



SETENGAH ABAD ASEAN: REFLEKSI PERAN ASEAN DAN AIPA

Poltak Partogi Nainggolan*)

Abstrak

Kehadiran ASEAN pasca-50 tahun pembentukannya, dan juga AIPA, perhimpunan parlemennya, semakin dipertanyakan seiring dengan bermunculannya berbagai permasalahan baru di kawasan. Stagnasi di negara transpasifik, eskalasi konflik di Laut China Selatan dan Semenanjung Korea, mengalirnya pengungsi Rohingya dan munculnya ancaman terorisme yang meluas di Asia Tenggara membuat eksistensi ASEAN semakin dibutuhkan oleh anggota maupun mitra wicaranya. Tulisan ini menganalisis kontribusi positif dan kelemahan ASEAN, dan harapan atas peran lebih maju ASEAN dan juga AIPA, dengan metode kualitatif. Data primer dan sekunder digunakan untuk mendukung argumentasi yang dibuat, sehingga masukan untuk perbaikan kinerja ASEAN dan AIPA di abad ke-21 dapat dikedepankan. Harapan akan perbaikan kinerja dan peran ASEAN dan AIPA secara signifikan disampaikan, agar kedua institusi komunitas kawasan itu dapat lebih realistis dan efektif dalam merespons berbagai masalah dan tantangan baru yang muncul dewasa ini dan yang akan datang.

Pendahuluan

Agustus adalah bulan penting bagi Indonesia dan juga ASEAN, mengingat di bulan ini setiap tahun dirayakan kemerdekaan Indonesia dan juga ulang tahun ASEAN. Berdirinya ASEAN pada 8 Agustus 1967 menandai peran Indonesia yang signifikan di dunia internasional, terutama di kawasan, melalui kepeloporannya dalam pembentukan ASEAN bersama dengan negara pendiri lainnya, yaitu Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Pada usianya yang ke 50 tahun

ini, besar kemajuan yang telah dicapai ASEAN, terutama upayanya melakukan transformasi organisasi menjadi komunitas kawasan, dengan memperluas keanggotaan dan pihak yang berstatus sebagai pengamat maupun mitra wicara. Dalam perjalanannya, ASEAN, bersama dengan negara pengamat dan mitra wicaranya, dapat memelihara stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara sejak periode Perang Dingin sampai dewasa ini.

*) *Research Professor* Masalah-masalah Hubungan Internasional dan Domestik (Intermestic) pada Bidang Hubungan Internasional, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI. Email: pptogin@yahoo.com



Secara khusus, dalam rangka peringatan setengah abad ASEAN, lembaga riset internasional *Center for Strategic International Studies* (CSIS) di Jakarta melakukan seminar internasional yang mengevaluasi peran ASEAN dalam percaturan global. Di forum ini, para tokoh dan pakar nasional dan internasional diundang berbicara menilai perjalanan ASEAN selama ini dan dalam tahun-tahun ke depan. Tulisan ini menganalisis kontribusi positif dan kelemahan ASEAN, termasuk perhimpunan parlemennya (*ASEAN Inter-Parliamentary Assembly/AIPA*) yang memasuki usia empat dasawarsa, sejak didirikan pada tahun 1977 lalu.

Kontribusi Positif ASEAN

Asia Tenggara dalam 50 tahun ini telah berkembang sebagai kawasan primadona yang tumbuh secara dinamis dan dicari oleh berbagai negara dari dalam dan luar kawasan untuk melakukan kerjasama. Dengan jumlah penduduknya yang mencapai 600 juta orang dan tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun dalam satu dasawarsa terakhir mencapai 5,2%, serta sumber daya alamnya, terutama di wilayah perairannya, yang sangat potensial, ASEAN semakin menarik perhatian banyak negara. Selama beberapa dasawarsa kehadirannya, ASEAN telah menciptakan ekosistem perdamaian dan kemakmuran untuk kawasan, yang telah berkontribusi bagi stabilitas keamanan. Secara signifikan, ASEAN telah berkembang sebagai elemen kunci di kawasan untuk menjaga persatuan, keberagaman, inklusivitas, keharmonisan, dan perdamaian.

