**Sesi 12 Kebijakan Luar Negeri RI dan ASEAN: *Does ASEAN Really Matter*?**

1. Pendahuluan
   1. **Mengapa ASEAN penting untuk Indonesia?**
      1. ASEAN menyatukan negara-negara di Asia Tenggara yang merupakan lingkaran paling dalam dari *concentric circle* yang memengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Indonesia tidak mungkin membangun sendiri **stabilitas regional** di kawasan yang secara historis penuh gejolak dan menjadi ajang pertarungan kepentingan strategis negara-negara besar seperti AS dan China.
      2. Penangan isu **keamanan non-tradisional** seperti terorisme, *human trafficking*, *drugs trafficking*, *smuggling*, pengungsi, bajak laut di wilayah perairan Asia Tenggara memerlukan kerja sama dengan negara-negara tetangga yang tergabung dalam ASEAN.
      3. Asia Tenggara dikelilingi oleh negara-negara besar atau kepentingan strategisnya seperti AS, China, India dan Jepang. ASEAN merupakan entitas regional yang secara kolekif meningkatkan *bargaining power* negara-negara anggota sehingga mereka tidak mudah didikte atau dikendalikan negara-negara besar tersebut. ASEAN merupakan platform bersama untuk menentukan sikap bersama menghadapi pertarungan kepentingan strategis negara-negara tersebut. Institusi internasional seperti *East Asia Summit* (EAS), *ASEAN Regional Forum* (ARF), Asean Communities dibentuk untuk tujuan ini.
      4. Meskipun *intra-regional trade and investment* negara-negara ASEAN masih lebih kecil daripada *extra-regional trade and investment*, namun semakin meningkatkan jumlah kelas menengah di pasar ASEAN yang berjumlah sekitar 600 juta merupakan potensi yang perlu digarap oleh Indonesia. Tanpa daya saing dan produktivitas potensi itu akan dimanfaatkan oleh anggota ASEAN yang lain dan Indonesia hanya menjadi penonton di negaranya sendiri.
      5. Sebagai negara dengan wilayah dan penduduk terbesar di ASEAN, Indonesia memerlukan organisasi regional untuk mengaktualisasikan keinginannya menjadi penentu stabilitas regional dan bahkan sebagai *linchpin of ASEAN’s survival* (Michael Vatikiotis, 1995) di mana Indonesia berkiprah dengan peran *middle power* yang diperhitungkan oleh negara-negara ASEAN dan lingkungan eksternalnya.
   2. ASEAN: ***the cornerstone*** *of Indonesian foreign policy* atau ***a cornerstone*** *of Indonesian foreign policy?*
      1. Indonesia sebagai *the cornerstone of Indonesia’s foreign policy* dikemukakan oleh **Hassan Wirajuda** dan **Marty Natalegawa** yang intinya adalah menjadikan ASEAN sebagai prioritas utama dalam kebijakan luar negeri RI dan menjadi tumpuan untuk perluasan engagement Indonesia dengan dunia yang lebih luas dalam politik global. Intinya, jika Indonesia ingin berkiprah dalam politik regional dan global ASEAN merupakan platform yang utama dan kepentingan Indonesia harus didefinisikan dalam kerangka berpikir regional. Setidaknya pada masa Hassan Wirajuda *ASEAN Communities* dibentuk melalui *Bali Concord II* dan pada masa Marty Natalegawa dicanangkan *ASEAN Community in a Global Community of Nations* melalui *Bali Concord III*.
      2. ASEAN sebagai *a cornerstone of Indonesia’s foreign policy* melihat ASEAN sebagai salah satu platform kebijakan luar negeri RI dan tidak mesti menjadi yang terutama karena masih banyak platform alternative lainnya yang bisa digunakan untuk mefasilitasi kiprah Indonesia seperti G 20. Pandangan ini berupaya untuk melihat ASEAN secara kritis dan jika tidak membantu pencapaian tujuan kebijakan luar negeri RI maka bisa ditinggalkan dan digantikan oleh platform atau mekanisme lainnya. Pandangan ini dkemukakan oleh **Rizal Sukma** (*The Jakarta Post*, 30 June, 2009). Presiden Jokowi tampaknya mengadopsi pandangan ini di mana ASEAN sama sekali tidak ditinggalkan tetapi Indonesia menjadi lebih “sadar” akan kepentingan nasionalnya dan fakta bahwa di antara sesama anggota ASEAN ada kompetisi ekonomi dan politik yang tidak bisa diabaikan. Dalam perkembangan terakhir dengan adanya *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* yang menekankan *ASEAN centrality* Indonesia memberi perhatian