



Insitusi Internasional sebagai Representasi Individu: Faktor Ketidakefektifan ASEAN Institute for Peace and Reconciliation dalam Mekanisme Penyelesaian Konflik di Asia Tenggara

Fadhila Irfansyah

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip.undip.ac.id

ABSTRACT

The Association of Southeast Asia Nations (ASEAN) has several mechanisms for resolving conflicts, the ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) is one of them, which formed by the legitimacy of ASEAN to resolve conflicts. But, since it was formed, A-IPR did not going well resolving those conflicts. Southeast Asian countries prefer to resolve conflicts in their own ways, namely by means of unilateralism and bilateralism. So A-IPR becomes a pseudo institution because it doesn't work according to the function they've been set. Some conflicts, such as the border conflicts between Thailand and Cambodia, Myanmar's internal conflict, and the Sabah conflict between Malaysia and the Philippines also went that way. These countries prefer to resolve those conflicts in their own way rather than through the AIPR path. Even though AIPR has a management and conflict resolution function. This research wants to explain the reasons of the Southeast Asian countries not using A-IPR as conflict resolution mechanism using the perspective of idiosyncraticism. This study argues that the ineffectiveness of A-IPR is because the institution was formed based solely on the personal preferences of the initiator which is Susilo Bambang Yudhoyono without considering the desires of other countries. So that A-IPR only becomes a pseudo institution without support from it's member.

Keywords: *ASEAN, A-IPR, resolving conflict mechanism, SBY's personal preferences*

PENDAHULUAN

ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) mengemban misi untuk mengembangkan "one and half capacities" yang sedang di usung oleh ASEAN saat konflik internal terjadi (Natalegawa, 2018:56). Artinya, pembentukan AIPR pada tahun 2011 yang merupakan bentuk konkret implementasi Cetak Biru Komunitas Politik-Kemampuan ASEAN (ASEAN Political-Security Blueprint) dimaksudkan untuk menjadi wadah kerjasama bagi aktor negara dan non negara untuk mencegah dan menghentikan konflik. Pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke 19, A-IPR secara resmi dibentuk dengan harapan dapat menjadi tumpuan bagi negara-negara yang tergabung dalam ASEAN untuk menyelesaikan konflik internal. Dengan fase berupa pencegahan, penahanan, dan penyelesaian (Soomro, 2017). Fase tersebut, tetap mengikutsertakan pihak-pihak non negara, yang sebenarnya merupakan cerminan penyelesaian konflik internal Aceh terdahulu, yang menggunakan cara yang serupa. Dapat dikatakan bahwa

AIPR merupakan upaya terakhir bagi ASEAN untuk menegaskan kembali komitmen mereka untuk menciptakan sebuah mekanisme penyelesaian konflik yang benar-benar berguna.

Meskipun demikian, menarik untuk mempertanyakan pentingnya keberadaan AIPR dalam tubuh ASEAN. Dibentuk tahun 2011, AIPR seperti tidak berperan nyata dan konkret sebagai *Dispute Settlement Mechanism* di Asia Tenggara. Sama seperti yang dijelaskan oleh Andreas Stansland bahwa mekanisme AIPR berjalan begitu lambat, padahal tantangan di ASEAN berjalan begitu cepat (Stansland, 2012). Buktinya, saat terbentuk, A-IPR tidak pernah sekalipun digunakan sebagai mekanisme penyelesaian konflik. Feomena ini sebenarnya dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Jika menggunakan perspektif realisme, maka A-IPR tidak berfungsi dengan baik karena rasa tidak saling percaya antar anggota ASEAN untuk bekerjasama. Hal tersebut kembali dibenarkan oleh Chaeronwongsak bahwa terdapat pembatasan AIPR yang didalamnya tidak ada konsensus dari negara-negara Asia Tenggara (Chaeronwongsak, 2017).

Perspektif liberalisme akan mengatakan bahwa tidak ada hukum yang mengikat, baik *soft law* maupun *hardlaw* sehingga institusi seperti A-IPR tidak akan bekerja secara maksimal dalam mengikat anggotanya. Sedangkan, perspektif konstruktivisme akan menyalurkan pemikiran bahwa ketidakefektifan A-IPR diakibatkan oleh nilai-nilai ASEAN Way yang cenderung akan menghormati kedaulatan masing-masing negara ASEAN. Namun ketiga perspektif tersebut terkadang sangat klise dalam menjelaskan ketidakefektifan suatu institusi. Seperti penelitian terdahulu Andreas Stansland bahwa mekanisme AIPR berjalan begitu lambat, padahal tantangan di ASEAN berjalan begitu cepat (Stansland 2012). Lalu hal yang sama juga dikatakan oleh Kriengsak Chaeronwongsak bahwa terdapat pembatasan AIPR yang didalamnya seperti tidak ada konsensus dari negara-negara Asia Tenggara (Chaeronwongsak 2017).

Kemunculan A-IPR bukan tanpa perdebatan yang sebageaian besar berkuat pada isu *ASEAN Way* dan prinsip non-intervensi milik ASEAN. Prinsip fundamental dari ASEAN Way adalah adanya konsensus dalam pengambilan keputusan dan non-intervensi dalam hubungan antarnegara. Kehadiran institusi seperti A-IPR oleh Stansland (2012) dianggap tidak akan menciptakan situasi yang lebih baik, dikarenakan Asia Tenggara memiliki sebuah ASEAN Way dengan sebuah prinsip bernama non-intervensi dimana tidak ada *intitutional-level* yang dapat memberi pengaruh apapun ke negara-negara di Asia Tenggara. Hal ini dikarenakan bagi ASEAN kedaulatan merupakan harga mati dan sesuatu yang sangat eksklusif (Thompson, 2004, p, 1085), tidak ada intitusi yang dapat anggota ASEAN. Negara-negara Asia Tenggara selalu menempatkan prinsip non-intervensi lebih tinggi dibanding prinsip-prinsip lain. Sehingga saat terjadi konflik, prinsip non-intervensi akan membawa batasan pada resolusi konflik di wilayah tersebut (Chareonwongsak, 2018).

