Studi Perbandingan Proses Keanggotaan ASEAN: Vietnam, Myanmar, Kamboja dan Timor Leste

Novita Putri Rudiany – 071112061

Program Studi S1 Hubungan Internasional, Universitas Airlangga

ABSTRAK

East Timor formally has submitted a proposal to join ASEAN as a member on March 4,2011 and expected to become the 11th member – state of ASEAN in 2012. But three years later, a decision on the status of East Timor has not been established. This condition is different from Vietnam, Myanmar and Cambodia which settled out in relatively shorter time. The writer uses international organization approaches to examine the problem of membership in ASEAN. The writer uses theory of the dynamic of international organization and theory of bureaucratic organization to find out the difference situation and condition which happened in ASEAN, so that could answer the question why the status of East Timor membership is not immediately set. Based on these theories, the reason why ASEAN has not accepted East Timor as member state in ASEAN is motivated by two factors, which are external and internal factors.

Key Words: *East Timor, ASEAN, Vietnam, Myanmar, Cambodia, Membership Process*

Timor Leste secara resmi mengajukan proposal keanggotaan untuk bergabung dalam ASEAN pada 4 Maret 2011. Pemerintah Timor Leste pun berharap dapat menjadi anggota ke-11 ASEAN pada tahun 2012. Namun sudah tiga tahun berselang, keputusan mengenai status Timor Leste belum ditetapkan. Kondisi ini berbeda dengan keanggotaan Vietnam, Myamar dan Kamboja yang keanggotaanya ditetapkan dalam waktu yang relatif singkat. Peneliti menggunakan teori dinamika organisasi internasional dan teori birokrasi organisasi untuk mengetahui perbedaan situasi dan kondisi yang terjadi dalam ASEAN, sehingga keanggotaan Timor Leste tidak segera ditetapkan. Berdasarkan teori-teori ini, secara garis besar alasan ASEAN belum menerima Timor Leste sebagai anggota dilatarbelakangi oleh dua faktor, yakni faktor eksternal dan faktor internal.

Kata-Kata Kunci: *Timor Leste, ASEAN, Vietnam, Myanmar, Kamboja, Proses Keanggotaan*

Sejak tahun 2002, Timor Leste telah menjadi anggota peninjau dalam pertemuan-pertemuan ASEAN. Kemudian pada tahun 2005, Timor Leste bergabung dalam ASEAN Regional Forum dan menadatangani Perjanjian Kerjasama dan Persahabatan di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation/*TAC) di tahun 2007. Timor Leste juga secsara intensif melakukan pertemuan bilateral dengan sepuluh negara anggota ASEAN dan bersedia mendirikan perwakilan ASEAN di Dili pada tahun 2009. Selanjutnya, pada 4 Maret 2011, Timor Leste mengajukan proposal keanggotaan secara resmi kepada Sekretariat ASEAN yang berada di Jakarta. Namun hingga saat ini di tahun 2014, ASEAN tak kunjung menerima Timor Leste sebagai anggota tetap ASEAN yang ke-11. Timor Leste masih berada dalam masa tinjau oleh Dewan Koordinasi ASEAN yang bertugas menilai kesiapan Timor Leste untuk menjadi anggota tetap ASEAN. Kenyataan ini tidak sejalan dengan harapan Timor Leste yang sebelumnya memprediksi akan resmi menjadi anggota tetap ASEAN pada tahun 2012 (Wuryadari 2005).

Sikap ASEAN atas kehendak Timor Leste ini berbeda dengan sikap ketika menerima negara-negara Indocina (Vietnam, Myanmar dan Kamboja). Baik Vietnam, Myanmar dan Kamboja dapat diterima sebagai anggota secara lebih cepat dibandingkan dengan Timor Leste. Padahal pada saat itu, negara-negara tersebut menghadapi masalah yang sama dengan kondisi Timor Leste ketika mengajukan diri untuk menjadi anggota ASEAN, yakni belum mapan secara ekonomi dan kerentanan krisis politik. Berbeda dengan negara-negara Indocina di atas, Timor Leste harus menjalani proses panjang untuk menjadi anggota ASEAN. Pengajuan proposal keanggotaan oleh Timor Leste dilakukan ketika Indonesia bertindak sebagai ketua ASEAN tahun 2011. Tahun 2011 dipilih sebagai waktu yang tepat bagi Timor Leste untuk mengajukan proposal keanggotaan karena pada masa keketuaan Indonesia, Timor Leste berharap status keanggotaannya cepat ditetapkan mengingat Indonesia telah menunjukkan dukungan penuh kepada Timor Leste.

Proposal keanggotaan tersebut kemudian dibahas dalam KTT ke-XVIII dan Indonesia merekomendasikan pembentukan Dewan Koordinasi ASEAN yang terdiri dari para menteri Luar Negeri untuk menindaklanjuti status Timor Leste dalam ASEAN pada KTT ke-XIX (ASEAN Secretariat 2011). Agenda pembahasan mengenai keanggotaan Timor Leste berlanjut dalam pembahasan pada KTT ASEAN ke-XX di

Kamboja. Dalam pertemuan tersebut, semua anggota ASEAN menyetujui *term of reference* pembentukan *ASEAN Coordinating Council-Working Group* (ACCWG) dengan tugas untuk meninjau kesiapan Timor Leste. Masalah ini kemudian dibahas kembali dalam KTT ASEAN ke-XXII dan ke-XXIII 2013 di Brunei Darussalam. Namun dalam pembahasan tersebut, ASEAN tidak menentukan status keanggotaan resmi atas Timor Leste. ASEAN justru memberikan rekomendasi bagi ACCWG untuk berhati-hati dan teliti ketika melakukan peninjauan atas posibilitas Timor Leste dalam berpartisipasi di ASEAN dari sudut pandang pembangunan kapasitas. ACCWG kemudian diperkenankan untuk membentuk *ACCWG Sub-working group* pada KTT ASEAN ke-XXIV tahun 2014 ketika Myanmar menjadi Ketua ASEAN. Pembentukan *sub-working group* ini bertujuan agar ASEAN mampu meninjau perkembangan Timor Leste secara politik, ekonomi dan sosial merujuk pada pilar-pilar yang ada dalam Komunitas ASEAN 2015.

