



## 45 Tahun ASEAN dan Sentralitas Kepemimpinan ASEAN

Poltak Partogi Nainggolan<sup>\*)</sup>

### Abstrak

*Lemahnya sentralitas dan keterlibatan masyarakat sipil dalam kepemimpinan dan pengambilan keputusan di ASEAN merupakan hal krusial dari banyak permasalahan yang dihadapi ASEAN dalam usianya yang mencapai 45 tahun. Bertambahnya anggota dan mitra dialog baru yang masuk tidak cukup menjadi ukuran semakin signifikannya kehadiran ASEAN di kawasan. Tulisan ini mengungkapkan dan menganalisis kelemahan ASEAN terkait sentralitas kepemimpinan di tengah targetnya mewujudkan komunitas kawasan tahun 2015.*

### A. Pendahuluan

Pada tanggal 8 Agustus 2012 yang baru lalu, ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) telah memasukii usianya yang 45 tahun, yang menandai organisasi regional yang semula dibentuk untuk mawadahi kerja sama politik antar-negara dan bangsa di Asia Tenggara itu semakin tua usianya, namun kian diharapkan banyak berperan secara signifikan dalam mengatasi masalah yang dihadapi para anggotanya. Usia 45 tahun itu juga mengungkap realitas baru bahwa ASEAN yang semula digagas dan didirikan oleh 5 negara utama di kawasan, yakni Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand, dewasa ini anggotanya telah menjadi 2 kali lipat banyaknya, dengan masuknya Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Vietnam, dan Myanmar. Demikian pula, negara mitra dialog ASEAN, bertambah banyak, tidak hanya, RRC, Korea Selatan dan Jepang,

namun juga kekuatan global seperti AS, Rusia, India, dan Uni Eropa, dan bahkan Timor Leste, negara bekas provinsi ke-27 Indonesia yang baru memisahkan diri tahun 1999.

45 tahun perjalanan ASEAN telah membuat (keanggotaan) organisasi regional itu semakin besar cakupan wilayah kerja sama dan potensi manfaat yang ditawarkannya bagi pihak luar, yang berminat melakukan kerja sama, terutama setelah negara-negara anggota ASEAN terbebas dari krisis ekonomi tahun 1997 dan mengalami pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih baik dari negara-negara di kawasan lainnya. Kontradiktif dengan perkembangan ini, kalangan akademisi, khususnya analis kritis asal Eropa, menilai sesungguhnya ASEAN belum bermanfaat banyak bagi negara-negara anggotanya, karena sifat elitis keorganisasiannya yang belum banyak berubah, dan kemampuannya dalam mengatasi secara

<sup>\*)</sup> Peneliti Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: pptogin@yahoo.com

tuntas permasalahan yang dihadapi para anggotanya. Para analis tersebut membandingkannya dengan Uni Eropa, yang telah berkembang menjadi sebuah organisasi supranasional dan komunitas utuh di kawasan, baik di bidang politik, ekonomi, budaya dan pertahanan-keamanan.

