

ASEAN Institute for Peace and Reconciliation: Prospek dan Tantangan

Lina A. Alexandra

Memasuki usia 46 tahun, ASEAN masih terus berjuang untuk menangani sejumlah konflik intra-kawasan, yang hingga saat ini masih menjadi tantangan utama bagi ASEAN untuk menciptakan soliditas internal sebagai sebuah organisasi. Visi untuk menjadi Komunitas ASEAN pada tahun 2015 seringkali berujung pada pesimisme ketika dihadapkan dengan sejumlah tantangan keamanan, mulai dari sengketa wilayah yang berlarut-larut di antara sesama negara anggota, konflik internal yang dihadapi oleh beberapa negara anggota, serta berbagai ancaman keamanan non-tradisional yang belum direspon secara bersama-sama di bawah payung ASEAN. Gagasan mengenai pembentukan ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) dilontarkan sebagai bagian dari upaya untuk melakukan terobosan dalam resolusi konflik di ASEAN yang diharapkan akan menghasilkan sejumlah rekomendasi penting untuk menyelesaikan sejumlah permasalahan keamanan yang dihadapi ASEAN. Di satu sisi, AIPR diharapkan menjadi jawaban bagi absennya mekanisme regional yang mampu berperan efektif dalam penangan konflik di kawasan setelah mekanisme penyelesaian sengketa (dispute settlement mechanism) gagal, yaitu High Council tidak pernah digunakan karena benturan kepentingan di antara sesama negara anggota. Di sisi lain, Terms of Reference (ToR) yang diadopsi pada Juli 2012 mendeskripsikan mandat dan tugas AIPR yang masih jauh dari apa yang diharapkan. Tulisan ini bertujuan untuk melihat prospek peran AIPR dan hal-hal apa saja yang perlu diperbaiki ke depan sehingga dapat berperan aktif untuk menuntaskan berbagai konflik di ASEAN.

PENGANTAR

Terbentuknya lembaga baru ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) merupakan suatu kemajuan nyata yang dicapai ASEAN lima tahun setelah berlakunya Piagam ASEAN. Mandat untuk membentuk AIPR yang dituangkan di dalam Cetak Biru Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN sebetulnya tidak mencantumkan waktu yang spesifik kapan AIPR ini harus dibentuk. Namun, perkembangan situasi yang ada, antara lain semakin memanasnya konflik Thailand-Kamboja atas kepemilikan Kuil Preah Vihear mendorong Indonesia mengambil inisiatif agar pembentukan AIPR dipercepat. Pada awal Mei 2011, Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa menyatakan bahwa AIPR diharapkan akan dapat berperan untuk menuntaskan konflik antar negara anggota ASEAN melalui mekanisme regional ketimbang bilateral, tanpa mengganggu penerapan prinsip non-intervensi yang selama ini dianut oleh ASEAN.¹

Di satu sisi kehadiran lembaga baru ini patut diapresiasi sebagai upaya ASEAN untuk menunjukkan komitmen untuk mempertahankan stabilitas dan perdamaian di kawasan. Namun di sisi lain, ada banyak aspek yang perlu dicermati dari ToR AIPR ini sehingga bisa diukur sejauh mana AIPR bisa berperan untuk mencapai tujuan tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk melihat prospek peran AIPR dan hal-hal apa saja yang perlu diperbaiki ke depan. Seperti telah disinggung di atas, karakteristik AIPR yang dirancang sedemikian rupa sehingga tidak mengancam prinsip non-intervensi justru akan menjadi hambatan utama bagi institusi ini untuk berperan aktif dalam menuntaskan konflik di ASEAN.

Disamping itu, tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Bagian pertama menguraikan tentang apa yang diproyeksikan oleh pemerintah dan ASEAN mengenai mandat dan fungsi AIPR dan sejauh mana hal ini berbeda dengan apa yang dibutuhkan oleh ASEAN dalam menghadapi berbagai konflik maupun potensi konflik di masa depan. Bagian kedua mengelaborasi tentang poin-poin

¹ "RI Usulkan Lembaga Peleraai," *Kompas*, 7 Mei 2011.

kelebihan maupun kekurangan AIPR seperti yang diuraikan di di ToR AIPR serta kemungkinan implikasinya bagi ASEAN dalam upayanya untuk memelihara perdamaian di kawasan. Bagian ketiga merupakan penutup yang secara umum menyebutkan beberapa masalah yang bisa menjadi pekerjaan awal AIPR sebagai uji coba untuk mengukur kemampuan institusi ini untuk berperan di masa depan.

