

globalisasi ekonomi yang ditandai dengan kebebasan arus barang, jasa dan orang pada skala dunia. Pada saat itu masyarakat ASEAN diharapkan bisa saling membantu dan menyatu menghadapi persaingan global yang diperkirakan akan dahsyat dampaknya ke kawasan Asia Tenggara. Visi ini merumuskan sebuah tujuan strategis Perhimpunan dan mengundang kerjasama yang kokoh di antara anggota-anggotanya menuju terciptanya "sebuah komunitas yang peduli". Upaya ini menempuh rangkaian rencana tindakan untuk mulai bekerja menuju visi yang dirumuskan dalam Visi ASEAN 2020. Rencana-rencana tindakan (aksi) ini menjelaskan kebijakan dan proyek khusus yang akan dilaksanakan oleh anggota-anggota ASEAN untuk mewujudkan tujuan kerja sama dan masyarakat (komunitas). Rencana-rencana tersebut berjangka waktu enam tahun dan akan ditinjau kembali setiap tiga tahun. Rencana yang pertama adalah *Hanoi Plan of Action* yang dilaksanakan pada 1998-2004. Sementara rencana yang saat ini sedang berjalan adalah *Vientiane Action Programme (VAP)* dari 2004-2010. Pada KTT ASEAN ke IX di Bali Oktober 2003, para pemimpin ASEAN menandatangani Deklarasi ASEAN Concord II (*Bali Concord II*). Dalam kesepakatan tersebut para pemimpin menegaskan kembali komitmen mereka untuk membangun Komunitas ASEAN dan menentukan kerja sama politik dan keamanan, ekonomi dan sosial budaya sebagai tiga pilar Komunitas ASEAN.

Dalam konteks menciptakan ASEAN yang lebih solid dan kohesif itulah, Piagam ASEAN menjadi sebuah keperluan yang mendesak. Piagam ASEAN akan mendorong serta mengubah ASEAN secara fundamental menjadi sebuah organisasi regional yang berlandaskan hukum serta semakin berorientasi kepada kepentingan dan partisipasi masyarakat. Organisasi dan mekanisme kerja ASEAN yang akan ditransformasi secara mendasar juga akan memungkinkan organisasi ini tidak hanya bersikap reaktif terhadap berbagai isu regional dan global yang mengemuka saat ini dan ke depan, tetapi juga bisa mengantisipasi secara proaktif. Seiring dengan dinamika internal di beberapa negara anggota ASEAN, Piagam ASEAN akan memberikan peluang yang lebih besar bagi implementasi nilai-nilai, prinsip-prinsip

serta tujuan-tujuan ASEAN yang selaras dengan nilai-nilai yang diperjuangkan. Nilai-nilai itu meliputi demokrasi, perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, *good governance*, *rules of law* dan lain-lain. Mekanisme-mekanisme dan instrumen-instrumen yang dituangkan dalam Piagam diharapkan akan memperkuat upaya ASEAN dalam menjamin implementasi dan pencapaian berbagai kesepakatan kerjasama regional ASEAN di masa mendatang.

Dalam bab ini penulis akan menganalisa beberapa faktor yang melatar belakangi terbentuknya Piagam ASEAN yaitu a. tidak adanya mekanisme penyelesaian konflik, b. tidak adanya mekanisme pengambilan keputusan c. pembentukan Komunitas ASEAN.

2.1 Tidak Adanya Mekanisme Penyelesaian Konflik

Kerjasama ASEAN belum bisa dikatakan melewati jalan yang lancar, karena harus menghadapi berbagai hambatan. Salah satu hambatan justru berada di dalam negeri masing-masing anggota terutama yang berkaitan dengan politik dalam negeri. Dalam batas-batas tertentu, khususnya di negara-negara berkembang yang belum memiliki lembaga-lembaga politik yang mantap, masih menjalani transformasi sosial-politik dan masih harus mencurahkan perhatiannya untuk membangun bangsanya. Hubungan antara dinamika politik domestik dan corak politik luar negeri lebih kuat dari pada negara-negara maju. Dalam kerangka ASEAN, hal itu tercermin pada kesulitan-kesulitan yang dihadapinya untuk mengatasi krisis ekonomi saat itu.

Selama tiga dasawarsa ASEAN telah tumbuh sebagai asosiasi tanpa ikatan hukum yang mengedepankan sebuah konsep kerjasama unik berdasarkan musyawarah (*consultation*) dan mufakat (*consensus*) yang biasa dikenal dengan istilah "ASEAN Way"³⁴, sebagai prinsip dasar negara-negara anggota dalam menjalin

³⁴ Prinsip-prinsip normatif yang harus dipegang oleh negara-anggota ASEAN dalam menjalankan hubungannya dengan sesama anggota sejak pendiriannya, yakni tidak menggunakan kekuatan militer, tidak memperkenankan campur tangan dalam masalah-masalah domestik, mengutamakan akomodasi

hubungannya satu sama lain yang dianggap berhasil menciptakan suasana persahabatan dan saling menghormati di kawasan Asia Tenggara. Pengembangan konsep dan bentuk kerjasama longgar semacam ini harus dipahami dalam konteks sejarah, dimana pada masa awal pembentukannya, yaitu tahun 1967, konflik yang diakibatkan oleh persaingan dua kekuatan besar pada saat itu, Blok Barat dan Blok Timur, maupun konflik antar negara sekawasan. Kesadaran perlunya dibentuk kerjasama untuk meredakan rasa saling curiga serta mendorong pengembangan kerjasama serta meningkatkan taraf hidup mereka.