ASEAN, secara realistis, telah menjadi faktor kunci dalam memelihara perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara. Kehadiran ASEAN selama setengah abad ini dibutuhkan dunia untuk menjaga keseimbangan peran negara-negara di kawasan. Dalam merespons konflik di Laut China Selatan (LCS), ASEAN dengan mitra wicaranya, negara adidaya baru dunia, yaitu China, telah berhasil mencapai kesepakatan atas Kerangka Kerja Kode Tata Berperilaku (*Code of Conduct/COC*). Dalam menyikapi situasi yang terjadi di LCS, patut dipuji sikap ASEAN yang menunjukkan sikap moderatnya, dan tidak membuat suasana semakin memanas dan genting. AIPA mendukung sikap ASEAN yang berupaya menumbuhkan sikap saling percaya di

antara negara anggotanya yang berkonflik kepentingan dalam klaim teritorial yang tumpang tindih atas wilayah di LCS.

Hal di atas merupakan perkembangan dan sekaligus catatan dan capaian politik yang penting. Karena, tahapan ini dapat dicapai melalui negosiasi panjang antar-pemerintah, yang telah berjalan lama dan alot sejak diinisiatifkan pada tahun 2002 dan dilanjutkan kembali dengan proses konsultasi sejak tahun 2013. Momentum positif muncul setelah pada pertengahan tahun 2016, para Menlu ASEAN dan China memberikan mandat kepada para pejabat tinggi untuk menyelesaikan Kerangka Kerja COC pada Mei 2017, yang kemudian ditindaklanjuti untuk dapat disetujui dalam pasca-AMM (*ASEAN Ministerial Meeting*) pada 2-8 Agustus 2017. China sendiri, lewat Menlunya, Wang Yi, telah menyatakan siap mematuhi COC dan DOC (*Declaration of Code of Conduct*).

Hal lain yang juga patut dicatat, di antara negara anggota ASEAN, yakni antara Indonesia dan Filipina, telah tercapai kesepakatan mengenai kerja sama maritim antara Presiden Joko Widodo dan Presiden Rodrigo Duterte untuk mengamankan kawasan sekitar Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) kedua negara. Kesepakatan kerja sama maritim tersebut diharapkan dapat ditindaklanjuti oleh parlemen kedua negara melalui penguatan pengaturan di legislasi nasional.

Kelemahan ASEAN

Memasuki 50 tahun ASEAN dan 40 tahun AIPA, kedua institusi regional tersebut masih belum mengakar, dan sebagai komunitas kawasan belum terintegrasi. Kedua institusi regional tersebut masih diwarnai kelemahan dalam pelaksanaan berbagai resolusi serta besarnya tantangan internal dan tekanan eksternal dalam penghormatan terhadap implementasi Hak Asasi Manusia (HAM) dan praktik demokrasi.

Sebagai sebuah komunitas regional, ASEAN tetap harus memiliki persatuan, kesalingketerkaitan dan sentralisme agar dapat merespons secara efektif perubahan lingkungan strategis di Asia Tenggara, yang ditandai kontestasi kekuatan yang dinamis, dengan berbagai tantangan baru yang bermunculan. Selain untuk mencegah terciptanya konflik internal di antara

anggotanya, ASEAN dan AIPA berkepentingan bagi terciptanya kemandirian institusinya yang terbebas dari pengaruh hegemoni negara-negara, terutama adidaya, dari luar kawasan.

Sangat disayangkan, sampai kini, solusi terkait kerja sama masih bersifat dan dalam skala sub-regional. Dengan kata lain, ASEAN lebih mudah menerima keterlibatan negara lain non-anggota daripada sesama anggota dalam menyelesaikan masalah, misalnya, dalam menghadapi serangan terorisme di Kota Marawi, Filipina, yang hanya melibatkan Indonesia, Malaysia, dan Filipina. Sementara, sulitnya mengeliminasi eksistensi dan pengaruh ISIS di Filipina Selatan oleh ketiga negara itu akan menimbulkan ancaman keamanan baru yang besar bagi kawasan. Sehingga seharusnya, kerja sama dan resolusi konflik ASEAN sudah bersifat multilateral, melibatkan semua anggota, walaupun tidak semua menghadapi persoalan langsung, termasuk soal LCS, ancaman terorisme, penyelundupan narkoba dan manusia, perdagangan orang, serta masalah lingkungan hidup. Sebab, masalah dan tantangan di abad 21 yang bersifat transnasional cenderung meningkat, dan dihadapi banyak negara.