AIPR ANTARA HARAPAN PEMERINTAH VS KEBUTUHAN KAWASAN

Lebih dari empat dekade setelah terbentuk pada tahun 1967, keberadaan ASEAN kerap kali diklaim sebagai faktor kunci yang berhasil mencegah terjadinya perang di kawasan Asia Tenggara. Beberapa waktu terakhir, terutama setelah diluncurkannya Bali Concord III terkait dengan visi "ASEAN Community in the Global Community of Nations" pasca 2015, ASEAN bahkan diproyeksikan menjadi kekuatan penyeimbang dalam berhadapan dengan negara-negara besar di dalam arsitektur regional yang baru di kawasan Asia Timur. Posisi ASEAN "at the driver's seat" terutama ditujukan untuk menjaga stabilitas agar tidak terjadi ketegangan antara kekuatan-kekuatan besar yang akan merugikan negara-negara anggota ASEAN.

Namun dalam beberapa tahun terakhir, ASEAN menghadapi berbagai konflik dan krisis, baik yang bersifat antar negara maupun internal. Ketegangan antara Indonesia dan Malaysia atas Ambalat, tumpang-tindih klaim atas warisan budaya tertentu serta isu perlakuan atas tenaga kerja Indonesia, konflik antara Thailand dan Kamboja atas Kuil Preah Vihear, konflik antara Kesultanan Sulu dengan pemerintah Malaysia atas wilayah Sabah, konflik di Thailand Selatan, konflik di Filipina Selatan, konflik etnis dan agama di Myanmar antara etnis yang beragama Budha sebagai mayoritas dengan etnis minoritas, serta konflik Laut China Selatan yang melibatkan beberapa negara ASEAN sebagai pihak yang berkonflik merupakan beberapa contoh kasus tantangan yang dihadapi oleh ASEAN. Beberapa di antaranya seperti ketegangan antara Thailand-Kamboja dan Kesultanan Sulu dengan Pemerintah Malaysia, serta konflik separatistis di Thailand Selatan dan Filipina Selatan bahkan telah pecah menjadi konflik terbuka yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa.

Ketidakmampuan ASEAN untuk menangani berbagai masalah ini menyebabkan munculnya berbagai kritik, yang lagi-lagi mempertanyakan sejauh mana ASEAN mampu berperan secara efektif untuk mempertahankan stabilitas dan keamanan di kawasan. Ketimbang mengacu pada mekanisme regional, sejumlah konflik di antara negara-negara ASEAN cenderung diselesaikan melalui mekanisme bilateral dan bahkan dibawa ke forum internasional, seperti dalam kasus Sipadan-Ligitan antara Indonesia dan Malaysia, yang dibawa ke forum International Court of Justice. Konflik Thailand-Kamboja pun sempat diajukan ke Mahkamah Internasional dan Dewan Keamanan PBB (DK PBB) sebelum akhirnya dikembalikan oleh DK PBB untuk ditangani oleh ASEAN. Sebagai dampaknya, ada pihak yang menilai bahwa kegagalan ASEAN sebagai organisasi regional yang relevan dalam mengatasi berbagai masalah tersebut seharusnya membuat Pemerintah Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN dan yang paling berkeinginan untuk mendorong sejumlah perubahan progresif di tubuh ASEAN, berpikir ulang tentang merumuskan kebijakan luar negeri yang tidak lagi menjadikan ASEAN sebagai satu-satunya batu penjurus (*cornerstone*).

Sebetulnya, Treaty of Amity and Cooperation (TAC) yang diadopsi pada tahun 1976 mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat regional. Pasal 14 dan 15 mengatur tentang pembentukan High Council sebagai badan penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bertikai. Namun, badan ini bersifat *ad hoc* dan baru terbentuk ketika pihak-pihak yang bertikai setuju untuk membentuk badan ini untuk menyelesaikan konflik di antara mereka. Selain berfungsi untuk menyikapi sengketa tersebut dan memberikan rekomendasi mengenai alternatif penyelesaian konflik secara damai melalui *good offices*, mediasi dan sebagainya, High Council juga, jika diperlukan dan disepakati oleh pihak-pihak yang bersengketa, dapat bertindak sebagai mediator. Permasalahannya adalah hingga saat ini belum ada satu pun negara ASEAN yang berupaya untuk membawa masalah mereka untuk diselesaikan melalui mekanisme High Council ini. Dalam konflik Sipadan-Ligitan, Malaysia menolak untuk membawa kasus ini ke High Council karena dianggap akan tidak menguntungkan posisi Malaysia yang ketika itu juga memiliki

sengketa wilayah dengan Singapura (Batu Puteh), Filipina (Sabah), dan atas Kepulauan Spratly dengan Brunei, Filipina, Vietnam, China dan Taiwan. Sementara High Council, jika dibentuk, akan beranggotakan perwakilan setingkat menteri dari semua negara anggota ASEAN. Dalam kasus konflik Thailand-Kamboja, High Council juga tidak dibentuk karena khawatir Kamboja sebagai Ketua ASEAN, yang dengan sendirinya juga akan menjadi Ketua High Council, akan membuat penyelesaian konflik menjadi bias dan berat sebelah.

