

BAB 2

TINJAUAN TERHADAP PROSES PERUBAHAN ASEAN DARI *A STATE ORIENTED* MENJADI *A PEOPLE ORIENTED ORGANIZATION*

Hidup dimulai pada usia ke-40 (*Life begins at forty*), begitu sebuah peribahasa biasa terucap untuk menandakan tingkat kedewasaan manusia. Ungkapan ini pun rasanya tepat diberikan kepada organisasi regional di wilayah Asia Tenggara, yakni ASEAN, seiring dengan dinamika yang berkembang pada organisasi ini pada usianya yang menginjak 42 tahun. ASEAN berupaya meningkatkan kerja sama antarnegara anggota dengan membentuk entitas regional yang lebih kuat di kawasan, yang ditandai dengan hadirnya visi ASEAN *Community* 2015. Menginjak usianya yang ke-42, eksistensi ASEAN di tengah perkembangan internasional dan regional, maupun persoalan internal yang dihadapi, serta forum dialog dan kerja sama ASEAN memasuki sebuah fase baru. Visi Komunitas ASEAN 2015 tersebut menandakan upaya pembangunan paradigma baru untuk membangun kawasan Asia Tenggara yang lebih maju, searah dengan tuntutan perubahan di masa mendatang dengan mewujudkan organisasi regional yang lebih berorientasikan pada masyarakat (*a people oriented organization*).

Pertanyaan lebih lanjut yang kemudian mengemuka dari visi Komunitas ASEAN ini kemudian adalah apakah ASEAN akan menuju kepada sebuah model regionalisme yang serupa dengan apa yang dicapai oleh Uni Eropa? Dalam menjawab hal ini, mantan Sekretaris Jendral (Sekjen) ASEAN, Rudolfo C. Severino menegaskan bahwa selama ini, masyarakat umum mempunyai ekspektasi kepada ASEAN bahwa organisasi haruslah menjadi sebuah entitas regional sebagaimana yang telah dicapai oleh Uni Eropa. Akan tetapi, kemudian banyak pula yang akhirnya melupakan tujuan dari didirikannya ASEAN dan prinsip-prinsip awal yang dibentuk para *founding fathers* ASEAN untuk menjadi pedoman bagi organisasi ini dalam mencapai tujuannya tersebut. Bahwa

sebenarnya proses integrasi dan faktor kesejarahan antara Uni Eropa dan ASEAN tidak bisa disejajarkan untuk diperbandingkan.⁴⁷

Menyimak pandangan yang diungkapkan mantan Sekjen ASEAN ini kemudian menarik untuk dicermati apakah ASEAN memang mempunyai visi untuk menjadi entitas regional yang lebih erat, atau dalam terminologi penelitian ini adalah ‘*New Regionalism*’? Dan apakah cetak biru (*blueprint*) visi ASEAN *Community* 2015 yang berlandaskan pada tiga pilar dan adanya tujuan merubah orientasi ASEAN dari *government oriented* menjadi *people oriented* memang telah sesuai dengan visi awal didirikannya ASEAN?

Bab ini lebih lanjut akan berupaya mencermati dinamika perkembangan ASEAN dari awal didirikannya hingga hadirnya visi ASEAN *Community* 2015, utamanya dengan menekankan transformasi yang berupaya dicapai ASEAN dengan orientasi kepada masyarakat di kawasan Asia Tenggara. Oleh karena itu, bab ini pun akan terbagi dalam beberapa bagian. Bagian pertama akan berupaya mencermati dinamika ASEAN dalam konteks Perang Dingin, yang ditujukan untuk menggambarkan fase awal dari terbentuknya visi dan prinsip yang melekat dalam organisasi ini. Bagian kedua kemudian akan meninjau perkembangan ASEAN pada pasca-Perang Dingin, utamanya menekankan pada upaya organisasi ini dalam menghadapi isu dunia internasional yang kian kompleks dan upaya dalam menghadapi krisis ekonomi yang melanda negara-negara anggota ASEAN di akhir periode 1990-an. Bagian ketiga kemudian akan berupaya mencermati secara spesifik berkembangnya ide mengenai integrasi kawasan Asia Tenggara dengan munculnya visi Komunitas ASEAN dengan tiga pilarnya, serta berusaha mengevaluasi upaya ASEAN dalam mengembangkan prinsip-prinsipnya untuk mewujudkan transformasi ASEAN yang lebih dekat kepada masyarakat. Lebih lanjut, tinjauan terhadap dinamika perkembangan ASEAN menuju *a people oriented organization* ini akan menjadi sebuah *entry point* untuk Bab berikutnya yang akan meninjau peran yang dijalankan Indonesia dalam mewujudkan entitas regional ASEAN yang lebih erat, sebuah bentuk ‘*New Regionalism*’.

⁴⁷ Alexadra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro, *Op.Cit.*, hlm. 50-51.

