

BAB II
DINAMIKA PENGAJUAN KEANGGOTAAN TIMOR-LESTE
DI ASEAN

Bab ini berusaha untuk menjabarkan proses pengajuan keanggotaan resmi ASEAN yang dilakukan oleh Timor-Leste. Secara detail, sub-bab membahas mengenai mekanisme penerimaan anggota baru ASEAN untuk memahami lebih lanjut bagaimana suatu negara dapat diterima sebagai anggota penuh dalam organisasi kawasan. Tanggapan Singapura terhadap isu keanggotaan dibahas untuk memahami lebih lanjut langkah-langkah yang diambil negara tersebut. Tanggapan dari negara anggota ASEAN lainnya juga dibahas untuk membandingkan respon terhadap pengajuan keanggotaan Timor-Leste. Tanggapan dari setiap negara ini sangat berpengaruh terhadap proses penerimaan anggota baru yang didasarkan pada konsensus.

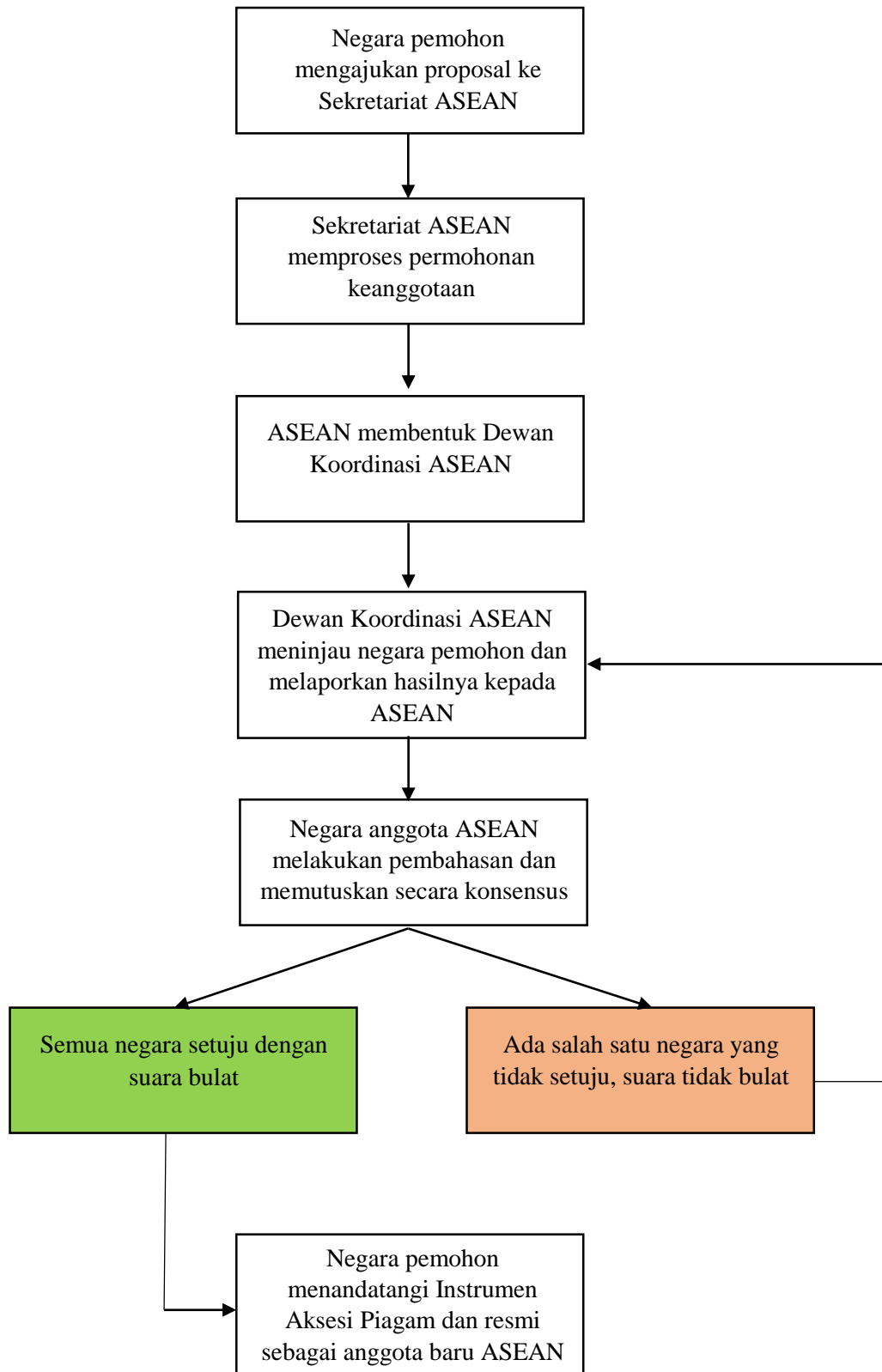
2.1 Mekanisme Penerimaan Anggota Baru ASEAN