Ide mengenai AIPR kemudian dimunculkan sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan salah satu tujuan ASEAN 'baru' pasca diadopsinya Piagam ASEAN pada tahun 2007, yaitu untuk memelihara dan meningkatkan perdamaian, keamanan dan stabilitas serta memperkuat nilai-nilai yang berorientasi pada perdamaian (*peace-oriented values*) di kawasan.² Setahun sebelum ToR AIPR diadopsi secara formal oleh Para Menteri Luar Negeri ASEAN, AIPR diproyeksikan sebagai sebuah institusi tingkat non-pemerintah yang beranggotakan organisasi *think-tanks* dari masing-masing negara anggota ASEAN, yang memiliki fungsi utama memberikan 'jasa' konsultasi kepada negara-negara anggota yang membutuhkan alternatif solusi konflik tanpa menggunakan kekuatan senjata. Institusi ini dijanjikan tidak akan melibatkan komponen militer. Konflik yang dimaksud mencakup konflik internal maupun konflik antar-negara. Di dalam AIPR, masing-masing *think-tank* akan berbagi pengalaman mengenai resolusi konflik secara damai, yang berdasarkan pengalaman dan pengetahuan tersebut bisa mengeluarkan rekomendasi-rekomendasi yang bermanfaat. Dengan demikian, menurut Menlu RI Marty Natalegawa, AIPR akan berperan untuk menuntaskan konflik antarnegara anggota ASEAN melalui mekanisme regional dan tidak lagi ditangani melalui mekanisme bilateral.³

Namun, sejak awal hasil rekomendasi yang dikeluarkan oleh AIPR tidak bersifat mengikat. Dengan kata lain, tidak ada kewajiban dari negara-negara anggota untuk menjalankan rekomendasi tersebut. Karakter sebagai institusi non-pemerintah serta sifat rekomendasi yang

² Piagam ASEAN pasal I(1).

³ "RI usulkan Lembaga Pelelai", *Kompas*, 7 Mei 2011.

tidak mengikat tersebut dipandang merupakan 'jalan tengah' untuk meredakan kekhawatiran beberapa negara anggota yang beranggapan bahwa AIPR akan berpotensi untuk mengancam kedaulatan negara atas urusan domestiknya.⁴

Sementara, di sisi lain, kebutuhan yang dihadapi oleh ASEAN jauh melampaui apa yang diproyeksikan oleh pemerintah mengenai AIPR ini. Pada dasarnya, tidak ada pandangan yang menentang terbentuknya lembaga penelitian ini. Konflik-konflik yang terjadi di ASEAN umumnya, khususnya sengketa teritorial maupun konflik separatistis merupakan konflik yang sudah berlangsung sejak lama yang belum terselesaikan hingga saat ini, salah satunya akibat dari 'kebiasaan' ASEAN untuk mengelola tanpa mengupayakan penyelesaian konflik secara tuntas. Karena itu, kajian yang mendalam dan akurat mengenai akar konflik merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan untuk menyelesaikan konflik secara komprehensif.

Di sisi lain, sebetulnya yang diperlukan ASEAN adalah lembaga yang memiliki mandat untuk terlibat langsung dalam penyelesaian konflik, antara lain sebagai mediator dan bahkan eksekutor jika jelas-jelas bahwa salah satu negara anggota ASEAN melanggar prinsip-prinsip yang dianut oleh ASEAN yang menyebabkan konflik terbuka, seperti misalnya penghormatan terhadap kedaulatan negara lain dan juga perlindungan hak asasi manusia. High Council sebagai mekanisme penyelesaian sengketa regional pun tidak diberikan mandat demikian karena dianggap akan sangat berpotensi untuk mengancam prinsip non-intervensi. Kemudian, ide tentang pembentukan Pasukan Penjaga Perdamaian ASEAN (ASEAN Peacekeeping Force) yang pernah dilontarkan Indonesia pada tahun 2002, yang dapat dijadikan instrumen untuk menjaga perdamaian ketika suatu krisis pecah menjadi konflik terbuka, juga mendapat penolakan dari negara-negara anggota ASEAN dengan alasan yang sama.

Terkait dengan inisiatif pembentukan AIPR ini, ASEAN setidaknya *pertama*, memerlukan lembaga atau institusi yang mampu memastikan bahwa hasil kajian yang disusun akan bisa direspon secara serius oleh negara-negara yang menghadapi konflik tersebut, tanpa perlu

4 Mustaqim Adamrah, "ASEAN peace body to address conflicts," *The Jakarta Post*, 8 May 2011.

merasa dicampuri urusannya — tidak diinterpretasikan sebagai suatu tindakan intervensi ke dalam urusan negara tersebut. Dengan kata lain, rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan oleh AIPR harus diberikan akses untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan secara signifikan. Tanpa kepastian ini, maka kehadiran lembaga kajian ini tidak akan mampu berkontribusi langsung terhadap upaya penyelesaian konflik di ASEAN.