terhadap pentingnya kerja sama konkrit dalam wilayah Indo-Pacific yang sesuai dengan dinamika pembangunan dalam negeri. Dibandingkan dengan pendahulunya SBY Presiden Jokowi lebih menekankan indikator yang nyata untuk menentukan apakah *foreign policy* Indonesia berhasil atau tidak di ASEAN. Seringnya beliau mengingatkan persaingan di antara negara-negara ASEAN menunjukkan sikap skeptis terhadap pendekatan regionalisme untuk *problem-solving* bagi Indonesia. Jika ada persaingan ekonomi (dan memang demikian halnya), maka ekonomi yang paling efisien akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar di atas pengorbanan atau kerugian ekonomi yang tidak efisien. Pertanyaan yang lain adalah apakah negara tetangga Indonesia seperti Singapura dan Malaysia cukup sensitif terhadap kepentingan nasional Indonesia (misalnya dalam isu perpajakan, perjanjian ekstradisi, navigasi penerbangan internasional, dsbnya). Bahkan ada kritik yang mengatakan bahwa ASEAN sesungguhnya dikembangkan untuk “menjinakkan dan memanfaatkan Indonesia sebagai pasar yang besar dengan sumberdaya yang besar pula”. Tuduhan ini bisa menjadi kenyataan kalau Indonesia tidak meningkatkan kapasitasnya untuk memanfaatkan peluang baik di dalam negeri maupun pasar internasional khususnya China dan India sebagai raksasa ekonomi Asia abad 21.
2. Indonesia sebagai ***the natural custodian of ASEAN***?
   1. Dalam buku yang berjudul *The ASEAN Miracle:* *A Catalyst for Peace*, Kishore Mahbubani dan Jeffery Sng (2017) menyebutkan bahwa, seperti **Jerman** dan **Perancis** di Uni Eropa, dan melebihi negara-negara lain di ASEAN, Indonesia diharapkan bisa menjadi *the natural custodian of ASEAN* atau penjaga alamiah keutuhan dan kelangsungan ASEAN (p. 184). Dalam konteks Uni Eropa memang Jerman dan Perancis merupakan ekonomi yang paling besar tetapi juga paling maju industrinya sehingga pertumbuhan ekonomi Uni Eropa menciptakan *demand* yang tinggi untuk industri keduanya. Dalam perbandingan yang lain, **India** merupakan ekonomi yang terbesar di Asia Selatan tetapi tidak tergoda untuk mengembangkan regionalism ekonomi di kawasan itu. Apalagi Pakistan telah menjadi “musuh” tradisionalnya baik karena historis, sengketa wilayah Khasmir dan pemilikan senjata nuklir. Perbandingan ini dibuat untuk melihat kiprah suatu negara besar di wilayahnya masing-masing agar Indonesia memetik pelajaran yang berguna. Kedua penulis memang mengakui di bawah Presiden Jokowi tampaknya Indonesia lebih peduli dengan kepentingan domestiknya daripada kerelaan untuk memenuhi ekspektasi *going the extra mile* untuk ASEAN.
   2. Prinsip ***non-interference*** yang begitu ditekankan dalam *ASEAN Charter* menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara demokrasi harus “mengalah” pada negara-negara anggota lainnya yang tidak mau dicampuri urusan dalam negerinya terutama terkait masalah demokrasi dan perlindungan HAM. Banyak usul dari Indonesia yang ditolak untuk dimasukkan ke dalam *ASEAN Charter* sehingga Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia harus menyesuaikan diri dengan tuntutan rezim politik yang otoriter atau semi-otoriter. Mungkin sebagai kompensasinya Indonesia mempromosikan demokrasi melalui forum yang lain yaitu *Bali Democracy Forum* (BDF) dengan resiko yang minimal pada era SBY.
   3. Secara ekonomi dengan terbentuknya *ASEAN Economic Community* (AEC) sebagai *single-manufacturing base* atau *single-production base* di mana terjadi *free flow of factors of production* (hanya *skilled persons* dan *professionals* untuk *human resources* dan tidak termasuk *unskilled labor* seperti TKI dari Indonesia), tampak ASEAN menjadi kawasan ekonomi yang dikelola secara liberal. Jadi secara politik ASEAN sangat tertutup tetapi secara ekonomi menjadi pasar terbuka. Dalam konteks itu negara yang paling diuntungkan adalah rezim politik yang otoriter tapi efisien secara ekonomi. Tidak heran dalam *ASEAN China Free Trade Agreement*, Singapura dan Malaysia jauh lebih unggul volume ekspornya ke China daripada Indonesia meskipun perekonomiannya paling besar.