Persyaratan untuk menjadi anggota resmi ASEAN diatur lebih lanjut melalui Piagam ASEAN. Peraturan tersebut tercantum dalam Pasal 6 tentang Penerimaan Anggota Baru yang berbunyi:

- 1) Prosedur pengajuan dan penerimaan keanggotaan ASEAN wajib diatur oleh Dewan Koordinasi ASEAN.
- 2) Penerimaan keanggotaan wajib didasarkan atas kriteria berikut:
 - a) letaknya secara geografis diakui berada di kawasan Asia Tenggara;

- b) pengakuan oleh seluruh Negara Anggota ASEAN;
 - c) kesepakatan untuk terikat dan tunduk pada Piagam; dan
 - d) kesanggupan dan keinginan untuk melaksanakan kewajiban keanggotaan.
- 3) Penerimaan anggota baru wajib diputuskan secara konsensus oleh konferensi Tingkat Tinggi ASEAN berdasarkan rekomendasi Dewan Koordinasi ASEAN.
- 4) Negara pemohon wajib diterima ASEAN pada saat penandatanganan Intrumen Akses Piagam (Sekretariat ASEAN, 2008).

Proses yang dilewati Timor-Leste untuk menjadi anggota resmi ASEAN cukup panjang dan rumit. Berbeda dengan negara anggota terdahulu, seperti Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam di mana proses pengajuan keanggotaan tidak memakan waktu yang lama (Frost, 1997). Proses pengajuan keanggotaan baru Timor-Leste di ASEAN dijelaskan lebih lanjut di bawah ini:

Gambar 2.1 Alur Penerimaan Anggota Baru ASEAN

Poin utama yang membedakan perluasan keanggotaan terdapat pada aturan terkait penerimaan anggota baru yang diatur dalam Piagam ASEAN. Aturan ini dirumuskan pada 20 November 2007 dan berlaku seterusnya (Kemlu, 2009). Berdasarkan Pasal 6 Ayat 1, Dewan Koordinasi ASEAN membentuk *ASEAN Coordinating Council Working Group*. *ASEAN Coordinating Council Working Group on Timor-Leste's Membership in ASEAN (ACCWG-TL)* dibentuk khusus untuk menangani keanggotaan baru Timor-Leste. ACCWG-TL merupakan kelompok kerja yang dibentuk dan berada di bawah naungan Dewan Koordinasi ASEAN bertujuan untuk meninjau kesiapan dan kemampuan Timor-Leste sebagai anggota baru ASEAN. Pembentukan ACCWG-TL berlangsung pada saat KTT ASEAN ke-XX tahun 2012 di Phnom Penh, Kamboja. ACCWG-TL dalam meninjau kesiapan dan kemampuan Timor-Leste menggunakan tiga pilar Komunitas ASEAN yang terdiri dari Pilar Ekonomi, Pilar Politik dan Keamanan, serta Pilar Sosial dan Budaya (Rudiany, 2015).

Selain itu, kewajiban anggota yang tercantum pada Pasal 6 Ayat 2 Poin (d) yang wajib dilaksanakan Timor-Leste jika menjadi anggota ASEAN meliputi membuka perwakilan diplomatik di seluruh negara anggota ASEAN, membuka sekretariat nasional ASEAN yang berlokasi di ibukota negara, membayar iuran tahunan keanggotaan, mengirimkan perwakilan tetap untuk Sekretariat ASEAN, dan mengirimkan delegasi dalam pertemuan rutin yang diadakan oleh ASEAN. Penerimaan anggota baru ASEAN juga harus diputuskan melalui konsensus dari negara anggota ASEAN. Konsensus, menurut KBBI daring, diartikan sebagai kesepakatan atau pemufakatan bersama yang dicapai melalui kebulatan suara. Jika

salah satu negara anggota menyatakan ketidaksetujuannya, maka penerimaan anggota baru dibatalkan. Negara pemohon harus mendapatkan persetujuan dari kesepuluh negara anggota untuk menjadi anggota resmi ASEAN. Kasus ini terjadi pada pengajuan keanggotaan Timor-Leste di mana Singapura, sebagai salah satu negara anggota, menyatakan ketidaksetujuan.