Pisau analisis konstruktifis dan neo-konstruktifis, yang mendasarkan diri pada pendekatan historis dan nilai (kultur), yang telah melihat relevansi perkembangan sejarah dan budaya masyarakat bangsa-bangsa di Asia Tenggara dan interaksi mereka dengan negara-negara dari luar kawasan, terutama Barat, telah meragukan ASEAN dapat bertransformasi seperti Uni Eropa, sebagai sebuah komunitas kawasan yang utuh. Para analis dengan pisau analisis alternatifnya itu, yang telah mengingatkan untuk menilai ASEAN dari perpektif sejarah dan nilai-nilai kulturalnya sendiri, berpendapat tidak aneh jika ASEAN hanya mengalami kemajuan secara fisik atau cakupan luas wilayah geografis negara anggotanya yang memberikan citra kemajuan di permukaan, tetapi tidak secara substansial. Mereka tidak heran, jika dalam perkembangan dewasa ini, ASEAN tetap belum mampu menunjukkan sikap yang secara signifikan berubah, yang menandai kemajuan berarti dalam pencapaian sasarannya, seperti yang pernah ditargetkan dalam beberapa KTT yang monumental dengan menghasilkan kesepakatan seperti *Bali Concord I, II, dan III*, jauh lebih dari sekedar perjanjian persahabatan (*treaty of amity and friendship*) yang umum dan mudah dijumpai dalam berbagai bentuk kerja sama regional dan multilateral. Mereka skeptis, ASEAN telah benar-benar sepakat dan siap secara menyeluruh untuk meninggalkan arogansi kedaulatan nasionalnya, menanggalkan prinsip 'elegan' menolak intervensi asing, dan menggantikannya dengan sebuah prinsip baru untuk hidup bersama dalam sebuah payung regional total, yang bersifat supranasional, mengingat telah dicanangkannya perwujudan pilar-pilar politik-keamanan, ekonomi, dan sosial-budaya. Karena itu, perlu diungkapkan di sini, apa indikator dan sekaligus penyebab sulitnya terwujud transformasi ASEAN

dari sebuah organisasi regional biasa menjadi sebuah komunitas komprehensif di kawasan.

## **B. Lemahnya Sentralitas**

Hal yang paling sering dikemukakan oleh para kritisi adalah absennya sentralitas ASEAN dalam pengambilan keputusan untuk mencari penyelesaian (solusi) masalah bersama di kawasan. Sentralitas ASEAN (*ASEAN centrality*) belakangan banyak dipertanyakan untuk memperlihatkan lemah dan tidak berdayanya (kepemimpinan) ASEAN dalam menentukan sikap dan mengambil keputusan yang sama untuk merespons suatu masalah di kawasan. Sentralitas diartikan sebagai kemampuan organisasi regional ini dalam membentuk persatuan dan sikap yang utuh, dalam mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat dan dapat dipatuhi oleh negara-negara anggotanya. Dengan demikian, tidak akan ada sentralitas organisasi jika tidak ada kesatuan sikap yang utuh ketika berupaya memecahkan atau mencari solusi atas suatu masalah, yang harus menghadapkan mereka pada pihak luar. Ini artinya, pihak (kekuatan) luar, non-anggota, tidak mempunyai pengaruh yang besar, apalagi mampu mengendalikan sikap negara-negara kecil anggota organisasi regional tersebut. Negara-negara anggota mempunyai posisi yang sejajar, dengan otoritas yang menyebar, walaupun ada negara anggota dengan kategori senior, sebagai pendiri atau tokoh pembentukan organisasi regional itu. Kemudian, yang jelas, sentralitas juga berarti kehendak yang sama setiap negara anggota atas target suatu keputusan dan komitmen yang sama untuk mematuhi. Masalah ini sepiantas seperti hanya menyangkut kepemimpinan (*leadership*) dan manajemen dan kinerja organisasi ASEAN, namun jika ditelaah lebih jauh, menyangkut masalah yang fundamental, yakni nilai atau budaya secara lebih luas, yang mempengaruhi cara mengambil keputusan dan perilaku atau aksi dan tindakan negara-negara anggotanya.

Sentralitas ASEAN mengemuka ketika KTT tingkat Menteri Luar Negeri ASEAN yang diadakan pertengahan Juli 2012 lalu di Kamboja gagal mencapai kesepakatan untuk mengeluarkan Komunique Bersama (*Joint Communique*), sebagaimana yang rutin dapat dihasilkan selama ini. Masih adanya perbedaan sikap dan posisi yang kukuh antara negara peserta, yang gagal dinegosiasikan dan sulit mencair, dalam menilai masalah Laut Cina Selatan dan mencari solusi dari konflik yang muncul di antara negara pengklaim dan para pendukungnya, menjadi penyebab gagalnya dihasilkan kesepakatan bersama KTT Menlu ASEAN di Phnom Penh. Kejadian ini disepakati oleh negara anggotanya sebagai indikasi kegagalan ASEAN untuk menghasilkan keputusan untuk pertama kalinya sejak organisasi regional itu didirikan tahun 1967. Padahal, dalam periode sebelumnya, dalam sejarah panjang 45 tahun ASEAN, dikatakan tidak pernah ada kegagalan ASEAN untuk mengeluarkan sebuah komunique bersama setelah usainya sebuah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT). Karena itulah, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dari Indonesia, salah satu negara pendiri ASEAN, mengeluarkan pernyataan kekecewaannya secara terbuka terhadap perkembangan ASEAN, yang disiarkan secara luas, yang menandai juga sangat berartinya masalah ini.

