

BAB 3

PIAGAM ASEAN SEBAGAI INSTITUSI

Pada Desember 1997 Visi ASEAN 2020 diluncurkan. Visi ini merumuskan sebuah tujuan strategis bagi ASEAN dan mengundang kerjasama yang kokoh diantara anggota-anggotanya menuju terciptanya “sebuah komunitas yang peduli”. Pada KTT ASEAN ke IX di Bali Oktober 2003 para pemimpin menandatangani Deklarasi ASEAN Concord II (*Bali Concord II*). Dalam kesepakatan tersebut, para pemimpin menegaskan kembali komitmen mereka mendirikan Komunitas ASEAN yang didasarkan atas tiga pilar utama, yaitu pilar kerjasama ekonomi, pilar kerjasama keamanan dan pilar kerjasama sosial budaya. Seiring dengan upaya perwujudan Komunitas ASEAN, ASEAN menyepakati untuk menyusun semacam konstitusi yang akan menjadi landasan dalam penguatan kerjasamanya. Pada KTT ASEAN ke XI di Kuala Lumpur Desember 2005, ASEAN telah menyepakati draft *ASEAN Charter* yang akan menjadi kerangka hukum dan institusional ASEAN. Dalam deklarasi bersama yang mereka tandatangani para pemimpin ASEAN, menyatakan Piagam tersebut akan mendorong “ *democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and (strengthen) democratic institutions*” di kawasan Asia Tenggara.⁵⁶ Pada KTT ASEAN ke XIII di Singapura tahun 2007 para Kepala Negara/Pemerintah menandatangani Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) yang merubah ASEAN dari suatu asosiasi longgar menjadi organisasi formal dengan kepribadian hukum yang diakui internasional.

Piagam ASEAN adalah konstitusi bagi organisasi regional ASEAN, seperti halnya Undang-Undang Dasar bagi sebuah negara. Piagam ini berisi prinsip dasar dan tujuan organisasi, menentukan struktur dan tata laksana sebuah organisasi. Piagam ASEAN adalah sebuah kesepakatan untuk menyusun kerangka hukum dan kelembagaan ASEAN. Piagam ASEAN tidak akan mungkin terjadi tanpa dukungan

⁵⁶ Opcit, *Analisis CSIS* Vol 35 No: 3, Juni 2006.

dari para pemimpin ASEAN dan karya para perancang Piagam dengan *Eminent Persons Group (EPG)* sebagai penyusun draft rekomendasi, dan ASEAN-Tingkat Tinggi *Task Force (High Level Task Force/HLTF)* sebagai penyusun isi Piagam ASEAN.

Bab ini menganalisis proses lahirnya Piagam ASEAN sebagai institusi. Dalam Bab ini secara berturut-turut akan dibahas a. *ASEAN/Bali Concord II* tahun 2003, b. Penyusunan draft rekomendasi oleh *Eminent Persons Group (EPG)*, c. penyusunan isi Piagam ASEAN oleh *High Level Task Force (HLTF)*, dan d. Piagam ASEAN

3.1 ASEAN / Bali Concord II, tahun 2003

Latar belakang pembentukan Komunitas ASEAN sudah diawali dengan komitmen para pemimpin ASEAN terdahulu di Kuala Lumpur tahun 1997 dengan ditandatanganinya *ASEAN Vision 2020*, yang mencita-citakan ASEAN sebagai suatu komunitas yang berpandangan maju, hidup dalam lingkungan yang damai, stabil dan makmur, dipersatukan oleh hubungan kemitraan dalam pembangunan yang dinamis dan masyarakat yang saling peduli. Tekad untuk membentuk Komunitas ASEAN kemudian dipertegas kembali pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN-ke IX di Bali pada tahun 2003 dengan ditandatanganinya *ASEAN /Bali Concord II*. *Bali Concord II* bahwa ASEAN akan menjadi sebuah komunitas yang aman, damai, stabil, dan sejahtera pada tahun 2020. Tujuan dari pembentukan Komunitas ASEAN adalah untuk lebih mempererat integrasi ASEAN dalam menghadapi perkembangan konstelasi politik internasional. ASEAN menyadari sepenuhnya bahwa ASEAN perlu menyesuaikan cara pandangnya agar dapat lebih terbuka dalam menghadapi permasalahan-permasalahan internal dan eksternal.⁵⁷ Dokumen *Bali Concord II* ini merujuk pada *Bali Concord I* dan mencatat pentingnya membuat rencana aksi untuk mencapai ASEAN yang dinamis, berdaya tahan dan kohesif.

⁵⁷ *ASEAN Selayang Pandang*. Edisi 2008, Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Indonesia 2008.hal.i-ii.

Dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN-ke IX di Bali 2003, ASEAN menyadari kegiatan kerjasama dalam ASEAN tidak lagi hanya terfokus pada kerjasama ekonomi namun juga harus didukung oleh kerjasama lainnya di bidang keamanan. Kerjasama dalam bidang itu adalah untuk menjamin kemakmuran, perdamaian dan stabilitas kawasan. Kerjasama dalam bidang sosial budaya adalah peran masyarakat untuk saling berbagi dan terlibat dalam pencapaian integrasi bersama-sama. Pesan yang disampaikan *Bali Concord II* adalah membangun Komunitas ASEAN (*ASEAN Community*) berlandaskan atas tiga pilar utama yaitu Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community /AEC*), Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community /ASC*) dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Culture Community /ASCC*). Dokumen itu juga memperkenalkan gagasan mengenai keamanan komprehensif, dalam arti keamanan harus dilihat dari perspektif yang lebih luas yaitu keamanan politik, ekonomi dan sosial. Komunitas-komunitas ASEAN tersebut akan dijelaskan sebagai berikut dibawah ini :

3.1.1 Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community/ASC*)

Komunitas Keamanan ASEAN merupakan program jangka panjang. Memerlukan konsolidasi politik, hukum dan institusi yang akan menjadikan tantangan dan tekanan dalam membangun Komunitas Keamanan ASEAN.⁵⁸ Komunitas Keamanan bertujuan untuk mempercepat kerjasama politik-keamanan di ASEAN dengan mewujudkan perdamaian di kawasan termasuk masyarakat internasional. Komunitas Keamanan ASEAN bersifat terbuka, berdasarkan pendekatan keamanan komprehensif dan tidak ditujukan untuk membentuk suatu pakta pertahanan/aliansi militer maupun kebijakan luar negeri bersama (*common foreign policy*). Komunitas Keamanan ASEAN mengacu kepada berbagai instrument politik ASEAN yang telah disepakati sebelumnya seperti *Zone of Peace, Freedom and*

⁵⁸ Alexandra Retno Wulan & Bantarto Bandardo. *ASEAN's Quest for a Full-Fledged Community*. CSIS 2007, hal.iv.

Neutrality (ZOPFAN), *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)*, dan *Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ)* selain menaati Piagam PBB dan prinsip-prinsip hukum internasional lainnya.

Pada Konferensi tingkat Tinggi ASEAN ke X di Vientiane, Laos bulan November 2004, telah ditetapkan rencana kegiatan untuk mewujudkan Komunitas Politik Keamanan ASEAN termasuk didalamnya pembentukan norma, pencegahan konflik, pendekatan penyelesaian konflik dan pengembangan perdamaian pasca konflik. Selanjutnya rencana aksi tersebut diintegrasikan dalam Program Aksi Vientiane (*Vientiane Action Programme*) yang ditandatangani para Kepala Negara ASEAN dalam KTT tersebut. VAP merupakan acuan pencapaian Komunitas ASEAN untuk kurun waktu 2004-2010.

Penggunaan istilah *ASEAN Security Community (ASC)* sebagaimana dicantumkan di dalam VAP kemudian diubah menjadi *ASEAN Political Security Community (APSC)*. Pemakaian istilah baru ini didasari pengertian bahwa kerjasama ASEAN di bidang ini tidak terbatas pada aspek-aspek politik semata namun juga pada aspek-aspek keamanan.

Meskipun ASEAN memiliki keinginan untuk meningkatkan kerjasama politik dan keamanan keningkat yang lebih tinggi, tetapi prinsip-prinsip dasar mengenai non-intervensi, kedaulatan dan konsensus tetap dicantumkan sebagai landasan kerjasama. *Bali Concord II* juga mengungkapkan kesenjangan antara sasaran dan prinsip-prinsip non-intervensi, kedaulatan dan pembuatan keputusan berdasarkan konsensus. Kesenjangan demikian ditemukan di bawah sub judul *ASEAN Security Community* dari *Bali Concord II*. Di lain pihak, Komunitas Keamanan ASEAN masih menghadapi masalah-masalah mendasar antara lain masih terjadinya gap antara negara-negara anggota ASEAN mengenai peranan kekuatan luar kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur, dan peranan masyarakat sipil didalam pembangunan Komunitas Keamanan, merupakan masalah yang akan muncul di kemudian hari.⁵⁹ Sehingga merupakan suatu pengharapan yang cukup tinggi bahwa organisasi regional

⁵⁹ *Ibid*, hal. v.

ASEAN menciptakan manajemen konflik dan mekanisme penyelesaian konflik melalui suatu institusi yang berkekuatan hukum.