Sendi-sendi normatif yang terkandung dalam *ASEAN Way* ini antara lain adalah; prinsip untuk melakukan kerjasama secara damai, harmoni, saling menghormati kedaulatan wilayah masing-masing, tidak mencampuri urusan domestik negara anggota, egaliter, menerapkan kaidah konsensus dalam menghasilkan berbagai keputusan, tenggang rasa dan non-konfrontatif, saling membantu, melakukan diplomasi secara diam-diam tidak melalui media, menjunjung tinggi solidaritas, non-legalistik dan pragmatis.³⁵

Meskipun tidak tertuang secara implisit dalam dokumen resmi ASEAN, namun prinsip-prinsip tersebut telah menjadi landasan politik penting bagi negara-negara anggota ASEAN dalam menjalin hubungan satu sama lain. Demi konsensus, maka dalam hal terjadinya sengketa antar anggota ASEAN pada masa lalu sering berlaku istilah "*if you cannot solve it, shelve it*"³⁶. Selama lebih dari tiga puluh tahun prinsip tersebut telah mampu menimbulkan kohesivitas dan solidaritas ASEAN dan memberikan sumbangan berharga atas kemampuannya meredam konflik diantara negara-negara anggota dan menciptakan stabilitas politik-keamanan di kawasan Asia Tenggara. Sukses yang diraih ASEAN tersebut telah menjadikan ASEAN sebagai organisasi regional yang kredibel dan disegani, khususnya di kawasan Asia Pasifik

dan konsultasi, serta menerapkan kaidah konsensus dalam menghasilkan berbagai keputusan. Lihat *Kompas*, ASEAN dan *ASEAN Way*, 17 Desember 1998.

³⁵ Dr. Noordin Sopiee, Direktur dari the Malaysian Institute of Strategic and International Studies (ISIS-Malaysia) dikutip Hadi Soesastro, lihat Hadi Soesastro (ed), *ASEAN in Changing Regional and International Political Economy*, CSIS, Jakarta, 1995, hal. iii-iv.

³⁶ Sambutan Menteri Luar Negeri Dr.N.Hassan Wirajuda Mewakili Pemerintah pada Rapat Kerja, Pembahasan Rancangan Undang-undang, Piagam ASEAN, Jakarta 6 Oktober 2008.

maupun masyarakat internasional. Keyakinan akan masa depan kerjasama ASEAN ini bahkan dipertegas pada pertemuan puncak informal ASEAN ke II di Kuala Lumpur pada 15 Desember 1997. Ketika itu mereka mengadopsi apa yang kemudian dikenal sebagai *ASEAN Vision 2020*, sebuah konsep yang secara luas merancang kondisi obyektif yang harus dicapai ASEAN pada tahun 2020, yaitu sebuah ASEAN yang bersatu, hidup secara stabil dan damai. Untuk mengimplementasikan visi tersebut sebuah rencana aksi ditentukan pada Konferensi Tingkat Tinggi Hanoi tanggal 16 Desember 1998 dengan nama *Hanoi Action Plan*. Rencana Aksi Hanoi ini merupakan sebuah pengakuan perlunya langkah kongkrit untuk menyikapi krisis ekonomi yang melanda kawasan sejak pertengahan tahun 1997. Hal ini dilakukan karena sebagaimana yang dinyatakan oleh Perdana Menteri Vietnam Phan Van Kai dalam kata pembukaan KTT tersebut bahwa, ASEAN telah gagal mengkoordinasikan langkah guna mencegah merosotnya ekonomi kawasan pada saat Asia Tenggara dilanda krisis ekonomi.³⁷ Terlihat dalam masa krisis ekonomi *ASEAN Way* bahkan menjadi hambatan yang tidak memungkinkan para anggota untuk saling mengingatkan dan mengambil kebijakan bersama guna mengatasi krisis tersebut. Atas kekuranganggapan mengkoordinasikan langkah dalam menghadapi krisis tersebut, muncul keraguan atas efektifitas dan kegunaan ASEAN.³⁸ Bahkan fenomena yang kuat terlihat justru kecenderungan perpecahan yang semakin tajam di antara negara-negara anggota ASEAN. Hal ini telah menimbulkan keraguan banyak kalangan akan keutuhan ASEAN. Masing-masing negara anggota cenderung *inward looking* dan berusaha memisahkan diri dari negara tetangga sebagai upaya menarik investor asing ke negara mereka sendiri. Sebagai contoh dapat dilihat dari sikap Malaysia yang mengklaim negaranya sebagai tempat yang lebih baik dibanding negara sekawasan untuk menanamkan investasi, begitupun dengan Singapura. Ketegangan lain dari krisis ekonomi ini merambat pula kepada masalah-masalah sosial lainnya seperti pemulangan tenaga kerja ilegal, baik tenaga kerja Indonesia,

³⁷ Kompas, Hanoi, Keragaman Pandangan Pemimpin, dan Masa Depan ASEAN, 17 Desember 1998.

³⁸ Lihat John Funston. *Challenges Facing ASEAN in a More Complex Age*, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 21, No: 2, Agustus 1999.