Perkembangan serupa terlihat pula di AIPA. Dalam usianya yang memasuki ke-40 tahun, anggotanya masih ada yang berpendapat bahwa masalah yang dihadapi negara lain di kawasan yang sama, tempat ASEAN dibentuk dan dikembangkan, yakni Asia Tenggara, bukan masalah negerinya. Hal ini muncul, contohnya, dalam sikap anggota delegasi Lao PDR ketika memberikan pernyataan dalam sidang AIPA Caucus 18-19 Juli 2017 di Jakarta, ketika menanggapi isu ancaman keamanan maritim.

Masih dalam perspektif perkembangan parlemennya, anggota ASEAN tampak belum memiliki *sense of belonging* yang kuat satu dengan lainnya. Sebagai komunitas, ia belum bisa meninggalkan sikap ambivalensinya, sehingga muncul ketidakjelasan dan ketidakpastian. Sikap yang sering diidentifikasi sebagai “*The ASEAN way*” masih sulit ditanggalkan, sehingga anggota ASEAN tampak belum *move on* (bergerak maju) untuk dapat bertransformasi secara signifikan menjadi sebuah komunitas kawasan. Sikap ambivalen ini pula yang membuat sesama negara anggota ASEAN masih sangat keras mempertahankan prinsip *non-interference* dalam kerja sama di antara mereka.

Ironisnya, dalam kerja sama dengan negara adidaya, non-anggota di luar kawasan, prinsip ini tidak dipertahankan secara absolut, seperti dalam menghadapi ancaman terorisme di Kota Marawi, Filipina Selatan. Pemerintah Amerika Serikat (AS) telah menghadirkan penasihat militer, pasukan khusus kontra-insurgensi dan bantuan senjata. Sebaliknya, dalam kerja sama Indomalphi (Malaysia-Indonesia-Filipina), kegiatan patroli maritim selalu dilakukan bersama-sama oleh masing-masing kekuatan Angkatan Laut (AL) Malaysia, Indonesia, dan Filipina, tetapi tidak boleh melintasi perbatasan tanpa kawalan negara tuan rumah.

Selain itu, kelemahan terdapat juga di sistem pendukung AIPA, atau institusi kesekretariatan, yang seharusnya dapat menjadi motor penggerak perubahan ke arah yang lebih baik. Dalam kenyataannya, Sekretariat Tetap AIPA masih belum memahami secara baik dan tepat hal-hal mendasar yang bersifat konseptual, seperti pemahaman tentang demokrasi, prinsip *checks and balances*, parlemen, demokrasi perwakilan, dan cara kerja demokrasi. Itulah sebabnya, dalam praktik, perhimpunan parlemen ASEAN atau AIPA masih memperlihatkan eksistensinya seperti sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat. Hal ini logis, sebab produk-produk persidangannya, terutama hasil dari Sidang Umum (*General Assembly*) dengan resolusi-resolusinya, tidak bersifat mengikat, sehingga tidak bisa ditindaklanjuti.

Wadah Integrasi Regional

Sejalan dengan perkembangan global yang ditandai dengan meredupnya peran trans-pasifik, mandala Indo-Pasifik akan menjadi pilihan, sehingga eksistensi ASEAN semakin dibutuhkan. Namun, di tengah perkembangan situasi regional yang ditandai oleh rivalitas yang menghangat, ASEAN dan AIPA tetap harus aktif memberikan solusi perdamaian bagi masyarakat kawasan dan dunia. ASEAN dan AIPA tidak boleh membiarkan tumbuhnya kawasan Asia Tenggara sebagai mandala *proxy war* kekuatan besar, melainkan sebagai *hub of regional diplomacy*.