2.1 Visi Awal ASEAN dalam Mewujudkan Stabilitas Regional dan Konteks Perang Dingin (1967-1990)

Pada awal bulan Agustus 1967, lima orang pejabat setingkat menteri yang merepresentasikan lima negara di kawasan Asia Tenggara, berkumpul di sebuah *resort* pinggir pantai kawasan Bangsaen (sekarang bernama Pattaya), tidak jauh dari kota Bangkok, Thailand. Kelima menteri tersebut di sela-sela aktivitas bermain golf-nya, membicarakan mengenai kemungkinan mendirikan sebuah organisasi di kawasan Asia Tenggara yang dapat meningkatkan kerja sama antar negara-negara Asia Tenggara dan sekaligus juga dapat menjaga stabilitas kawasan. Ide yang bermula dari padang golf ini kemudian dilanjutkan dengan diskusi lebih lanjut pada sore harinya, dan kemudian pada malam harinya disepakati untuk membuat sebuah deklarasi kerja sama antarkelima negara di Asia Tenggara tersebut.⁴⁸ Pada tanggal 8 Agustus 1967, kelima negara yang mencetuskan ide mengenai pembentukan sebuah organisasi di kawasan, yaitu Indonesia yang diwakili oleh Adam Malik, Singapura yang diwakili oleh S. Rajaratnam, Malaysia yang diwakili oleh Tun Abdul Razak, Filipina yang diwakili oleh Narciso Ramos, dan Thailand yang diwakili oleh Thanat Khoman, akhirnya menandatangani sebuah dokumen kerja sama di Bangkok, Thailand yang menandakan awal baru dari hubungan damai negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Ilustrasi di atas adalah sekelumit gambaran mengenai proses awal terbentuknya *Association of Southeast Asia Nations* (ASEAN) yang diprakarsai oleh adanya kedekatan hubungan personal diantara lima pemimpin negara pendiri.

Dokumen kerja sama yang ditandatangani kelima negara pemrakarsa ASEAN kemudian sering disebut dengan ‘Deklarasi Bangkok’ atau ‘Deklarasi ASEAN’. Dalam Deklarasi Bangkok tersebut dicantumkan tujuan dari dibentuknya ASEAN, yaitu:⁴⁹

1. Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, serta pengembangan kebudayaan di kawasan ini melalui usaha bersama dalam semangat kesamaan dan persahabatan untuk memperkokoh

⁴⁸ Rudolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, (Singapura: ISEAS, 2006), hlm. 2.

⁴⁹ Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *ASEAN: Selayang Pandang edisi ke-17*, (Jakarta: Deplu RI, 2007), hlm. 2-3.

landasan sebuah masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang sejahtera dan damai;

2. Meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional dengan jalan menghormati keadilan dan tertib hukum di dalam hubungan antara negara-negara di kawasan ini serta mematuhi prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa;
3. Meningkatkan kerjasama yang aktif dan saling membantu dalam masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama di bidang ekonomi, sosial, teknik, ilmu pengetahuan, dan administrasi;
4. Saling memberikan bantuan dalam bentuk sarana-sarana pelatihan dan penelitian dalam bidang-bidang pendidikan, profesi, teknik, dan administrasi;
5. Bekerja sama secara lebih efektif guna meningkatkan pemanfaatan pertanian dan industri mereka, memperluas perdagangan dan pengkajian masalah-masalah komoditi internasional, memperbaiki sarana-sarana pengangkutan dan komunikasi, serta meningkatkan taraf hidup rakyat mereka;
6. Memajukan pengkajian mengenai Asia Tenggara;
7. Memelihara kerja sama yang erat dan berguna dengan berbagai organisasi internasional dan regional yang mempunyai tujuan serupa, dan untuk menjajaki segala kemungkinan untuk saling bekerja sama secara erat diantara mereka sendiri.

Secara umum, dalam Deklarasi Bangkok tersebut terangkum dua tujuan utama, pertama yaitu untuk menyelaraskan pertumbuhan ekonomi, perkembangan sosial, dan pengembangan budaya di wilayah regional, dan kedua untuk mempromosikan stabilitas kawasan dengan cara menghindari konflik terbuka diantara negara anggota lewat penghormatan terhadap prinsip-prinsip yang dibangun bersama. Selain itu juga, tujuan dari dibentuknya ASEAN ini adalah agar negara-negara di kawasan Asia Tenggara tidak tertarik masuk ke dalam salah satu kubu negara yang bertikai pada masa Perang Dingin, untuk menjaga kawasan Asia Tenggara tetap sebagai sebuah kawasan yang damai dan tidak dimasuki oleh kepentingan negara-negara besar pada masa itu.

Dalam rangka mencapai tujuannya tersebut, organisasi ASEAN pun dibekali dengan sejumlah mekanisme kerja dan prinsip-prinsip yang melandasi kerja sama antarnegara anggota. Sebagai upaya mengenali permasalahan-permasalahan yang muncul di kawasan, negara-negara anggota ASEAN

bersepakat untuk mengadakan pertemuan setingkat menteri setahun sekali dan pertemuan tingkat tinggi (setingkat kepala negara) dua tahun sekali. Sedangkan prinsip-prinsip utama yang dirumuskan ASEAN adalah sebagai berikut:⁵⁰

1. Menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan, integritas wilayah nasional, dan identitas nasional setiap negara. (Prinsip *Equality*)
2. Hak untuk setiap negara untuk memimpin kehadiran nasional bebas daripada campur tangan, subversif atau koersi pihak luar, serta tidak mencampuri urusan dalam negeri sesama negara anggota. (Prinsip *Sovereignty*)
3. Penyelesaian perbedaan atau perdebatan dengan damai dan musyawarah. (Prinsip *Consensus and Consultation*)
4. Menolak penggunaan kekuatan yang mematikan.
5. Kerjasama efektif dan saling membantu antara anggota (Prinsip *Solidarity*)