Dari pernyataan di atas, Timor Leste harus kembali menunggu kepastian untuk menjadi anggota resmi, yaitu menunggu ACCWG siap untuk mengajukan agenda keanggotaan Timor Leste dalam pembicaraan pada KTT ASEAN. Dari uraian di atas, terlihat bahwa kehendak Timor Leste untuk segera menjadi anggota ASEAN sejak tahun 2011 sampai 2014 belum terpenuhi. Artinya, sudah 4 tahun belum ada kepastian mengenai keanggotaan Timor Leste. Kenyataan ini berbeda dengan ketika Vietnam, Myanmar dan Kamboja yang keanggotaannya sudah ditetapkan dalam kurun waktu kurang lebih 2 tahun sejak menjadi anggota peninjau.

Pengaruh Situasi Internasional Terhadap Dinamika Asean Dalam Menghadapi Anggota Baru

Dalam hubungan internasional, negara dianggap sebagai aktor yang akan bertindak rasional untuk mempertahankan preferensinya guna mencapai kepentingan nasional. Preferensi negara inilah yang kemudian menjadi kekuatan institusi internasional untuk tetap berjalan. Negara mendirikan institusi internasional untuk menanggulangi keterbatasan kemampuan dalam keadaan anarkhi dan menciptakan *joint gains* yang tidak mungkin bias didapat dengan kemampuan sendiri (Helfer 2006). Selain itu, institusi didirikan untuk menghindari adanya *prisoners' dilemma* (Koremenos et al. 2001). Dalam hal ini, kepercayaan menjadi

faktor penting demi mencapai tujuan bersama. Negara-negara dapat memodifikasi institusi dengan beberapa cara seperti: membuat keputusan yang baru sesuai dengan keadaan kekinian di lingkungan internasional; mencontoh fitur-fitur dari institusi internasional lain; dan mendesain institusi secara eksplisit untuk memperkuat kerjasama secara diam-diam.

Selain dilihat dari sisi preferensi negara, desain institusi juga tidak dapat dilepaskan dari adanya pengaruh sistem internasional yang sedang terjadi pada masa institusi dibentuk. Desain institusi juga dilihat dari hubungan yang terjadi antar negara-negara yang menjadi *the founding fathers*. Interaksi yang terjalin antara *founding fathers* akibat pengaruh sistem internasional menjadi dasar terbentuknya institusi. Negara-negara dominan akan menciptakan sistem dan membentuk institusi sehingga mereka mampu mengatur distribusi kekuatan atau bahkan meningkatkannya (Mearsheimer 1995). Dari sini dapat dilihat bahwa sikap negara dalam sebuah organisasi internasional tidak dapat dilepaskan dari sistem internasional yang ada. Ketika menghadapi isu keanggotaan baru, ASEAN tidak hanya memperhatikan pendapat dari masing-masing negara anggotanya semata, tetapi juga mempertimbangkan perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem internasional.

Secara lebih spesifik, Richard W. Scott (1987) mengungkapkan beberapa hal yang mempengaruhi dinamika dalam sebuah organisasi internasional, yakni *international environment,* tujuan, struktur dan teknologi yang telah dibentuk dalam interaksi. Pertama, *international environment*. Tekanan-tekanan yang berasal dari lingkungan akan membentuk, ruang lingkup dan aktivitas internal dalam organisasi. Dampak perubahan lingkungan di sekitar organisasi memunculkan *contingency theory* yang berargumen, “No one best way to organize anything; the best structure and process is contingent upon such thing as the environment.” (Lawrence dan Lorsch 1967). Perubahan lingkungan internasional dapat berdampak pada pergeseran tujuan, struktur dan ditetapkannya prosedur baru dalam sebuah organisasi internasional. Sehingga, aspek selanjutnya adalah tujuan. Setiap organisasi internasional yang berdiri memiliki tujuan yang sama, yakni untuk bertahan *(survive)*. Adapun tujuan organisasi dapat terbentuk melalui inisiatif sebuah negara saja atau melalui proses negosiasi negara-negara pendiri. Aspek kedua ini sejatinya tidak dapat dilepaskan dari aspek ketiga, yakni struktur organisasi. Para penstudi percaya,

aktor dominan mempengaruhi tujuan dari organisasi. Dengan kata lain, tujuan yang berbeda akan membutuhkan struktur kepatuhan yang berbeda pula. Aspek terakhir adalah prosedur. Prosedur dalam hal ini merupakan cara yang dilakukan oleh sebuah organisasi agar berjalan untuk mencapai tujuanya (Ness dan Brechin 1988). Karakteristik organisasi dilihat dari inti teknik *(technical core)* yang ada pada Piagam. Berbeda dengan pandangan pada umumnya, piagam tidak hanya dipandang sebagai aturan yang bersifat *general* tetapi juga bersifat teknis untuk mencerminkan kapabilitas dan inkapabilitas organisasi atas suatu isu.