Konflik internal dan ASEAN Way adalah sebuah masalah yang klise. Ini dikarenakan ASEAN cenderung menahan diri untuk menangani konflik regional dan isu hak asasi manusia yang buruk dari beberapa negara anggota. ASEAN cenderung membatasi upaya kolektif dalam resolusi konflik untuk menghindari konfrontasi (Termudhomcai 2016). Karena AIPR didasari oleh kepentingan bersama, AIPR termasuk upaya kolektif, namun kehadirannya justru dihalangi oleh tembok besar bernama prinsip non-intervensi. Konflik internal dan ASEAN Way adalah sebuah masalah yang klise. Ini dikarenakan ASEAN cenderung menahan diri untuk menangani konflik regional dan isu hak asasi manusia yang buruk dari beberapa negara anggota. ASEAN cenderung membatasi upaya kolektif dalam resolusi konflik untuk menghindari konfrontasi (Borchers, 2014). Karena AIPR didasari oleh kepentingan bersama, AIPR termasuk upaya kolektif, namun kehadirannya justru dihalangi oleh tembok besar bernama prinsip non-intervensi. Untuk itu, penelitian ini bermaksud menjelaskan faktor di balik ketidakefektifan AIPR sebagai mekanisme penyelesaian konflik di Asia Tenggara menggunakan perspektif alternatif yaitu idiosinkretisme,

yaitu dengan meneliti preferensi personal penginisiasi A-IPR sehingga dapat diketahui alasan mekanisme tersebut tidak efektif. Penelitian ini tergolong ke dalam *theory-testing research*, yaitu penelitian ini berdasar dari teori yang sudah ada dan menggunakannya sebagai landasan penyusunan struktur pertanyaan penelitian, konstruk yang dibangun, hipotesis yang diajukan, ataupun pembahasan terhadap hasil yang didapat (Koopman, 2014).

Argumen utama dalam penelitian ini adalah ketidakefektifan ASEAN-Institute for Peace and Reconciliation dikarenakan preferensi personal yang dimiliki pendiri institusi tersebut. Preferensi personal Susilo Bambang Yudhoyono merupakan *belief* yang kemudian menciptakan anggapan bahwa dunia internasional dapat bekerjasama satu sama lain, sehingga menginisiasi berdirinya AIPR. AIPR mencerminkan preferensi personal yang dimiliki oleh SBY. Mengacu pada preferensi personal tersebut, A-IPR tidak akan berjalan efektif karena hanya merupakan produk dari preferensi personal satu elit saja tanpa mempertimbangan preferensi dari negara lain.

Artikel ini akan mengikuti sistematisasi sebagai berikut: bagian pertama akan menjelaskan pendekatan idiosinkretisme. Pendekatan ini digunakan sebagai alternatif jika seorang elit berperan penting di dalam pembuatan kebijakan tertentu. Bagian kedua akan menjelaskan ketidakefektifan A-IPR dalam sudut pandang idiosinkretisme. Idiosinkretisme berasumsi bahwa peran elit sangat berpengaruh dalam dunia internasional. Pengaruh tersebut bisa membuat suatu kebijakan dilaksanakan maupun diabaikan, tergantung seberapa kuat peran elit tersebut dalam kebijakan tertentu. Bagian ketiga atau terakhir adalah kesimpulan.

PEMBAHASAN

A-IPR diberikan mandat untuk menjadi sebuah institusi yang mengembangkan penelitian mengenai upaya penyelesaian konflik. Selain itu juga menjadi institusi yang memiliki manajemen dan resolusi konflik, mempromosikan perdamaian sesuai dengan ASEAN *Political-Security Blueprint*, dan kegiatan-kegiatan penunjang lainnya (ASEAN, 2012). Terdapat lima fungsi utama yang dimiliki oleh A-IPR, yaitu penelitian, pembangunan kesadaran, perkumpulan para ahli, pembangunan jaringan, dan penyerbaran informasi (ASEAN, 2012). Walaupun jika dilihat, A-IPR memiliki fungsi jelas dan baik, namun pada kenyataannya institusi tersebut tidak efektif. Sejak diinisiasi oleh Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2011, A-IPR tidak pernah sekalipun digunakan dalam penyelesaian konflik di ASEAN. Sebut saja konflik internal Filipina yang menghadirkan bangsa moro dan pemerintahan Filipina sebagai aktor utama, A-IPR tidak berada di sana sebagai penyelesai konflik. Begitu juga konflik di Myanmar, Thailand Selatan, maupun konflik antara Thailand dan Kamboja.

Idiosinkretisme dapat digunakan dalam analisa politik luar negeri suatu negara bila pengaruh yang dihasilkan oleh seorang individu sangat besar dalam pembuatan suatu kebijakan (Allison, 1999). Karena elit sangat berpengaruh dalam keberlangsungan suatu institusi, maka argumen utama dari penelitian ini adalah ketidakefektifan A-IPR disebabkan oleh karakter personal Susilo Bambang Yudhoyono sebagai orang yang menginisiasi berdirinya institusi tersebut.