Kedua, ASEAN membutuhkan keterlibatan atau partisipasi masyarakatnya, dalam hal ini para ahli dan praktisi dalam bidang resolusi konflik, sebagai bagian dari perwujudan visi ASEAN sebagai organisasi yang berorientasi kepada masyarakat (*people-oriented organisation*). ASEAN selama ini dikritik sebagai organisasi yang bersifat elitis dan cenderung hanya memfokuskan diri pada keterlibatan aktor-aktor pemerintah saja. AIPR sebagai institusi ASEAN yang diarahkan untuk menjadi lembaga penyelesaian konflik, diharapkan dapat bersifat independen, yang hanya bisa dicapai jika melibatkan mayoritas, jika tidak semuanya, anggotanya yang berasal dari aktor-aktor non-pemerintah. Selain itu, konflik-konflik yang terjadi seringkali juga melibatkan pemerintah antar negara yang melihat kepentingan (*interest*) pada lingkup yang lebih sempit ketimbang konflik di tingkat masyarakatnya sehingga upaya untuk menemukan solusi yang bersifat damai seringkali menemui jalan buntu.

Tabel 1. Perbandingan antara Gambaran Pemerintah dan Harapan Masyarakat mengenai AIPR

Gambaran Pemerintah	Harapan Masyarakat
Lembaga penelitian yang bersifat second-track institution	Lembaga penelitian yang bersifat independen dari pemerintah, yang mampu menghasilkan rekomendasi sekaligus memastikan bahwa rekomendasinya akan direspon secara serius oleh pemerintah negara-negara yang berkonflik, dalam arti mempengaruhi pengambilan kebijakan secara signifikan

Terdiri dari institusi think-tanks, akademisi	Akademisi, think-tanks, praktisi resolusi konflik
Memberikan kesempatan kepada aktor non-pemerintah untuk memberikan masukan terkait resolusi konflik	Melibatkan mayoritas, kalau tidak seluruhnya, aktor non-pemerintah/negara untuk melakukan penelitian dan menyusun rekomendasi
Tidak melibatkan komponen militer	Tidak melibatkan komponen militer
Keanggotaan terbatas pada institusi-institusi dari negara-negara anggota ASEAN saja	Keanggotaan terbatas, tetapi harus membangun jaringan yang kuat dengan institusi-institusi sejenis untuk bisa mempelajari kelebihan-nya untuk diterapkan pada AIPR
Lembaga yang menjadi wadah berbagi pengalaman <i>best practices</i> dan <i>lessons learned</i> dari negara-negara anggota ASEAN	Lembaga yang bukan hanya sebagai wadah yang berbagi pengalaman, tetapi memiliki mandat untuk terlibat langsung dalam penyelesaian konflik, jika diperlukan
Tidak jelas apakah akan difokuskan pada konflik antarnegara saja atau juga mencakup konflik internal	Cakupan meliputi semua jenis konflik, baik konflik antarnegara maupun internal
Rekomendasi tidak mengikat	Rekomendasi mengikat

KELEBIHAN DAN KELEMAHAN AIPR BERDASARKAN ToR AIPR

Gambaran yang disampaikan oleh pemerintah mengenai AIPR kemudian secara rinci diuraikan dan diformalkan dalam Terms of Reference AIPR yang diadopsi oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN pada bulan Juli 2012 di Phnom Penh. Dari ToR ini dapat dicermati beberapa kelebihan dari AIPR ini. Seperti telah disinggung di atas, AIPR merupakan lembaga resolusi konflik pertama di ASEAN yang bersifat *second-track* dan permanen di ASEAN. Dari ToR dapat dilihat bahwa AIPR bukanlah lembaga *ad hoc* yang baru terbentuk ketika ada negara-negara anggota yang mengangkat konfliknya untuk ditangani

di tingkat regional, seperti halnya High Council. Dengan keberadaan AIPR, diharapkan kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional untuk menangani konflik-konflik intra-kawasan akan meningkat.⁵

Selain itu, hal ini menunjukkan bahwa ada komitmen dari ASEAN untuk mencari akar penyebab konflik secara lebih mendalam ketimbang memfokuskan diri pada faktor pencetus (*trigger causes*) semata, yang tentunya diharapkan akan menghasilkan rekomendasi yang lebih tepat untuk menyelesaikan, dan bukan hanya mengelola atau mengesampingkan konflik. Melalui AIPR juga diharapkan dapat menjadi badan yang memelihara "culture of peace" dan menginstitutionalisasi kapasitas dan keahlian yang ada di kawasan dalam pengelolaan dan resolusi konflik.⁶ Dengan melakukan fungsinya ini, terbentuknya AIPR diklaim sebagai indikator bahwa negara-negara anggota ASEAN semakin berkurang keenggannya dalam membahas konflik, yang selama ini dipandang sebagai hal yang sensitif dan upaya untuk intervensi ke dalam urusan negara lain.⁷

