berlaku untuk konflik Laut Cina Selatan, tetapi juga beberapa isu yang mendesak untuk diselesaikan antara lain ancaman perang di Taiwan dan aktivitas pangkalan militer di Filipina sebagai manifestasi dari rivalitas Cina-Amerika Serikat. Isu politik dan keamanan di kawasan Asia Tenggara penting untuk direspons segera sebelum terjadi dampak rambatan yang merugikan bagi stabilitas kawasan, dan lebih jauh, penghormatan atas sentralitas ASEAN tidak berakhir pada urusan jargon semata.

3. Kepemimpinan demokratis dan partisipatif untuk menjawab dinamika kawasan

Di tengah terpaan isu-isu multidimensional, ASEAN membutuhkan strategi triangulasi untuk meneguhkan kapasitas dan kapabilitas institusi. Diperlukan gebrakan baru dalam metode pengambilan keputusan di level regional yang bisa memuaskan kepentingan semua pihak, meminimalisasi risiko yang akan ditimbulkan, dan berguna dalam jangka panjang. Beberapa isu yang saling berkelindan saat ini sebagai contohnya adalah transformasi digital dan ketenagakerjaan, *illegal fishing* dan kedaulatan negara, pemerintahan yang demokratis dan hak asasi manusia, perdagangan manusia dan kejahatan lintas batas, penyalahgunaan narkoba dan kesehatan masyarakat, disrupsi rantai pasok dan keamanan pangan. Isu-isu tersebut selain perlu ditanggapi secara tepat guna, juga perlu memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan satu sama lain. Konsolidasi aksi kolektif menjadi kekuatan bersama menjadi poin esensial dalam penyelesaian masalah. Dalam konteks ASEAN, sering kali pengambilan keputusan melupakan dimensi partisipasi yang inklusif, utamanya CSOs yang memiliki keahlian sesuai bidangnya. Pendekatan *bottom-up* perlu untuk diadopsi untuk menghilangkan kesan bahwa ASEAN hanya bekerja di level elit dan *high politics* saja.

Selain itu, perhatian yang seimbang perlu diberikan ASEAN pada isu-isu non-tradisional seperti pencemaran asap lintas batas yang pernah mengganggu hubungan Indonesia dengan Malaysia dan Singapura, perompakan laut yang beroperasi di Filipina, dan transaksi narkoba di The Golden Triangle (perbatasan Thailand, Myanmar, dan Laos).



Untuk menjawab tantangan transnasional ini, Indonesia memiliki modal utama sebagai *primus inter pares*, rekan yang dihormati di kawasan ASEAN, yang kemudian melegitimasi peran kepemimpinan Indonesia dalam percaturan politik regional maupun dunia. Modal Indonesia sebagai pemimpin alami di kawasan juga menunjang perannya sebagai pionir terdepan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis. Dalam perumusan ini, penting bagi Indonesia untuk mengambil langkah *non-intrusive* dan pendekatan *trust-building* dengan tujuan meningkatkan partisipasi yang aktif dari negara-negara anggota. Hal ini patut dilakukan untuk mengambil keputusan yang tegas secara kolektif demi terciptanya stabilitas di kawasan. Meskipun terlihat dilematis ketika negara dihadapkan pada pilihan untuk memprioritaskan kepentingan kawasan di atas kepentingan nasional, bagaimana pun, krisis multidimensional memerlukan aksi kolektif dari negara-negara anggota ASEAN.

Referensi

- ASEAN. (2023). *ASEAN Matters*. Diambil kembali dari National Committee of Indonesia's Chairmanship in ASEAN: National Committee of Indonesia's Chairmanship in ASEAN.
- ASEAN. (2008). *Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara*. Diambil kembali dari ASEAN: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Indonesia.pdf>.
- ASEAN. (2023). *ASEAN Centrality, What Does It Mean?* Diambil kembali dari ASEAN 2023.
- ASEAN Secretariat. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia.*, (1976). ASEAN Secretariat.
- CNN. (2023, Februari 4). *RI Sebut ASEAN Tak Bisa Bantu Isu Laut China Selatan: Itu Bilateral*. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20230204130000-106-908896/ri-sebut-asean-tak-bisa-bantu-isu-laut-china-selatan-itu-bilateral>.
- Ewing-Chow, M., & Hsien-Li, T. (2013, March). The Role of the Rule of Law in ASEAN Integration. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, hal. 1-36.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2021, September 23). *President Joko Widodo calls for the importance of burden sharing to address global challenges*. Diambil kembali dari Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia: <https://kemlu.go.id/portal/en/read/2956/berita/president-joko-widodo-calls-for-the-importance-of-burden-sharing-to-address-global-challenges#>.
- World Economic Forum. (2023). *The Global Risks Report 2023 18th Edition Insight Report* (pp. 1–98). Geneva, Switzerland: World Economic Forum.