Dalam proses keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja pada tahun 1990an, ASEAN tengah menghadapi tekanan internasional setelah berakhirnya Perang Dingin. Sekalipun ancaman Uni Soviet berkurang tajam, penyebaran komunis tidak berhenti begitu saja. Vietnam masih berada di bawah bayang-bayang komunis. Kala itu, situasi internasional masih diwarnai suasana konflik setelah Perang Dingin. Suasana konflik ini berpotensi menimbulkan perang terbuka di masa depan, sehingga dapat mengancam keamanan dan stabilitas kawasan. Selain itu, campur tangan negara besar atas Vietnam, Myanmar dan Kamboja relatif tinggi. Hal ini salah satunya dibuktikan dengan adanya bantuan Cina dan embargo Amerika terhadap Myanmar. Campur tangan ini dapat dikatakan sebagai tekanan eksternal terhadap ASEAN. Apabila tekanan eksternal ini dibiarkan terus berlanjut, maka otonomi regional akan lemah. Oleh karenanya, untuk memastikan keamanan, stabilitas dan otonomi regional maka keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja perlu untuk disegerakan. Sementara itu, situasi internasional yang melingkupi ASEAN ketika Timor Leste mengajukan diri sebagai anggota adalah pemulihan ekonomi setelah krisis finansial 1998. Akibat adanya krisis, persaingan ekonomi global meningkat sehingga isu ekonomi menjadi fokus dalam hubungan internasional. Meningkatnya persaingan ekonomi global juga berjalan seiring dengan upaya pembentukan Komunitas ASEAN. ASEAN mulai memperhatikan peningkatan ekonomi regional dan memberikan standar ekonomi bagi anggota agar dapat berpartisipasi dalam pasar bebas. Sayangnya, banyak pihak yang memandang Timor Leste belum siap untuk menjelag Komunitas ASEAN, sehingga keanggotaannya harus ditunda.

Penerimaan keanggotaan kemudian tidak dapat dilepaskan dari bagaimana ASEAN memandang posisi anggota baru. ASEAN menerima

Vitenam, Myanmar dan Kamboja sebagai anggota dalam waktu yang relatif cepat karena secara geografis, posisi negara-negara ini berbatasan langsung dengan negara besar di kawasan lain, yaitu Cina dan dekat dengan Laut Cina Selatan yang merupakan jalur strategis. Vietnam, Myanmar dan Kamboja memiliki nilai geoekonomi yang tinggi sehingga menarik perhatian dari negara-negara besar di luar ASEAN. Apabila ASEAN tidak segera menerima Vietnam, Myanmar dan Kamboja sebagai anggota, maka potensi masuknya kepentingan negara-negara besar ke dalam Asia Tenggara akan tinggi. Kondisi ini berbeda dengan Timor Leste. Secara geografis, Timor Leste berada jauh dari jangkauan negara-negara Asia Tenggara, yakni dekat dengan kawasan Pasifik dan tidak berada pada jalur strategis sebagaimana Vietnam, Myanmar dan Kamboja. Sehingga, nilai geoekonomi Timor Leste tidak sebanding dengan ketiga negara tersebut.

Kemudian dilihat dari tujuan-tujuan ASEAN. Pada saat menerima Vietnam, Myanmar dan Kamboja, ASEAN fokus dengan tujuan-tujuan politis untuk menegakkan integritas regional. Ancaman keamanan yang terjadi di negara-negara ini menjadikan ASEAN memiliki visi yang sama, yakni mengupayakan keamanan regional. Sehingga, tidak banyak pertimbangan yang muncul dari anggota ASEAN. Sementara dalam menghadapi Timor Leste, ASEAN telah menetapkan Visi ASEAN 2020 yang dipercepat dalam Ide Komunitas ASEAN 2015. Ide Komunitas ASEAN 2015 mengandung visi komprehensif yang di dalamnya mencakup tiga pilar, yakni pilar ekonomi, pilar keamanan dan pilar sosial budaya. Secara otomatis, muncul banyak pertimbangan yang mengaitkan kepasitas Timor Leste dengan upaya Komunitas ASEAN 2015 ini.

Selain itu, terdapat perbedaan dalam prosedur penetapan status keanggotaan dalam ASEAN. Pada masa keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja, belum ada persyaratan khusus yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota baru. Satu-satunya perjanjian yang harus dipatuhi untuk menjadi anggota ASEAN adalah TAC. Ketiga negara ini juga tidak perlu melalui peninjauan dari Dewan Koordinasi ASEAN untuk dapat ditetapkan sebagai anggota. Hal ini dikarenakan penetapan keanggotaan dilakukan secara langsung dalam Pertemuan Menteri dan upacara khusus. Sedangkan dalam kasus Timor Leste, ASEAN telah memiliki prosedur tetap mengenai keanggotaan yang tertulis dalam Piagam ASEAN. Timor Leste harus mengalami peninjauan dari Dewan Koordinasi ASEAN sebelum keanggotaannya ditetapkan pada KTT.

Apabila Dewan Koordinasi benyum menyatakan siap untuk dibahas pada KTT, maka keanggotaan baru belum dapat ditetapkan. Sayangnya, dalam hal ini Dewan Koordinasi ASEAN tidak diberikan tenggat waktu maksimal untuk melakukan peninjauan. Akibatnya, belum ada kepastian mengenai penetapan keanggotaan Timor Leste.

Mekanisme Pengambilan Keputusan Terkait Keanggotaa Baru ASEAN

Setelah mendapatkan gambaran umum berdasarkan pendekatan rasional dan pengaruh dari dinamika organisasi, proses-proses negosiasi atas isu keanggotaan Timor Leste juga menjadi penting agar dapat menemukan alasan yang lebih spesifik. Proses negosiasi ini dapat dilihat dari cara anggota ASEAN melakukan interaksi dalam sistem pengambilan keputusan. Sebuah keputusan biasanya diambil dengan mengedepankan rasional. Suatu entitas akan mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan ekonomis atau untung dan rugi. Sebuah keputusan akan menghasilkan sebuah tindakan *(behaviour)* atas persoalan atau isu yang sedang dihadapi. Sekalipun dihadapkan pada persoalan yang sama, keputusan dan tindakan yang bias jadi berbeda(Koremenos 2001). Untuk melihat proses pengambilan keputusan, maka perlu melihat ke dalam birokrasi organisasi (Reinalda 2001). Birokrasi mempertimbangkan *logic of consequence* dan *logic of appropriateness,* sehingga akan menciptakan suatu efisiensi.