Di dalam ToR pasal 6.13 ditegaskan bahwa prosedur AIPR mengizinkan partisipasi aktor non-pemerintah, seperti akademisi dan perwakilan masyarakat sipil sebagai bagian dari Advisory Board. Hal ini harus ditandai sebagai sebuah kemajuan untuk mengakui peran aktor-aktor non-negara untuk terlibat dalam mekanisme-mekanisme ASEAN yang selama ini dipandang sebagai organisasi yang sangat elitis. Namun demikian, AIPR seperti yang digambarkan di dalam ToR nampaknya sulit untuk bisa berperan secara maksimal dalam memelihara perdamaian di kawasan. Argumen ini didasarkan atas beberapa alasan.

Pertama, dari segi prinsip yang menjadi dasar beroperasinya, AIPR masih secara ketat dipandu oleh penghormatan terhadap *non-*

* "Conflict Resolution in Southeast Asia and the Establishment of ASEAN Institute for Peace and Reconciliation," Presentasi Direktorat Asia Timur dan Pasifik, Kementerian Luar Negeri RI, Surakarta, 5-6 April 2013, [http://ums.ac.id/peace4moro/sites/default/files/Conflict%20Resolution%20in%20Southeast%20Asia%20and%20the%20Establishment%20of%20Asean%20Institute%20for%20Peace%20and%20Reconciliation%20\(AIPR\).pptx](http://ums.ac.id/peace4moro/sites/default/files/Conflict%20Resolution%20in%20Southeast%20Asia%20and%20the%20Establishment%20of%20Asean%20Institute%20for%20Peace%20and%20Reconciliation%20(AIPR).pptx)

^b *Ibid.*

^c Awidya Santikajaya, "ASEAN's potential role in conflict resolution," *The Jakarta Post*, 5 November 2012, <http://www.thejakartapost.com/news/2012/11/05/asean-s-potential-roles-intra-state-conflict-resolution.html>

interference principle, yaitu tidak mencampuri urusan dalam negeri negara-negara anggota ASEAN. Padahal, perkembangan yang terjadi selama kurang lebih satu dekade setelah konsep Komunitas Keamanan ASEAN diadopsi tahun 2003, ASEAN cenderung menghadapi tantangan keamanan yang bersifat internal ketimbang antarnegara. Negara-negara anggota ASEAN sangat menutup diri dari keterlibatan pihak luar, termasuk dari ASEAN sendiri, untuk membantu penyelesaian konflik internal. Dalam penanganan konflik di Thailand Selatan, misalnya, Pemerintah Thailand menolak pemberitaan tentang proses negosiasi dengan pihak separatis yang difasilitasi oleh Indonesia.⁸ Sebaliknya, dalam kasus ketegangan antarnegara, negara-negara yang bertikai pun nampak enggan untuk difasilitasi dalam upaya mencari solusi damai, seperti yang nampak pada fase awal krisis Thailand-Kamboja.⁹

Sementara AIPR dibentuk, salah satunya dengan tujuan untuk mencegah internasionalisasi konflik-konflik yang terjadi di kawasan Asia Tenggara, di sisi lain intervensi, meskipun berasal dari sesama negara anggota ASEAN, dalam konflik nampaknya masih dilihat sebagai 'pengakuan' bahwa negara yang bersangkutan tidak mampu atau tidak cukup berdaulat untuk menangani masalahnya sendiri. Jika ini yang terjadi, maka dengan sendirinya AIPR akan mengalami nasib yang sama dengan mekanisme High Council. ToR AIPR juga tidak menegaskan tentang cakupan konflik, apakah konflik yang direspon adalah konflik antarnegara saja atau juga mencakup konflik internal. Tidak adanya pengaturan secara tegas bahwa konflik internal juga menjadi fokus kajian AIPR nampaknya akan dijadikan dasar untuk menolak peran AIPR dalam ranah ini karena berpotensi melanggar prinsip non-interference. Padahal, untuk bisa menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang tepat dan efektif, AIPR harus diberikan keleluasaan untuk bekerja menembus batas-batas negara, tentunya jika diperlukan dan tetap menghormati prinsip-prinsip kedaulatan negara. Misalnya, diberikannya kewenangan kepada AIPR untuk melakukan pencarian fakta mengenai apa yang

⁸ "Foreign help not needed in Southern Thailand: PM," *The Jakarta Post*, 27 Juli 2010.