3.1.2 Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community /AEC*)

Komunitas Ekonomi ASEAN bertujuan untuk menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang ditandai dengan bebasnya aliran barang, jasa, investasi, tenaga kerja terampil dan perpindahan barang modal secara lebih bebas. Komunitas ini juga menetapkan sektor-sektor prioritas yang akan diintegrasikan, yaitu produk-produk pertanian, otomotif, elektronik, perikanan, produk-produk turunan dari kayu, transportasi udara, e-ASEAN (*ICT*), kesehatan dan pariwisata. Dalam perkembangannya pada tahun 2006 jasa logistik dijadikan sektor prioritas yang ke-12. Konferensi Tingkat Tinggi ke X-ASEAN di Vientiane, Laos tahun 2004 menyetujui Vientiane Action Program (VAP) yang merupakan panduan untuk mendukung implementasi pencapaian AEC tahun 2020. Selanjutnya, *ASEAN Economic Minister Meeting (AEM)* di Kuala Lumpur bulan Agustus 2006 menyetujui untuk membuat suatu cetak biru (*blueprint*) untuk menindaklanjuti pembentukan AEC dengan mengidentifikasi sifat-sifat elemen AEC pada tahun 2020 yang konsisten dengan *Bali Concord II* dengan target dan *timelines* yang jelas serta *pre-agreed flexibility* untuk mengakomodir kepentingan negara-negara anggota ASEAN.

Cetak biru atau *blueprint* AEC tersebut berisi rencana kerja strategis dalam jangka pendek, menengah dan panjang hingga tahun 2020 menuju terbentuknya integrasi ekonomi ASEAN, yaitu :

- a. Menuju *single market* dan *production base* (arus perdagangan bebas untuk sektor barang, jasa, investasi, pekerja terampil, dan modal);
- b. Menuju penciptaan kawasan regional ekonomi yang berdaya saing tinggi (*regional competition policy, IPRs action plan, infrastructure development, ICT, energy cooperation, taxation*, dan pengembangan UKM)

- c. Menuju suatu kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata (*regional of equitable economic development*) melalui pengembangan UKM dan program-program *Initiative for ASEAN Integration (IAI)*; dan
- d. Menuju integrasi penuh pada ekonomi global (pendekatan yang koheren dalam hubungan ekonomi eksternal serta mendorong keikutsertaan dalam *global supply network*)⁶⁰.

Pelaksanaan rencana kerja strategis tersebut dijabarkan lebih lanjut melalui *priority actions* yang pencapaiannya dievaluasi dan dimonitor dengan menggunakan *score card*. Di samping itu, diperlukan dukungan berupa keamuan politik, koordinasi dan mobilisasi sumber daya, pengaturan pelaksanaan, penigkatan kemampuan (*capacity building*) dan penguatan isntitusi, serta peningkatan konsultasi antara pemerintah dan sektor swasta.

ASEAN Economic Community Blueprint bertujuan untuk menjadikan kawasan ASEAN lebih stabil, sejahtera dan kompetitif, memungkinkan bebasnya lalu lintas barang, jasa, investasi dan aliran modal. Selain itu, pembangunan ekonomi yang merata serta kemiskinan dan kesenjangan sosial-ekonomi yang makin berkurang. *ASC Blueprint* merupakan master plan bagi ASEAN untuk membentuk Komunitas ASEAN pada tahun 2015 dengan mengindetifikasi langkah-langkah integrasi ekonomi yang akan ditempuh melalui implementasi berbagai komitmen yang rinci dengan sasaran dan jangka patwaktu yang jelas.⁶¹ Perkembangan pilar Komunitas Ekonomi lebih menjadi prioritas dibanding kedua pilar komunitas lainnya, selain telah mempunyai blue print untuk kerjasamanya ke depan, masing-masing negara juga sedang melakukan pembenahan dan persiapan-persiapan untuk menciptakan pasar tunggal dengan basis produksi yang stabil, makmur, kompetitif dan terintegrasi secara ekonomis tahun 2015. Sesuai dengan tujuan awal bahwa untuk pencapaian komunitas ekonomi yaitu pasar tunggal 2015, maka menurut penulis masing-masing negara berpacu dengan waktu dalam merealisasikan secara konkret berbagai

⁶⁰ Ibid, hal. 218-219.

⁶¹ Opcit, hal.34-70.

persyaratan sesuai *blueprint* ekonomi yang ditetapkan. Ditambah dengan telah adanya *scorecard* untuk masing-masing negara sehingga tingkat pemenuhan dan kepatuhannya dapat terlihat sebagai barometer pencapaiannya.

3.1.3 Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Culture Community/ASCC*)

Kerjasama di bidang sosial-budaya menjadi salah satu titik tolak utama untuk meningkatkan integrasi ASEAN melalui terciptanya "*a caring and sharing community*", yaitu sebuah masyarakat ASEAN yang saling peduli dan berbagi. Kerjasama sosial-budaya antara lain mencakup kerjasama di bidang kepemudaan, perempuan, pendidikan, ilmu pengetahuan, lingkungan hidup, kesehatan, bencana alam, pengentasan kemiskinan, serta ketenaga kerjaan.

Komunitas Sosial Budaya adalah merupakan bagian dari tiga pilar penting yang saling terkait dan saling melengkapi dalam kerangka pembentukan Komunitas ASEAN tahun 2015. Pilar sosial budaya ASEAN dibentuk dengan tujuan untuk mempercepat proses pengintegrasian di ASEAN dalam rangka mendukung upaya mewujudkan perdamaian di kawasan, meningkatkan kesejahteraan serta memperkokoh persaudaran di kalangan masyarakat ASEAN. Komunitas Sosial Budaya ASEAN bersifat terbuka dan bergerak berdasarkan pendekatan kemasyarakatan (*people centered approach*): dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Masyarakat ASEAN akan secara bersama-sama mengatasi berbagai tantangan pertumbuhan penduduk dan kemiskinan, ketenagakerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Rasa ke kita-an ("*We Feeling*") begitu penting bagi manusia dalam membuat sebuah komunitas, dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang keberadaan ASEAN (*ASEAN Awareness*). Diharapkan masyarakat ASEAN akan lebih mengenali benang merah yang ada di dalam budaya-budaya mereka yang sangat beragam dan menghargai identitas nasional satu sama lain. Selanjutnya ASEAN akan dapat menyelesaikan segala sengketa secara damai dan bersahabat,

meskipun isu-isu yang terjadi merupakan masalah yang sensitif. ASEAN telah menyusun suatu cetak biru atau *blueprint* Komunitas Sosial Budaya yang disahkan pada KTT ASEAN ke XIV di Thailand. Cetak biru diarahkan untuk memberikan kontribusi dalam memperkuat integrasi ASEAN yang berpusat pada masyarakat (*people-oriented*) serta memperkokoh kesadaran, solidaritas, kemitraan dan rasa kepemilikan masyarakat (*We Feeling*) terhadap ASEAN.⁶²

Dengan menerima *Bali Concord II*, ASEAN menegaskan dirinya sebagai kelompok negara-negara yang terikat dalam kemitraan, pembangunan dinamis dan masyarakat yang saling peduli. Untuk mencapai tujuan itu ASEAN membutuhkan sebuah aksi kebijakan untuk memungkinkannya bergerak ke tahap integrasi yang lebih tinggi. Bukan hanya itu ASEAN juga diharapkan membuka ruang lebih luas bagi partisipasi aktor-aktor diluar negara untuk menunjang rencana ASEAN menjadi sebuah komunitas. Pencapaian Komunitas ASEAN semakin menguat dengan di tandatanganinya ”*Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*” oleh para pemimpin ASEAN pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke- XIII Cebu, Filipina, Januari 2007. Dengan ditandatanganinya Deklarasi ini para pemimpin ASEAN menyepakati percepatan pembentukan Komunitas ASEAN dari tahun 2020 menjadi 2015. Para pemimpin ASEAN bersepakat untuk memiliki komitmen menciptakan *One Caring and sharing* pada 2015, lima tahun lebih awal dari yang dicanangkan di Kuala Lumpur pada tahun 1997, dan melakukan sosialisasi agar rakyat ASEAN memilikik ”Rasan Kekitaan” (*We Feeling*).

Pembentukan Komunitas ASEAN beserta tiga pilar politik-keamanan, ekonomi dan sosial budaya adalah merupakan tujuan bersama negara-negara ASEAN menuju integrasi yang dicita-citakan. Keinginan untuk meningkatkan kerjasama ASEAN yang lebih efektif merupakan aspirasi yang terus berkembang. Dalam upaya mewujudkannya ASEAN menyepakati untuk menyusun semacam konstitusi yang akan menjadi landasan dalam penguatan kerjasamanya. Proses penyusunan Piagam ASEAN sudah diawali pada tahun tahun 2005 dengan

⁶² *Ibid*, hal. 71-106.

disepakatinya ”*Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of ASEAN Charter*” pada Konferensi Tingkat Tinggi ke XI-ASEAN, berdasarkan deklarasi tersebut proses penyusunan Piagam ASEAN mulai digulirkan melalui pembentukan ”*Eminent Person Group on the ASEAN Charter*”(EPG) yang melakukan penyusunan draft Piagam ASEAN.⁶³ Tujuan penyusunan piagam tersebut agar ASEAN menjadi suatu organisasi yang berdasarkan hukum dan peraturan hukum(*legally based atau rules based*) yang memiliki *legal personality*.

3.2 ASEAN Eminent Persons Group on the ASEAN Charter (EPG).

Berdasarkan arahan para pemimpin ASEAN yang dituangkan dalam *Terms of Reference* mengenai *Eminent Persons Group (EPG)*, pembentukan EPG ini dimaksudkan untuk mengumpulkan berbagai pendapat dari masyarakat sebanyak mungkin mengenai arah ASEAN dimasa depan. Piagam ASEAN tidak dimaksudkan untuk hanya mengulangi dan mengkondisikan berbagai kesepakatan prinsip dan mekanisme kerja yang sudah disetujui selama empat puluh tahun eksistensi ASEAN, tetapi dimaksudkan sebagai upaya untuk mempersiapkan ASEAN agar mampu menghadapi tantangan-tantangan baru di masa depan (*forward looking and progressive*). Karena itu diharapkan agar usul-usul EPG itu bersifat “*bold and visionary*”, artinya berani menjangkau akan hal-hal yang baru dan mendasar. Hal tersebut antara lain dikemukakan PM Malaysia, Abdullah Badawi, ketika menjelaskan apa yang diharapkan para pemimpin ASEAN dari EPG.