Malaysia, Singapura maupun Myanmar.³⁹ Situasi yang tidak kondusif ini telah mendorong ASEAN pada suhu yang semakin memanas. Kondisi ini ditangkap secara jelas oleh Presiden Filipina Joseph Estrada dengan mengatakan bahwa, ” ASEAN menghadapi tantangan paling berat sejak berdirinya 31 tahun silam”.⁴⁰ Berlanjutnya konflik di antara negara anggota akan mempengaruhi keberadaan ASEAN sebagai organisasi regional yang selama ini dikenal cukup solid dan kredibel. Oleh karena itu, ASEAN harus mempercepat proses pemulihan ekonomi dan kohesivitas politik di antara negara anggotanya. Di samping itu, ASEAN juga harus mengurangi dampak sosial yang sudah cukup parah dari krisis tersebut. Langkah ini sekaligus merupakan penegasan dari komitmen ASEAN selama ini untuk mewujudkan integrasi ekonomi dan memperkuat fundamental negara-negara anggota.

Masalah politik lainnya yang dihadapi ASEAN adalah masalah perluasan keanggotaan ASEAN. ASEAN telah berhasil memenuhi setengah bagian dari keinginan awal para pendirinya, yaitu menyatukan seluruh negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara dalam satu wadah organisasi kerjasama regional ASEAN.⁴¹ Pada satu sisi perluasan menjadi sepuluh anggota merupakan suatu prestasi yang perlu dicatat sebagai keberhasilan puncak ASEAN di bidang politik. Namun pada sisi lain, perluasan tersebut telah menimbulkan persoalan-persoalan baru bagi ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN terdahulu diwarnai dengan perbedaan latar belakang sejarah, politik ekonomi, sosial budaya agama dan bahasa alan semakin beragam dengan masuknya beberapa anggota baru seperti Laos, Myanmar dan Kamboja. Kondisi ini merupakan tantangan tersendiri bagi ASEAN, yaitu bagaimana ASEAN mampu mengelola perbedaan-perbedaan tersebut sehingga tidak menjadi penghambat

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Opcit*, Kompas.

⁴¹ Lihat *ASEAN Declaration* yang ditandatangani di Bangkok tahun 1967, para pendiri ASEAN menyetujui bahwa, *the Association is open for participation to all states in Southeast Asia Region subscribing to the (ASEAN) aims, principles and purposes*”. Sedangkan serapo visi yang belum tercapai adalah mencapai perdamaian, kebebasan dan kesejahteraan yang kongkret bagi 500 juta keluarga di ASEAN, sebagaimana dinyatakan dalam tujuan didirikannya ASEAN yang tertuang didalam dokumen tersebut yaitu, *the Association represents collective will of the nations of Southeast Asia to bind themselves together in friendship and cooperation and, through join efforts and sacrifices, secure for their peoples and for posterity the blessings of peace, freedom and prosperity*. Lihat Dr. Termsak Chalermphanupap. *ASEAN-10-Meeting the Challenges*. makalah yang dipresentasikan di Asia Pacific Roundtable, di Kuala Lumpur, 1 Juni 1999, hal.1.

bagi laju gerak kerjasama ASEAN. Hal ini perlu dilakukan mengingat ASEAN mempunyai warisan sejarah yang menyangkut pertikaian konflik perbatasan antara negara anggota dan klaim tumpang tindih atas beberapa kepulauan yang dipersengketakan antara mereka. Selain itu ASEAN masih menghadapi konflik-konflik yang bersifat non-tradisional yang terjadi seperti krisis keuangan dan ekonomi, ancaman-ancaman yang mencakup bidang politik seperti hak-hak asasi manusia dan demokrasi, perusakan lingkungan, kejahatan internasional dan lain sebagainya.

Masuknya beberapa anggota baru dalam wadah kerjasama ASEAN secara langsung maupun tidak langsung telah menciptakan dua lapisan keanggotaan, yaitu antara anggota yang lebih maju dan anggota dengan tingkat perkembangan ekonomi yang relatif lebih rendah. Pada lapisan pertama terutama berasal dari negara-negara yang sudah lama tergabung dengan dengan ASEAN yaitu Singapura, Malaysia, Indonesia, Filipina, Thailand, dan Brunei Darussalam sementara lapisan kedua lebih diisi oleh para anggota baru Laos, Myanmar, Kamboja, Vietnam. Pada kenyataannya memang Laos, Myanmar dan Kamboja dan Vietnam termasuk masih lemah dibanding negara-negara ASEAN lainnya. Perbedaan tingkat perkembangan ekonomi di antara negara-negara anggotanya, secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada laju kerjasama ASEAN lainnya. Keterbatasan-keterbatasan dalam sumber daya manusia, keuangan dan komunikasi dalam berbahasa Inggris telah menimbulkan kesulitan dalam mengikuti pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan ASEAN. Hal ini tentu menjadi hambatan tersendiri bagi perkembangan ASEAN selanjutnya sebagai kesatuan politik. Selain untuk membicarakan agenda kerjasama, pertemuan-pertemuan tersebut juga sangat penting artinya sebagai ajang untuk membangun *confidence building* dan *trust* di antara negara-negara anggotanya.⁴² Ketidaktifan mereka akan mengurangi frekuensi komunikasi yang ikut memberikan kontribusi besar dalam menumbuhkan perkenalan

⁴² Ganewati Wuryandari. *Menuju ASEAN Vision 2020: Tantangan dan Inisiatif*. Puslitbang Politik dan Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta 2000, hal. 75.

pribadi, hubungan pribadi dan saling pengertian yang mempengaruhi secara positif suasana saling pengertian pada forum-forum resmi ASEAN.