Masalah Laut Cina Selatan, yang berasal dari klaim teritorial yang tumpang-tindih negara-negara anggota ASEAN seperti Filipina, Vietnam, dan Brunei Darussalam dan RRC, negara di luar kawasan, yang tidak kunjung dapat diselesaikan, menjadi penanda lemahnya sentralitas ASEAN. Peran pemerintah Kamboja, dan juga Myanmar, yang keduanya bukan pengklaim, yang belakangan ini dikendalikan RRC, mempengaruhi lemahnya sentralitas ASEAN dalam mencari solusi atas masalah Laut Cina Selatan. Kamboja dan Myanmar yang sangat didominasi pengaruh dan kepentingan RRC, dengan mudah mengorbankan semangat dan solidaritas ASEAN, dan terang-terangan memperjuangkan dan mempertahankan kepentingan RRC, dengan tidak mendukung aspirasi negara anggota ASEAN lainnya,

yaitu Filipina dan Vietnam, untuk menyebut ada klaim dan kepentingan teritorial negara Filipina dan Vietnam atas Laut Cina Selatan, serta adanya pelanggaran kedaulatan dan aksi-aksi provokasi dan agresi angkatan laut RRC, yang telah meningkatkan ketegangan di kawasan baru-baru ini. Keinginan pemerintah Filipina dan Vietnam agar Komunique Bersama menyebut nama wilayah, yang menghargai klaim historis mereka, serta respons dan manuver agresif angkatan laut RRC, yang ditolak pemerintah Kamboja penyelenggara KTT tingkat Menlu, dan ketidakmampuan negara-negara anggota ASEAN lain, terutama negara besar seperti Indonesia, untuk mencari alternatif solusi keluar dari kebuntuan dan menjembatani perbedaan sikap yang ada, berbuntut pada ketidaksepakatan atas penyusunan sebuah deklarasi hasil KTT tingkat Menlu itu.

Sikap keras masing-masing anggota ASEAN yang tidak dapat dikompromi atau dipertemukan tersebut telah menunjukkan kepada masyarakat dunia bahwa ASEAN sesungguhnya tidak mempunyai sentralitas, walaupun selama ini diklaim sebagai kompak dan solid. Bahkan, yang lebih tidak menyenangkan buat Indonesia, salah satu negara pendiri ASEAN, yang sering disebut sebagai *big brother* yang sangat dihormati dan disegani serta sering diminta pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan selama ini, keberadaan dan pendapatnya yang selalu menjaga kepentingan bersama ASEAN, seperti diabaikan. Tidak adanya kesamaan persepsi atas masalah di Laut Cina Selatan di antara negara anggota ASEAN, yang memunculkan lemahnya persatuan, beragamnya kepentingan nasional mereka, lemahnya komitmen bersama, yang bersumber dari sejarah dan perkembangan masyarakat dan kebudayaan mereka, telah menyebabkan absennya sentralitas di ASEAN. Dapat dikatakan, tanpa persamaan persepsi, serta persatuan, kepentingan dan komitmen, sentralitas ASEAN hanyalah ilusi, yang telah dan akan terus membuat ASEAN seolah-olah merupakan sebuah organisasi, apalagi komunitas, kawasan yang modern dan kuat, padahal sesungguhnya lemah dan tidak berarti.