Lebih lanjut, organisasi yang didirikan awalnya oleh lima negara besar di kawasan Asia Tenggara ini mencapai perkembangan yang besar dalam upaya memperkuat soliditas negara-negara di kawasan Asia Tenggara lainnya. Hal ini disebabkan dalam perjalanannya, lima negara lain yang berada di kawasan Asia Tenggara bergabung ke dalam organisasi ini. Brunei Darussalam menjadi anggota pertama ASEAN di luar lima negara pemrakarsa. Brunei Darussalam bergabung menjadi anggota ASEAN pada tanggal 7 Januari 1984 (tepat seminggu setelah memperingati hari kemerdekaannya). Sebelas tahun kemudian, ASEAN kembali menerima anggota baru, yaitu Vietnam yang menjadi anggota yang ketujuh pada tanggal 28 Juli 1995. Dua tahun kemudian, Laos dan Myanmar menyusul masuk menjadi anggota ASEAN, yaitu pada tanggal 23 Juli 1997. Walaupun Kamboja berencana untuk bergabung menjadi anggota ASEAN bersama dengan Myanmar dan Laos, rencana tersebut terpaksa ditunda karena adanya masalah politik dalam negeri Kamboja. Meskipun begitu, dua tahun kemudian Kamboja akhirnya bergabung menjadi anggota ASEAN yaitu pada tanggal 16 Desember 1998. Sehingga, dengan bergabungnya lima negara tambahan ini, praktis hampir seluruh negara di kawasan Asia Tenggara telah bergabung ke dalam ASEAN. Kini, dua

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

negara lain yang berada di kawasan Asia Tenggara ini pun tengah dalam proses bergabung ke dalam ASEAN. Kedua negara tersebut adalah Timor Leste dan Papua Nugini yang hingga kini masih berstatus sebagai *observer* di ASEAN. Evolusi keanggotaan ASEAN bisa dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Evolusi Keanggotaan ASEAN.⁵¹

ASEAN(5)	ASEAN(6)	ASEAN(7)	ASEAN(9)	ASEAN(10)
Indonesia Malaysia Philippines Singapore Thailand	+ Brunei	+ Vietnam	+ Myanmar Lao PDR	+ Cambodia
August 1967	January 1982	July 1995	July 1997	April 1999

Keberhasilan ASEAN dalam menyatukan negara-negara di kawasan ini bisa dikatakan sebagai sebuah keberhasilan tersendiri. Hal ini dikarenakan sebelum terbentuknya ASEAN, pernah ada upaya pembentukkan beberapa organisasi regional di Asia Tenggara, yakni *Association of Southeast Asia* (ASA), *Malaya, Philipina, Indonesia* (MAPHILINDO), *Southeast Asian Minister of Education Organization* (SEAMEAO), *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO), dan *Asia Pacific Council* (ASPAC). Namun beberapa organisasi tersebut tidaklah bertahan lama, karena tidak diterima oleh negara-negara lain di kawasan pada saat itu.

SEATO misalnya, organisasi pakta militer yang didirikan oleh Amerika Serikat untuk menghadapi komunisme di Asia Tenggara ini gagal untuk mencapai tujuannya karena ancaman yang dijalankan komunisme mengambil bentuk kegiatan subversif dan tidak dapat dilawan dengan cara-cara militer konvensional.⁵² Lebih lanjut, beberapa negara di Asia Tenggara yang antikolonial seperti Indonesia menentang pembentukkan organisasi ini. Sementara itu, ASA yang diprakarsai oleh Malaya dengan tujuan mendorong kerja sama ekonomi dan budaya di kawasan pun gagal, disebabkan Indonesia curiga terhadap arah perkembangan dari didirikannya ASA hanya akan membuat kawasan Asia

⁵¹ Ponny Anggoro, "Menelusuri Landasan Regionalisme ASEAN", Diakses dari http://www.globaljust.org/index.php?option=com_content&task=view&id=247&Itemid=131, pada tanggal 21 April 2009, pukul 19.00 WIB.

⁵² Leo Suryadinata, *Op.Cit.*, hlm. 84.

Tenggara sebagai pelayan dari kepentingan imperialis Barat. Selain itu pula, ASA tidak berkembang karena tidak bisa menyelesaikan perseteruan diantara negara-negara anggota.⁵³ Organisasi lain yang dibentuk di kawasan Asia Tenggara, yakni MAPHILINDO sebenarnya bisa dikatakan merupakan embrio dari organisasi regional yang kuat di Asia Tenggara. Ketiga negara pemrakarsa yakni Malaya, Filipina, dan Indonesia mempunyai visi yang sama sebagaimana visi awal ASEAN, yakni dalam menjaga kawasan Asia Tenggara tetap netral dari segala kepentingan dua blok besar dunia internasional pada Perang Dingin. Namun, organisasi ini pun pecah ketika MAPHILINDO tidak bisa mencegah Indonesia melancarkan konfrontasi dengan Malaysia di pertengahan periode 1960-an.

Melihat kegagalan beberapa organisasi regional sebelumnya, tentunya keberhasilan ASEAN untuk terus berkembang selama kurang lebih 42 tahun patut dinyatakan sebagai keberhasilan ASEAN dalam menghadapi berbagai permasalahan di kawasan dan keberhasilan dalam menjaga stabilitas kawasan yang erat dengan berbagai macam perbedaan ini. Sebagaimana yang telah dipaparkan di awal, proses integrasi regional Asia Tenggara tentunya berbeda dengan yang terjadi di Eropa. Perbedaan latar belakang sejarah, budaya, dan karakteristik negara-negara di dalamnya yang mendominasi perbedaan proses integrasi regional di kedua kawasan tersebut. Integrasi regional di kawasan Asia Tenggara tidaklah disebabkan untuk “menentramkan” konflik atau peperangan yang terjadi sebelumnya akibat perebutan sumber daya alam, sebagaimana yang terjadi di Eropa. Akan tetapi, proses integrasi yang ada di kawasan Asia Tenggara lebih dikarenakan upaya untuk menjauhkan negara-negara kolonial kembali datang ke kawasan Asia Tenggara. Lebih lanjut mengenai visi awal ASEAN, Thanat Khoman menjelaskan ide rasional dari dibentuknya ASEAN, yakni:⁵⁴

“We want to be free, we do not want to be under the influence of anyone, large or small. We do not want to depend on the outside world, we want to depend on each and everyone of us. In other words, we try to create conditions of mutual help, to ensure our future destiny, we tried to work out our problems among ourselves. We do not want to be dictated (to) from Europe, or from America, or from Moscow, or from Peking, or from anywhere else.”