Setidaknya terdapat 4 faktor dibalik pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi internasional. Pertama adalah *distribution of problems*. Aspek ini berhubungan dengan bagaimana negara melakukan komparasi terhadap preferensi alternatifnya dengan alternatif yang diajukan negara lain. Distribusi persoalan akan menetukan satu *outcome* dari beberapa pilihan. Aspek kedua adalah *enforcement*. Cepat tidaknya organisasi dalam mengeluarkan keputusan juga dilihat dari berapa banyak aktor yang melakukan persuasi terhadap aktor lain untuk tidak bersikap kooperatif dengan anggota yang lain. Aspek ketiga adalah jumlah aktor. Aktor dalam hal ini tidak hanya berupa anggota, tetapi juga pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan organisasi yang perilakunya dapat mempengaruhi organisasi. Semakin banyak jumlah aktor yang terlibat akan menunjukkan distribusi kapabilitas yang asimeteris. Hal ini akan memunculkan banyak pertimbangan terhadap

persoalan. Aspek terakhir adalah *uncertainty*. Keragu-raguan yang terjadi disebabkan karena tidak lengkapnya informasi yang diterima masing-masing anggota sehingga menyebabkan ketidaksatuan sikap.

Sistem pengambilan keputusan dalam organisasi internasional dapat menggunakan sistem voting atau konsensus. Pada sistem voting, negara dapat memiliki satu suara untuk dirinya sendiri atau memiliki beberapa persen suara berdasarkan *power* yang dimilikinya dalam organisasi. Di satu sisi, pengambilan keputusan berdasarkan sistem voting menjadi jalan pintas agar suatu isu dapat cepat ditangani, sedangkan di sisi lain voting akan menunjukkan adanya gap antara minoritas dan mayoritas. Sementara pada sistem konsensus, keputusan akan menemui hasil akhir apabila semua negara anggota menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap mosi. Tercapainya konsensus berarti ketiadaan keberatan dari para anggota, "Consensus runs the risk of becoming a process of determination realistically achievable objective given the limits imposed by each member country's interest." (Irvine 1982).

Di satu sisi, konsensus dianggap sebagai sistem pengambilan keputusan yang lebih baik daripada sistem voting karena setiap negara berhak menyuarakan ketidaksetujuannya. Dalam konsensus, setiap negara memiliki posisi yang sama dan setara dalam mengambil keputusan. Konsensus tidak akan tercapai dalam dua kondisi (Movsisyan 2008). Kondisi pertama adalah apabila dalam suatu organisasi terdapat suatu aksi *enforcement* dari anggotanya, maka aksi kolektif tidak akan berjalan· Kondisi kedua adalah apabila terdapat suatu *uncertainty* atas situasi internasional maupun situasi internal, maka konsensus tidak akan tercapai. Sementara itu, konsensus akan berjalan apabila terjadi *distribution of problems* yang bersifat inklusif dari semua anggota.

Tarik ulur atas status keanggotaan Vietnam terjadi ketika Myanmar dan Singapura memperlihatkan keraguan. Perdana Menteri Singapura menyatakan bahwa, "There are worrying trends and developments in the Asia-Pacific region. The challenges ahead will test our unity and diplomatic skill." (Cipto 2007). Sementara Malaysia dan Singapura masih keberatan dengan keanggotaan Vietnam, dukungan terhadap keanggotaan Vietnam pertama kali ditunjukkan oleh Thailand. Thailand menilai terbukanya Vietnam terhadap ASEAN sesungguhnya dapat memperkuat ekonomi ASEAN sendiri. Kawasan Indocina yang erat kaitannya dengan pertempuran dapat menjadi pasar ekonomi yang

menguntungkan bagi integrasi ASEAN. Dukungan Thailand terhadap Vietnam sangat terlihat jelas ketika Perdana Menteri Kasem Kasemsri mengundang Perdana Menteri Vietnam, Hun Sen ke Bangkok pada Januari 1989. Dalam pertemua tersebut, Kasemsri menyatakan bahwa, "Thailand has long recognised that ASEAN will not be complete as long as there remains a country in Southeast Asia that is not yet a member."(*Bangkok Post* 1995). Selain dukungan Thailand, Indonesia dan Filipina memberikan alternatif baru agar Vietnam dapat beradaptasi dengan negara-negara ASEAN lainnya tanpa harus menunda keanggotaan Vietnam.

Dukungan terhadap Vietnam agar segera terintegrasi dengan ASEAN tidak hanya datang dari anggota-anggota ASEAN. Negara pertama yang menyambut baik masuknya Vietnam ke dalam ASEAN adalah Prancis sebagai representasi dari Uni Eropa. Selanjutnya dukungan datang dari Amerika Serikat dan Australia (Paribatra 1994). Dukungan dari pihak luar ini kemudian perlahan mengubah sikap Malaysia dan Singapura. Proses di atas menggambarkan bahwa Malaysia dan Singapura di dalam ASEAN mengalami *uncertainty* mengenai kesiapan Vietnam untuk bergabung sebagai anggota. Sikap bersikukuh keduanya untuk menghendaki Vietnam merubah sistem politiknya agar tidak membahayakan integrasi ASEAN merupakan bentuk *enforcement* terhadap anggota lainnya. Namun, *enforcement* tersebut dapat dibendung dengan banyaknya aktor yang mendukung Vietnam dan memberikan solusi alternatif untuk membatu Vietnam agar dapat beradaptasi dengan lingkungan kerjasama ASEAN. Dengan demikian, keputusan terhadap keanggotaan Vietnam dapat segera diputuskan.