Perkembangan di bidang keamanan baik saat ini maupun ke depan telah mengisyaratkan bahwa kini telah sulit untuk membangun suatu garis batas (artifisial) di antara berbagai dimensi dan tingkat keamanan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Asia Tenggara.⁴³ Lebih jauh, tantangan keamanan ASEAN memasuki abad 21 juga semakin kompleks. Definisi keamanan sendiri mengalami perluasan yang bukan hanya menyangkut dimensi keamanan militer (tradisional), tetapi juga menyangkut aspek-aspek non-militer (non-tradisional). Disamping itu, perubahan kepemimpinan negara-negara ASEAN menjadi tantangan sendiri bagi ASEAN dimasa datang. Melihat kilas sejarah terlihat peranan para *founding fathers* yang demikian besar dalam membangun dasar-dasar hubungan baik baik sejak tahun awal pembentukan ASEAN. Meskipun didalam ASEAN semua negara memiliki kedudukan yang sama secara politik yang berarti tidak ada satu negara pun yang memiliki kelebihan suara/kepemimpinan. Namun sangat penting untuk dipertimbangkan bahwa ASEAN diharapkan mampu memainkan peran kepemimpinan yang positif. Hal ini mungkin bisa dilakukan dengan menggunakan beberapa pendekatan pertama, bisa dilakukan oleh salah seorang pemimpin senior ASEAN yang berperan memberikan petunjuk dan arah ASEAN. Kedua, pendekatan ini mengarah pada kelompok beberapa pemimpin yang bekerjasama. Pendekatan ketiga, semua pemimpin ASEAN menyumbang input kepemimpinan mereka untuk ASEAN secara keseluruhan.⁴⁴

Tantangan politik dan keamanan ASEAN sudah berubah dan akan terus berubah. Atas dasar itulah ASEAN harus melakukan langkah-langkah antisipasi. Ini mengingat ketegangan yang disebabkan oleh sumber-sumber konflik tersebut apabila tidak di kelola dengan baik pada akhirnya dapat menjurus kepada konflik terbuka

⁴³ C.P.F Luhulima. *Scope of ASEAN's Security Framework for the 21st Century*. Singapore Institute of Southeast Asia Studies (ISEAS), 2000, hal. 12.

⁴⁴ H.R.H Norodom Sirivudh, *ASEAN 10 Meeting the Challenges*. di *the PactNet Newsletter*, 18 Juni 1999.

dengan menggunakan kekuatan militer. Perlu dicarikan jalan keluar dalam penyelesaian konflik dengan menyiapkan suatu mekanisme penyelesaian konflik tersebut. Dengan konteks tersebut diatas, langkah-langkah reformasi terhadap organisasi ASEAN agar tetap kredibel dalam mengawasi interaksi antara negara anggota ASEAN. Meskipun demikian, terdapat fakta yang mengindikasikan bahwa negara-negara anggota ASEAN masih berpegang teguh dengan nilai dan prinsip yang telah lama dipegang bersama-sama yaitu non-interfensi dan konsensus.

Dengan melihat realitas diatas, penulis memahami pentingnya dibentuk mekanisme penyelesaian konflik mengingat di era globalisasi saat ini dunia seolah tanpa batas, ketergantungan antar negara yang sangat kuat, dan masalah domestik tidak terpisahkan dari lingkungan luarnya, sehingga konflik-konflik maupun permasalahan-permasalahan akan lebih mudah timbul bila tidak ada mekanisme yang mengaturnya.

2.2 Tidak Adanya Mekanisme Pengambilan Keputusan

ASEAN telah berhasil memenuhi setengah bagian dari keinginan awal para pendirinya, yaitu menyatukan seluruh negara yang terletak di kawasan "Asia Tenggara dalam satu wadah organisasi kerjasama regional ASEAN.⁴⁵ Sejak awal, para pendiri ASEAN berniat untuk mendirikan suatu tata regional baru di Asia Tenggara tanpa mempermasalahkan perbedaan ideologi, sehingga negara-negara seperti Myanmar, Kamboja dan Laos (terkecuali Vietnam, karena pada saat itu sedang terlibat perang dengan Amerika Serikat) berkesempatan bergabung dalam kerjasama ASEAN. Namun demikian, pada awalnya mereka menolak dengan alasan sedang melaksanakan pembangunan negaranya, sehingga belum siap untuk bergabung dalam kerjasama regional ini. Namun setelah Perang Dingin berakhir dan mereka dapat menyelesaikan pembangunan negaranya, secara berturut-turut mereka kemudian mengajukan permintaan untuk bergabung menjadi anggota ASEAN. Hal

⁴⁵ *Opcit, ASEAN Declaration*, hal. 1-3.