⁵³ *Ibid.*, hlm. 85.

⁵⁴ Severino, *Op.Cit.*, hlm. 10.

Dari paparan yang disebutkan Thanat Khoman tersebut, kemudian terlihat bagaimana arah dari didirikannya ASEAN pada masa-masa awal pembentukannya, yakni untuk menghindari pengalaman kolonialisme hadir kembali di kawasan Asia Tenggara, dan bagaimana menyatukan dan mengoptimalkan segala perbedaan dan kapasitas yang dimiliki oleh negara-negara Asia Tenggara dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul di kawasan. Upaya menyatukan perbedaan negara-negara Asia Tenggara juga merupakan sebuah tantangan tersendiri. Hal ini disebabkan negara-negara Asia Tenggara disebutkan Severino, *extremely diverse*. Dilihat dari perbedaan ras dan etnis masyarakatnya, perbedaan dalam hal peran agama di dalam kehidupan politik dan sosial negara-negara Asia Tenggara, perbedaan dalam hal sistem politik dan kerangka hukumnya, perbedaan dalam hal pembangunan ekonomi dan pendekatan tiap negara terhadap pembangunan, perbedaan dalam hal nilai yang dianut dan juga pengalaman sejarah dan budaya tiap negara. Lebih lanjut, masyarakat Asia Tenggara pun dikarakteristikan terisolasi satu dengan lainnya akibat kekuatan kolonial pada masa lalu.⁵⁵ Di sinilah kemudian letak dari keberhasilan yang juga bisa menjadi bumerang bagi ASEAN. ASEAN berupaya mengakomodir perbedaan-perbedaan yang muncul antara negara-negara anggotanya dengan memasukkan sejumlah prinsip yang disebut dengan '*ASEAN Way*'.

Lebih lanjut, menyadari perbedaan pembangunan dan karakteristik negara-negara anggotanya, evolusi ASEAN secara institusi bisa dikatakan berada dalam percepatan yang cukup lambat, namun berada dalam langkah-langkah yang gradual. Evolusi secara institusi yang berjalan cukup lambat ini bisa dilihat dari baru dilaksanakannya Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN yang pertama kali pada tahun 1976, atau sembilan tahun sejak didirikannya ASEAN. Pada KTT yang pertama ini, yang diselenggarakan di Bali, Indonesia dihasilkan sejumlah prinsip kerja sama ASEAN yang dapat menggambarkan perkembangan visi ASEAN untuk menjalin integrasi regional yang lebih erat di kawasan Asia Tenggara. Pada KTT ke-1 ASEAN di Bali, tahun 1976 ini dihasilkan sebuah kesepakatan untuk menjadikan ASEAN sebagai wilayah yang damai, netral, dan tidak ada campur tangan eksternal dari negara-negara besar di luar kawasan. Kesepakatan dalam

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

KTT ASEAN ke-1 ini pun menegaskan kembali deklarasi pembentuk kawasan damai ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*) pada tahun 1971. Lebih lanjut, beberapa kesepakatan yang tercapai dalam KTT ASEAN ke-1 terangkum dalam sebuah dokumen yang disebut *Bali Concord I*, yang meliputi.⁵⁶

1. Perjanjian persahabatan dan kerja sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia- TAC*). Inti dari TAC adalah penggunaan cara-cara damai di dalam menyelesaikan persengketaan intra-regional (*peaceful settlement of disputes*), yang merupakan prinsip-prinsip dasar untuk memandu hubungan berbagai pihak.
2. Persetujuan pembentuk Sekretariat ASEAN (*Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat*).

Pada Bali Concord I ini bisa dikatakan, ASEAN telah berkembang selangkah lebih maju, khususnya dengan membentuk sebuah sekretariat ASEAN yang kemudian disepakati untuk ditempatkan di Indonesia sebagai wujud penghormatan negara-negara anggota ASEAN lain atas inisiatif Indonesia dalam mengadakan KTT ASEAN yang pertama. Pada awalnya, Sekretariat ASEAN difungsikan sebagai badan administratif yang membantu koordinasi kegiatan ASEAN dan menyediakan jalur komunikasi antara negara-negara anggota ASEAN, berbagai badan dan komite dalam ASEAN, serta antara ASEAN dengan negara-negara maupun organisasi lainnya.⁵⁷

Selain itu, pada kesepakatan Bali Concord I ini juga dihasilkan sejumlah instrumen politik ASEAN dalam memperkuat kerja sama regionalnya, khususnya melalui kesepakatan yang terangkum dalam TAC. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC) menegaskan visi baru ASEAN. Pada ayat ke-12 dalam traktat tersebut terdapat:⁵⁸

*“The High Contracting Parties in their efforts to achieve regional prosperity and security, shall endeavour to cooperate in all fields for the promotion of **regional resilience**, based on the principles of self confidence, selfreliance, mutual respect, cooperation and solidarity which will constitute the foundation **for a strong and viable community of nations in Southeast Asia**”*

⁵⁶ CPF. Luhulima, *et.al.*, *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*, (Jakarta: Pustaka Pelajar & P2P-LIPI, 2008), hlm. 3.

⁵⁷ Dirjen Kerjasama ASEAN Deplu RI, *Op.Cit.*, hlm. 24.

⁵⁸ Alexandra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro, *Op.Cit.*, hlm. 53.