Berikut ini adalah nama-nama wakil sepuluh negara yang menjadi pemimpin *Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter* yaitu :

1. H.E Dr. Aun Porn Moniroth (Kamboja)
2. H.E Nguyen Manh Cam (Vietnam)
3. H.E Professor S.Jayakumar (Singapura)

⁶³ *Ibid*, hal.105-120.

4. H.E Ali Alatas (Indonesia)
5. H.E Tun Musa Hitam (Malaysia)
6. H.E Fidel V.Ramos (Filipina)
7. H.E Khamphan Simmalavong (Laos)
8. H.E M.R Kasemsamosorn S.Kasemsri (Thailand)
9. H.E Dr. Than Nyun (Myannar)
- 10.H.E Pehin Dato Lim Jock seng (Brunei Darussalam)⁶⁴

Ke sepuluh anggota EPG diamanatkan untuk memberikan proposal praktis dan “out of the box”. Mereka ditunjuk untuk melayani dalam kapasitas masing-masing dan bukan sebagai wakil pemerintah masing-masing. Hal ini memungkinkan mereka untuk berpikir keluar dari kotak dan membuat beberapa rekomendasi radikal tentang cara untuk memperkuat ASEAN dan Piagam. Tim EPG ini dipimpin oleh Tun Musa Hitam, mantan Deputy Perdana Menteri Malaysia. Mereka juga melakukan konsultasi dengan menteri luar negeri dan ekonomi dari negara asal mereka, kelompok *think-tank* berbagai kebijakan publik yang berbasis di daerah, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan kalangan bisnis.

Dalam laporannya EPG mempunyai pertanyaan mengenai apa yang telah dicapai ASEAN dalam 40 tahun terakhir, dan apa yang diperlukan untuk masa depan ?. Diantara mereka diakui banyak prognosis yang dibatasi asosiasi adalah bahwa “masalah ASEAN tidak kekurangan visi, ide atau rencana aksi”. Masalahnya adalah memastikan kepatuhan dan implementasi yang efektif. Menurut mereka ASEAN harus memiliki budaya komitmen untuk menghormati dan melaksanakan keputusan, kesepakatan dan ketepatan waktu. Selain itu EPG mendekati dari sudut reformasi struktural tercantum dalam beberapa cara. Mereka menganggap bahwa pertama, ruang lingkup dan jumlah pertemuan ASEAN pada tingkat yang berbeda telah meningkat. Kedua, ASEAN tidak memiliki mekanisme tempat untuk

⁶⁴ *Report of The Eminent Persons Group on the ASEAN Charter*, December 2006, Departemen Luar Negeri Departemen Luar Negeri RI.

mengkoordinasikan dan mengawasi kemajuan dari tiga pilar *ASEAN Community*. Ketiga, kerangka kelembagaan saat ini tidak cukup baik terstruktur untuk menangani meningkatnya jumlah trans-sektoral dan isu-isu transnasional.⁶⁵ EPG juga berpikir bahwa “tantangan utama adalah menciptakan pendekatan holistik untuk mendirikan struktur keseluruhan yang dapat memberikan kesatuan dalam tujuan, fokus dan efektif pelaksanaan Pemimpin” keputusan ASEAN dan perjanjian ASEAN”.

Dalam hal ini EPG merekomendasikan reformasi struktural organisasi ASEAN yang terdiri dari ⁶⁶ :

1. Dewan ASEAN (*ASEAN Summit* yang harus memenuhi setidaknya dua kali setahun).
2. Pembentukan tiga tingkat dewan menteri yang mewakili tiga pilar masyarakat dan melaporkan kepada Pemimpin ASEAN
3. Sebuah kepemimpinan tunggal ASEAN di mana salah satu negara anggota ASEAN akan menanggung kepemimpinan ASEAN dan *host* dan kursi praktis semua pertemuan ASEAN di Dewan Masyarakat.
4. Memperkuat peran dan memberdayakan Sekretaris Jenderal terutama dalam mengelola hubungan eksternal ASEAN dan peran pro-aktif dari Sekretariat ASEAN.

Selain itu, Sekretaris Jenderal akan dibantu oleh empat Deputi Sekretaris Jenderal :

1. Akreditasi Perwakilan Tetap ASEAN sebagai perwakilan dari masing-masing pemerintah negara-negara anggota ASEAN di Jakarta.
2. *Reinvigoration* dari Yayasan ASEAN
3. Pembentukan Institut ASEAN, sebagai tangki pemikiran Sekretariat ASEAN.
4. ASEAN Komite dan

⁶⁵ Tommy Koh, Rosario G. Manalo, Walter Woon. *The Making of ASEAN Charter*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2009, hal.5.

⁶⁶ Pengiran Dato Paduka Paduka Osma Patra. *Heart Labour*, lihat dalam *The Making of The ASEAN Charter*, Tommy Koh,, Rosario G. Manalo, Walter Moon 2009, hal.4-5.

5 Komite ASEAN di negara-negara non-ASEAN dan Organisasi internasional

Dalam proposal EPG juga dipertimbangkan bahwa program kerja ASEAN akan dilakukan dalam konteks tiga Dewan Masyarakat ASEAN yang didukung oleh Komite ASEAN, dan selanjutnya dibantu oleh Sekretaris Jenderal ASEAN, Sekretariat, dan Perwakilan Tetap. Mereka juga menekankan peningkatan peran Sekretaris Jenderal, terutama dalam mengelola pelaksanaan hubungan eksternal dan internal, mempercayakan dirinya dengan peran pemantauan dan pelaporan kasus-kasus *non-compliance*⁶⁷.

Ada dua hal yang menarik dari laporan EPG pertama, EPG tidak secara khusus merekomendasikan sebuah badan khusus untuk menangani promosi dan perlindungan hak asasi manusia di ASEAN, tetapi mereka membahas kemungkinan didirikannya mekanisme hak asasi manusia ASEAN. Kedua, Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN yang telah memainkan peranan penting dalam asosiasi dalam 40 tahun terakhir, kini dengan adanya Piagam ASEAN peranan mereka hanya sebatas sektoral yaitu didalam Pertemuan Menteri Dewan Masyarakat.

Perlu dicatat bahwa EPG bukan merupakan forum negosiasi oleh karena itu masukan yang berani dan visioner lebih merefleksikan input yang bersifat ideal tetapi belum tentu realistis yang dapat dicapai dalam proses negosiasi oleh *High-Level Task Force* dan para Menteri Luar Negeri. Meskipun demikian hasil kerja EPG dapat dikatakan sukses dan masukan-masukan EPG dipertimbangkan secara penuh didalam penyusunan Piagam ASEAN. Beberapa hal yang penting untuk dimasukkan didalam Piagam, seperti tujuan dan prinsip-prinsip ASEAN, mekanisme pengambilan keputusan, mekanisme mengenai sanksi dan kepatuhan, mekanisme penyelesaian konflik, dan pembentukan badan Hak Asasi Manusia ASEAN.

Beberapa hal penting lain adalah, masalah sanksi terhadap ketidak patuhan atau *non-compliance*, tergantung dari derajat ke patuhan negara anggota yang

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 7.

bersangkutan. Sekretaris Jenderal ASEAN maupun negara-negara anggota lainnya akan memonitor tingkat kepatuhan tersebut. Piagam ASEAN tidak memuat dalam bentuk *expulsion* atau *suspension*, tetapi menyerahkan kepada Konferensi Tingkat Tinggi untuk memutuskannya atas rekomendasi *ASEAN Coordinating Council* dan atas dasar kebijaksanaan (*wisdom*) para pemimpin ASEAN (sebagai catatan: rekomendasi EPG mengenai hal ini menyebutkan: "*unless otherwise decided by the ASEAN Summit in exceptional circumstances, there shall be no resource to expulsion of membership*")⁶⁸. Dalam prakteknya dari pengalaman selama ini bahkan tanpa adanya ketentuan sanksi ASEAN mampu menjatuhkan "sanksi" dalam hal mengecualikan Myanmar sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2006.

Masalah mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan atas konsensus yang diberlakukan untuk banyak hal, namun ASEAN fleksibel untuk menerapkan mekanisme voting. Dalam prakteknya, karena kerjasama ini melibatkan sepuluh negara maka mekanisme pemungutan suara bahkan dilakukan tidak secara kasat mata. Pengambilan keputusan secara konsensus tidak perlu selalu dilihat sebagai "*lowest common denominator*" karena pengambilan keputusan secara konsensus akan memudahkan implementasi kesepakatan tersebut. Keputusan secara konsensus yang merupakan produk dari proses musyawarah dan mufakat memang akan lebih lama prosesnya, tetapi secara kualitatif bisa memberikan hasil yang lebih baik. Sehingga terdapat nuansa pengertian konsensus yang bulat (100 %) dan ada yang lonjong (80%) terdapat di dalam Piagam ini. EPG mengusulkan agar konsultasi dan konsensus menjadi peraturan umum dalam mengambil keputusan, tetapi untuk hal-hal yang sensitif seperti keamanan dan hubungan luar negeri, diharapkan bisa diambil putusan dengan voting (lima puluh persen plus, dua pertiga atau tiga perempat).

Masalah mekanisme penyelesaian konflik di dalam Piagam masalah ini belum dijelaskan kecuali akan dikembalikan kepada *ASEAN Leaders*. Ini sama dengan mengulangi keadaan sekarang dan *ASEAN Leaders* tidak bisa melakukan sanksi

⁶⁸ Lihat, "Jawaban tertulis pemerintah terhadap pandangan umum Fraksi-Fraksi dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang "Pengesahan Charter of The Association of Southeast Asia Nations (Piagam Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara), Jakarta, 6 Oktober 2008, *Pidato Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Dr. N Hassan wirajuda*.

apapun menurut pengalaman ASEAN selama ini, seperti kenyataannya dalam soal Myanmar. Usulan EPG didalam Piagam dimasukkan didalam *Dispute Settlement Mechanism*.