⁹ "Sengketa Preah Vihear: PM Thailand Tolak Peran RI," *Media Indonesia*, 12 April 2011.

sebenarnya terjadi dalam konflik (*fact-finding mission*). AIPR harus diberikan mandat untuk melakukan kunjungan ke wilayah sengketa serta meminta penjelasan secara langsung kepada pihak-pihak yang berkonflik, serta pihak-pihak terkait lainnya sebanyak yang diperlukan, untuk memperoleh informasi yang lengkap dan akurat. Upaya *fact-finding* ini, jika diterapkan, tentu akan sangat berpotensi untuk ditolak karena akan dipandang sebagai upaya intervensi ke suatu negara, apalagi jika konfliknya bersifat domestik.

Kedua, terkait dengan mandat. AIPR berdasarkan pasal 4 di dalam ToR hanya diberikan mandat sebagai institusi ASEAN untuk kegiatan penelitian dalam bidang perdamaian, manajemen konflik dan resolusi konflik, seperti yang diminta oleh negara-negara anggota ASEAN. Kemudian, AIPR akan bekerja untuk mempromosikan kegiatan-kegiatan seperti yang telah disepakati dalam Cetak Biru Komunitas Politik-Ketahanan ASEAN dan juga kegiatan-kegiatan tambahan yang disepakati oleh negara-negara anggota ASEAN. Terkait dengan fungsinya, AIPR melakukan kegiatan penelitian; pengembangan kapasitas melalui penyelenggaraan *workshop* dan seminar; mengembangkan *pool of experts* dan mendukung badan-badan ASEAN; pembangunan jaringan (*networking*); dan penyebaran informasi melalui diseminasi *best practices* dan *lessons learned* serta mempromosikan kesadaran mengenai kinerja dari AIPR. Meskipun tidak ada yang salah dengan fungsi-fungsi ini, namun hal yang perlu digaribawahi adalah fungsi menyediakan rekomendasi kebijakan dan juga membantu badan-badan ASEAN hanya jika diminta oleh pemerintah dari negara-negara anggota ASEAN.

Hal ini dapat dimaknai bahwa sebagai sebuah institusi resolusi konflik regional, AIPR mendapat mandat dari pemerintah atau negara ketimbang dari otoritas regional. Padahal di dalam Piagam ASEAN tercantum bahwa hanya ada dua otoritas yang dapat berperan dalam resolusi konflik, yaitu Sekretaris-Jenderal ASEAN dan Ketua ASEAN. Artikel 23 mengatur bahwa: 1) negara-negara anggota yang menjadi pihak yang bersengketa dapat sewaktu-waktu meminta jasa *good offices*, konsiliasi atau mediasi untuk menyelesaikan konflik dalam batasan waktu yang telah disepakati; 2) pihak-pihak yang bersengketa dapat meminta kepada Ketua ASEAN atau Sekretaris-Jenderal ASEAN,

yang bertindak dalam kapasitas *ex-officio*, untuk menyediakan jasa *good offices*, konsiliasi atau mediasi. Kemudian Artikel 32 tentang peran Ketua ASEAN mencantumkan dalam ayat c bahwa salah satu peran Ketua ASEAN adalah memastikan respon secara efektif dan tepat waktu atas masalah atau krisis yang mendesak yang berdampak pada ASEAN, termasuk menyediakan jasa *good offices* dan pengaturan-pengaturan lainnya untuk segera menangani masalah tersebut.

Kesenjangan dalam hal otoritas pemberi mandat ini tentu akan berimplikasi pada kinerja AIPR, terutama terkait dengan pengambilan inisiatif untuk merespon konflik. Bagaimana jika terjadi sebuah krisis di kawasan, baik domestik maupun antarnegara, yang sangat berpotensi untuk mengancam stabilitas dan perdamaian, sementara tidak ada permintaan dari negara-negara anggota untuk memberikan rekomendasi terkait dengan krisis tersebut. Kinerja AIPR dan sejauh mana AIPR dapat dilihat sebagai lembaga penelitian regional yang efektif adalah ketika institusi ini secara independen bisa menelurkan rekomendasi-rekomendasi yang tepat, tanpa perlu menunggu untuk diminta, untuk menyelesaikan konflik secara tuntas. Tanpa memiliki kapasitas ini, AIPR akan menjadi sebuah lembaga yang tidak jelas maknanya, karena tidak ada kejelasan untuk apa penelitian tersebut dilakukan. AIPR jelas adalah lembaga dari sebuah organisasi regional yang sejatinya harus berfungsi menghasilkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan sebagai hasil penelitian yang dilakukan.