   4. ASEAN **tidak memiliki struktur organisasi yang kuat** **dan berdampak** karena wewenang Sekretaris Jenderal ASEAN sangat terbatas. Dengan prinsip *ASEAN Way* yang menekankan consensus dan prinsip *dialog and consultation at a common level of comfort*, ASEAN sebagai entitas regional tidak berbuat banyak secara konkrit. Demikianpun anggarannya sangat kecil. Contoh, pada tahun 2016 anggaran ASEAN hanya sebesar 20 juta USD (untuk penyelenggaraan 1000 *meetings*) dibandingkan dengan anggaran Uni Eropa sebesar 220 milyar USD (*The Jakarta Post*, November 25, 2017).
   5. Dalam birokrasi Kementerian Luar Negeri RI ada **Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN** yang menunjukkan betapa secara tradisional Indonesia memberikan perhatian yang besar terhadap ASEAN dan wujud dari prinsip *ASEAN as the cornerstone of Indonesia’s foreign policy*.
3. **Bagaimana Indonesia seharusnya menyikapi ASEAN?** 
   1. Dari berbagai catatan di atas, Indonesia perlu mengembangkan sikap kritis dan proporsional tentang ASEAN, artinya, kritis terhadap kelemahan dan keterbatasan ASEAN sesuai dengan naturnya yang secara politik sangat *state-centric* tetapi secara ekonomi mengadopsi prinsip liberal. Apa konsekuensinya bagi Indonesia dengan natur seperti itu? Bersikap proporsional artinya mengakui fakta bahwa Indonesia adalah bagian dari kawasan Asia Tenggara dan berkepentingan dengan stabilitas dan keamanan regional. Untuk tujuan ini regionalism ASEAN menjadi relevan dan dan perlu dipertahankan. Pasar domestik Indonesia sangat besar dan selain itu persaingan di kalangan ASEAN sendiri merupakan sesuatu yang nyata dan sangat berdampak bagi Indonesia dengan daya saing nasional yang rendah.
   2. Konstituen utama kebijakan luar negeri RI adalah sekitar 260 juta rakyat Indonesia dan bukan penduduk ASEAN secara keseluruhan. Karena itu apapun kebijakan Indonesia di ASEAN tidak boleh mengorbankan kepentingan nasional dari 260 juta rakyatnya.
   3. Dengan anggaran yang rendah dan wewenang Sekjen ASEAN yang sangat terbatas, tidak banyak yang bisa kita harapkan dari implementasi kebijakan yang konkrit dari organisasi regional ini. Aktivitas yang signifikan masih pada level negara dan karena itu **daya saing** seharusnya menjadi perhatian utama. Hanya dengan daya saing yang tinggi Indonesia bisa memanfaatkan peluang domestik maupun internasional.
   4. Perlu dikembangkan indikator-indikator yang lebih konkrit untuk mengukur pencapaian tujuan kebijakan luar negeri Indonesia di ASEAN agar tidak sekadar didikte oleh mitos bahwa kemajuan ASEAN secara otomatis menjadi kemajuan bagi Indonesia. Adalah fair jika Indonesia berkeinginan agar manfaat atau keuntungan yang diperoleh dari integrasi dan liberalisasi ASEAN proporsional dengan pasar dan sumberdaya ekonomi Indonesia yang paling besar di kawasan ini.
   5. Indonesia harus memahami secara cermat natur ASEAN sebagai organisasi regional seperti yang terbaca dalam ASEAN Charter. Secara politik sangat protektif terhadap kedaulatan negara dan karena itu dilindunginya dengan prinsip non-interference. Segala potensi yang mengganggu kedaulatan negara dicegah atau dihalangi secara sistematis, antara lain, dengan mengedepankan konsensus (ASEAN Way). Secara ekonomi ASEAN menganut paham liberal atau tepatnya neoliberal seperti yang terlihat dalam pembentukan pasar tunggal ASEAN Economic Community (AEC) yang intinya *free flow of factors of production*.

**Referensi**:

* Mahbubani, Kishore and Jeffery Sng (2017). *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Singapore: Ridge Books.
* Natalegawa, Marty (2018). *Does ASEAN Matter: A View from Within*. Singapore: ISEAS
* Sukma, Rizal (2009). “Indonesia needs a post-ASEAN foreign policy”. *The Jakarta Post*, 30 June, 2009.
* Vatikiotis, Michael (1995). A Giant Treads Carefully: Indonesia’s Foreign Policy in the 1990s. dalam Robert S. Ross (ed.). *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order*. Singapore: ISEAS.

Websites:

* <https://www.thejakartapost.com/seasia/2017/11/25/no-reforms-for-asean-anytime-soon.html> diakses 2 Agustus 2019.