Masalah pembentukan Badan Hak Asasi Manusia (HAM) ASEAN disetujui secara prinsip di masukkan didalam Piagam, tetapi kriteria tugasnya masih harus ditentukan oleh para Menteri Luar Negeri, tanpa ada jaminan bahwa isinya kan sesuai dengan harapan masyarakat, LSM serta mengikuti ukuran-ukuran internasional, karena tidak disebutkan "*civil society*" (LSM) ikut menentukan isi dan pengaturan lebih lanjut dari Badan Hak-hak Asasi tersebut.

Akhirnya pada bulan Desember 2006, EPG menyajikan dokumen akhir berisi pandangan mereka tentang bagaimana memperkuat organisasi dan apa yang harus menyertakan Piagam ASEAN untuk menjadi dasar yang efektif dan tulang punggung ASEAN bergerak ke depan. Berikut dibawah ini adalah *highlight* dan rekomendasi dari hasil kerja Tim EPG :

1. Prinsip Dasar dan Tujuan. Piagam harus memperbarui organisasi prinsip-prinsip dan tujuan "sesuai dengan realitas baru yang dihadapi ASEAN, dan untuk memperkuat solidaritas dan ketahanan nasional". Piagam harus mempromosikan perdamaian dan stabilitas pada nilai-nilai demokrasi, pemerintahan yang baik, supremasi hukum dan menghormati hak asasi manusia dan kebebasan fundamental. ASEAN juga harus berjuang demi kemakmuran ekonomi melalui penciptaan Masyarakat Ekonomi dan Pasar Tunggal sementara pada saat yang sama mempersempit kesenjangan pembangunan. Hal ini juga harus menjawab dalam cara yang tepat waktu dan efektif terhadap tantangan regional serta berusaha untuk melindungi warisan budaya dan terlibat dengan masyarakat sipil.
2. Menuju Komunitas ASEAN. Piagam harus mengundang komitmen politik yang lebih besar dari negara-negara anggota"untuk mewujudkan visi dari sebuah Komunitas ASEAN". Untuk melakukannya, ASEAN para pemimpin

harus bertemu secara teratur dan memberikan dorongan untuk membangun masyarakat. Tiga Menteri-tingkat Dewan harus dibentuk untuk mengawasi tiga pilar yang akan mendukung Masyarakat ASEAN, yaitu keamanan, ekonomi dan sosial-budaya. ASEAN juga harus bergerak ke arah pembentukan sebuah Pasar Tunggal tahun 2015.

3. Kewajiban negara-negara anggota memberikan komitmen terhadap kebijakan-kebijakan yang disetujui secara bersama-sama. Untuk memberikan substansi yang kuat terhadap kesepakatan dan institusi. ASEAN harus mengembangkan budaya komitmen untuk melaksanakan keputusan, kesepakatan dan jadwal waktu". EPG menganjurkan didirikan Mekanisme Penyelesaian sengketa, Sekretariat ASEAN memberikan peran pemantauan atas kepatuhan kesepakatan dan merujuk pelanggaran serius dan non-kepatuhan terhadap keputusan KTT ASEAN.
4. Lebih efektif dalam pengambilan keputusan. EPG merekomendasikan bahwa organisasi mempertimbangkan"dan fleksibel mekanisme pengambilan keputusan alternatif". Ini berarti penggunaan beberapa prosedur pembuatan keputusan dan tidak hanya konsensus. Kebulatan suara seharusnya dilakukan untuk kasus-kasus yang sangat sensitif.
5. Menuju ASEAN yang berorientasi pada masyarakat. Piagam harus mendorong interaksi antara warga negaranya. ASEAN juga harus melibatkan anggota masyarakat sipil, sektor bisnis, akademisi, LSM dan *stakeholder* lainnya dalam membangun masyarakat.⁶⁹

Hasil kerja EPG memang sesuai dengan harapan dan penugasan dari para pemimpin ASEAN yaitu bersifat "*bold and visionary*". Berbagai usul yang diajukan oleh EPG dalam laporannya tentang Piagam ASEAN dihasilkan dari proses konsultasi publik yang intensif dengan serta berdasarkan umpan balik dari, "*think-*

⁶⁹ Lihat Rosario Gozalez Manalo. *Drafting ASEAN's Tomorrow: The Eminent Persons Group and the ASEAN Charter*. didalam *The Making of The ASEAN Charter*. hal. 41-43.

*tanks” (ASEAN-ISIS), Civil Society (LSM-LSM), ASEAN Parliamentary Union dan ASEAN Chambers of Commerce.*⁷⁰

Dengan hasil-hasil EPG diharapkan ASEAN dapat menjawab tantangan strategis yang terjadi di kawasan dan dunia internasional. Masalah-masalah globalisasi dan terorisme internasional, masalah-masalah yang timbul di kawasan karena timbulnya dua kekuatan besar China dan India, yang akan membawa perubahan-perubahan di Asia Timur. Antara lain persaingan ekonomi yang akan dihadapi ASEAN karena timbulnya mereka yang begitu cepat dan menjadi kekuatan ekonomi yang begitu besar. Di samping itu Kawasan Asia Timur juga mengharapkan ASEAN dapat memegang kendali dalam pertumbuhan kerjasama di Asia Timur, baik dari ASEAN + 3 dan *East Asia Summit*. Tantangan-tantangan baru tersebut hanya dapat dijawab oleh ASEAN apabila kerjasama ASEAN dapat diperkuat dan diperdalam. Terutama agar ASEAN mampu memimpin kerjasama Asia Timur yang sangat strategis karena akan menentukan kestabilan, perdamaian dan perkembangan Asia Timur di masa depan.

Ada beberapa poin didalam Piagam ASEAN yang tidak didasarkan rekomendasi dan laporan EPG. Pertama, penyediaan Dewan Komisaris ASEAN yang terdiri dari Menteri Luar Negeri negara-negara anggota untuk mempersiapkan KTT ASEAN dan koordinasi pelaksanaan perjanjian pada KTT dan formulasi kebijakan di Tingkat Dewan Masyarakat. Kedua, usulan pembentukan Badan Hak Asasi Manusia (HAM) tidak berasal dari EPG tetapi adalah subyek yang diperdebatkan oleh *High Level Task Force (HLTF)* dan Menteri Luar Negeri ASEAN.

Menurut penulis hasil kerja yang dihasilkan Tim EPG adalah suatu langkah sukses dan berhasil mengakomodasi kepentingan-kepentingan berbagai pihak sehingga dapat memberikan arah dan substansi penyusunan lebih lanjut isi Piagam

⁷⁰ *Opcit*, Pidato Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, Dr. Hassan Wirajuda, Jakarta 6 Oktober 2008

ASEAN kepada tingkatan yang lebih tinggi yang mewakili negara-negara anggota ASEAN yaitu *High Level Task Force (HLTF)*.

3.3 High Level Task Force of the ASEAN Charter (HLTF), tahun 2007

Setelah rekomendasi EPG diadopsi oleh para pemimpin ASEAN, *High Level Task Force (HLTF)* didirikan untuk menyusun rancangan rekomendasi isi Piagam ASEAN. Terdapat sepuluh orang yang mewakili negara-negara anggota ASEAN menjadi pemimpin dari HLTF adalah sebagai berikut :

1. H.E Pengiran Dato Paduka Osmo Patra (Brunei Darussalam)
2. H.E Dr.Kao Kim Hourn (Kamboja)
3. H.E Dian Triansyah Djani (Indonesia)
4. H.E Bounkeut Samgsomsak (Thailand)
5. H.E Tan Sri Ahmad Fuzi Haji Abdul Razak (Malaysia)
6. H.E Aung Bwa (Myanmar)
7. H.E Rosario Manalo (Chairperson of the HLTF/The Philipines)
8. H.E Toomy Koh (Singapura)
9. H.E Sihasak Phuangketkeow (Dec 2006-March 2007) dan H.E Pradap Pibulsonggram (April 2007-selesai) Thailand
10. H.E Nguyen Trung Thanh (Vietnam)
11. H.E Ong Keng Yong (*Secretary General of ASEAN/Resource Person*)

Anggota HLTF berusaha keras untuk mempertahankan prinsip kesetaraan dalam ASEAN dalam menegosiasikan seluruh artikel yang terkandung didalam Piagam. Persuasi dan kekuatan argumen dipakai dasar untuk kompromi dan kesepakatan akhir. Tidak ada satu negara anggota bisa mengklaim untuk memainkan peran yang dominan atau bahwa Piagam didasarkan pada rancangan aslinya. Itu sepenuhnya merupakan upaya kolektif dari awal sampai akhir. Diperlukan 13 kali pertemuan sampai draft rekomendasi Piagam ASEAN dari EPG dapat mencapai tingkat penyusunan final melalui pertemuan-pertemuan dibawah ini sebagai berikut :

Tabel 3.1
Jadwal dan Waktu Pertemuan HLTF

| Ke | Pertemuan | Tempat | Tanggal |
|----|-----------|----------------------------|----------------------|
| 1 | 1stHLTF | ASEAN Secretariat, Jakarta | 5-6 Februari 2007 |
| 2 | 2ndHLTF | SiemReap, Cambodia | 28 Feb-1 Maret 2007 |
| 3 | 3rdHLTF | Manila, Filipina | 28-29 Maret 2007 |
| 4 | 4thHLTF | Yangon, Myanmar | 9 April 2007 |
| 5 | 5thHLTF | Hanoi, Vietnam | 19-20 April 2007 |
| 6 | 6thHLTF | Penang, Malaysia | 17-19 Mei 2007 |
| 7 | 7thHLTF | Jimbaran, Bali | 25-28 Juni 2007 |
| 8 | 8thHLTF | Manila, Filipina | 22-31 Juli 2007 |
| 9 | 9thHLTF | Singapura | 4-26 Agustus 2007 |
| 10 | 10thHLTF | ChiangMai, Thailand | 10-13 September 2007 |
| 11 | 11thHLTF | UN HQ, New York | 26 September 2007 |
| 12 | 12thHLTF | BandarSeriBegawan, Brunei | 3-5 Oktober 2007 |
| 13 | 13thHLTF | Vientiane, Laos | 18-20 October 2007 |

Sumber : *“The Making of ASEAN The Charter”, 2009*

HLTF menerima mandat dari para pemimpin ASEAN untuk melengkapi penyusunan Piagam ASEAN tepat waktu pada KTT ASEAN –XIII yang diselenggarakan di Singapura pada bulan November 2007.