Idiosinkretisme melihat bahwa terdapat sesuatu di dalam diri seseorang sehingga dapat menghasilkan tindakan tertentu. Variabel idiosinkretisme ini senantiasa berkenaan dengan persepsi, image, dan karakteristik pribadi si pembuat kebijakan. Neack (2008) menjelaskan bagaimana seorang pembuat kebijakan bereaksi mengenai dunia internasional, merupakan bentuk dari pendekatan individu dalam pembuatan suatu kebijakan. Dalam melihat bagaimana pembuat kebijakan seorang individu, perlu diketahui masa lalu dari individu serta bagaimana kehidupan keseharian individu yang sudah muncul dan ada dalam waktu yang lama. Karena sudah mendarah daging, paradigma seorang pemimpin akan berperan cukup signifikan dalam kehidupan bernegara

(Allison, 1999). Pendekatan ini menekankan kepada sifat individu yang telah menjadi sebuah kebiasaan atau *habit*. Sehingga dapat menjadi sebuah kepercayaan seorang pembuat kebijakan.

Pendekatan idiosinkretisme identik dengan pendekatan pendekatan kognitif. Pendekatan kognitif merupakan sebuah pendekatan alternatif yang ditawarkan untuk mengetahui sikap pembuat kebijakan dalam isu-isu tertentu. Jika pendekatan lain yang bersifat materialis cenderung memfokuskan penelitian kepada *preferences* dan *outcomes*, pendekatan kognitif merupakan pendekatan yang menitikberatkan kepada *beliefs* dan *process* serta bagaimana kedua faktor tersebut dijalankan oleh pembuat kebijakan (Rosati 2000). Hal ini kembali ditekankan oleh Rosati bahwa pendekatan kognitif memberi penjelasan mengenai sifat psikologis yang kompleks terkait alasan pembuat kebijakan dalam menentukan kebijakan yang akan diambilnya. Setiap individu memiliki pandangan yang berbeda terhadap dunia internasional, sehingga keputusan yang diambil dan dijalankan akan beragam.

Untuk itu, preferensi personal menurut Rosati, dapat dimengerti dengan cara melihat masa lalu pembuat kebijakan. Karena seseorang cenderung mengingat kejadian-kejadian masa lalu yang digunakan untuk masa sekarang, atau disebut dengan *selective memory* pembuat kebijakan. Masa lalu cenderung berpengaruh karena masa lalu akan membentuk bagaimana seseorang akan percaya pada sesuatu, dan kepercayaan tersebut akan mempengaruhi bagaimana seseorang bertindak.

Preferensi personal dan ketidakefektifan A-IPR

Susilo Bambang Yudhoyono atau SBY lahir pada 9 September 1949 di Desa Tremas, Kota Pacitan. Nama SBY memiliki arti yang menarik, “Susilo” berarti santun dan kesusilaan, “Bambang” berarti kesatria, sedangkan “Yudho” dan “Yono” berarti perang dan kemenangan (Maeswara, 2009). Ayahnya, Sukotjo, adalah seorang Komandan Komando Rayon Militer (Supardi, 2009) dan ibunya Siti Habibah adalah keturunan pendiri pesantren Salafiyah di Pacitan. Karena memiliki ayah dengan latar belakang tentara, sebenarnya masa kecil SBY cenderung diajari kedisiplinan dan kerja keras, walaupun tidak membuat kepribadian SBY berwatak keras (Supardi, 2009).

Menurut Maeswara (2009), SBY begitu mengidolakan peran ayah dalam keluarga, sikap sebagai seorang pemimpin cenderung diikuti oleh SBY, ketika aktif mengikuti kegiatan kepanduan sejak pendidikan tingkat dasar. Walaupun demikian, sejak kecil SBY juga begitu aktif dalam kegiatan seni dan budaya. Hal ini dapat dilihat dari kegemaran SBY menulis puisi (Artha, 2009) dan menyukai pewayangan. Ini kemudian mempengaruhi kepribadian SBY menjadi tenang dan santun, karena budaya Jawa yang cenderung mengarahkan sifat seseorang ke kepribadian tersebut (Maeswara, 2009). Melalui pewayangan SBY mengenal bagaimana kultur Jawa melakukan penghormatan, berlaku sopan dan santun, yang kemudian mempengaruhi tingkah laku yang dimiliki SBY yang cenderung pendiam (Artha, 2009). Dapat diketahui bahwa SBY memiliki kepribadian yang didorong oleh kegemaran yang dilakukan di usia anak-anak. Kultur Jawa sangat mempengaruhi bagaimana SBY melakukan tindakan tertentu dalam situasi tertentu juga. Kultur ini yang membuat SBY menghindari kekerasan, santun, tidak emosional, dan cenderung bersahaja.

Walaupun lingkungan dapat berpengaruh di dalam proses pembentukan kepribadian, namun jika di masa lalu sudah ada nilai yang tertanam maka nilai tersebut tidak mudah digantikan (Rosati, 2000). Hal ini dikuatkan oleh Lesmana (2009), yang mengatakan SBY sebenarnya tidak memiliki kepribadian sebagai seorang tentara, karena seorang prajurtri murni seharusnya berkomunikasi dengan bahasa yang tegas, terang, dan berani mengambil keputusan berdasarkan resiko. Hal ini juga dapat dilihat ketika SBY ditugaskan dalam operasi militer di Timor-Timur

yang kembali menegaskan bahwa menjadi tentara tidak dapat menghapus karakter masa kecil SBY (Rosyidin, 2017). Saat menjalani operasi tersebut, SBY begitu sensitif saat melihat penduduk korban perang dalam suatu daerah, seperti saat seorang anak yang menangis memeluk ibunya yang tewas hingga ketika melihat seorang istri di makam tentara yang tewas (Okezone, 2015). Di lain waktu, SBY justru mengevakuasi gerilyawan Fretilin yang terluka ketika baku tembak ke RSPAD Gatot Subroto Jakarta. Sikap tersebut memberi penjelasan bahwa sikap sensitif, empatik, santun, dan menghindari kekerasan tidak dapat dilepaskan dari SBY (Rosyidin, 2017).