Selanjutnya ketika menghadapi keanggotaan Myanmar, negara-negara barat sejatinya berharap ASEAN menunjukkan sikap yang tegas. Sekalipun pihak oposisi berpotensi menghambat jalannya pemerintahan, segala bentuk aksi represif dengan cara pembunuhan merupakan hal yang tidak dibenarkan karena melanggar hak hidup seseorang. Adanya isu keanggotaan Myanmar digunakan oleh negara-negara barat untuk mendesak ASEAN. Sebagai mitra wicara, Uni Eropa menunjukkan ketidaksetujuannya atas keanggotaan Myanmar dalam ASEAN dalam pertemuan ASEAN-Uni Eropa pada September 1991. Wakil Presiden Uni Eropa juga menyatakan bahwa tidak adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia di Myanmar bersebrangan dengan nilai-nilai liberal yang ada dalam masyarakat Eropa (Archaya

2001). Ketiadaan sikap tegas ASEAN akan berdampak serius dalam hubungannya dengan Uni Eropa.

Sama halnya dengan Uni Eropa. Amerika Serikat dan Australia juga terus mendesak ASEAN agar segera memberikan sanksi tegas terhadap Myanmar. Amerika Serikat bahkan telah menarik Duta Besarnya dari Ranggon dan mengisolasi akses Myanmar ke berbagai institusi finansial multilateral serta membekukan seluruh asset milik anggota militer Myanmar di Amerika (Masilamani dan Peterson 2001). Amerika Serikat berharap negara-negara ASEAN juga memberlakukan sikap yang sama terhadap Myanmar. Selain Amerika Serikat dan Australia, Kanada dan Jepang juga menyatangkan sikap pemerintah Myanmar. Banyak negara-negara mitra wicara ASEAN yang menyarankan adanya isolasi internasional untuk memberikan efek jera sehingga berdampak pada reduksi sikap Junta Militer agar melakukan tindakan represif terhadap warganya.

Kondisi dalam negeri Myanmar memang memberikan sinyal bahaya bagi stabilitas dan keamanan ASEAN. Sekalipun belum resmi menjadi anggota, ASEAN berusaha mengambil peranan untuk mengendalikan situasi di Myamar. Sayangnya, ASEAN menerapkan kebijakan yang berbeda dengan negara-negara barat. ASEAN percaya bahwa masalah internal di Myanmar dapat diselesaikan dengan cara-cara Asia Tenggara tanpa harus menggunakan kekerasan. ASEAN justru merangkul Myanmar setelah Thailand dan Indonesia mendukung keanggotaan Myanmar dengan segera. Thailand menyarankan adanya *constructive engagement* ntuk mendekati Myanmar sebagai upaya mencegah akses laut Cina ke Samudera Hindia melalui Myanmar. Thailand, Indonesia, Sinagpura, Filipina dan Vietnam menyatakan bahwa keanggotaan Myanmar dalam ASEAN harus segera ditetapkan tanpa perlu mencampuri urusan dalam negeri negara ini. Malaysia yang sebelumnya tidak setuju terhadap keanggotaan Myanmar terkait kasus Rohingya, pada akhirnya mendukung Myanmar karena persuasi yang dilakukan selama *constructive engagement*.

Dalam proses ini, dapat dilihat bahwa sesungguhnya telah terjadi konsolidasi antar negara-negara anggota ASEAN melalui *distribution of problems* yang inklusif sehingga menutup celah bagi adanya *enforcement* secara internal. Banyaknya aktor mitra wicara yang menghendaki isolasi internasional, rupanya tidak menghentikan sikap ASEAN untuk tetap merangkul Myanmar. Hal ini menunjukkan bahwa

tidak semua aktor yang memiliki perhatian terhadap isu Myanmar harus memberikan kontribusinya. Sebuah organisasi internasional sudah tentu memiliki preferensi untuk menentukan aktor-aktor yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses negosiasi sesuai dengan dasar berdirinya organisasi. ASEAN lebih memilih untuk mempertahankan prinsip pengutamaan otonomi regional dan tidak mencampuri urusan internal negara lain yang ada dalam TAC.

Pada saat proses keanggotaan, rencananya Kamboja akan ditetapkan bersamaan dengan Myanmar dan Laos. Perdana Menteri Indonesia, Ali Alatas pun menyatakan bahwa ASEAN sudah siap untuk menerima Kamboja pada peringatan 30 tahun berdirinya ASEAN. Namun, aksi kudeta yang terjadi dalam pemerintahan Kamboja menjadi tantangan baru bagi ASEAN setelah Myanmar. Krisis ini menimbulkan perdebatan dalam *distribution of problems* di antara anggota-anggota ASEAN. Muncul *uncertainty* di kalangan para pendiri ASEAN. Pejabat Senior Kementerian Luar Negeri Filipina menyatakan bahwa meningkatnya tensi politik di Kamboja berpotensi menghambat penerimaannya sebagai anggota ASEAN. Filipina tidak ingin reputasi ASEAN semakin menurun menerima Kamboja ketika eskalasi konflik internal tinggi. Di sisi lain, Perdana Menteri Malaysia juga menyatakan akan lebih baik bagi Kamboja untuk mengatur stabilitas politik internalnya terlebih dahulu dan mengikuti asas-asas demokrasi dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia demi stabilitas keamanan kawasan (ukessays.com t.t.). Singapura juga berpandangan bahwa menerima Kamboja dalam keadaan krisis akan berpengaruh pada kebijakan CEPT yang ada dalam AFTA dan kelangsungan kerjasama perdagangan dengan mitra wicara lainnya. Sikap ini didukung oleh Indonesia. ASEAN kemudian memberlakukan kebijakan *constructive intervention* atau asistensi peralihan kekuasaan di Kamboja. Dalam hal ini, penundaan keanggotaan terhadap Kamboja bukan berarti ASEAN tidak peduli, melainkan lebih mengutamakan pengkondisian politik Kamboja agar hubungan dengan mitra wicara tetap terjaga. Sikap yang diambil oleh ASEAN ini menunjukkan bahwa ketika terjadi ketidakpastian mengenai preferensi di masa depan, maka sebuah organisasi akan cenderung bersikap ekslusif atau tidak membiarkan banyak pihak turut serta dalam interaksi (Koremenos 2001). *Constructive intervention* dijalankan sebagai bentuk mediasi bukan untuk memaksa Kamboja untuk melakukan reformasi institusi secara spesifik karena ASEAN tidak mencanangkan pembentukan ASEAN Law. Niatan ini kemudian