Isi Piagam ASEAN harus didasari atas :

- (I) Arahan pimpinan yang diberikan pada KTT ASEAN ke XI dan XII
- (II) Dokumen-dokumen ASEAN yang relevan
- (III) Rekomendasi EPG.

Rekomendasi dari KTT-ASEAN ke XI di Kuala Lumpur yang dikenal dengan nama "Deklarasi Kuala Lumpur" tahun 2005 mengenai Pembentukan Piagam ASEAN adalah sebagai berikut :

1. Berfungsi sebagai kerangka hukum dan kelembagaan ASEAN untuk mendukung terwujudnya tujuan;
2. Menyusun semua norma ASEAN, aturan, nilai-nilai dan menegaskan kembali bahwa kesepakatan yang ditandatangani dan instrumen lainnya diadopsi sebelum pembentukan Piagam akan tetap berlaku dan mengikat secara hukum mana yang sesuai;
3. Menegaskan kembali prinsip-prinsip dan cita-cita yang terkandung dalam perjanjian ASEAN khususnya, Deklarasi ASEAN (1967), Perjanjian Amity dan Kerjasama di Asia Tenggara (1976), Perjanjian di Asia Tenggara Zone Bebas Senjata Nuklir (1995), Visi ASEAN 2020 (1997), dan Deklarasi ASEAN Concord II (2003) serta prinsip-prinsip yang terkandung dalam Piagam PBB dan hukum internasional, termasuk 18 prinsip yang dipilih, dan
4. Memberi kepribadian hukum untuk ASEAN dan menentukan fungsi, mengembangkan bidang kompetensi badan-badan ASEAN kunci dan hubungan mereka satu sama lain dalam struktur ASEAN secara keseluruhan.⁷¹

Rekomendasi dari KTT ASEAN-ke XII di Cebu Filipina tahun 2007 mengenai Piagam ASEAN adalah sebagai berikut :

1. Untuk membuat Piagam ASEAN mahkota pencapaian ASEAN pada HUT ke-40 dan;
2. Bahwa Piagam ASEAN akan memungkinkan untuk memenuhi tantangan masa depan dan kesempatan, menjadi dasar yang kuat untuk mencapai satu komunitas ASEAN dengan memberikan kerangka kerja kelembagaan yang disempurnakan juga oleh kepribadian hukum ASEAN.⁷²

⁷¹ Tommy Koh. *Negotiation Process*., Lihat *The Making of the ASEAN Charter*, hal.49 .

⁷² *Ibid*, hal 50-51

Mandat HLTF berbeda dengan EPG, HLTF tidak memerlukan bertemu dengan pejabat-pejabat senior ASEAN, wakil-wakil masyarakat sipil, anggota parlemen atau melakukan studi. Namun kalau ada permintaan dan undangan diterima untuk memperoleh *goodwill* dari berbagai pihak. HLTF juga mengadakan pertemuan dengan pejabat-pejabat senior dari tiga pilar ekonomi, politik-keamanan dan sosial budaya untuk mendapatkan masukan untuk penyusunan Piagam ASEAN. Tidak seperti EPG yang cukup berani dan visioner untuk berpikir keluar dari kotak, HLTF bekerja dibawah pengawasan Menteri Luar Negeri dari masing-masing anggotanya.

Pertemuan-pertemuan HLTF tersebut sangat penting karena mengandung isi dan makna dari Piagam ASEAN, sehingga penulis menjabarkan secara ringkas dari pertemuan pertama sampai ke pertemuan terakhir yaitu yang ketiga belas sebagai berikut:

Pertemuan pertama HLTF tanggal 5-6 Februari 2007 di ASEAN Sekretariat, Jakarta yaitu mendengarkan pandangan dari EPG. Ketua EPG Tun Musa Hitam dan rekan-rekannya dari Kamboja, Aun Porn Moniroth dan dari Laos, Khampanh Simmalavong ikut menghadiri pertemuan tersebut. Pertemuan ini produktif, meskipun delegasi EPG menahan diri dari memberikan jawaban langsung kepada banyak pertanyaan yang diajukan oleh anggota HLTF. Sekretaris Jenderal membuat poin yang berguna untuk HLTF. Susunan pertemuan menjadi kondusif dan sepuluh anggota HLTF mampu bekerjasama dengan satu sama lain. Pertemuan pertama ini menghasilkan :

- (i) diadopsinya sembilan pedoman penyusunan Piagam
- (ii) delegasi Singapura melakukan redraft pembukaan dan bab-bab tentang tujuan dan prinsip-prinsip
- (iii) setuju untuk menerima undangan dari Jerman (saat itu ketua Uni Eropa) untuk mengunjungi Jerman dan Brussels untuk menghadiri lokakarya untuk bertukar pandangan dengan wakil-wakil pemerintah Jerman, parlemen, dan kelompok *think-tank*.

- (iv) setuju bertemu dengan perwakilan dari organisasi masyarakat sipil di awal pertemuan ketiga di Manila, dan
- (v) setuju untuk melakukan pertemuan dengan Menteri Luar Negeri selama *retret* mereka di Siem Reap, Kamboja pada bulan Maret 2007

Pertemuan kedua HLTF di Siem Reap, Kamboja pada tanggal 28 Februari -1 Maret 2007, adalah sebagai berikut :

- (i) bahwa istilah "ASEAN Union" yang direkomendasikan EPG tidak harus disebutkan dalam Piagam;
- (ii) tidak perlu adanya penyebutan suspensi, pengusiran dan penarikan didalam Piagam;
- (iii) bahwa prinsip dasar pengambilan keputusan melalui konsensus;
- (iv) bahwa harus ada ketentuan yang tepat dalam Piagam untuk menangani ketidakpatuhan serius dan ketika konsensus tidak dapat dicapai;
- (v) bahwa perlu membuat ketentuan khusus tentang pendanaan Dana Khusus; bahwa harus ada ketentuan mekanisme penyelesaian sengketa;
- (vi) bahwa memasukkan ketentuan draft pada Komisi HAM ASEAN sebagai organ.

Pertemuan ketiga HLTF di Manila pada tanggal 28-29 Maret 2007, terjadinya dialog dengan perwakilan pemerintah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil. Kelompok HLTF dapat menyelesaikan diskusi dengan Pembukaan dan Prinsip (Bab I). Pararel dengan kelompok asisten lainnya menghasilkan Tujuan (Bab II) dan Keanggotaan (Bab III).

Pertemuan keempat HLTF di Yangon, Myanmar 9 April 2007, yang dibicarakan adalah;

- (i) bahwa apakah prinsip ASEAN minus X bisa diperluas menjadi "kebijakan";

- (ii) bahwa AEM harus sebagai badan koodinasi untuk pilar ekonomi dan mempertahankan haknya untuk melaporkan langsung ke pada Summit;
- (iii) bahwa memperkuat peran Sekretaris Jenderal dan Asean Sekretariat dalam mengkoordinasikan pelaksanaan, pemantauan dan pelaporan kepatuhan perjanjian ekonomi ASEAN, komitmen, dan rencana aksi;
- (iv) bahwa ESDM harus diabadikan dalam Piagam ASEAN sebagai modus penyelesaian sengketa untuk pilar ekonomi.

Pertemuan kelima HLTF di Hanoi pada tanggal 19- 20 April 2007, didahului oleh pertemuan kelompok asisten pada tanggal 18 April. Tidak seperti pertemuan sebelumnya, HLTF bekerja dengan rasa lebih cepat dan berhasil menyelesaikan diskusi atas empat bab teks baru pada Hukum Personality, Keanggotaan, Hak Instimewa dan Kekebalan, dan Struktur Organisasi ASEAN. HLTF memutuskan bahwa pertemuan selanjutnya akan diperpanjang dari dua sampai tiga hari.

Pertemuan keenam HLTF diadakan di Penang dari tanggal 17 sampai tanggal 19 Mei 2007, diawali dengan pertemuan kelompok asisten pada tanggal 16 Mei. HLTF melakukan dialog dengan delegasi dari *ASEAN Inter-Parliamentary (AIPA)*. Pertemuan membuat kemajuan yang bagus dan menyelesaikan diskusi atas beberapa bab kunci, yaitu pada penyelesaian sengketa, anggaran dan keuangan, administrasi dan prosedur. Proffesor Walter Woon membuat kontribusi besar dalam bab tentang penyelesaian sengketa. Sekretaris Jenderal, Ong Keng Yong mempersiapkan revisi organisasi dalam bentuk diagram, dengan mempertimbangkan peran yang diusulkan empat Deputy Sekretaris Jenderal.