ini dimulai dari Brunei Darussalam, Vietnam dan kemudian diikuti oleh Laos, Myanmar serta Kamboja. Dengan bergabungnya anggota baru tersebut perlu dibuat suatu peta perencanaan baru guna membantu mereka melakukan penyesuaian diri dengan prinsip kebersamaan.⁴⁶ Namun pada sisi lain, bahwa kebijakan perluasan anggota tersebut menimbulkan persoalan-persoalan baru bagi ASEAN terutama berhubungan dengan proses pengambilan keputusan yang menjadi sangat kompleks. Penambahan jumlah anggota akan semakin mempersulit efektifitas pengambilan keputusan, dimana ASEAN selama ini telah berpegang teguh yang sangat kuat pada prinsip mufakat dan konsensus. ASEAN yang lebih besar berarti tantangan-tantangan baru, tanggung jawab yang lebih besar dan secara potensial, lebih banyak persengketaan internal.⁴⁷

Perluasan keanggotaan ini menambah tingkat dan kompleksitas perbedaan yang ada di antara negara-negara ASEAN. ASEAN yang sudah diwarnai dengan perbedaan latar belakang sejarah, politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan bahkan bahasa akan semakin beragam dengan masuknya beberapa anggota baru seperti Laos, Myanmar dan Kamboja. Kondisi ini tentu merupakan tantangan tersendiri bagi ASEAN, yaitu bagaimana ASEAN mampu mengelola perbedaan tersebut sehingga tidak menjadi penghambat bagi laju gerak kerjasama ASEAN. Latar belakang masing-masing negara yang berbeda harus diupayakan agar tidak menjadi faktor yang mampu melemahkan solidaritas, kohesivitas dan kredibilitas ASEAN yang cukup solid. Latar perbedaan yang semakin besar di antara negara anggota akan semakin memperbesar kesulitan ASEAN dalam mencapai satu suara mengenai suatu kebijakan tertentu. Keberhasilan dan kegagalan kerjasama ASEAN selama ini sangat dipengaruhi oleh mekanisme pengambilan keputusan, di samping kesungguhan dari masing-masing negara anggota untuk mewujudkan kerjasama yang lebih erat dalam wadah organisasi regional yang kuat.⁴⁸ Oleh karena itu sudah saatnya menjadi

⁴⁶ *Opcit*, Ganewati, hal.17-18.

⁴⁷ Lihat Bantarto Bandoro dan Ananta Gondomono (Penyunting). *ASEAN dan Tantangan Satu Asia Tenggara*. CSIS, Jakarta, 1997, hal.190.

⁴⁸ *Ibid*, hal.19.

kewajiban ASEAN memikirkan cara-cara yang lebih konstruktif untuk menjamin proses pembuatan keputusannya berjalan efektif meskipun jumlah anggotanya bertambah.⁴⁹ Dengan jumlah anggota yang sekarang ini ada sepuluh negara, ASEAN perlu menciptakan suatu mekanisme pengambilan keputusan yang memadai sehingga keragaman pandangan dan perbedaan yang cenderung semakin meningkat di antara negara-negara anggota tidak mengancam kesatuan dan solidaritas ASEAN.

Penulis melihat realitas yang sudah dijalani oleh negara-negara ASEAN sebelumnya dalam proses pengambilan keputusan berlangsung lambat dan lama mencapai suatu kesepakatan tertentu secara bersama-sama, oleh karena itu sudah saatnya ASEAN melakukan perubahan dengan mempunyai suatu mekanisme pengambilan keputusan yang lebih efisien tetapi tetap menghormati prinsip-prinsip dasar organisasi ini yaitu non-intervensi dan konsensus.

2.3 Pembentukan Komunitas ASEAN

Pembentukan Komunitas ASEAN diawali dengan komitmen para pemimpin ASEAN dengan ditandatanganinya *ASEAN Vision 2020* di Kuala Lumpur pada tahun 1997 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.⁵⁰ Terminologi Komunitas merujuk pada pengertian nilai-nilai bersama, norma-norma, dan simbol-simbol yang memberi identitas atau perasaan kekitaan (*sens of we-ness*). Komunitas diartikan sebagai ”pembangunan perasaan kekitaan”. Keterikatan yang diwujudkan bukannya diantara institusi, perjanjian atau prosedur, tetapi lebih kepada suatu komitmen, perasaan saling menjaga dan saling berbagi,

⁴⁹ Wawancara dengan Drs.Endi Haryono, Ketua Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Nasional Pembangunan (UPN) Yogyakarta, 16 Juni 2000, di dalam Ganewati Wuryandari *Menuju Vision 2020 Tantangan dan Inisiatif*, Puslitbang Politik dan Kewilayahan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2000.

⁵⁰ *ASEAN Selayang Pandang*, Edisi 2008, Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri ASEAN, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2008, hal. ii.

saling berpartisipasi dan berbagi dan saling memiliki keterikatan atau dengan kata lain perasaan sebagai satu komunitas. Antara konsep *open society* dan *community building* saling berkaitan satu sama lain, dalam arti komunitas regional hanya akan bisa dibangun atas landasan *open societies*.⁵¹ *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)* di Bali tahun 2003 mempertegas kembali *ASEAN Vision 2020* melalui pembentukan Komunitas ASEAN mencakup tiga pilar yaitu : Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community/ASC*); Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community/AEC*) dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community/ASCC*) yang saling mengikat dan memperkuat untuk tujuan bersama demi perdamaian yang dipertahankan, stabilitas yang berbagi di kawasan Asia Tenggara. Tiga pilar pendukung Komunitas ASEAN ini menjadi paradigma baru untuk lebih meningkatkan 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.

Pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke X di Vientiane, Laos pada tanggal 29-30 November 2004, disahkan *ASEAN Security Community Plan of Action (ASC PoA)*, *ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action (ASCC PoA)*, *Vientiane Action Program (VAP)* dan *ASEAN Framework Agreement for the Integration of the Priority Sectors*. Pengesahan ASC PoA dan ASCC PoA melengkapi AEC PoA yang sudah disahkan terlebih dahulu di Konferensi Tingkat Tinggi Bali 2003. Dengan demikian, maka kerangka Komunitas ASEAN yang telah dituangkan ke dalam *Bali Concord II* menjadi utuh. Ketiga pilar Komunitas ASEAN kini memiliki rencana aksinya masing-masing. Prioritas kegiatan ketiga rencana aksi untuk jangka waktu enam tahun (2004-2010) dijabarkan dalam VAP.

⁵¹ *Ibid*,hal.7.

Sebagaimana dikemukakan diatas, tujuan pembentukan Komunitas ASEAN adalah menjembatani kesenjangan pembangunan (*development gap*) yang masih ada di antara negara-negara ASEAN. Integrasi ekonomi secara penuh akan memungkinkan ASEAN memanfaatkan potensi pasarnya yang sedemikian besar di samping memperoleh keuntungan dari *economic of scale* di kawasan ini.⁵²

Pengertian dari pembentukan tiga pilar Komunitas ASEAN adalah sebagai berikut :

Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community/ASC*), di tahun 2003 Indonesia mengingatkan ASEAN bahwa Komunitas Ekonomi juga membutuhkan kerjasama politik dan keamanan untuk menjaga stabilitas kawasan ini. Tanpa stabilitas politik dan keamanan, ASEAN tidak akan berhasil menarik investasi asing yang sangat dibutuhkan untuk membangun ekonominya. Oleh sebab itu, ASEAN juga harus menjadi sebuah Komunitas Keamanan sejalan dengan pembentukan Komunitas Ekonomi. Komunitas pertahanan ASEAN berifat terbuka, berdasarkan pendekatan keamanan komprehensif dan salingtergantungan dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial di kawasan. Komunitas Keamanan ini tidak ditujukan untuk membentuk suatu pakta pertahanan/aliansi militer maupun kebijakan luar negeri bersama (*common foreign policy*). Tujuan yang harus dicapai komunitas ini mencakup ”pembangunan politik di negara-negara ASEAN, penajaman dan penyebaranluasan norma-norma penyelesaian konflik dan pembangunan kembali perdamaian pasca-konflik”.⁵³ Komunitas keamanan ASEAN ini mengacu kepada berbagai instrumen politik ASEAN yang telah ada sebelumnya, seperti *Zone of Peace, Freedom and 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

⁵² Zatni Arbi. *Perkembangan ASEAN Menuju Komunitas ASEAN*, lihat Yasmin Sungkar *Strategi ASEAN dalam Perluasan ASEAN+3*, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Internasional 2005, hal.20.

⁵³ Rakaryan Sukarjaputra. *KTT ke -10 ASEAN: Memutuskan Jalan Perubahan ASEAN* dalam *Kompas*, 26 Nopember 2004. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0411/26/ln/1399518.htm>

terkait lainnya. Penggunaan istilah *ASEAN Security Community (ASC)* sebagaimana yang 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.

Didalam Rencana Aksi Komunitas Politik Keamanan ASEAN terdapat beberapa cara-cara yang lebih kreatif dan inovatif melalui pembentukan norma, pencegahan konflik, pendekatan penyelesaian konflik dan pengembangan perdamaian pasca-konflik. Meskipun ASEAN memiliki keinginan untuk meningkatkan kerjasama politik dan keamanan ke tingkat yang lebih tinggi, tetapi di lain pihak prinsip-prinsip dasar mengenai non-intervensi, kedaulatan dan konsensus tetap dicantumkan sebagai landasan kerjasama. Kesenjangan ini dapat menimbulkan hambatan-hambatan didalam kerjasama ASEAN ke depannya. Bagian penting lainnya dari Komunitas Politik Keamanan ASEAN adalah kerjasama dalam pembangunan politik, perlindungan hak asasi manusia, memajukan prinsip-prinsip demokrasi dan memperkuat kerjasama dalam kerangka Perjanjian Kerjasama dan Persahabatan-*Treaty of Amity and Cooperation* yang melibatkan negara-negara non ASEAN. Selain itu kerjasama maritim ASEAN juga merupakan bagian penting dari kerangka kerja Komunitas Politik Keamanan ASEAN. Hal ini disebabkan bahwa intensitas penggunaan wilayah laut ASEAN sebagai jalur pelayaran internasional dan dibentuknya *ASEAN Maritime Forum* sebagai forum tukar menukar informasi dan dialog mengenai masalah maritim.

Dalam upaya membangun kawasan yang berdaya tahan tinggi, damai dan kohesif ASEAN melalui Komunitas Politik Keamanan ASEAN mengintensifkan pertemuan-pertemuan antara menteri-menteri pertahanan dan lembaga lainnya untuk membangun rasa saling percaya dan mencegahnya terjadinya konflik. Dalam mendukung proses membangun resolusi dan manajemen konflik maka Komunitas Politik Keamanan ASEAN membentuk *ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (AIPP)*. Melalui lembaga ini negara-negara anggota ASEAN dapat bertukar pengalaman mengenai praktik-praktik terbaik dalam mengelola konflik dan sengketa.