2.2 Tanggapan Anggota ASEAN terhadap Pengajuan Keanggotaan Timor-Leste

2.2.1 *Brunei Darussalam*

Dua tahun setelah pengajuan keanggotaan resmi, Menlu Timor-Leste, Jose Luis Guterres melakukan kunjungan kepada Menteri Urusan Luar Negeri dan Perdagangan Brunei, Pangeran Mohamed Bolkiah pada 2013. Kedua pihak membahas permohonan keanggotaan Timor-Leste ke ASEAN. Usaha Timor-Leste ini dilakukan karena pada tahun 2013 Brunei menjabat sebagai Ketua ASEAN. Brunei, melalui Menlu, menyatakan dukungan terhadap permohonan keanggotaan Timor-Leste (*The Brunei Times*, 2013). Brunei Darussalam kembali memberikan kepastian untuk mendukung Timor-Leste pada tahun 2019. Pernyataan ini disampaikan oleh Sultan Hassanal Bolkiah saat kunjungan resmi Menlu Timor-Leste Dionisio Babo Soares ke Brunei Darussalam untuk menggalang dukungan dari negara-negara anggota ASEAN sebelum KTT ASEAN 2019 di Thailand berlangsung (Scoop, 2019).

2.2.2 Kamboja

Kamboja merupakan salah satu negara yang konsisten mendukung pengajuan keanggotaan Timor-Leste di ASEAN. PM Kamboja, Hun Sen, memberikan tanggapan yang baik ketika menerima kunjungan PM Timor-Leste pada tahun 2010. Pihak Kamboja mendukung Timor-Leste untuk bergabung dengan ASEAN. Kunjungan ini dilakukan sebagai upaya diplomasi Timor-Leste karena Kamboja akan menjadi Ketua ASEAN di tahun 2012 (Arun, 2019). Dukungan Kamboja dipertegas ketika PM Hun Sen menyampaikan pidatonya dalam 77th *United Nation General Assembly* di New York pada 23 September 2022. Hun Sen menyatakan bahwa Kamboja telah mendukung keanggotaan Timor-Leste selama satu dekade dan berharap disetujui oleh negara anggota ASEAN sehingga Timor-Leste dapat menjadi anggota ASEAN di 2023 (*Cambodianess*, 2022).

2.2.3 Indonesia

Indonesia menjadi salah satu negara yang terlibat secara intens dalam isu keanggotaan Timor-Leste. Aplikasi permohonan Timor-Leste diterima oleh Menlu Marty Natalegawa, yang pada saat itu mewakili Indonesia sebagai Ketua ASEAN di tahun 2011. Marty, dalam pernyataannya, mengatakan bahwa,

“Keanggotaan Timor-Leste di ASEAN bukan serta-merta permasalahan teknik, [termasuk] juga geopolitik. Bagi Indonesia, [Timor-Leste merupakan] negara [yang terletak] di Asia Tenggara dan masa depan kawasan akan tidak stabil jika [Timor-Leste] bukan merupakan anggota ASEAN” (*ASEAN Briefing*, 2013)

Indonesia memandang jika Timor-Leste bergabung dengan ASEAN, maka akan membantu pembangunan di negara tersebut (Padden, 2013). Pandangan ini berbeda dengan negara yang menolak Timor-Leste, yaitu Singapura. Sebagai wujud dukungan, Indonesia juga memberikan pelatihan advokasi bagi diplomat senior dan program magang di Kemenlu Indonesia bagi diplomat muda Timor-Leste (Kemenkeu, 2021). Bantuan ini merupakan bentuk komitmen Indonesia untuk mendukung keanggotaan Timor-Leste di ASEAN. Timor-Leste untuk pertama kalinya ikut serta sebagai pengamat dalam KTT ke-XLII ASEAN di Labuan Bajo 2023. Indonesia, sebagai Ketua ASEAN 2023, berusaha untuk merangkul semua negara anggota ASEAN untuk menyepakati *road map* agar Timor-Leste segera menjadi anggota penuh ASEAN (Kemensekneg, 2023).