Apakah absen atau lemahnya sentralitas ASEAN merupakan masalah baru dalam realitas dunia politik dan akademik? Berbeda kalangan politik dan akademik, dunia akademik telah lama mengidentifikasi ini dengan mengadopsi pendekatan baru dalam cara melihat dan menganalisis ASEAN, dalam diskusi-diskusi mereka satu dasawarsa terakhir. Lagi-lagi konstruktifis dan neokonstruktifis, berbeda dengan elit politisi ASEAN, mengingatkan bahwa masalah Laut Cina Selatan bukan masalah baru. Kegagalan ASEAN juga bukan baru kali ini saja, tetapi juga dalam tahun-tahun lalu ketika ketegangan meningkat akibat manuver militer RRC yang tidak menghormati upaya diplomasi ke arah penyusunan kode perilaku yang dapat disepakati bersama. Pendekatan bilateral baru RRC ke Menlu Marty Natalegawa untuk menembus kebuntuan malah membuat kian melemahnya sentralitas ASEAN. Sementara, untuk pembanding, di Uni Eropa, negara luar sulit untuk menembus tembok birokrasi dan kepemimpinan UE, sehingga tidak memungkinkan mereka untuk mengambil jalan pintas bilateral dalam mencari solusi.

### C. Penutup

Lemahnya sentralitas kepemimpinan ASEAN merupakan masalah krusial yang membuat kesulitan ASEAN dalam mewujudkan berbagai sasarannya selama ini. Kelemahan ini memperlihatkan berbedanya ASEAN dengan Uni Eropa yang harus konsisten untuk menerapkan apa yang sudah diputuskan, dengan tidak membuka jalur-jalur diplomasi bilateral dalam menyelesaikan berbagai permasalahan di kawasan yang dihadapi negara-negara anggotanya, seperti masalah Laut Cina Selatan. Jika negara-negara anggota ASEAN gagal memperlihatkan sentralitasnya, atau mau selalu membuka jalur bilateral jika berhadapan dengan negara luar, terutama negara besar seperti RRC, dengan lebih mau mendengar dan mendahulukan

kepentingan negara itu ketimbang kepentingan negara anggotanya, di masa depan, akan lebih banyak lagi kesepakatan bersama yang dilanggar ASEAN, seperti terhadap realisasi perdagangan bebas, mekanisme solusi masalah HAM dan sebagainya.

Sebagai konsekuensinya, kondisi sentralitas kepemimpinan ASEAN harus diperbaiki dengan memperkuatnya, dengan cara memperlihatkan komitmen yang lebih kuat atas berbagai kesepakatan bersama yang telah dicapai, dan melarang anggotanya untuk menggunakan jalur-jalur bilateral dalam berhadapan dengan negara luar kawasan, apalagi negara besar, yang sangat berpengaruh. Sentralitas harus diperkuat dengan memperbaiki persatuan dan kekompakan negara-negara anggota ASEAN. Persamaan nasib, kesatuan kepentingan, kebersamaan dalam menyelesaikan masalah dan menghadapi pihak luar harus dipertahankan. Hanya dengan berhasilnya ASEAN mengukuhkan kepentingan bersama (*common interest*) sebagai identitas bersama (*common identity*), sentralitas kepemimpinan, dan selanjutnya, kinerja dan capaian kemajuan ASEAN, dapat diperbaiki.

### Rujukan:

1. "ASEAN anniversary: The challenge of creating unity," *Jakarta Post*, 8 Agustus 2012: 7
2. "ASEAN at 45: Reform or become irrelevant," *Jakarta Post*, 8 Agustus 2012: 7.
3. "ASEAN Pecah, Kesepakatan Gagal: Kebuntuan Pertama dalam 45 Tahun," *Suara Pembaruan*, 14 Juli 2012: 16.
4. "ASEAN Terancam Kebuntuan," *Kompas*, 13 Juli 2012: 10.
5. "East Asian regionalism: End of ASEAN centrality," *Jakarta Post*, 12 Juli 2012: 7.
6. "Presiden Yudhoyono Kecewa dan Prihatin," *Media Indonesia*, 17 Juli 2012: 23.