Dalam berdialog, alih-alih bersikap sebagai seorang tentara, sikap yang ditunjukkan SBY justru mengatakan sebaliknya, dengan selalu berhati-hati setiap dihadapkan dengan permasalahan. Jika disederhanakan, sebenarnya sikap tersebut menunjukkan bahwa SBY selalu menimbang baik-buruk setiap keputusan yang akan diambil dengan tenang. Ketika SBY menjadi presiden, Indonesia selalu diarahkan untuk mengedepankan *soft power* yaitu strategi non-koersif yang sejalan dengan kepribadian SBY yang santun, sensitif, moderat, dan anti-kekerasan (Rosyidin, 2017). Dalam melihat konflik di kawasan, melalui perpektif idiosinkretisme, SBY merespon hal tersebut dengan cara-cara yang dapat ditebak. Misalnya dalam sebuah pidato berjudul "*Promoting Peace and Conflict Resolution*" di Oslo, Norwegia, SBY mengatakan bahwa: Sebuah solusi *win-win* lebih sulit dicapai, karena membutuhkan rasa rendah hati, toleransi, kesabaran, rasa percaya, dan persahabatan. Pidato tersebut memberi arti bahwa SBY ingin menciptakan perdamaian alih-alih permusuhan, yang juga terlihat ketika Indonesia memilih aktif didalam isu-isu perdamaian. Pun sifat anti kekerasan yang ditunjukkan saat SBY menghadiri KTT ASEAN ke-24 di Nay Pyi Taw, Myanmar: Kita (ASEAN) akan menciptakan sebuah mekanisme untuk menjaga perdamaian dan keamanan yang sejalan dengan hukum internasional, tanpa menggunakan aksi militer (Jakarta Post, 2014). Lalu keinginan untuk bekerjasama yang tertuang dalam *press conference* di Filipina yaitu: Sekali lagi, masih ada waktu untuk mengambil tanggung jawab bersama. Adalah tanggung jawab semua pemimpin untuk tidak menyelesaikan (konflik) secara sepihak tetapi sebaliknya, secara multilateral atau regional (Marbun, 2014).

A-IPR terbentuk bersamaan dengan Indonesia yang sedang mengetuai ASEAN. Tepatnya pada tahun 2011, saat membuka KTT ASEAN ke-18 SBY pada pembukaannya menyampaikan perlunya ASEAN memiliki sebuah kebijakan yang sesuai untuk mengatasi konflik-konflik yang terjadi dan menciptakan perdamaian di kawasan. Secara umum, A-IPR merupakan sebuah mekanisme penyelesaian konflik yang bisa dikatakan bentuk implementasi dari Cetak Biru Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN. Namun yang menarik, terbentuknya A-IPR diprakarsai oleh Indonesia melalui inisiasi dari SBY. Tidak mengherankan karena Rattanasevee (2014) mengatakan bahwa saat Indonesia memimpin ASEAN, peran elit sangat berpengaruh dalam setiap kebijakan yang terbentuk dalam organisasi tersebut. Natalegawa (2018) mengatakan bahwa terbentuknya A-IPR adalah atas inisiasi dari SBY, yang diperoleh dari pengalamannya menangani konflik di Aceh. Saat itu konflik Aceh ditangani dengan cara prosedur negosiasi, tidak menggunakan cara kekerasan dan yang paling penting menggunakan berbagai pihak untuk menyelesaikan konflik. Hal tersebut didukung oleh Alexandra (2011) dalam *The Jakarta Post* bahwa saat Indonesia menjadi ketua ASEAN dalam pemerintahan SBY, telah diprakarsai proposal untuk mengembangkan sebuah mekanisme penyelesaian konflik yang berguna untuk menyelesaikan konflik di kawasan. Komitmen tersebut yang kemudian diwujudkan oleh Indonesia dalam *ASEAN Leaders' Joint Statement on the Establishment of an ASEAN Institute for Peace and Reconciliation* pada tahun 2011.

Melihat dari laporan Economic Research for ASEAN and East Asia (ERIA, n.d), yang berjudul *Thought on ASEAN and Leadership* edisi SBY, kembali menjadi bukti bahwa A-IPR

merupakan institusi yang diinisiasi oleh SBY. Laporan tersebut berisi pandangan SBY mengenai konflik dan perdamaian di Asia Tenggara, antara lain seperti kepercayaan bahwa setiap konflik dapat diselesaikan tanpa menggunakan kekerasan, juga pandangan bahwa ASEAN memiliki kemampuan untuk menciptakan sebuah lingkungan damai untuk semua anggotanya. Selibhnya berisi keinginan SBY agar semua negara dapat bekerjasama dalam menangani konflik tanpa menggunakan kekerasan dalam bentuk apapun. Agar hal itu dapat tercapai, SBY pada masa kepemimpinannya mengusulkan dibentuknya mekanisme penyelesaian konflik yang kemudian diberi nama *ASEAN-Institute for Peace and Reconciliation* (A-IPR). Mengingat A-IPR seperti sejalan dengan apa yang diinginkan oleh SBY, maka sebenarnya terdapat kedekatan di antara keduanya. SBY seperti memandang A-IPR adalah institusi yang istimewa, karena SBY merasa ASEAN adalah kawasan yang rentan terjadi konflik dan A-IPR adalah institusi yang dapat menjadi wadah bagi seluruh anggota ASEAN untuk bekerjasama menangani hal tersebut (ERIA, n.d). Sejalan dengan pemikiran SBY mengenai bentuk kerjasama yang bersifat multilateralisme. Sehingga sejak dibentuk, SBY selalu mendengungkan pentingnya kerjasama untuk menangani sebuah konflik melalui mekanisme yang sudah dirumuskan.