Pengadopsian ayat 12 dalam TAC ini kemudian dapat mengindikasikan visi besar ASEAN ke depannya, untuk membangun sebuah *spirit* integrasi regional yang kuat di kawasan Asia Tenggara. Petikan ayat 12 yang mendorong negara anggota untuk membangun sebuah fondasi komunitas ASEAN yang kuat dan *viable*, berdasarkan penekanan terhadap *regional resilience* (ketahanan regional) menegaskan semangat regionalisme ASEAN tersebut. Lebih lanjut, pada bab IV traktat tersebut yang berjudul '*Pacific Settlement of Dispute*' juge menekankan semangat untuk membentuk ASEAN sebagai sebuah komunitas diplomatik yang bersahabat, dengan menyebutkan bahwa negara-negara ASEAN akan menyelesaikan segala persengketaan antara mereka melalui perundingan-perundingan bersahabat.⁵⁹ Hal yang menarik dari traktat ini adalah adanya penekanan terhadap pembangunan ketahanan nasional yang kemudian akan membentuk ketahanan regional yang kuat, sebagai tahapan yang ingin dicapai negara anggota untuk membentuk integrasi regional yang kuat. Konsep 'Ketahanan Nasional' sendiri berarti bahwa pertahanan tiap negara dalam semua elemen pembangunan secara keseluruhan, yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan militer.⁶⁰

Penekanan terhadap pembangunan ketahanan regional ini kemudian dapat dilihat bahwa visi regionalisme ASEAN pada masa Perang Dingin secara umum adalah untuk memperkuat kerja sama politik dan keamanan kawasan. Hal yang mana sebenarnya bertentangan dengan tujuan utama yang terangkum dalam Deklarasi Bangkok, yang memberikan penekanan akan tujuan ASEAN untuk lebih memperkuat kerja sama di bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya daripada kerja sama di bidang politik-keamanan. Sehingga kemudian dalam perjalanannya, peran-peran yang dijalankan oleh ASEAN lebih kepada penyelesaian masalah-masalah regional yang berkaitan dengan isu politik-keamanan, semisal konflik perbatasan. Selain itu juga, peran yang dijalankan oleh negara-negara anggota ASEAN dalam menyelesaikan masalah-masalah kawasan, lebih banyak

⁵⁹ Suara Karya, "Kasus Ambalat di Persimpangan Jalan", diakses dari <http://osdir.com/ml/culture.region.indonesia.ppi-india/2005-03/msg01380.html>, pada tanggal 28 Februari 2009.

⁶⁰ Soeharto, "address by the President of Republic of Indonesia", *Regionalism in Southeast Asia* (Jakarta: CSIS, 1975), hlm. 8.

didominasi oleh pejabat-pejabat pemerintahan. Hal inilah yang kemudian membuat ASEAN kerap kali dikritik sebagai organisasi elitis.

Baru kemudian pada KTT ASEAN yang ke-3, di Manila, Filipina pada 14-15 Desember 1987, ASEAN berupaya mengatasi kritikan terhadap organisasi ini sebagai organisasi yang elitis dengan meng-*address* pelibatan masyarakat di negara-negara anggota ASEAN dengan memperbesar peranan swasta dalam kerja sama ASEAN. Selain itu juga, pada KTT ASEAN ke-3 ini ASEAN menekankan pula pentingnya solidaritas kerja sama ASEAN dalam segala bidang, dan perlunya usaha bersama dalam menjaga keamanan stabilitas dan pertumbuhan kawasan ASEAN. Lebih lanjut, KTT ini jugamengesahkan kembali prinsip-prinsip dasar ASEAN untuk mendukung visi integrasi regional ASEAN. Prinsip-prinsip dasar tersebut utamanya adalah prinsip *sovereignty* dan prinsip *non-interference*.

Dari kesepakatan dalam KTT ASEAN ke-3 ini, terlihat tiga hal besar dalam perkembangan ASEAN untuk memperkuat integrasi regional Asia Tenggara. Hal yang pertama adalah pada KTT ASEAN ke-3 ini, upaya penguatan kerja sama ASEAN haruslah diperluas meliputi kerja sama di bidang politik, ekonomi, dan kerja sama fungsional lainnya. Dampak lebih lanjut dari kesepakatan ini adalah pada perkembangan ASEAN ke depannya, muncul ide-ide dari negara anggota untuk menciptakan skema penguatan kerja sama fungsional dan ekonomi. Salah satu yang menarik perhatian kemudian adalah upaya pembentukan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) pada KTT ASEAN ke-4. Hal kedua yang menarik untuk dilihat adalah pada KTT ke-3 ini, ASEAN berupaya mendorong keterlibatan masyarakat sipil dalam perumusan-perumusan kebijakan ASEAN, walau dalam kenyataannya masih minim pelibatan dari masyarakat setelah kesepakatan ini dibuat. Hal terakhir yang mengemuka adalah penekanan lebih lanjut mengenai prinsip-prinsip dasar ASEAN sebagai *guidelines* dalam mengatur langkah kerja sama negara-negara anggota ASEAN. Penegasan terhadap prinsip-prinsip dasar ASEAN ini juga bisa dilihat sebagai tindak lanjut dari traktat TAC yang menyebutkan *code of conduct* negara-negara anggota ASEAN dalam berhubungan satu dengan yang lain, yakni berdasar prinsip-prinsip *self confidence*, *self reliance*, dan *mutual respect*. Di satu sisi, penekanan terhadap prinsip-prinsip dasar ASEAN ini adalah sebagai sebuah *win-win solution* dalam

menyatukan perbedaan karakteristik tiap negara anggota ASEAN. Namun di sisi lain, prinsip-prinsip *non-interferece* dan *sovereignty* yang bisa ditafsirkan secara *flexible* oleh tiap negara anggota disinyalir menjadi batu penghalang ASEAN untuk maju ke tahap integrasi regional yang lebih lanjut.