Selain itu, ToR idealnya mengatur adanya jaminan bahwa rekomendasi yang dihasilkan oleh AIPR bersifat mengikat karena AIPR merupakan entitas resmi yang diasosiasikan dengan ASEAN. Paling tidak, harus ada jaminan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan harus direspon oleh negara-negara ASEAN, khususnya pihak-pihak yang berkonflik. Tanpa kepastian tersebut, tujuan AIPR sebagai lembaga resolusi konflik akan sulit tercapai karena tidak ada jaminan bahwa negara-negara anggota akan menggunakan hasil penelitian tersebut untuk menyelesaikan konflik.

Ketiga, terkait dengan struktur AIPR. Meskipun pada awalnya digambarkan bahwa AIPR akan berisikan komponen non-pemerintah yang berasal dari *think-tank* dan akademisi, ternyata struktur yang diuraikan di dalam ToR lebih banyak mengakomodir komponen

pemerintah, yang tentunya tidak terlalu mengejutkan bagi ASEAN. Dalam pasal 6, AIPR terdiri atas tiga elemen: Governing Council, Executive Director, dan Advisory Board. Governing Council terdiri dari: a) satu perwakilan dari masing-masing negara anggota ASEAN yang ditunjuk dan bertanggung jawab pada pemerintah yang menunjuk perwakilan tersebut; b) Sekretaris-Jenderal ASEAN sebagai anggota *ex-officio*; c) Direktur Eksekutif AIPR sebagai anggota *ex-officio*. Direktur Eksekutif AIPR, yang merupakan warga negara dari negara anggota ASEAN, ditunjuk oleh Governing Council melalui rekrutmen terbuka. Sedangkan Advisory Board terdiri dari: a) perwakilan yang ditunjuk oleh pemerintah dari negara-negara anggota ASEAN; b) Direktur Eksekutif AIPR sebagai anggota *ex-officio*. Para perwakilan adalah orang-orang ahli yang berkecimpung dalam bidang perdamaian dan rekonsiliasi, yang bisa berasal, tetapi tidak terbatas, dari akademisi, anggota parlemen, pegawai pemerintah senior atau pensiunan, dan perwakilan dari masyarakat sipil. Para perwakilan ini, kecuali Direktur Eksekutif, tidak bisa menjadi anggota Governing Council.

Dari struktur ini jelas terlihat bahwa aktor non-pemerintah hanya memperoleh sedikit peluang saja untuk berpartisipasi. Perwakilan-perwakilan di dalam Advisory Board tidak terbatas untuk diisi hanya oleh aktor non-pemerintah, sehingga dengan sendirinya memberikan peluang yang sama besarnya untuk aktor-aktor pemerintah masuk, dan mungkin saja mendominasi di dalam keanggotaannya. Di dalam Governing Council, yang merupakan elemen tertinggi dalam AIPR, perwakilan dari masing-masing negara ASEAN ditunjuk dan bertanggung jawab kepada pemerintah. Meskipun ada kemungkinan bahwa perwakilan ini berasal dari kalangan non-pemerintah tetapi adanya kewajiban untuk bertanggung jawab kepada pemerintah akan menyulitkan perwakilan tersebut untuk independen dari kepentingan pemerintah. Sedangkan posisi Direktur Eksekutif juga membuka kemungkinan untuk diisi oleh orang dari kalangan non-pemerintah, tetapi fungsinya terbatas pada pekerjaan-pekerjaan administratif, seperti mengelola kegiatan AIPR, menunjuk staf administrasi dan juga yang terkait dengan pengumpulan dana bagi kegiatan institusi ini. Selain itu, posisi ketua Governing Council diisi oleh perwakilan

dari negara yang menjadi Ketua ASEAN pada waktu itu. Kondisi ini sedikit banyak akan memunculkan kekhawatiran bahwa Governing Council tidak bisa bersikap obyektif, terutama jika salah satu pihak yang bersengketa adalah Ketua ASEAN saat itu.

Keempat, yaitu dalam hal pengambilan keputusan yang masih didasarkan pada konsultasi dan konsensus. Meskipun dilanjutkannya tradisi “ASEAN Way” ini tentunya tidak mengejutkan, namun hal ini merupakan sesuatu yang disayangkan dan tidak relevan dengan karakteristik dan fungsi AIPR. AIPR, seperti telah dirancang sejak awal, merupakan lembaga penelitian yang akan menghasilkan rekomendasi-rekomendasi bagi penyelesaian konflik secara tuntas. Perumusan hasil penelitian berupa rekomendasi tentu tidak bisa dilakukan melalui proses konsultasi dan konsensus, tetapi didasarkan atas kajian mendalam terhadap fakta dan informasi yang akurat. Jika konsultasi dan konsensus diterapkan maka dikhawatirkan proses penelitian tidak akan obyektif tetapi harus mempertimbangkan berbagai kepentingan yang ada. Selanjutnya, dalam penerimaan dan penerapan rekomendasi yang dihasilkan juga akan menemui tantangan yang sama. Karena konsultasi dan konsensus, jika ada negara yang tidak setuju rekomendasi tersebut dilaksanakan, padahal rekomendasi tersebut tepat untuk penyelesaian suatu konflik, maka akibatnya konflik akan terus dibiarkan terjadi. Sebagai dampaknya, AIPR tidak akan bisa berperan secara efektif sebagai lembaga resolusi konflik di kawasan.