Selain minat SBY terhadap ASEAN serta upaya penyelesaian konflik, untuk mewujudkan keduanya SBY menggunakan pendekatan multilateralisme. Artinya, semua harus negara memiliki andil dalam upaya penyelesaian konflik. Inisiasi A-IPR merupakan langkah yang diambil oleh SBY karena basis A-IPR adalah multilateralisme, dimana semua negara bekerjasama dalam satu wadah kerjasama, bukan hanya kerjasama bilateral dalam penanganan konflik. Kerjasama tersebut bahkan tidak hanya melibatkan negara, namun aktor non-negara yang memiliki pandangan alternatif terkait konflik. Pada akhirnya, melalui perspektif idiosinkretisme, inisiasi dibentuknya A-IPR oleh SBY dapat dijelaskan sebagai preferensi personal yang dimiliki oleh SBY. Tentang bagaimana SBY melihat konflik, yang mengedepankan kerjasama. Hal ini juga terlihat dari sifat SBY yang sensitif dan empatik sehingga ingin menyelesaikan segala konflik tanpa menggunakan cara-cara kekerasan, namun bekerjasama sebagai satu regionalisme, mengingat SBY begitu menekankan kerjasama yang tidak dilakukan secara terpisah. Sederhananya menggunakan jalur multilateralisme dalam menyelesaikan suatu permasalahan atau menciptakan perdamaian.

Dalam perspektif idiosinkretisme, jika pengaruh elit sangat signifikan terhadap suatu kebijakan maka kebijakan tersebut dapat dipengaruhi kepribadian yang dimiliki oleh elit tersebut. Sama halnya dengan sebuah institusi tertentu, jika peran elit signifikan dalam pembentukannya, maka institusi tersebut cenderung mencerminkan elit tersebut, sehingga berpeluang menjadi institusi semu, yang tetap berdiri namun tidak menjalankan fungsi sebagaimana mestinya. Negara-negara di ASEAN bisa saja bekerjasama untuk merumuskan sesuatu, namun tidak untuk mengembangkannya. Untuk itu, perlu diketahui persepsi ASEAN terhadap keberadaan A-IPR. Jika berbicara tingkat persepsi ASEAN terhadap eksistensi A-IPR penting untuk melihat sejauh mana tingkat dukungan ASEAN keberadaan A-IPR: apakah negara-negara tersebut cukup suportif dan akomodatif. Mengingat kedua hal tersebut dapat membantu menjelaskan bagaimana A-IPR tidak menjalankan fungsinya di ASEAN. Tingkat persepsi tersebut diketahui dengan melihat sejauh mana sembilan negara ASEAN mendukung keberadaan A-IPR yang telah diinisiasi oleh Indonesia.

Tingkat persepsi negara ASEAN terhadap A-IPR akan dimulai dari Myanmar. Tentu akan jadi hal yang menarik karena saat terjadi isu Rohingnya, Myanmar terkesan menutup diri dari ASEAN bahkan dunia internasional. Oleh karena itu, A-IPR tidak dapat bekerja untuk melakukan rekonsiliasi. Terlebih sampai tahun 2018, A-IPR masih merumuskan sesuatu tanpa ada batas waktu kapan akan selesai. Sebenarnya Myanmar tidak begitu menutup diri, karena menerima bantuan dari

Norwegia untuk menangani konflik walaupun mekanisme yang dibuat tidak untuk menyelesaikan konflik secara menyeluruh karena hal tersebut tetap berada di tangan Myanmar. Ketidakefektifan A-IPR di Myanmar sebenarnya karena minimnya dukungan dari negara tersebut untuk dilakukan rekonsiliasi oleh A-IPR. Myanmar seperti tidak ingin menerima pihak lain untuk menyelesaikan konflik di negaranya. Hal ini dapat dilihat ketika terdapat isu pelanggaran kemanusiaan di Myanmar, ASEAN seperti kehilangan kekuatannya. A-IPR tidak digunakan dalam penyelesaian konflik tersebut, dan hal ini semakin diperparah ketika pihak A-IPR sendiri belum memiliki prosedur yang akan digunakan dalam penyelesaian konflik tersebut. Walaupun demikian, dengan tuntutan dunia internasional, Myanmar kemudian melakukan rekonsiliasi dengan usahanya sendiri (Lideur, 2014r). Dengan begitu dapat dikatakan bahwa tingkat persepsi Myanmar dengan keberadaan A-IPR cenderung rendah. Selain tidak menginginkan keberadaan A-IPR dalam konflik internal, Myanmar juga tidak pernah vokal dalam pembentukan A-IPR.