Dari paparan diatas, kemudian dapat terlihat jelas bahwa dinamika ASEAN pada masa Perang Dingin sangatlah didominasi oleh isu-isu politik keamanan, dalam rangka menciptakan stabilitas kawasan dari pengaruh dua negara *superpower* yang saat itu tengah bertikai. Dalam menangani isu-isu politik keamanan yang muncul pada masa Perang Dingin, ASEAN bisa dikatakan telah berhasil menjadi sebuah komunitas diplomatik yang kuat di kawasan Asia Tenggara. Keberhasilan ini bisa terlihat dari hadirnya kesepakatan negara-negara anggota untuk menghormati wilayah kedaulatan masing-masing negara, yang terkodifikasi dalam ZOPFAN dan TAC. Berkat hadirnya kesepakatan ini pula, ASEAN berhasil menghindari terjadinya konflik terbuka diantara negara-negara anggota, dan berhasil menyelesaikan permasalahan keamanan yang muncul di kawasan pada masa Perang Dingin. Diantara permasalahan keamanan yang dapat diselesaikan ASEAN pada masa Perang Dingin ini adalah dalam menyelesaikan friksi di kawasan terhadap isu Vietnam pada tahun 1979 dan juga dalam menyelesaikan friksi yang terjadi di dalam negara Kamboja pada akhir dasawarsa 1980an.

Konflik yang terjadi di kawasan Asia Tenggara pada tahun 1979, diawali dengan invasi yang dilancarkan Vietnam kepada Kamboja yang pada waktu itu dibawah kekuasaan Khmer Merah. Invasi ini sangatlah ditentang oleh negara-negara ASEAN dan memperlihatkan ketidaksetujuan mereka dengan mengingatkan Vietnam untuk menarik pasukannya. Kesemua negara anggota ASEAN pada waktu itu sangatlah kecewa dikarenakan Vietnam telah melanggar kesepakatan TAC untuk tidak mengintervensi urusan dalam negeri negara lain di kawasan, dan negara-negara ASEAN pada awalnya berada dalam satu posisi. Akan tetapi, ketika kemudian Cina turut campur dalam penyelesaian permasalahan Vietnam dengan Kamboja ini dengan cara menggunakan kekuatan militer, barulah muncul perbedaan pandangan di negara-negara anggota ASEAN. Indonesia dan Malaysia berpandangan bahwa upaya penyelesaian masalah yang

dilakukan Cina terhadap isu Vietnam dengan cara menggunakan kekuatan militer untuk menginvasi Vietnam, akan membuat Vietnam berada di bawah tekanan Cina dan sebagai akibatnya Vietnam akan lebih mendekati Uni Soviet untuk meminta bantuan. Hal ini dipandang Indonesia dan Malaysia akan membahayakan keamanan regional, karena membiarkan Cina menginvasi Vietnam akan membuka peluang bagi terjadinya perebutan pengaruh antara Cina dan Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara. Oleh sebab itulah kedua negara ini sepakat untuk mengeluarkan Doktrin Kuantan⁶¹. Doktrin ini mencoba menawarkan bantuan kepada Vietnam, sehingga kemudian Vietnam yang mendapatkan bantuan dari negara-negara ASEAN, secara bertahap akan menarik diri dari sekutunya Uni Soviet.

Namun, pandangan Indonesia dan Malaysia terhadap isu Vietnam dengan Doktrin Kuantan-nya ini ditentang oleh Thailand. Thailand menganggap bahwa ketika Vietnam dibiarkan saja oleh negara-negara anggota ASEAN setelah menginvasi Kamboja, dikhawatirkan Vietnam akan melakukan tindakan subversif, jika bukan menginvasi, terhadap Thailand. Oleh karenanya, Thailand mengambil posisi keras atas isu Vietnam ini.⁶² Posisi yang diambil oleh Thailand ini juga didukung oleh negara-negara anggota ASEAN yang lain, karena menganggap intervensi yang dilakukan oleh Vietnam terhadap masalah dalam negeri Kamboja tidak dapat ditolerir karena telah melanggar kesepakatan ASEAN yang terangkum dalam ZOPFAN dan TAC. Indonesia dan Malaysia yang kemudian melihat posisi yang diambil oleh mayoritas negara anggota ASEAN lainnya, dan demi menghormati prinsip *non-interference* yang terdapat dalam TAC kemudian menunjukkan solidaritasnya dengan segera meninggalkan Doktrin Kuantan dan menaruh kepentingan ASEAN di depan. Dengan posisi yang diambil oleh Indonesia dan Malaysia ini, kawasan Asia Tenggara bisa terlepas dari terjadinya konflik terbuka atas perbedaan pandangan terhadap isu Vietnam.

Lebih lanjut, setelah ASEAN mengambil posisi keras terhadap isu ini, tidak serta merta dapat menyelesaikan masalah yang terjadi di dalam negeri

⁶¹ Untuk kajian lebih mendetail mengenai prinsip Kuantan. Lihat K.Das, "The Kuantan Principle", *Far Eastern Economic Review*, 4 April 1980, hlm. 12-13.

⁶² Werner Draguhn, "The Indochina Conflict and the Positions of the Countries Involved", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.5, No.1 (Juni 1983), hlm. 95-116.