2.2.4 Laos

PM Laos, Thongsing Thammavong menyatakan dukungannya terhadap keanggotaan Timor-Leste di ASEAN sebagai wujud penghargaan atas solidaritas dan kerangka kerjasama yang telah terbentuk (Vientiane Times, 2013). Dukungan ini diberikan pada saat kunjungan resmi pertama PM Timor-Leste Xanana Gusmao ke Laos pada September 2013. Laos, di sisi lain, beserta negara CLMV, khawatir dengan bergabungnya Timor-Leste akan mengurangi sumber daya yang dimiliki oleh ASEAN untuk membantu dalam mengurangi kesenjangan antara negara ASEAN demi terwujudnya Komunitas ASEAN (Ortueste, 2019).

2.2.5 *Malaysia*

Malaysia menyampaikan dukungan terhadap keanggotaan Timor-Leste segera setelah negara tersebut mengajukan permohonan resminya. Pernyataan dukungan ini disampaikan dalam pertemuan *ASEAN Coordinating Council* 2011 di Bali, Indonesia (Arun, 2019). Selain dukungan secara moril, Malaysia juga memberikan bantuan teknik untuk mendukung pembangunan, stabilitas keamanan, dan penegakan hukum. Bantuan yang diberikan oleh Malaysia adalah sebagai berikut:

- a. bantuan pelatihan peningkatan kapasitas bagi *Timor-Leste Defense Force* melalui *Malaysian Defense Cooperation Programme*;
- b. bantuan dana pembangunan melalui *Malaysian Technical Cooperation Programme*; dan
- c. pelatihan peningkatan kapasitas bagi diplomat Timor-Leste di *Institute of Diplomacy and Foreign Relations (IDFR)* (*The Sun Daily*, 2013).

2.2.6 *Myanmar*

Pada awalnya, Myanmar menunjukkan keraguan terkait pengajuan keanggotaan baru ASEAN bagi Timor-Leste. Keraguan tersebut disebabkan oleh hubungan personal Xanana Gusmao dengan Aung San Suu Kyi yang sangat dekat dan pribadi Presiden Jose Ramos Horta yang mendukung intervensi humaniter, berdasarkan pidatonya terkait aksi Amerika Serikat terhadap Iraq (Riyadi, 2018). Myanmar menilai jika kedua hal tersebut dikhawatirkan akan mempengaruhi proses demokrasi dan politik domestik Myanmar. Akhirnya, Myanmar

menyatakan dukungannya terhadap permohonan keanggotaan Timor-Leste di ASEAN setelah kunjungan Menlu Timor-Leste. Pernyataan tersebut disampaikan oleh perwakilan Myanmar pada saat berlangsungnya *43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting* pada tahun 2010 di Hanoi, Vietnam.

2.2.7 Filipina

Presiden Filipina, Benigno Aquino III memberikan dukungan terhadap Timor-Leste melalui pernyataan dalam KTT ASEAN ke-XXII di Brunei Darussalam pada 2013. Sebagaimana disampaikan oleh Aquino III, “*on this note, allow me to express the Philippine’s support for Timor-Leste’s bid to join the ASEAN. We look forward to working more closely with you in the future in advancing regional dialogue...*” (*Phillipine Daily Inquirer*, 2013). Dukungan Filipina bagi keanggotaan Timor-Leste di ASEAN sebagai bentuk apresiasi kedekatan hubungan bilateral kedua negara. Filipina merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki hubungan hangat dengan Timor-Leste.

2.2.8 Thailand

Dukungan Thailand terhadap keanggotaan Timor Leste di ASEAN diperlihatkan ketika Thailand menjadi Ketua ASEAN 2012. Secara khusus, Thailand mengundang Timor-Leste untuk ikut serta dalam beberapa pertemuan, seperti *2nd Asia-Pacific Water Summit*, *16th ASEAN Regional Forum*, dan *42nd ASEAN Ministerial Meeting*. Undangan Thailand kepada Timor-Leste merupakan bentuk dukungan terhadap pengajuan keanggotaan sehingga Timor-Leste dapat mengetahui mekanisme pertemuan di ASEAN (*Government of Thailand*, 2012).

2.2.9 Vietnam

Vietnam, ketika menjadi Ketua ASEAN 2010, menyatakan dukungan kepada Timor-Leste untuk mendapatkan keanggotaan penuh di ASEAN. Kedua belah negara juga sepakat untuk saling mendukung dalam upaya diplomasi di organisasi kawasan maupun organisasi internasional. Kesepakatan ini disampaikan oleh pemimpin kedua negara saat penandatanganan *Framework Agreement on Technological and Economic Cooperation* pada tahun 2010. PM Nguyen Tan Dung kembali menegaskan dukungan Vietnam terhadap Timor-Leste pada saat kunjungan resmi PM Xanana Gusmao di tahun 2013. PM Dung menyatakan bahwa masuknya Timor-Leste ke dalam organisasi kawasan akan memperkuat perdamaian, stabilitas, dan kerja sama di kawasan (*Government of Timor-Leste*, 2013).