Kedua adalah Filipina. Negara ini di tahun 2017 memperoleh tonggak kepemimpinan atas ASEAN. Tentu, sebagai pemimpin Filipina dapat memberi masukan-masukan kepada negara lain terkait isu-isu tertentu. Setidaknya mendorong agar mekanisme-mekanisme yang dimiliki oleh ASEAN berjalan sebagaimana seharusnya. Penting bagi Filipina untuk merangkul negara-negara lain agar bersatu menghadapi isu tertentu, seperti perdamaian, karena negara ASEAN memang seperti bergerak sendiri-sendiri ketika membahas mengenai perdamaian dan penyelesaian konflik (Tan, 2018). Diluar dari kenyataan saat terjadi konflik di Filipina dan A-IPR tidak melakukan apapun, sebenarnya Filipina tidak bisa dikatakan menolak keberadaan institusi tersebut. Terselenggaranya simposium mengenai *mechanism and practice for peace reconciliation process* di Filipina sebenarnya dapat menjadi bukti. Namun, terdapat sesuatu yang menarik yaitu terselenggaranya simposium tersebut atas dorongan dari Indonesia (Kompas, 2018). Hal yang sama juga terjadi saat diadakan simposium mengenai partisipasi wanita dalam menjaga perdamaian, yang pelaksanaannya didorong oleh Indonesia (The Jakarta Post, 2014). Tidak ada inisiatif untuk melakukan simposium dari Filipina. Padahal pada kepemimpinan Filipina seharusnya digunakan untuk memperkuat perdamaian di ASEAN dengan mekanisme yang sudah ada. Namun kenyataannya, Filipina tidak menyinggung A-IPR sebagai salah satu mekanisme untuk menciptakan perdamaian.

Thailand dan Kamboja adalah negara selanjutnya. Sama seperti kedua negara sebelumnya, pada konflik perbatasan dengan kamboja, A-IPR tidak digunakan untuk menyelesaikannya. Menariknya, kedua negara memang tidak menginginkannya sehingga isu tersebut diselesaikan dengan cara arbitrase. Kedua negara sebenarnya tidak terlalu vokal terhadap perencanaan pendirian ASEAN, walaupun sudah dapat ditebak dari konflik terdahulu, dua negara ini tidak pernah menginginkan proses secara multilateral, dengan alibi berupa prinsip non-intervensi (Ximenes 2018). Pada awal pendirian A-IPR, kedua negara tidak vokal menanggapi hal tersebut, hanya menyetujui namun dalam perkembangannya tidak menyuarakan dukungan. Jika begitu, ini mengartikan bahwa A-IPR tidak mendapat dukungan dari kedua negara tersebut, karena prinsip multilateralisme yang dibawa oleh A-IPR tidak sejalan dengan apa yang diinginkan.

Keempat negara diatas adalah negara-negara yang secara jelas tidak menggunakan A-IPR dalam penyelesaian konflik di negaranya. Karena tidak vokal di dalam pembentukan dan pengembangan A-IPR, negara-negara tersebut mengisyaratkan bahwa memberi dukungan yang minim terhadap A-IPR. Simposium yang dilakukan juga atas dorongan dari Indonesia. Negara lain yang tidak mengalami konflik juga tidak memberi dukungan yang vokal, semua pengembangan atas dasar inisiasi oleh Indonesia. Menilik sejarah bahwa prinsip unilateralisme menjadi pilihan

berbagai negara ASEAN untuk menyelesaikan konflik, maka dapat dipastikan bahwa A-IPR akan minim memperoleh dukungan.

Melihat keberadaan A-IPR saat pertama kali terbentuk, dapat dilihat bahwa negara-negara selain Indonesia terkesan tidak cukup supportif dan akomodatif. Dapat dikatakan demikian karena setiap langkah yang dilakukan oleh A-IPR selalu dijalankan oleh Indonesia saja. Seperti pengadaan symposium-symposium terkait penanganan konflik dan perdamaian, Indonesia selalu menjadi pihak yang mendorong agar symposium tersebut dapat dilaksanakan. Seperti saat awal dibentuknya A-IPR, Indonesia menjadi negara yang mendorong agar institusi tersebut terlaksana karena sesuai dengan Cetak Biru Keamanan ASEAN (Kemenlu, 2019). Selain simposium, Indonesia juga menjadi negara pertama yang mendorong agar A-IPR *Host Country Agreement*, yaitu perjanjian agar A-IPR dapat digunakan dalam menangani konflik. Selalu atas dasar dorongan Indonesia di setiap langkah yang dilakukan A-IPR. Indonesia seperti bergerak sendiri dalam upaya menjadikan A-IPR sebuah mekanisme yang efektif. Tidak hanya itu, Indonesia memberikan dana operasional selama tiga tahun ke depan kepada A-IPR yang setelah itu baru akan ditanggung bersama (Kompas, 2018). Pemberian dana operasional selama tiga tahun oleh Indonesia mengartikan bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara yang akomodatif terhadap perkembangan A-IPR. Dengan dorongan Indonesia, negara-negara lain turut hadir dalam setiap simposium yang diadakan dengan berbagai isu yang akan dibicarakan. Namun dibalik itu, tidak satupun negara yang menggunakan A-IPR sebagai salah satu mekanisme penyelesaian konflik di negaranya. Ini tentu mengherankan, karena sebenarnya semua fungsi yang ada di A-IPR mengandung nilai-nilai yang begitu baik. Karena inilah, muncul argumen bahwa mekanisme yang baik belum tentu mekanisme yang dibutuhkan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa minimnya dukungan negara-negara ASEAN selain Indonesia terhadap AIPR menunjukkan peran dominan Indonesia dalam pembentukan institusi penyelesaian konflik tersebut. Karena faktor elit (presiden) memegang peran kunci, maka faktor kepribadian SBY jelas punya pengaruh signifikan di balik pembentukan AIPR. Pertama, keinginan SBY untuk menyatukan semua negara-negara agar ikut membantu menyelesaikan konflik-konflik di tiap negara, atau lebih sederhana SBY ingin menggunakan jalur multilateralisme. Padahal, multilateralisme tidak populer di negara-negara Asia Tenggara. Bab sebelumnya sudah menganalisis bahwa negara-negara ASEAN lebih mengedepankan upaya unilateralisme ataupun bilateral. Upaya-upaya tersebut lebih dikedepankan karena negara-negara di Asia Tenggara masih menjunjung tinggi kedaulatan negaranya. Pada setiap penyelesaian konflik, tidak pernah sekalipun negara-negara ASEAN bersatu untuk menyelesaikannya dengan cara multilateralisme. Preferensi SBY mengenai multilateralisme, pada intinya tidak didukung oleh semua negara karena penyelesaian konflik di ASEAN sejatinya sejak dulu tidak mengenal proses multilateralisme. Hanya pada pemerintahan SBY, yang kemudian mengedepankan multilateralisme sebagai asas bekerjasama. Ini yang kemudian menjadi tembok besar kegagalan A-IPR, prinsip multilateralisme yang digunakan oleh A-IPR tidak diterima oleh negara-negaranya. Karena sejak A-IPR dibentuk, masih saja cara bilateral maupun unilateral yang digunakan. ASEAN dalam penyelesaian konflik, tidak sejalan dengan preferensi yang dimiliki oleh SBY.