Dalam konteks ini Komunitas Politik Keamanan ASEAN bukan hanya mempromosikan pembangunan politik atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, penegakkan hukum, tata kelola pemerintahan yang baik dan penghargaan terhadap hak asasi manusia, tetapi juga dilain pihak menerapkan pendekatan keamanan komprehensif untuk mengatasi isu-isu keamanan regional baru demi kepentingan untuk melindungi dan meningkatkan stabilitas di kawasan Asia Tenggara. Implementasi dari rencana aksi bagi Komunitas Keamanan ASEAN yang telah disepakati, diharapkan akan memberikan sumbangan bagi terciptanya perdamaian dan keamanan di wilayah Asia Pasifik, sekaligus memperkuat peran ASEAN sebagai kekuatan penggerak dalam *ASEAN Regional Forum (ARF)* serta terus meningkatkan hubungan multilateral dengan para Mitra-Dialog ASEAN maupun negara-negara lain di wilayah ini.

Pilar penting lainnya dari Komunitas ASEAN adalah **Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community/AEC*)**, bertujuan untuk mencapai visi ASEAN 2015 yang akan menjadi pasar tunggal dan basis produksi (*a single market and production base*), dimana akan ada aliran barang, jasa dan investasi yang bebas. Dengan aliran modal lebih bebas diharapkan akan menjadikan ASEAN lebih kuat, dinamis, dan komparatif secara ekonomi dalam pasar global. Sebelas sektor prioritas disahkan sebagai proyek percontohan percepatan integrasi pasar tunggal ASEAN yang direncanakan akan tercapai menjelang tahun 2020. tujuan ini akan dicapai melalui penghapusan berbagai hambatan perdagangan intra-ASEAN. Kesebelas sektor yang dipilih untuk *fast track* ini adalah elektronika, e-ASEAN, perawatan kesehatan, produk-produk berbasis kayu, otomotif, produk-produk berbasis karet alam, tekstil dan pakaian jadi, produk-produk agro-industri, perikanan, penerbangan dan pariwisata. Sektor-sektor ini dipilih berdasarkan tingkat keunggulan kompetitif masing-masing negara dalam hal ketersediaan sumber daya alam, ketrampilan pekerja, daya saing dalam hal biaya produksi dan kontribusi nilai tambah bagi perekonomian ASEAN. KTT ASEAN ke X di Vientiane menyepakati *Vientiane*

Action Program (VAP) yang merupakan panduan untuk mendukung implementasi pencapaian AEC. *ASEAN Economic Ministers Meeting (AEM)* di Kuala Lumpur bulan Agustus 2006 menyetujui pembentukan suatu cetak biru (*blueprint*) untuk menindaklanjuti pembentukan AEC dengan mengidentifikasi sifat-sifat dan elemen-elemen AEC pada tahun 2015 yang konsisten dengan *Bali Concord II* dengan target-target dan *timelines* yang jelas dan *pre-agreed flexibility* untuk mengakomodir kepentingan negara-negara ASEAN.⁵⁴ KTT ASEAN ke XII di Cebu bulan Januari 2007 menyepakati "*Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*". Dalam konteks tersebut para Menteri Ekonomi ASEAN telah menginstruksikan Sekretariat ASEAN untuk menyusun "Cetak Biru ASEAN Economic Community (AEC)". Cetak biru AEC tersebut berisi rencana kerja strategis dalam jangka pendek, menengah dan panjang hingga tahun 2015 menuju terbentuknya integrasi ekonomi ASEAN. 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 kemauan politik, koordinasi dan mobilisasi sumber daya, pengaturan pelaksanaan, peningkatan kemampuan (*capacity building*) dan penguatan institusi, serta peningkatan konsultasi antar pemerintah dan sektor swasta. *AEC Blueprint* bertujuan untuk menjadikan kawasan ASEAN yang stabil sejahtera dan sangat kompetitif memungkinkan bebasnya lalu lintas barang, jasa investasi dan aliran modal. Selain itu juga diusahakan kesetaraan pembangunan ekonomi dan pengurangan kemiskinan serta kesenjangan sosial ekonomi pada tahun 2015.

Langkah-langkah yang diambil dalam mendorong integrasi ekonomi ini mencakup peningkatan daya tarik ASEAN sebagai tujuan investasi, percepatan liberalisasi perdagangan barang dan jasa, peningkatan fasilitas perdagangan dan bisnis, penekanan biaya transaksi perdagangan, peningkatan daya saing usaha kecil dan menengah (UKM) ASEAN, pemantapan sistem penyelesaian pertikaian (*disputes settlement system*) serta berbagai langkah lain yang mendukung integrasi. Ke depannya sejalan dengan semakin menguatnya kapasitas institusionalisasi ASEAN

⁵⁴ *Opcit*, hal.33.

dalam membentuk integrasi ekonomi, sektor-sektor baru akan ditambahkan ke dalam program percepatan integrasi ini.

Menurut penulis sesuai dengan target Komunitas ASEAN 2015, pelaksanaan kegiatan *ASEAN Economic Community* tersebut tidak mudah bagi negara-negara anggota ASEAN, mereka harus berpacu dengan waktu melibatkan semua pihak dengan institusi dan mekanisme yang siap mengaturnya disamping sumber daya manusia yang handal dalam menjalankannya.