Kamboja atas perpecahan yang terjadi antara kelompok Khmer Merah dengan kelompok Partai Revolusioner Rakyat Kampuchea yang dipimpin oleh Sihanouk. Kondisi domestik di Kamboja sebenarnya telah cukup membaik ketika pada tahun 1981, Partai Revolusioner Rakyat Kampuchea memenangi Pemilihan Umum dan kemudian berhasil menempatkan Hun Sen sebagai Perdana Menteri Kamboja. Akan tetapi, kondisi domestik Kamboja yang berangsur-angsur membaik ini belum bisa meraih simpati negara anggota ASEAN yang lain untuk kembali meraih stabilitas kawasan. Indonesia yang bisa dikatakan mempunyai hubungan yang cukup dekat dengan Vietnam serta Kamboja, kemudian berinisiatif untuk menyelesaikan konflik Kamboja ini dengan cara mempertemukan pihak-pihak yang bertikai dalam sebuah pertemuan informal yang disebut '*Cocktail Party*', atau yang kemudian sering disebut dengan Jakarta *Informal Meeting* I dan II (JIM I dan JIM II).⁶³ Pada pertemuan ini, Indonesia pun turut mempengaruhi negara-negara anggota ASEAN lain untuk lebih fleksibel dalam memecahkan masalah Kamboja, dari yang sebelumnya mempunyai posisi yang keras untuk tidak berbicara dalam satu forum dengan Vietnam, dan mendorong negara ASEAN lainnya untuk menyelesaikan isu Kamboja ini dalam satu forum, sesuai dengan prinsip *consensus and consultation* yang ASEAN pegang selama ini.⁶⁴ Berkat kepemimpinan Indonesia dalam menyatukan pihak-pihak yang bertikai dalam satu forum ini, akhirnya dapat menyelesaikan pertikaian yang terjadi antara Vietnam, Kamboja, dan negara-negara ASEAN, sehingga kemudian dapat menjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan serta membuka ruang untuk menyatukan negara-negara Asia Tenggara ke dalam wadah ASEAN ke depannya.

Ilustrasi penyelesaian isu invasi Vietnam dan masalah domestik Kamboja melalui mekanisme regional ASEAN telah memperlihatkan bahwa ASEAN telah sangat berhasil dalam mengkoordinasikan kebijakannya terhadap negara-negara anggota. Upaya penyelesaian yang dilakukan oleh ASEAN pada masa Perang Dingin untuk menjaga stabilitas kawasan juga telah memperlihatkan visi awal organisasi ini yang menginginkan terciptanya ketahanan regional yang berlandaskan ketahanan nasional masing-masing negara anggotanya, dengan

⁶³ Severino, *Op.Cit.*, hlm. 28.

⁶⁴ Lebih jelas mengenai upaya penyelesaian isu Kamboja, Lihat Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta: PT.Gramedia, 1989), hlm. 236-244.

menjunjung prinsip-prinsip menghormati kedaulatan negara anggota dan prinsip *non-interference*. Hal ini memperlihatkan ASEAN pada masa Perang Dingin sebatas menginginkan terciptanya stabilitas kawasan dari pengaruh negara *superpower* yang bertikai, tanpa terlalu menginginkan terciptanya integrasi yang lebih fungsional diantara negara anggota.

2.2 Perkembangan ASEAN pada Pasca-Perang Dingin: Kebutuhan untuk Menjawab Tantangan Dunia Internasional yang Lebih Kompleks

Runtuhnya Uni Soviet pada dekade awal 1990an telah menandai berakhirnya era Perang Dingin yang kemudian membuat dunia internasional memasuki sebuah tahap baru struktur politik internasional. Tema-tema dalam studi hubungan internasional sejak berakhirnya Perang Dingin terus mengalami perkembangan. Runtuhnya pertempuran ideologi antara Barat dan Timur kemudian telah mengalihkan perhatian dunia dari isu *hard power* ke isu yang lebih bersifat *soft power*. Perspektif realisme yang selama Perang Dingin begitu mendominasi kemudian telah ditantang oleh sejumlah perspektif lain yang berusaha menguak segala lini kehidupan yang selama ini tertutupi. Isu militer dan *power* politik seakan tertutupi oleh isu-isu seperti pemanasan global, pembangunan berkelanjutan, kemiskinan, Hak Asasi Manusia (HAM), dan isu-isu non-konvensional lainnya yang mempunyai tujuan dan harapan untuk membuat dunia lebih adil dan lebih setara sehingga diharapkan akan dapat memaknai arti kehidupan itu sendiri.

Tak heran pada pasca-Perang Dingin mulai bermunculan rezim-rezim internasional yang berupaya mengatur dan menangkal efek negatif dari banyaknya isu yang mencuat di dunia internasional. Meski tidak dipungkiri isu-isu seputar HAM, lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan isu-isu non-konvensional lainnya sudah menjadi agenda internasional jauh sebelum Perang Dingin usai, namun intensitas dan signifikansinya jauh lebih terlihat pada pasca-Perang Dingin. Kita tentu paham bagaimana rezim perdagangan internasional bernama GATT menjadi lebih terinstitusionalisasikan pasca Perang Dingin tepatnya pada tahun 1994 dengan bertransformasi menjadi WTO. Lebih lanjut, mengenai upaya menghadapi permasalahan lingkungan, negara-negara di dunia berkumpul di Rio

de Jenairo, Brazil pada tahun 1992 untuk menghadiri konferensi yang kemudian disebut sebagai KTT Bumi (*Earth Summit*). KTT Bumi Rio ini telah menghasilkan beberapa kesepakatan, yaitu konvensi mengenai perubahan iklim, keanekaragaman biologi, deklarasi tentang pembangunan dan lingkungan yang bertujuan menyeimbangkan kebutuhan manusia dan lingkungan, kesepakatan untuk melindungi hutan dunia, dan Agenda 21, yaitu dokumen yang menekankan pentingnya kerjasama global antara Negara Berkembang dan Negara Maju untuk melawan kerusakan lingkungan.⁶⁵ Dua upaya penciptaan rezim internasional dalam menghadapi tantangan dunia internasional yang semakin kompleks ini telah memperlihatkan bahwasanya negara-negara di dunia internasional kini tidak dapat lagi berjalan secara sendirian dalam menangani berbagai macam masalah internasional yang muncul.