Pada akhirnya, kehadiran AIPR memunculkan tantangan tersendiri bagi ASEAN. Meskipun mengklaim diri berhasil mencegah terjadinya perang terbuka di kawasan, ASEAN selama ini hanya ‘terbiasa’ untuk mengalihkan konflik ketimbang menyelesaikannya. Inisiatif untuk menyelesaikan konflik selama ini muncul dari negara anggota tertentu, dalam hal ini Indonesia, mulai dari inisiatif mengadakan Jakarta Informal Meeting untuk menyelesaikan konflik di Kamboja, mengupayakan mekanisme dialog untuk menangani konflik Laut China Selatan melalui penyelenggaraan Workshop on South China Sea, dilakukannya *shuttle diplomacy* untuk menyelesaikan konflik Thailand-Kamboja, upaya untuk memediasi konflik di Thailand Selatan dan Filipina Selatan, serta terakhir mendorong

proses demokratisasi, yang di dalamnya termasuk proses rekonsiliasi di Myanmar. AIPR diharapkan dapat mengubah alur kerja ASEAN ini, sehingga inisiatif penyelesaian konflik berasal dari regional ketimbang unilateral, yang diterapkan melalui rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan oleh AIPR. Jika proses ini bisa berjalan, maka relevansi ASEAN akan semakin meningkat.

PENUTUP

Hingga saat ini, kita masih menunggu kepastian kapan AIPR akan bisa mulai beroperasi. Ketersediaan dana merupakan hal yang krusial untuk memastikan AIPR bisa segera memiliki Sekretariat, yang ditentukan akan berlokasi di Jakarta, serta dapat secepatnya memilih perwakilan-perwakilannya untuk segera bekerja. Harus diakui, ASEAN sebagai sebuah organisasi, hingga saat ini masih bekerja secara reaktif, yaitu cenderung menunggu masalah terjadi dan kemudian tergesa-gesa mengambil tindakan untuk merespon masalah tersebut. Percepatan proses perumusan ToR AIPR sendiri, yang semula baru pada tahap dipertimbangkan, dipicu karena adanya konflik Thailand-Kamboja. Hal ini tentu tidak diharapkan untuk terjadi pada AIPR karena AIPR mengemban mandat yang penting yang menentukan relevansi ASEAN sebagai organisasi yang mampu menangani konflik secara tuntas, yang selama ini belum berhasil dilakukan oleh ASEAN.

Di sisi lain, situasi di kawasan terus berkembang. Salah satunya adalah semakin meningkatnya kekerasan dalam konflik etnis, yang saat ini mulai merambah menjadi bernuansa agama, di Myanmar. Kekerasan terhadap etnis Rohingya semakin menguat yang dilakukan, bahkan oleh kelompok biksu radikal. Di tempat lain, kelompok-kelompok etnis minoritas di Myanmar mengangkat senjata untuk memperjuangkan kepentingan mereka terhadap pemerintah pusat. Jika dibiarkan, gejolak ini akan sangat berpotensi mengancam proses demokratisasi di Myanmar yang sedang berlangsung, dan dampaknya akan sangat dirasakan di kawasan. Selain itu, dalam konteks hubungan antarnegara, beberapa negara anggota ASEAN juga masih bersitegang dengan China dalam konflik Laut China Selatan. Konflik Thailand-Kamboja meskipun saat ini relatif tenang,

sebetulnya belum diselesaikan secara tuntas dan sangat berpotensi untuk pecah kembali dalam waktu dekat, jika tekanan nasionalisme di tingkat domestik semakin meningkat. Dalam aspek keamanan non-tradisional, masalah kabut asap yang sempat memanaskan hubungan antara Indonesia dan Malaysia serta Singapura juga berpotensi untuk berulang di masa depan jika tidak ditangani dengan perumusan suatu aturan yang dipatuhi bersama.

Melihat sejumlah perkembangan tersebut, peran AIPR menjadi sangat relevan untuk menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang bermanfaat untuk menyelesaikan konflik. Tetapi dengan mandat dan struktur yang ditetapkan saat ini di dalam ToR, AIPR nampaknya akan sulit untuk berperan secara efektif karena adanya sejumlah pembatasan internal. Meskipun demikian, dengan kemauan politik dari negara-negara anggota ASEAN untuk membangun kapasitas AIPR ke depan, maka AIPR diharapkan akan mampu berperan efektif dan relevan menghadapi berbagai tantangan keamanan di kawasan.