Pertemuan ketujuh HLTF yang dilakukan di Jimbaran, Bali tanggal 26-28 Juni 2007. Dialog dilakukan dengan empat Ketua Komisi Hak Asasi Manusia masing masing dari negara Indonesia, Malaysia, Filipina dan Thailand dengan Ketua Mekanisme HAM *ASEAN Working Group*, Bapak Marzuki Darusman dari Indonesia. Pertemuan ini berguna terutama pada pertanyaan untuk mendefinisikan hak asasi

manusia dalam konteks ASEAN, peran dan fungsi Hak Asasi Manusia ASEAN. Dua isu yang dibahas yaitu mengenai kemungkinan mendirikan mekanisme hak asasi manusia, dan kedua persyaratan yang diberikannya. Kerangka acuannya adalah ; harus dalam komposisi internal pemerintah; tidak akan digunakan untuk menunjuk pelanggaran di dalam negaranya; akan menentukan hak asasi manusia dalam konteks ASEAN; dan harus memiliki status konsultatif. Atas permintaan Myanmar disepakati bahwa kertas yang berisi pandangan HLTF tersebut akan diperlakukan sebagai kertas konsep Sekretariat.

Pertemuan kedelapan HLTF di Manila Filipina berlangsung agak lebih lama dari tanggal 22 sampai dengan 30 Juli 2007. HLTF mendiskusikan Bab Hubungan eksternal, Ketentuan Umum dan Final. Termasuk membahas elemen-elemen utama dari Bab tersisa pada organ. Yang paling menarik adalah mengenai isu "Mekanisme Hak Asasi Manusia", pada malam tanggal 26 Juli anggota sepuluh HLTF dibagi menjadi tiga kubu : (i) Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam yang menentang pembentukan ASEAN Human Rights Commission; (ii) Indonesia dan Thailand yang mendukung dan (iii) Brunei, Malaysia dan Filipina yang bersikap *abstain*. Pada akhirnya pertemuan tersebut mengadopsi teks referendum sebagai berikut :

"ASEAN harus dapat membentuk Badan Hak Asasi Manusia ASEAN, pada waktu diterima oleh semua negara anggota ASEAN untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia dan kebebasan dasar masyarakat ASEAN".⁷³

Pada tanggal 28 July 2007 teks referendum ditolak oleh sebagian negara-negara anggota seperti Indonesia, Malaysia dan Singapura, disebabkan teks referendum tersebut lebih memperlihatkan sebagai sebuah instruksi. Akhirnya Filipina mengajukan proposal teks baru bahwa ASEAN akan membentuk Komisi Hak Asasi Manusia dan negara-negara ASEAN akan berpartisipasi bila mereka siap melakukannya. Proposal ini didukung oleh Indonesia, Malaysia dan Thailand tetapi ditolak oleh kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam. Untuk menghindari perdebatan yang kuat antara sesama anggota akhirnya dikeluarkan teks baru sebagai berikut :

⁷³ *Ibid*, hal.59.

”Sesuai dengan tujuan dan prinsi-prinsip dari Piagam ASEAN yang berkaitan dengan promosi dan perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, ASEAN harus bekerjasama untuk membentuk sebuah badan HAM ASEAN”.

Isu yang tidak sampai pada konsensus tersebut dirujuk kembali ke Menteri Luar negeri dari masing-masing negara anggota.

Pertemuan Menteri Luar Negeri akhirnya memutuskan pembentukan Badan Hak Asasi Manusia ASEAN, dengan isinya sebagai berikut :

- (i) meliputi prinsip demokrasi dan pemerintahan kostitusional, menolak perubahan demokratis dan konstitusi pemerintah
- (ii) mengabadikan prinsip ASEAN minus X untuk komitmen ekonomi;
- (iii) menghapus prinsip non-diskriminasi dan pemulangan tenaga kerja asing;
- (iv) menghapus ketentuan tentang Dana Khusus.

Pertemuan kesembilan HLTF diadakan di Singapura 24-26 Agustus 2007, fokus pertemuan di Singapura pada masalah organisasi yang luar biasa, yaitu Dewan Masyarakat, Komite Tetap Perwakilan Rakyat, Sekretariat Nasional, dan artikel baru pada tubuh menteri sektoral. Pokok-pokok diskusi adalah komposisi dan garis pelaporan Dewan Masyarakat dan badan-badan menteri sektoral, apakah akan menyertakan ketentuan untuk berbagai badan untuk berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan dan bagaimana untuk mencerminkan peran Pejabat Senior Rapat.

Pertemuan ke sepuluh HLTF di ChiangMai, Thailand 10-14 September 2007, sebagian besar diskusi masih menyangkut *disputes*”mengenai badan hak asasi manusia *Human Right Body (HRB)*. Yang dipermasalahkan adalah; fungsi badan hak asasi manusia; apakah telah menginstruksikan Menteri HLTF untuk menyusun kerangka acuan; apakah syarat-syarat acuan harus diselesaikan sebelum penandatanganan. Pertemuan ini mengalami jalan buntu. Baru pada tanggal 13 September 2007 ke dua kubu Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam dan kubu

lainnya Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand dapat menerima kompromi terhadap dua masukan yaitu :

- (i) dimasukkannya paragraf tambahan dalam Piagam Hak Asasi manusia pada badan bahwa : Badan Hak Asasi Manusia ASEAN akan berjalan sesuai dengan kerangka acuan yang ditentukan Menteri Luar Negeri ASEAN;
- (ii) diskusi informal didalam ASEAN tentang konsep mengenai kemungkinan dimasukkannya kerangka acuan di dalam Badan Hak Asasi Manusia ASEAN.

Pertemuan kesebelas HLTF di New York pada tanggal 26 September 2007 adalah menyiapkan laporan kepada *Informal ASEAN Ministerial Meeting (IAMM)* mengenai rancangan Piagam ASEAN. HLTF mengajukan empat isu pertanyaan ;

- (i) apa sifat dan fungsi *Human Right Body (HRB)*
- (ii) siapa yang harus draft TOR
- (iii) bila harus TOR diselesaikan dan
- (iv) di manakah *HRB* ditempatkan dalam Bab tentang organ

Akhirnya keputusan *Informal ASEAN Ministerial Meeting (IAMM)* diberikan kepada HLTF pada tanggal 27 September 2007 yang berisi :

Pada *Human Right Body (HRB)*, para Menteri memutuskan bahwa harus ditempatkan di Bab IV, setelah Sekretariat nasional ASEAN dan sebelum *ASEAN Foundation*. Para Menteri juga memutuskan bahwa harus HLTF yang membuat draft *Term of Reference (TOR)*, tidak perlu dimasukkan didalam Piagam. Jika TOR tidak dapat diselesaikan sebelum KTT, itu harus dianggap sebagai pekerjaan-kemajuan. Menariknya Ketua IAMM menyatakan bahwa :” ASEAN mendukung promosi dan perlindungan hak asasi manusia dari warga negaranya. Sehingga ASEAN harus melihat hak asasi manusia dalam cahaya yang positif dan tidak mengambil sikap defensif.”

Pertemuan ke duabelas HLTF dilaksanakan di Bandar Sri Begawan 3-5 Oktober 2007. Tujuan dari pertemuan di Brunei adalah untuk menghasilkan teks yang bersih dari Piagam. Pada akhirnya dicapai kesepakatan untuk merampingkan Pembukaan. Tujuan dan isi keseluruhan bab I sampai 13 dengan lancar.

Pertemuan terakhir HLTF adalah pertemuan yang ketigabelas di Vientiane, Laos tanggal 18-20 Oktober 2007, Laporan ketua kelompok ahli hukum, Walter Woon diterima tanpa mendapat kendala. Ketua kelompok asisten, Andrew Tan, menyampaikan empat lampiran dan ringkasan catatan akumulasi ke pleno yang disetujui secara langsung. Pada tengah malam HLTF berhasil menyelesaikan pekerjaannya dengan mengadopsi teks yang bersih yang terdiri dari Pembukaan dan 13 Bab, dengan empat lampiran dan surat pengiriman, untuk diserahkan ke Menteri Luar Negeri ASEAN pada tanggal 19 November 2007.

Keberhasilan pelaksanaan penyusunan Piagam ASEAN dalam waktu hampir satu tahun adalah proses yang menantang untuk diselesaikan. Sepuluh perwakilan dari sepuluh negara sadar akan misinya. Meskipun berjuang keras untuk melindungi kepentingan nasional masing-masing, tetapi akhirnya siap untuk kompromi untuk kepentingan ASEAN. Di satu sisi menginformasikan orang luar betapa sulitnya menjalani proses ini, di sisi lain menginspirasi orang-orang, pejabat ASEAN dan masyarakat secara keseluruhan untuk terlibat secara langsung membangun masa depan yang lebih cerah untuk ASEAN dan Asia Tenggara.⁷⁴

Menurut penulis penjabaran diatas menggambarkan visi dan misi ASEAN yang sudah ada sejak awal, ditambah dengan isu-isu baru yang muncul dan berkembang belakangan ini baik didalam maupun luar kedaulatan masing-masing negara seperti masalah-masalah trans-nasional, masalah keamanan maritim, masalah hak asasi manusia, dan lain sebagainya sehingga diperlukan bentuk mekanisme baru untuk menanganinya. Dalam konteks itu ASEAN membutuhkan sebuah dokumen

⁷⁴ *Opcit*, The Making of The ASEAN Charter, hlm 45

yang akan menjadi basis kerjasama ASEAN secara lebih mendalam dan terukur. Dalam pertemuan Tingkat Tinggi ASEAN ke- XIII di Singapura tahun 2007, para Pemimpin ASEAN sepakat untuk menandatangani dokumen yang disebut Piagam ASEAN. Penandatanganan Piagam ASEAN menjadi prasasti hasil evolusi dari kerja sama yang bersifat "persaudaraan" menjadi organisasi yang berdasarkan suatu kerangka yang lebih kohesif berlandaskan *rule based framework*. Dengan kejelasan visi, tujuan, perbaikan struktur organisasi, pengambilan keputusan dan mekanisme *dispute settlement* serta peningkatan peran dan mandat Sekretariat ASEAN, diharapkan dapat lebih menjamin implementasi kesepakatan-kesepakatan ASEAN yang telah dicapai.⁷⁵

Penandatanganan ini menandai tercapainya sebuah kesepakatan tentang mekanisme ASEAN yang bersifat mengikat. Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) antara lain berisikan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip ASEAN, keanggotaan ASEAN, badan-badan ASEAN, imunitas dan hak istimewa, pengambilan keputusan, penyelesaian sengketa, serta anggaran dan keuangan. Pada prinsipnya dengan adanya ASEAN Charter ini terbentuk suatu kawasan yang erat dan memiliki kekuatan dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan pertahanan. Secara internal diharapkan dengan hadirnya Piagam ASEAN, ASEAN akan kuat dan menjadi solid dan secara eksternal ASEAN dapat tampil sebagai suatu identitas hukum yang diakui regional dan internasional. Selain itu dengan adanya Piagam ASEAN posisi ASEAN di lembaga internasional PBB akan menjadi kuat dibanding sebelumnya yang statusnya hanya sebagai peninjau.