membuat pemerintah Kamboja bersedia membuka diri dan melaksanakan pemilu dengan asistensi ASEAN. Suksesnya pemilu dan mulai stabilnya kondisi politik di Kamboja menjadikan ASEAN lebih siap menerima Kamboja.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa banyak rasionalisasi yang muncul ketika ASEAN hendak menerima Vietnam, Myanmar dan Kamboja. Namun hal tersebut tidak lantas membuat adanya *deadlock*. Negosiasi terus dilakukan untuk menyatukan visi dan misi dalam memandang calon anggota baru, sehingga kesepakatan dapat segera tercapai. Selanjutnya dilihat dari aspek ada tidaknya *enforcement*. Ketika sebuah organisasi menghadapi masalah *enforcement,* maka aksi kolektif akan menjadi problematik. *Enforcement* yang terjadi dalam keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja memang datang dari berbagai pihak. Hal ini dikarenakan muncul *uncertainty* di antara negara-negara baik *uncertainty* akibat tidak meyakinkannya kondisi calon anggota baru maupun terhadap respon internasional nantinya. Namun, ASEAN masih bisa mereduksi aksi *enforcement* tersebut dengan melakukan *distribution of problems* secara inklusif. *Distribution of problems* yang terjadi dalam proses negosiasi di ASEAN dilakukan dengan mengupayakan *constructive engagement* terhadap anggota baru.

Sementara itu ketika proses keanggotaan Timor Leste, sejauh ini hanya Indonesia yang menjadi negara pendukung terkuat niatan tersebut. Sebagai bentuk dukungannya, Indonesia selalu mengajukan usulan pembahasan mengenai Timor Leste dalam agenda pertemuan-pertemuan ASEAN. Indonesia bahkan mengetuai pertemuan ACCWG pertama pada tahun 2012 untuk membahas masalah ini. Dukungan Indonesia tidak lepas dari adanya hubungan persaudaraan yang dengan Timor Leste sebelum akhirnya terpisah berdasarkan referendum 1999. Indonesia beranggapan bahwa dalam kerangka ASEAN, Timor Leste diharapkan dapat mengembangkan kapabilitasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan yang lebih baik sehingga turut menyumbang stabilitas regional. Tidak hanya itu, Indonesia mendasarkan argumennya pada Deklarasi ASEAN, yakni “The Association is open for participation by all states in the Southeast Asian region subscribing to the aforementioned aims, principles and purposes.”

Dukungan terhadap keanggotaan ASEAN juga ditunjukkan oleh Thailand dan Filipina dengan argumen bahwa Timor Leste adalah bagian dari Asia Tenggara. Sayangnya, Singapura dan Laos menjadi negara yang hingga saat ini masih sulit menerima keanggotaan Timor Leste. Timor Leste masih dipandang sebagai negara kecil yang tergolong *least development country*. Ekonomi Timor Leste menunjukkan angka pertumbuhan yang masih berada di bawah negara-negara ASEAN lainnya, seperti Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam. Bagi Singapura, ketidakmapanan perekonomian Timor Leste dapat menjadi batu sandungan bagi pencapaian Komunitas Ekonomi ASEAN 2015 mendatang. Selain dari sisi ekonomi, Timor Leste juga memiliki beberapa kekurangan secara politik. Timor Leste belum memiliki perwakilan diplomatik di beberapa negara anggota ASEAN yang berpotensi menyulitkan proses komunikasi salah satu negara anggota ASEAN dengan Timor Leste (ASEAN Secretariat 2012). Konflik politik yang pernah terjadi di Timor Leste dipandang mampu mempengaruhi kestabilan regional di kemudian hari apabila Timor Leste tidak dapat menyelesaikannya secara tuntas.

Selain Singapura dan Laos, Myanmar juga menunjukkan keraguan untuk menyetujui keanggotaan Timor Leste dalam ASEAN. Terdapat dua kekhawatiran Myanmar atas keanggotaan Timor Leste dalam ASEAN (Majidah 2002). Pertama Pemimpin Timor Leste, Xanana Gusmao karena memiliki kedekatan dengan tokoh demokrasi Myanmar Aung San Suu Kyi. Kedua, Myanmar juga memandang bahwa Jose Ramos Horta menjadi salah satu pendukung adanya intervensi humaniter, berdasarkan pidatonya mengenai aksi Amerika Serikat terhadap Irak. Kedua hal ini menghadirkan kekhawatiran bagi Myanmar bahwa Timor Leste akan mungkin mempengaruhi perjuangan demokrasi Myanmar dan mendukung intervensi yang sesungguhnya bertentangan dengan prinsip ASEAN, yakni non-intervensi.

Diskusi dalam ACCWG pun rupanya tidak mengakomodasi dukungan terhadap Timor Leste. Argumentasi yang diberikan oleh negara-negara yang masih meragukan kapasitas dan kapabilitas Timor Leste lebih kuat daripada argumentasi Indonesia di kubu pendukung. Singapura merasa keberatan apabila Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 sebagai fokus utama Komunitas ASEAN tidak segera terwujud karena adanya ketimpangan perekonomian di antara anggota ASEAN. Sekalipun berada dalam kawasan Asia Tenggara dan berbatasan langsung dengan

Indonesia, bukan berarti Timor Leste bisa lagsung diterima sebagai anggota ASEAN. Singapura juga berargumen mengenai kemungkinan-kemungkinan buruk yang terjadi pada proses integrasi ASEAN apabila menerima Timor Leste secara tergesa-gesa.