Pilar ketiga dari Komunitas ASEAN, ***Komunitas Sosial-Budaya (ASEAN Socio-Culture Community/ASCC)*** yang ingin dicapai ASEAN adalah membangun masyarakat yang peduli (*building a community of caring society*), yaitu sebuah masyarakat ASEAN yang saling peduli dan berbagi. Komunitas Sosial Budaya ASEAN 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 mempercepat proses pengintegrasian ASEAN dalam rangka mendukung upaya mewujudkan perdamaian di kawasan, meningkatkan kesejahteraan serta meperkokoh persaudaraan di kalangan masyarakat ASEAN. Komunitas Sosial Budaya ASEAN ini bersifat terbuka dan bergerak berdasarkan pendekatan kemasyarakatan (*people centered approach*) dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Komunitas Sosial Budaya ASEAN mencakup kerjasama yang sangat luas dan multi-sektor, mulai dari upaya pengentasan kemiskinan, penanganan isu kesehatan, ketenagakerjaan, kepemudaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, penanggulangan narkoba, kerjasama pegawai negeri. Lebih spesifik lagi melalui Komunitas Sosial-Budaya ASEAN ini akan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan untuk pendidikan dasar maupun tingkat lanjut, pelatihan, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, penciptaan lapangan kerja dan proteksi sosial. Pengembangan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu strategi terpenting untuk mengatasi pengangguran, peniadaan kesenjangan sosial ekonomi serta

pembangunan ekonomi yang merata. Negara-negara ASEAN perlu meningkatkan kerjasama untuk memperkuat daya saing kawasan dengan cara meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan lingkungan hidupnya.

Roadmap yang telah disediakan untuk pengembangan Komunitas Sosial Budaya ASEAN memiliki beberapa fokus utama, yaitu penciptaan system proteksi sosial yang kokoh dan fungsional guna mengatasi masalah kemiskinan, pemerataan hasil pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesadaran akan pentingnya kelestarian lingkungan serta pengelolaan sumber-sumber daya alam yang memenuhi kebutuhan saat ini maupun masa yang akan datang, dan tata kelola sosial (*social governance*) yang mampu mengelola dampak-dampak integrasi. ASEAN akan berupaya membuka akses seluas-luasnya bagi penduduknya dengan memperhatikan keseimbangan *gender* di berbagai bidang, antara lain di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan, sumber daya manusia, membangun kualitas hidup yang lebih baik, meningkatkan pelayanan masyarakat serta terus melakukan pengawasan di bidang sektor-sektor lainnya. Untuk dapat melaksanakan kerjasama yang baik di seluruh sektor pemerintahan maka ASEAN terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui peningkatan kapabilitas pegawai negeri dan *good governance* serta meningkatkan keterlibatan masyarakat madani (*civil society*).⁵⁵

Untuk dapat mewujudkan semua itu warga ASEAN harus tercipta rasa ke-kita-an (*We Feeling*), yang begitu penting bagi manusia dalam membentuk sebuah komunitas seperti yang telah diungkapkan sebelumnya diatas. Sehingga bila telah terdapat rasa kekitaan akan menumbuhkan rasa saling menghormati dan solidaritas yang lebih besar sehingga warga ASEAN akan berkembang menjadi komunitas yang saling peduli dan berbagi (*a Caring and Sharing Community*). Dengan demikian masyarakat ASEAN akan lebih mengenali benang merah yang ada di dalam budaya-budaya mereka yang sangat beragam dan akan lebih mampu menghargai identitas nasional satu sama lainnya. ASEAN akan dapat menyelesaikan sengketa secara damai dan bersahabat, meskipun isu-isu yang dibahas sangat sensitif. Dengan

⁵⁵ *Ibid*, hal.73.

memiliki rasa kekitaan tersebut, warga ASEAN akan dapat mewariskan kepada generasi selanjutnya sebuah kawasan Asia Tenggara yang sejahtera, aman dan damai, bukan saja sebagai kawasan yang bebas tetapi juga mampu mengelola sengketa dengan bijaksana.

Pencapaian Komunitas ASEAN semakin kuat dengan ditandatanganinya “*Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*” oleh para Pemimpin ASEAN pada KTT ASEAN ke XII di Cebu, Filipina pada 13 Januari tahun 2007. Dengan ditandatanganinya Deklarasi ini, para pemimpin ASEAN menyepakati percepatan pembentukan Komunitas ASEAN dari tahun 2020 menjadi 2015.

Permasalahan-permasalahan di lingkungan regional dan internasional yang dipicu oleh globalisasi telah memunculkan tantangan-tantangan baru yang lebih kompleks bagi kerjasama regional ASEAN. Di samping dihadapkan pada isu-isu masa lampau ASEAN juga harus menghadapi berbagai perubahan lingkungan strategis baru. Perubahan-perubahan tersebut telah memaksa ASEAN melakukan transformasi sendi-sendi tatanan yang sudah dibangun lebih dari empat puluh tahun. ASEAN dituntut untuk menciptakan mekanisme-mekanisme baru yaitu adanya mekanisme penyelesaian konflik dan mekanisme pengambilan keputusan untuk mencapai cita-cita ASEAN menuju Komunitas ASEAN 2015. Mengadopsi Piagam ASEAN sebagai institusi dan sekaligus pilihan yang rasional bagi ASEAN untuk menghadapi perubahan-perubahan di lingkungan regional dan global. Piagam ASEAN adalah wujud konkrit transformasi ASEAN untuk beradaptasi dengan lingkungan yang berubah.