3.4 *Piagam ASEAN*

Piagam ASEAN lahir sebagai respon terhadap kebijakan yang bertujuan meningkatkan fundamental ASEAN, menyembuhkan luka sejarah dan membantu ASEAN menghadapi tantangan global saat ini. Piagam ASEAN akan berfungsi

⁷⁵ Sjamsul Arifin, Rizal A. Djaafara, Aida S. Budiman. *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global*. Percetakan PT. Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 13.

sebagai konstitusi ASEAN dan akan menjadi titik tolak perumusan perjanjian-perjanjian regional dan sejumlah dokumen-dokumen lainnya, termasuk konstitusi yang mengikat negara-negara anggota ASEAN untuk mengimplementasikan perjanjian tersebut. Ini akan membuat organ-organ dari organisasi menjalankan fungsi masing-masing, tanggung jawab, hak dan keterbatasan, hubungan antara organ-organ, dan proses pengambilan keputusan mereka. Diantara organ-organ ini akan menjadikan penyelesaian sengketa dan pengambilan keputusan yang objektif dan kredibel. Piagam ASEAN juga diharapkan bisa menjadi payung hukum bagi negara-negara di kawasan menuju Komunitas ASEAN yang terintegrasi tahun 2015. Piagam ASEAN jika dilaksanakan akan merubah profil ASEAN menjadi organisasi regional yang bekerja atas dasar aturan-aturan dan mengikat secara hukum. Piagam tersebut tidak hanya akan memberikan ASEAN kepribadian hukum tetapi juga membuat ASEAN lebih responsif, dinamis dan terintegrasi secara regional.⁷⁶

Dalam mengimplementasikannya bagian terbesar dari Piagam ASEAN diperuntukkan untuk menjelaskan pelaksanaan kegiatan-kegiatan ASEAN sendiri, identifikasi tujuan-tujuan dan prinsipnya, serta hubungan di antara para anggotanya, menjelaskan soal-soal keanggotaan, dan fungsi-fungsi yang pasti serta tanggung jawab setiap organ ASEAN.

Piagam ini telah menciptakan birokrasi formal ASEAN yang baru termasuk hal-hal berikut dibawah ini :

1. Dewan Koordinasi ASEAN yang terdiri atas pertemuan menteri-menteri luar negeri ASEAN dua kali dalam setahun
2. Dewan masyarakat ASEAN : Dewan Politik-Pertahanan ASEAN; Dewan Ekonomi ASEAN; dan Dewan Sosial Budaya ASEAN

⁷⁶ Lihat K.Kesavapany, Director ISEAS didalam *Framing The ASEAN Charter An ISEAS Perspective*. Institute of Southeast Asia Studies (ISEAS), Singapore, 2005.

- 3 Komite Perwakilan Tetap ASEAN, terdiri dari perwakilan yang ditunjuk oleh anggota anggota ASEAN dengan peringkat duta besar, dan berkedudukan di Sekretariat ASEAN di Jakarta dan
- 4 Badan Hak Asasi Manusia ASEAN, kerangka acuannya akan ditentukan oleh Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN.

Beberapa perubahan yang terjadi dalam beberapa organ ASEAN yang selama ini ada seperti :

1. Penyelenggaraan KTT ASEAN dua kali setahun, dari yang sekarang diselenggarakan hanya satu kali dalam setahun.
2. Akan ada kepemimpinan tunggal untuk badan-badan ASEAN tingkat tinggi yang penting. Hal ini berarti negara yang menjadi ketua ASEAN untuk tahun berjalan akan menjalankan kepemimpinan badan-badan resmi ASEAN, dan
- 3 Definisi ulang dan penguatan peran-peran Sekretaris Jenderal dan Sekretariat ASEAN.

Rekomendasi atas Isi Piagam ASEAN adalah sebagai berikut :

1. Pembukaan adalah sebagai alasan untuk memiliki sebuah Piagam
2. Pendirian sebagai kesepakatan untuk membentuk ASEAN sebagai kepribadian yuridis dan badan hukum
- 3 Bendera, Logo dan Hari ASEAN, harus menjelaskan bendera dan logo ASEAN secara terperinci. Menetapkan 8 Agustus sebagai Hari ASEAN, yang harus diperhatikan sebagai hari libur umum di semua negara ASEAN
4. Tujuan harus mencakup sebagai berikut :
 - a. Kesejahteraan dari anggota negara bangsa dan perlindungan hak mereka
 - b. Pemeliharaan perdamaian dan stabilitas regional
 - c. Integrasi ekonomi regional untuk pertumbuhan dan daya saing
 - d. Mempersempit kesenjangan pembangunan di ASEAN melalui kerjasama timbal balik
 - e. Pengurangan kemiskinan di negara-negara ASEAN

- f. Memajukan pembangunan berkelanjutan untuk menjamin perlindungan lingkungan hidup di kawasan
- g. Memperkuat kerjasama dalam membangun lingkungan yang aman dari masalah-masalah trans-nasional
- h. Memajukan ASEAN yang berorientasi kepada rakyat untuk berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari proses integrasi dan pembangunan komunitas ASEAN.
- i. Memajukan identitas ASEAN dengan meningkatkan kesadaran lebih tinggi akan keanekaragaman budaya dan warisan kawasan
- j. Mengembangkan sumber daya manusia melalui pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi untuk pemberdayaan rakyat ASEAN dan memperkuat komunitas ASEAN
- k. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan penghidupannya melalui penyediaan akses yang setara
- l. Kepala negara masing-masing negara anggota menetapkan pelaksanaan tujuan-tujuan tersebut.

Tujuan-tujuan tersebut berdasarkan rangkuman dari nilai dan norma-norma yang terdapat di perjanjian-perjanjian ASEAN sebelumnya seperti, Deklarasi Bangkok tahun 1967, Deklarasi ASEAN/*Bali Concord II* tahun 1976, *Treaty of Amity* dan Kerjasama di Asia Tenggara tahun 1976, Visi ASEAN 2020 tahun 1967, Deklarasi ASEAN/*Bali Concord II* tahun 2003 dan Aksi Vientiane Program tahun 2004.⁷⁷

Secara prinsip, hampir semua organisasi regional terbentuk atas standar umum yaitu berdasarkan prinsip-prinsip dan norma-norma yang diakui secara bersama. Prinsip dan norma tersebut memberikan kredibilitas kepada organisasi untuk mempunyai identitas regional yang juga dapat membangun identitas masyarakatnya. Tanpa prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang sama ASEAN tidak dapat menjadi

⁷⁷ Rodolfo C. Severino. *Framing The ASEAN Charter*. The Institutes of Southeast Asia Studies (ISEAS), Singapore 2005, hal. 9.

komunitas yang sebenarnya. Akan sulit bagi ASEAN untuk menimbulkan rasa kepercayaan antara sesama anggota untuk maju lebih cepat menuju integrasi ekonomi regional, kerjasama regional yang efektif, menguatkan institusi regional dan menjamin stabilitas kawasan.⁷⁸ Bagi ASEAN yang mempunyai latar belakang sejarah, politik, dan budaya yang berbeda-beda, kelihatannya sulit untuk dapat menjalankan nilai-nilai dan prinsip yang disetujui bersama. Baru beberapa tahun terakhir, ASEAN dapat menerima secara eksplisit dan implisit beberapa prinsip dan nilai bersama tersebut seperti yang tercantum didalam *Vientiane Action Programme* untuk dimasukkan ke dalam Piagam ASEAN sebagai berikut : "*the strategies for shaping and sharing norms of conduct in a democratic, tolerant, participatory and open community*".⁷⁹ Selain itu juga digunakan norma-norma yang sudah terdapat dari berbagai perjanjian ASEAN terdahulu. Atas dasar inilah nilai-nilai dan norma-norma akan dituangkan dalam Piagam ASEAN yang diusulkan. Unsur-unsur yang diusulkan didalam Piagam ini akan efektif hanya jika didukung oleh kemauan politik yang kuat dari para pemimpin ASEAN dan didukung oleh rasa mengembangkan identitas regional antara masyarakat ASEAN. Diharapkan secara bertahap melalui Piagam ASEAN, ASEAN akan mencapai Komunitas ASEAN yang dicita-citakan.

⁷⁸ *Ibid*, hal.12-13.

⁷⁹ *Ibid*, hal.15.