2.3 Tanggapan Singapura terhadap Pengajuan Keanggotaan Timor-Leste

Timor-Leste mengajukan keanggotaan baru ASEAN pada 4 Maret 2011. Pengajuan keanggotaan ini ditanggapi dengan berbagai respon, termasuk Singapura. Singapura, sebagai salah satu negara yang tidak menyetujui, menyatakan pendapatnya terkait pengajuan Timor-Leste seperti yang dikatakan oleh PM Lee Hsien Loong pada *ASEAN Leaders Retreat Summit 2011*, “...why Timor-Leste was on agenda and what was so special about the country? Adding that Fiji and Papua New Guinea also expressed interest but never received genuine attention” (The Jakarta Post, 2011). PM Lee menanyakan urgensi keanggotaan Timor-Leste di ASEAN dan kontribusi yang bisa diberikan oleh

negara tersebut terhadap ASEAN. Pernyataan ini didasari melihat pada kondisi perekonomian dan perpolitikan Timor-Leste yang belum stabil. Pembahasan keanggotaan baru Timor-Leste dilanjutkan pada KTT ASEAN selanjutnya karena terdapat negara yang menyatakan ketidaksetujuannya, sehingga konsensus tidak mencapai suara bulat.

PM Xanana Gusmao melakukan kunjungan kenegaraan ke Singapura dan bertemu dengan Presiden Tony Tan Keng Yam serta PM Lee Hsien Loong pada 31 Mei sampai dengan 2 Juni 2013. Isu keanggotaan Timor-Leste di ASEAN menjadi salah satu bahasan dalam pertemuan tersebut. PM Lee, dalam konferensi pers bersama, menyatakan komitmen Singapura pada proses ACCWG dan keberlanjutan bantuan dari Singapura terkait pembangunan kapasitas di Timor-Leste (Scoop, 2013). Pernyataan PM Lee mengenai komitmen Singapura dalam membantu Timor-Leste dipertegas dengan pernyataan Sekjen ASEAN. Le Luong Minh, Sekretaris Jenderal ASEAN, mengatakan bahwa Singapura menjadi salah satu negara yang aktif dalam memberikan bantuan pembangunan kapasitas bagi Timor-Leste, selain Indonesia dan Filipina (ASEAN Briefing, 2013).

Pertimbangan keanggotaan Timor-Leste di ASEAN kembali dimasukkan dalam KTT ke-26 dan 27 ASEAN tahun 2015 pada tingkat kepala negara dan pemerintahan. Sayangnya, konsensus ini tidak mendapatkan suara bulat. Beberapa negara anggota memblokir isu tersebut. Singapura merupakan salah satu negara yang paling menentang keanggotaan Timor-Leste. Alasan teknis menjadi pembenaran terkait penolakan isu daripada alasan politis. Sebagaimana

pernyataan PM Lee dalam *S. Rajaratnam Lecture* pada 27 November 2015 terkait penolakan Timor-Leste:

“Our views on Timor-Leste is that we will help them to join ASEAN when they are ready to join ASEAN. And joining ASEAN is not just signing and then carrying a membership card. It means every year, you have to 150 meetings to attend. Well, there is a heavy obligation and really, we want to make sure that the country is ready and know what is involved before they do it.” (Prime Minister’s Office Singapore, 2015)

Penolakan Singapura didasari oleh alasan jika Timor-Leste masih belum siap untuk bergabung dengan ASEAN melihat perkembangan kondisinya saat ini. Singapura akan mendukung Timor-Leste jika negara tersebut dalam kondisi siap bergabung dengan ASEAN. Melihat banyaknya tanggung jawab dan kewajiban yang ditanggung oleh suatu negara ketika menjadi anggota ASEAN. Menurut Southgate (2015), Singapura tidak menyetujui keanggotaan Timor-Leste karena khawatir negara tersebut akan menghambat tujuan ASEAN untuk membentuk Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang diresmikan pada akhir tahun 2015.