Ketidaksetujuan dari ketiga negara anggota ASEAN ini diperkuat dengan adanya laporan-laporan dari pihak-pihak non-negara, seperti kalangan epistemik dan organisasi non-pemerintah yang menemukan banyak gap antara ekspektasi tercapainya pilar-pilar integrasi ASEAN dengan kondisi Timor Leste. Pada Juni 2013, The Asia Foundation memfasilitasi diskusi antara para Menteri Luar Negeri ASEAN dengan masyarakat sipil yang tergabung dalam organisasi non-pemerintah dan ahli kawasan Asia Tenggara, seperti Dewi Fortuna Anwar, Megawati Wijaya, Barry Wain dan Leonard C. Sebastian untuk mengidentifikasi strategi-strategi yang terbaik untuk mengambil keputusan terhadap keanggotaan Timor Leste. Diskusi ini menghasilkan bahwa masih ada gap yang besar antara ekspektasi integrasi masyarakat ASEAN dengan kondisi Timor Leste. Kalangan epistemik mengaku ASEAN akan menghadapi beban yang berat apabila keanggotaan Timor Leste diputusakan dalam waktu dekat. ASEAN sendiri masih harus melakukan improvisasi terhadap negara-negara di kawasan Indocina demi mewujudkan komunitas ASEAN.

Tidak hanya dari pihak non pemerintah yang ada di kawasan Asia Tenggara. Negara-negara barat juga memperlihatkan banyak aspek yang harus dipertimbangkan oleh ASEAN. Di satu sisi, Timor Leste memang menunjukkan peningkatan kapasitas ekonomi dan sumber daya manusia, tetapi di sisi lain peningkatan tersebut masih belum bisa memenuhi standar negara-negara di ASEAN. World Bank dalam laporannya menyatakan, “There is a huge gap between what it should be, and is, but you can already see positive results in the numbers.”(IRIN 2011). Oleh karena itulah, World Bank menyarankan ASEAN untuk memberikan pendampingan dalam mengembangkan kapasitas dan kapabilitas terhadap Timor Leste sebelum menerimanya sebagai anggota resmi.

Dari penjabaran di atas, dapat dilihat bahwa birokrasi ASEAN dalam menghadapi Timor Leste tidak sederhana sebagaimana yang terjadi pada saat menerima Vietnam, Myanmar dan Kamboja sebagai anggota. *Distribution of problems* untuk memutuskan kasus Timor Leste tidak bersifat inklusif karena terdapat negara-negara yang belum memiliki

kesatuan pendapat. Hal ini juga dipengaruhi banyaknya pertimbangan untuk menunda keanggotaan yang masuk dari aktor-aktor di luar ASEAN, seperti kalangan epistemik dan organisasi internasional. Akibatnya, negara-negara ASEAN mengalami *uncertainty* terkait dampak-dampak yang akan terjadi apabila keanggotaan Timor Leste ditetapkan. Keraguan ini menjadikan adanya aksi *enforcement* dari negara-negara yang belum menyetujui penambahan anggota baru dalam bentuk penundaan hingga batas waktu yang tidak ditentukan agar Timor Leste siap untuk melakukan interaksi dalam ASEAN.

Dari sni dapat dilihat bahwa pada saat keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja, ASEAN belum memiliki banyak negara anggota, sehingga belum banyak negara yang turut menyumbangkan rasionalitasnya untuk menerima anggota baru. Kepentingan yang ada dalam ASEAN pun masih sedikit sehingga tingkat kohesifitas antar anggotanya tinggi. Bukti kohesifitas ini dapat dilihat dari kesepakatan semua anggota untuk menerima anggota baru, sehingga konsensus dapat tercapai. Hal ini berbeda ketika Timor Leste berkehendak menjadi anggota ASEAN. ASEAN telah memiliki 10 negara anggota. Dalam hal ini semakin banyak jumlah anggota maka semakin banyak pula kepentingan yang ada dalam ASEAN, sehingga tingkat kohesifitas antar anggota menjadi rendah. Akibatnya, akan ada banyak kendala untuk menjadi solid dalam mengambil keputusan. Hal ini berimbas pada tidak segera tercapainya konsensus.

Kesimpulan

Dinamika ASEAN yang dipengaruhi oleh situasi internasional berdampak pada perbedaan sikap ASEAN dalam memutuskan keanggotaan baru. Pada masa keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja, situasi internasional yang melingkupi ASEAN adalah tahun-tahun awal berakhirnya Perang Dingin yang masih menyisakan konflik-konflik terutama di daratan Indocina. Akibatnya, ASEAN menyesuaikan diri dengan fokus terhadap isu-isu politik untuk mempertahankan eksistensi dan otonominya sebagai organisasi regional. Padahal menurut butir pertama pada Deklarasi Bangkok, ASEAN memiliki tujuan untuk mengembangkan kerjasama ekonomi demi menciptakan stabilitas dan perdamaian regional. Agar dampak konflik tidak meluas, maka ASEAN secara cepat memutusakan

keanggotaan Vietnam, Myanmar dan Kamboja. Sementara pada saat menghadapi kehendak Timor Leste untuk menjadi anggota, situasi internasional menempatkan ASEAN untuk bertahan setelah krisis finansial 1998. Dalam menghadapi krisis ini, ASEAN kemudian fokus untuk mengembangkan kerjasama ekonomi yang bersifat integratif.