Dalam menanggapi eskalasi ketegangan di Semenanjung Korea, ASEAN harus berani menerapkan sepenuhnya sanksi DK-PBB untuk menghentikan peluncuran rudal

dan pengembangan senjata nuklir Korea Utara. Terkait isu LCS, ASEAN dan AIPA harus terus mengupayakan penyelesaian konflik secara damai, sejalan dengan hukum internasional, termasuk UNCLOS 1982. Keduanya juga harus mendukung UNHCR yang prihatin dengan kondisi desa-desa relokasi pengungsi Rohingya yang mirip kamp-kamp pengungsian. Mereka harus memperjuangkan pengungsi Rohingya untuk dapat kembali ke tempat asalnya di Myanmar, dan memiliki akses ke sumber penghidupan mereka sebelumnya, tidak semata karena pertimbangan solidaritas Islam, tetapi semangat kemanusiaan.

Para pemimpin ASEAN dan AIPA harus dapat menjadikan ASEAN sebagai wadah integrasi regional yang relevan dengan kepentingan rakyatnya, masyarakat kawasan dan dunia. Sebagai konsekuensinya, para pemimpin ASEAN harus dapat menilai kekuatan dan kelemahan ASEAN, agar kemudian dapat memperbaiki peran dan kinerjanya.

Lebih jauh lagi, para pemimpin ASEAN dan AIPA harus dapat mendorong implementasi keseluruhan kesepakatan dalam resolusi-resolusi yang dihasilkan di berbagai pertemuan mereka. Kedua institusi integrasi regional itu harus dapat bekerja lebih efektif dan efisien dalam merespons masalah-masalah yang muncul dewasa ini. Keduanya harus dapat tumbuh dan berkembang sebagai institusi masyarakat modern dan siap mengatasi tantangan zaman, serta siap menjadi bagian dari solusi, dengan rasa memiliki yang semakin meningkat. Keberadaan ASEAN dan AIPA harus memiliki efek positif bagi seluruh masyarakat Asia Tenggara. Hal ini dapat direalisasikan, jika negara anggotanya menjaga persatuan dan berbuat yang lebih nyata bagi kepentingan masyarakat di kawasan dewasa ini dan di masa mendatang.

Penutup

Dalam usianya masing-masing memasuki ke-50 dan 40 tahun, ASEAN dan AIPA harus dapat mengembangkan dan menunjukkan dirinya sebagai komunitas kawasan yang tidak hanya relevan, tetapi juga pro-aktif dan transformatif, agar dapat merespons perkembangan kawasan yang begitu dinamis, dengan berbagai tantangan baru di masa depan. Stabilitas keamanan

dan politik di Asia Tenggara yang tercipta dapat menjadi modal bagi pembumih ASEAN dan AIPA dalam masyarakat di kawasan ini secara kontinu.

Indonesia diharapkan dapat mendorong ASEAN dan AIPA untuk tidak hanya sukses dalam menghasilkan resolusi-resolusi, tetapi juga dalam implementasinya di lapangan. Sebagai konsekuensinya, grup nasional Indonesia dalam ASEAN dan AIPA, atau Pemerintah dan DPR RI, harus meningkatkan kinerjanya untuk mendorong lebih kuat capaian kemajuan kedua insitusi komunitas kawasan itu. Hal ini harus dilakukan dengan implementasi politik luar negeri yang lebih percaya diri dan produktif, terbebas dari tekanan negara adidaya, yang sangat berkepentingan dengan politik hegemoni mereka selama ini. Parlemen dapat mendukung upaya ini dengan lebih banyak lagi memperlihatkan perannya di berbagai forum internasional dalam komisi-komisi eksekutif dan juga penyusunan resolusi yang berdimensi internasional, selain menguasai kursi kepemimpinan, untuk dapat secara simultan mempengaruhi arah perubahan.

Referensi

- Acharya, Amitav. (2012). *The Making of Southeast Asia: International Relations of A Region*. Singapore: ISEAS.
- “Asia Tenggara Hadapi Ancaman Baru,” *Suara Pembaruan*, 22-23 Juli 2017, hlm. 14.
- “China Janjikan Stabilitas,” *Kompas*, 25 Juli 2017, hlm. 10.
- “Perang Masuki Bulan Ketiga,” *Kompas*, 24 Juli 2017, hlm. 8.
- “Prospek Wilayah Asia Tenggara Cerah,” *Kompas*, 24 Juli 2017, hlm. 8.