KESIMPULAN

Asean Institute for Peace and Reconciliation (A-IPR) diinisiasi agar ASEAN memiliki sebuah mekanisme penyelesaian konflik dimana negara-negara dapat bekerjasama dalam penanganan konflik. Dalam pembentukannya, A-IPR cenderung mengarah ke preferensi personal SBY selaku pihak yang menginisiasi adanya A-IPR yang menginginkan sebuah penyelesaian

konflik yang dilakukan secara bersama-sama oleh negara-negara ASEAN. Mengingat dalam menyelesaikan sebuah konflik, negara-negara di ASEAN dari dulu cenderung menyelesaikan konflik dengan cara yang berbeda. Namun setelah pembentukannya, A-IPR tidak pernah digunakan sebagai mekanisme penyelesaian konflik di ASEAN. Negara-negara di ASEAN cenderung menyelesaikan konflik internal dengan cara unilateralisme ataupun bilateralisme jika konflik tersebut melibatkan dua negara, seperti konflik antara Thailand dan Kamboja dalam segketa kuil Preah Vihear. A-IPR tercatat hanya melakukan simposium-simposium tanpa ada langkah konkret untuk menyelesaikan konflik di beberapa negara. Konflik yang terbaru seperti di Myanmar seperti tidak memberi peluang A-IPR untuk digunakan.

Dari seluruh pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya, disimpulkan bahwa preferensi personal SBY berperan penting dalam pembentukan dan keberlangsungan A-IPR. Sebagai pihak yang menginisiasi, SBY menginginkan multilateralisme sebagai jalan untuk menyelesaikan konflik di kawasan alih-alih menggunakan cara yang sering digunakan oleh negara-negara di ASEAN. Keinginan tersebut dituangkan kedalam cara kerja A-IPR bahwa negara-negara lain harus turut andil dalam menyelesaikan konflik di negara lain melalui mekanisme yang sudah dirumuskan oleh A-IPR. Walaupun kerjasama tersebut memiliki cara kerja yang baik, yaitu menginginkan seluruh anggota ASEAN bekerjasama, namun prinsip yang sudah tertanam di ASEAN tetap tidak dapat dikesampingkan. Negara-negara ASEAN lebih memilih untuk mengedepankan kedaulatan jika terjadi konflik, sehingga penyelesaian konflik yang digunakan lebih ke arah unilateralisme.

Hasil penelitian ini kemudian sejalan dengan hipotesis yang telah diuraikan pada Bab I yaitu A-IPR tidak berjalan efektif dikarenakan institusi tersebut tercipta hanya berdasarkan preferensi personal SBY saja. Hal tersebut dibuktikan dengan keistimewaan A-IPR di mata SBY, juga dengan uraian bahwa keperibadian SBY yang cenderung sensitif, cinta perdamaian, dan memiliki keinginan untuk bekerjasama secara multilateral dalam menangani konflik terdapat dalam visi A-IPR. Namun karena tingkat persepsi beberapa anggota ASEAN yang minim dan tidak begitu vokal dalam pembentukan A-IPR, mengindikasikan bahwa institusi seperti A-IPR tidak dapat berjalan dikarenakan hanya didasari oleh preferensi personal satu elit saja. Padahal dalam penyelesaian konflik di ASEAN terdahulu, selalu diselesaikan dengan cara unilateralisme maupun bilateralisme.