Dibawah ini adalah Tabel panduan secara ringkas mengenai Isi Piagam ASEAN :

Tabel 3.2
Panduan Ringkas Piagam ASEAN

| Pasal | Perihal | Pembahasan Penting |
|-------|---|--|
| | Pembukaan | Pembukaan adalah sebuah pernyataan pengantar yang menjelaskan alasan-alasan disusunnya Piagam ASEAN dan berisi tujuan penting yang akan dicapai. Piagam ini mencakup sejarah perjalanan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar. |
| I | Tujuan dan Prinsip | Pasal ini berisi 15 tujuan termasuk pembentukan pasar tunggal dan basis produksi, serta promosi identitas ASEAN. Piagam ini juga berisi 14 prinsip, yang menegaskan kembali prinsip-prinsip yang tercakup dalam deklarasi-deklarasi dan kesepakatan yang ada. |
| II | Aspek Legal Kelembagaan | Piagam ini berisi aspek legal lembaga ASEAN |
| III | Keanggotaan | Pasal ini menjelaskan keanggotaan ASEAN, hak-hak dan kewajiban anggota, dan bagaimana anggota-anggota baru diakui. |
| IV | Organ-organ | Menjelaskan badan-badan resmi ASEAN dan struktur serta fungsi masing-masing badan tersebut. Badan-badan baru yang dimandatkan adalah Dewan Koordinasi ASEAN, Dewan Masyarakat ASEAN, Komite Perwakilan Tetap ASEAN, dan Badan Hak-hak asasi manusia |
| V | Pihak-pihak yang berasosiasi dengan ASEAN | Pihak-pihak yang berasosiasi dengan ASEAN, dan memberi mandat kepada Komite Perwakilan Tetap untuk menyusun aturan prosedur dan kriteria |

| | | |
|------------|---|--|
| | | untuk melaksanakan kegiatan dengan pihak-pihak tersebut. |
| VI | Kekebalan dan Keistimewaan | Kekebalan dan keistimewaan ASEAN sebagai kebutuhan untuk menjalankan fungsi-fungsinya. Kekebalan dan keistimewaan ini akan dicakup dalam kesepakatan kesepakatan terpisah |
| VII | Pembuatan Keputusan | Menegaskan konsultasi dan konsensus sebagai cara utama dalam pembuatan keputusan |
| VIII | Penyelesaian Sengketa | Prinsip-prinsip umum mengamankan konsultasi konsultasi dan perundingan dalam penyelesaian sengketa sengketa yang tidak terselesaikan akan dirujuk ke KTT ASEAN untuk mendapatkan keputusan |
| IX | Anggara dan Pendanaan | Anggaran operasional ASEAN harus sesuai kontribusi tahunan para anggotanya setara. |
| X | Admistrasi dan Prosedur | Kepemimpinan ASEAN bergilir setiap tahunnya. Bahasa Inggris menjadi bahasa yang digunakan ASEAN |
| XI | Identitas dan Lambang | "Satu visi, Satu identitas, Satu masyarakat" adalah semboyan ASEAN. |
| XII | Hubungan-hubungan Eksternal | Koordinator dialog mendapat mandat untuk mewakili ASEAN dan menjadi wakil ketua dalam pertemuan-pertemuan dengan Mitra Dialog |
| XIII | Keadaan Umum dan Akhir | Ratifikasi Piagam ASEAN akan disesuaikan dengan prosedur internal anggota. Sementara Piagam ASEAN dapat ditinjau kembali lima tahun setelah diberlakukan |
| Lampiran 1 | Badan-badan Kementerian Sektoral ASEAN | Lampiran ini berisi daftar badan-badan sektoral di tiga pilar Masyarakat ASEAN (Politik-Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya) |
| Lampiran 2 | Pihak-pihak yang berasosiasi dengan ASEAN | Merangkum pihak-pihak yang berhubungan dengan ASEAN menurut kategori yaitu: parlemen, organisasi bisnis, lembaga <i>think-tank</i> akademisi organisasi masyarakat sipil terakreditasi dan para pihak lainnya dalam ASEAN. |

| | | |
|------------|---------------|---|
| Lampiran 3 | Bendera ASEAN | Berisi makna Bendera ASEAN dan lebih khusus menjelaskan dimensi-dimensi serta disainnya. |
| Lampiran 4 | Logo ASEAN | Menjelaskan maksud logo ASEAN dan lebih khusus menjelaskan dimensi-dimensi serta disainnya. |

Semua kemajuan yang telah dicapai ASEAN melalui draf rekomendasi EPG dan penyusunan rekomendasi oleh HLTF akan sia-sia bila tidak ditindak lanjuti dengan meratifikasi Piagam ASEAN oleh anggota-anggotanya. Agar Piagam ASEAN berlaku mengikat kesepuluh negara anggota harus meratifikasinya sebelum pelaksanaan KTT ASEAN-ke XIV di Chiang Mai, Thailand bulan November 2008. Meratifikasi Piagam ASEAN berarti melanjutkan proses transformasi dan memperkuat proses integrasi ke arah pencapaian Komunitas ASEAN. Ratifikasi ASEAN juga berarti mengubah ASEAN dari asosiasi yang longgar menjadi organisasi yang berdasarkan hukum. Meratifikasi Piagam ASEAN berarti meningkatkan koordinasi kelembagaan yang menjamin implementasi Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community-AEC*). Tujuan AEC untuk menciptakan ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi yang kompetitif, pada gilirannya juga berdampak peningkatan daya saing kolektif negara-negara anggotanya secara internal dan eksternal kawasan untuk jangka panjang.

Diperlukan waktu hampir satu tahun agar seluruh negara-negara anggota untuk meratifikasi Piagam ASEAN. Beberapa negara ASEAN melihat bahwa ratifikasi piagam akan membawa dampak yang signifikan bagi kondisi domestik masing-masing negara, terutama jika berbagai kebijakan politik yang ada dipandang melanggar penegakan hak asasi manusia.⁸⁰ Karena itu proses ratifikasinya menempuh jalan yang sulit di beberapa negara. Wacana tentang kemungkinan diterapkannya mekanisme "ASEAN Minus X" telah dimunculkan untuk memberikan kesempatan bagi berlakunya Piagam ASEAN tanpa perlu menunggu selesainya ratifikasi dari

⁸⁰ *RI, RP may face problems in ratifying ASEAN Charter. The Jakarta Post, 22 November 2007*

semua negara anggota ASEAN. Namun, ide tentang penerapan mekanisme "ASEAN Minus X" tersebut dengan segera dihilangkan dan lebih difokuskan penerapannya bagi fleksibilitas dalam komitmen-komitmen khususnya bidang ekonomi.⁸¹ Terkait dengan masalah Hak Asasi Manusia (HAM) di kawasan, solusi ASEAN bagi kasus Myanmar masih jauh dari harapan yang diinginkan. Sejauh ini, hal yang bisa dilakukan oleh ASEAN adalah menyatakan isu Myanmar ini sebagai "masalah ASEAN" sebagai upaya penolakan terhadap intervensi yang berlebihan dari negara atau institusi lain di luar kawasan.⁸² Ide lain yang masih menjadi perdebatan adalah tentang opsi apakah Myanmar harus dikeluarkan dari keanggotaan ASEAN atau tidak. Tetapi satu hal yang pasti adalah ASEAN belum melakukan tindakan yang signifikan dan berarti terbukti dengan masuknya sepuluh negara anggota ASEAN meratifikasi Piagam tersebut, dimulai pertama-tama oleh Singapura tanggal 7 Januari 2008 dan terakhir Thailand tanggal 13 November 2008. Seperti yang dikatakan Ali Alatas bahwa, ratifikasi akan memberikan keuntungan bagi ASEAN dan membuat organisasi negara-negara Asia Tenggara ini akan lebih kompetitif.⁸³ Sedangkan pendapat Dewi Fortuna Anwar dari *The Habibie Center* menilai langkah ratifikasi piagam bermakna strategis. Mengenai kelemahan dalam isi piagam, maka dapat dilakukan amandemen. Menurutnya piagam ini adalah produk politik yang berpijak pada kompromi politik negara anggotanya. Seperti diketahui, sistem pemerintahan, demokratisasi, sosial dan kondisi ekonomi anggota ASEAN amat beragam sehingga tercetusnya Piagam ASEAN ini menjadi langkah awal untuk maju.⁸⁴ Piagam ASEAN baru berlaku setelah "Instrumen Ratifikasi" ke 10 disahkan oleh Sekretaris Jenderal ASEAN.⁸⁵

⁸¹ Ralph Cossa, *ASEAN Charter: One (Very) Small Step Forward*. PacNet Newsletter 48

⁸² *ASEAN tolak Hentikan Keanggotaan Myanmar*. *Republika*, 19 November 2007

⁸³ http://www.republika.co.id/laucher/view/mid/22/kat/38/news_id/557

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Sumber *Sekretariat ASEAN*, Jakarta 2008

Arah tulisan dalam bab ini adalah menganalisa bagaimana proses pembentukan dokumen kelembagaan regional di Asia Tenggara yaitu Piagam ASEAN. Piagam ASEAN diciptakan sebagai mekanisme kelembagaan yaitu, pertama menetapkan ASEAN sebagai personalitas hukum yang mempunyai hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Kedua, menetapkan lembaga-lembaga baru, norma-norma yang mengikat dan pemberlakuan sanksi atas ketidakpatuhan. Ketiga, proses konsultasi diajukan untuk ditetapkan dan diinstitutionalisasi, meskipun kelompok-kelompok non pemerintah yang akan menggunakan mekanisme konsultasi ini tidak akan menjadi bagian dari ASEAN yang resmi. Proses konsultasi ini memungkinkan kelompok-kelompok masyarakat madani, sektor swasta dan anggota parlemen memberikan masukan dalam penetapan agenda dan pembuatan keputusan. Keempat, Piagam ASEAN dikaitkan dengan tiga pilar Komunitas ASEAN akan membantu memastikan pencapaiannya dan pengembangannya. Kelima, Piagam ASEAN akan terus mengalami pertumbuhan kelembagaan sesuai dengan nilai-nilai ASEAN dan sasaran masa depan.