Pada tahun 2016, ASEAN melaksanakan kajian independen untuk melihat implikasi keanggotaan Timor-Leste terhadap tiga pilar Komunitas ASEAN sesuai dengan rekomendasi dari ACCWG. Dua lembaga *think tank* dari Singapura, yaitu *ISEAS-Yushof Ishak Institute* dan *S. Rajaratnam School of International Studies* menjadi pihak yang ikut serta dalam kajian independen (The Habibie Center, 2016). Keikutsertaan dua lembaga *think tank* dari Singapura merupakan bukti komitmen negara tersebut terhadap proses keanggotaan baru Timor-Leste di ASEAN. Hasil kajian independen menyatakan bahwa sumber daya manusia Timor-Leste membutuhkan peningkatan kapasitas untuk mendorong pertumbuhan

dan kemampuan ekonomi (Strating, 2017). Hasil dari kajian independen disampaikan pada KTT ke-28 dan 29 ASEAN di Laos tahun 2016. Berdasarkan hasil kajian independen, pengajuan keanggotaan Timor-Leste masih ditangguhkan. Timor-Leste perlu membenahi kondisi internalnya sesuai dengan arahan dari kajian independen.

Singapura kembali menolak pembahasan keanggotaan Timor-Leste pada KTT ke-31 ASEAN di Filipina pada tahun 2017 (Martinez-Galan, 2021). Penolakan dari Singapura menyebabkan tidak adanya tindak lanjut terhadap pengajuan keanggotaan baru di ASEAN. Secara diplomatis, Filipina melalui *Chairman's Statement of the 31st ASEAN Summit* menyatakan bahwa pengajuan keanggotaan baru Timor-Leste sedang dipelajari lebih lanjut di tingkat pejabat tinggi yang relevan dengan isu ini (ASEAN, 2017). Untuk pertama kalinya, isu keanggotaan Timor-Leste tidak dimasukkan ke dalam pembahasan di KTT ke-32 dan 33 ASEAN di Singapura pada tahun 2018. Singapura, sebagai Ketua ASEAN 2018, juga tidak mencantumkan referensi tersebut ke dalam *Chairman's Statement of the 32nd and 33rd ASEAN Summit* (Martinez-Galan, 2021). Hal ini sangat berbeda dengan yang telah dilakukan oleh Ketua ASEAN sebelumnya di mana mereka memasukkan isu Timor-Leste sebagai salah satu pembahasan dalam pertemuan. Tidak adanya pembahasan keanggotaan baru di ASEAN, secara tidak langsung menunjukkan bahwa Singapura kembali menolak isu tersebut.

Menteri Luar Negeri dan Kerjasama Timor-Leste, Dionisio da Costa Babo Soares, kembali melakukan kunjungan bilateral ke Singapura pada 8-9 Juli 2019. Timor-Leste kembali melakukan kunjungan bilateral untuk menggalang dukungan

dari Singapura mengenai keanggotaan baru di ASEAN. Dalam kunjungan ini, kedua Menlu membahas mengenai penguatan kerjasama bilateral dalam bidang perdagangan dan investasi dan keanggotaan Timor-Leste di ASEAN. Menlu Singapura, Vivian Balakrishnan, menegaskan komitmen Singapura untuk mendukung persiapan Timor-Leste menjadi anggota ASEAN melalui program *the Singapore Cooperation Programme* (SCP) (Ministry of Foreign Affairs Singapore, 2019). *Singapore Cooperation Programme* (SCP) adalah program bantuan teknis kepada negara-negara berkembang berupa pengembangan kapasitas dan berada di bawah koordinasi Kementerian Luar Negeri Singapura sejak tahun 1960.

Singapura meluncurkan program *the Singapore-Timor-Leste ASEAN Readiness Support* (STARS) bersamaan dengan kunjungan bilateral Presiden Jose-Ramos-Horta ke Singapura pada 8 Desember 2022 (Iau, 2022). STARS merupakan program pelatihan bagi pejabat Timor-Leste untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan sumber daya manusia sehingga siap dalam mengikuti pertemuan ASEAN. Lebih dari 300 pejabat mengikuti pelatihan mengenai keterampilan negosiasi dan penulisan laporan dan pengetahuan terkait ASEAN. Presiden Singapura, Halimah Yacob, berharap program yang diluncurkan ini dapat mendukung persiapan Timor-Leste menjadi anggota ASEAN (Strait Times, 2022). Peluncuran program STARS ini merupakan bentuk komitmen dan dukungan Singapura terhadap persiapan Timor-Leste seperti pernyataan yang disampaikan oleh PM Lee Hsien Loong, “*we reaffirmed Singapore’s commitment*

to support Timor-Leste's development through capacity-building programmes"

(Prime Minister's Office Singapore, 2022).