Terdapat perubahan dalam kondisi internal ASEAN. Semakin banyaknya jumlah anggota menyebabkan konsensus atas keanggotaan Timor Leste tidak segera tercapai. ASEAN telah mengembangkan visinya menjadi lebih komprehensif, yakni Komunitas ASEAN sehingga untuk menerima anggota baru diperlukan pertimbangan atas keberlangsungan Komunitas ASEAN. Selanjutnya, ASEAN telah menetapkan prosedur penerimaan anggota dalam Piagam ASEAN. Sehingga, keanggotaan tidak dengan mudah diputuskan secara langsung, tetapi harus melalui prosedur-prosedur dan syarat anggota baru ASEAN.

Daftar Pustaka

Buku

Archaya, Amitav, 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problems of Regional Order*. London and New York: Routledge.

Cipto, Bambang, 2007. *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong Terhadap Dinamika, Realitas dan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dirjen Kerjasama ASEAN, 2012. *ASEAN Selayang Pandang Edisi ke-20*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

Lawrence, Paul dan Jay Lorsch, 1967. *Organizational and Environment* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Luhulima, CPF, Dewi Fortuna Anwar, Ikrar Nusa Bhakti, Yasmin Sungkar dan Ratna Shofi Inayati, 2008. *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Scott, Richard W, 1987. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

Artikel dalam Jurnal

Barnett, Michael N & Finnemore, Martha, 1999, "The politics, power, and pathologies of international organization", International *Organization*, vol. 53, no. 4, pp.699-732

Finnemore, Martha, 1993. International Organization as Teacher of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, and Science Policy, dalam *International Organization*, pp. 565-594.

Helfer, Laurence R, 2006. "Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO"*, Vanderbilt Law Review* 59 (3).

Irvine, R, 1982. *The Formative Years of ASEAN: 1967-1975,* A Broinowski (ed), "Understanding ASEAN". New York: St. Martin Press.

Koremenos, Barbara, Charles Lipson dan Duncan Snidal, 2001. "The Rational Design of International Institutions", *International Organization* 55 (4).

Maslamani, Logan dan Jimmy Peterson, 2014. "The "ASEAN Way": The Structural Underpinnings of Constructive Engagement" dalam *Foreign Policy Journal.*

Mearsheimer, John J, 1995. "The False Promise of International Institution", *International Security* 19 (3).

Ness, Gayl dan Brechin, Steven, 1988. Bridging the Gap: International Organization as Organization. *International Organization* 42(2): 245-273.

Paribatra, Sukhumbhad, 1999. "From ASEAN Six to ASEAN Ten: Issues and Prospects,". *Contemporary Southeast Asia*.

Artikel Online

Anonim, 2012. *ASEAN officials meet in Cambodia to discuss Timor-Leste's application for bloc entry* [online] dalam http://www.talkvietnam.com/2012/09/asean-officials-meet-in-cambodia-to-discuss-timor-lestes-application-for-bloc-entry/, [diakses pada 10 April 2014].

Anonim, t.t. *ASEAN and History of Cambodias Membership* [online] dalam http://www.ukessays.com/essays/economics/asean-and-history-of-cambodias-membership-economics-essay.php [diakses pada 11 Desember 2014].

Anonim, 2013. *Support for Timor Leste's Bid for ASEAN Membership* [online] dalam http://www.scoop.co.nz/stories/WO1306/S00529/support-for-timor-lestes-bid-for-asean-membership.htm [diakses pada 13 Desember 2014].

ASEAN Secretariat*,* 2011. *Chair's Statement of the 18th ASEAN Summit Jakarta, 7 - 8 May 2011,* [online] dalam http://www.asean.org/news/item/eighteenth-asean-summit-jakarta--7-8-may-2011, [diakses pada 10 April 2014].

ASEAN Seretariat, 2012. *Chair's Statement of Twentieth ASEAN Summit, Phnom Penh, Cambodia, 03-04 April 2012,* [online] dalam http://www.asean.org/news/item/asean-structure-asean-summit-twentieth-asean-summit-phnom-penh-cambodia-03-04-april-2012 [diakses pada 10 April 2014].

ASEAN Seretariat, 2014. *Chair's Statement of Twenty-fifth ASEAN Summit, Nay Pyi Taw, Myamar, 12-13 November 2014,* [online] dalam http://www.asean.org/news/item/asean-structure-asean-summit-twenty-fifth-asean-summit-nay-pyi-taw-myanmar-12-13-November-2014 [diakses pada 1 Desember 2014].

IRIN, 2011. *TIMOR-LESTE: On The Way Up But Still A Long Way To Go* [online] dalam http://www.irinnews.org/report/92984/timor-leste-on-the-way-up-but-still-a-long-way-to-go [diakses pada 13 Desember 2014].

Movsisyan, Suren, 2008. Decision Making by Consensus in International Organizations as a Form of Negotiation [online] dalam www.noravank.am/upload/pdf/337_en.pdf [diakses pada 8 April 2014].

Wuryandari, Ganewati, 2005. *East Timor's Membership in ASEAN: Challenges and Prospects* [online] dalam http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/OUTLOOK_003_02.pdf [diakses pada 24 Maret 2014]

Makalah Presentasi

Pomfred, Richard, 2012. *Study on the Implication of Timor Leste's Accession to ASEAN's Economic Agreement,* paper dipresentasikan pada Sekretariat ASEAN 24 Agustus 2012.

Reinalda, Bob, 2001. *Decision Making Within International Organizations: An Overview Of Approaches And Case Studies*, Paper For Delivery At The European Consortium For Political Research (Ecpr), 29th Joint Sessions Of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001.

Media Massa

Anonim, 1995. Vietnam becomes latest member of ASEAN family. *Bangkok Post, 29 July 1995.*

Majidah, Lela E, 2002. *East Timor: To be or not tobe a Member of ASEAN. The Jakarta Post, 7 Maret 2002.*