REFERENSI

- Alexandra, L, A 2011, 'Bringing Peace and Reconciliation to ASEAN' *The Jakarta Post*, dilihat 20 Februari 2019,
- Allison, G, T & Phillip, Z 1999, *Essence of decision: Explaining The Cuban Missile Crisis, 2nd ed*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Alunaza, H & Anggara, D, 2018, 'Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Filipina dan Moro Nationalism Liberation Front (MNLF)', *Indonesian Perspective*, vol. 3, no. 1, pp. 52-64.
- Artha, A, T 2009, *Dunia Religius SBY*, 1st Ed, Best Publisher, Yogyakarta.
- ASEAN-IPR 2018, 'ASEAN Institute for Peace and Reconciliation', dilihat 1 Januari 2019,

- Chaeronwongsak, K 2018, 'ASEAN's Limit in Conflit Resolution in the Region', *Nanyang Technological University of Singapore*, dilihat 29 November 2018, <<http://news.ntu.edu.sg/SAFNTU/Documents/Panel%201%20%20Prof%20Kriengsak%20Chareonwongsak.pdf>>. 29 November 2018>.
- ERIA, 2017, *The ASEAN Journey: Reflection of ASEAN Leadership and Officials, 1st Ed, ASEAN*.
- Hermann, M, G, 1980, 'Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders', *International Studies Quarterl*, vol. 24, no. 1, pp. 7-26.
- Hernandes, M, B 2017, *The Philipines'Moro Conflict: The Problems and Prospect in Questfor Sustainable Peace*, Tesis MA, Georgetown University, Washington.
- Holsti, O, R, 1969, 'The Belief System and National Images : A Case Study', *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, no. 3, pp. 244-252.
- Johnson, C & Lideur 2014, 'Testing Ceasfire and Building Trust: Myanmar Peace Support Initiatives Operational Review' dilihat 3 Januari 2019, <https://www.academia.edu/6941451/Myanmar_Peace_Support_Initiative_MPSI_Operatio_nal_Review>.
- Kaarbo, J & Cantir, C 2016, *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, 1st Ed, Massachusetts, New York.
- Kementerian Luar Negeri RI 2017, 'Masyarakat Politik Keamanan ASEAN', dilihat 23 Februari 2019,
- Kompas 2011, 'SBY: Indonesia Has Moral Responsibility' *Kompas*, dilihat 27 Februari 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2011/02/08/09120998/sby.indonesia.has.moral.responsi_bility>
- Koopman, C, 2014, 'Theory-Driven versus Data-Driven Assesment in Crisis', *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, no. 4, pp. 694-722.
- Maeswara, G 2009, *Biografi Politik Susilo Bambang Yudhoyono*, 1st Ed, Narasi, Yogyakarta.
- Marbun, J 2014, 'SBY says unilateral Asian settlement will worsen situation' *Republika*, dilihat 27 Februari 2019, <<https://republika.co.id/berita/en/international/14/05/24/n62njp-sby-says-unilateral-asian-settlement-will-worsen-situation>>
- Natalgawa, M 2018, *Does ASEAN Matters, 1st ED, ISEAS, Singapore*.
- Neack, L 2008, *The New Foreign Policy: Power Seeking in A Globalization Era*, 2nd Ed, Rowman & Littlefield Publisher, New York.
- Rattanasevee, P, 2014, 'Leadership in ASEAN: The Role of Indonesia Reconsidered' vol. 22, pp. 113-127
- Rosati, J, A, 2000, ' The Power of Human Cognition in he Study of World Politics', *International Studies Review*, vol. 2, no. 3, pp. 45-75.
- Rosyidin, M & Andhika, MT 2017, *Indonesia dalam Pusaran Global: Politik Luar Negeri Susilo Bambang Yudhoyono*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta.
- Soomro, N, N 2017, 'ASEAN'S Role In Conflict Management: Active and Efective? *IAPS Dialogue*, dilihat 29 November 2018, <<https://iapsdialogue.org/2017/11/14/aseans-role-in-conflict-management-active-and-effective/>>.
- Steinbruner, J 1974, *The Cybernatic Theory of Decision*, 1st E, Princeton University Press, New Jersey.
- Stensland, A, 2012, 'Linking Regional Security and Human Rights in ASEAN', *Policy Brief, Norwegian Institute of International Affairs*, vol 7, pp, 1-4.

- Supardi, B 2009, *Jalan Panjang Menuju Istana*, 1st Ed, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Tan, S, S 2018 'Not Quite Beyond the 'ASEAN Way'? Southeast Asia's Evolution to Rules-based Management of Intra-ASEAN Differences', dilihat 5 Januari 2019, <http://www.eria.org/ASEAN_at_50_4A.5_Tan_final.pdf>.
- Tempo 2013, 'SBY: Peace Comes from Joint-Effort', dilihat 26 Februari 2019, <<https://en.tempco.co/read/480361/sby-peace-comes-from-joint-effort>>
- Termudomchai, N, 2016, 'ASEAN Dispute Settlement Mechanism: a Study of its Ineffectiveness in Resolving Economic Disputes', *Assumption University Law Journal*, vol. 7, no. 2, pp. 28-57.
- The Jakarta Post 2014, 'RI considers ASEAN Community solution to security concerns, says SBY', dilihat 25 Februari 2019, <<https://www.thejakartapost.com/news/2014/05/12/ri-considers-asean-community-solution-security-concerns-says-sby.html>>.
- Tuminez, A, 2007, 'This Land Is Our Land: Moro Ancestral Domain and Its Implications For Peace and Development in the Southern Philippines', *SAIS Review*, vol. 27, no. 2, pp. 79.
- Ximenes, F, B 2018, 'Bringing Peace to the Philippines' Troubled South: The Bangsamoro Organic Law' *The Diplomat*, dilihat 4 Januari 2019, <<https://thediplomat.com/2018/10/bringing-peace-to-the-philippines-troubled-south-the-bangsamoro-organic-law/>>.
- Yudhoyono 2018, 'Biografi Susilo Bambang Yudhoyono', dilihat 23 Februari 2019, <<http://www.presidensby.info/biografi-susilo-bambang-yudhoyono/>>.