Globalisasi merupakan sebuah fenomena yang harus dihadapi semua negara-bangsa di dunia dewasa ini. Peningkatan arus kapital, transfer teknologi, ide dan gagasan adalah beberapa indikator semakin menggejalanya globalisasi. Sistem liberal blok Amerika Serikat menjanjikan, tidak saja menurunnya ancaman perang antar-negara, melainkan yang lebih utama adalah terjaminnya pemenuhan hak-hak asasi manusia. Kondisi dunia yang semakin terjamin harapan akan kedamaian, keteraturan dan ketentraman dipercaya akan membawa dampak positif pada pertumbuhan kegiatan ekonomi. Tatanan perdagangan dunia direncanakan untuk menjadi liberal sepenuhnya kelak pada 2020, *free trade* (pasar bebas) ini dimulai dan diujicobakan lewat rezim perdagangan bebas di beberapa blok ekonomi regional, dari Asia, Eropa, Amerika hingga Pasifik. Perkembangan ini ditopang oleh teknologi transportasi dan informasi/komunikasi yang berkembang sangat pesat sejak pertengahan 1980-an.⁶⁶ Wacana globalisasi ini tentu saja mendapat perhatian dan antusiasisme yang tinggi dari para pengkaji dan pemerhati ilmu hubungan internasional. Mereka mempertanyakan secara kritis apa dampak dari globalisasi, utamanya globalisasi ekonomi tersebut terhadap sistem masyarakat dunia dan kelangsungan hidup negara-negara, baik itu negara maju ataupun

⁶⁵ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations: Framework for Understanding*, (New York: Macmillan, 1997), hlm. 520-521.

⁶⁶ Diakses dari <http://www.geocities.com/ppipfalz/nusa/n-dahulu.htm>, pada tanggal 20 Mei 2003, jam 19.09 WIB

negara dunia ketiga. Kondisi perekonomian yang mengglobal itu, seperti apa yang dikatakan Robert dan Jean Millis Gilpin, disinyalir dari fenomena-fenomena pertumbuhan perdagangan internasional, arus perdagangan internasional yang masif, dan kegiatan perusahaan multinasional yang semakin mengikat ekonomi-ekonomi nasional satu sama lain.⁶⁷

Dalam upaya menghadapi tantangan dunia internasional yang semakin kompleks ini, ASEAN pun berupaya mengafirmasi serangkaian pendekatannya agar dapat beradaptasi dengan perubahan yang terjadi di dunia internasional. ASEAN terus berusaha meningkatkan kohesivitas organisasionalnya untuk mencapai sebuah integrasi yang lebih *advance* lagi. Hal yang pertama terlihat adalah ketika tercetus ide untuk meluaskan perspektif keamanan yang selama ini diadopsi ASEAN yang berlandaskan keamanan tradisional, menjadi keamanan yang berlandaskan *human security*. Dan untuk hal ini, pada ASEAN *Ministerial Meeting* (AMM) ke-26 tahun 1993, beberapa negara ASEAN mengusulkan untuk membentuk forum keamanan yang lebih luas, yakni ASEAN *Regional Forum* (ARF).

ARF adalah forum dialog keamanan yang merupakan terobosan baru pada dunia pasca-Perang Dingin. Dikatakan terobosan baru sebab ASEAN menengahkan pendekatan dialogis dan multilateral terhadap masalah keamanan. Selain itu, dengan dicetuskannya ARF, ASEAN memasuki fase bersejarah karena merupakan pertama kalinya ASEAN memasukkan masalah keamanan secara resmi dalam kerangka kerja samanya, setelah sebelumnya baru sampai pada tahap kesepakatan dan Traktat (ZOPFAN dan TAC). ARF berfungsi sebagai wahana pengembangan rasa saling percaya (*confidence-building*), diplomasi preventif (*preventive-diplomacy*), serta usaha penyelesaian konflik perbatasan atau teritorial di kawasan Asia Tenggara⁶⁸, melalui pertukaran pandangan dalam satu forum dari negara-negara Asia-Pasifik mengenai masalah-masalah politik dan keamanan, baik regional maupun internasional.

Hal yang menarik adalah bahwa selain dihadiri negara-negara anggota ASEAN, forum ARF ini juga dihadiri kekuatan besar dunia antara lain: Amerika

⁶⁷ Robert dan Jean Millis Gilpin *Tantangan Kapitalisme Global: Ekonomi Dunia Abad ke-21 (Terj.)*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002) hal. 327.

⁶⁸ C.P.F. Luhulima, *ASEAN Menuju Postur Baru*, (Jakarta: CSIS, 1997), hlm.97-98.

Serikat, Cina, Rusia, Uni Eropa, dan Jepang.⁶⁹ Sehingga dengan demikian, ARF dapat menjadi forum yang efektif untuk mencari penyelesaian dari masalah keamanan yang muncul di tingkat regional dan internasional. Perkembangan di kawasan yang menjadi tantangan bagi ASEAN, dan yang kemudian melandasi terbentuknya ARF, dengan hadirnya kesediaan kekuatan besar dunia untuk bergabung sebenarnya disebabkan beberapa hal berikut: (a) potensi konflik antarnegara yang disebabkan oleh pergeseran hubungan *power*, sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang pesat; (b) sifat keanekaragaman (*diversity*) dalam kawasan, yang menyebabkan perbedaan pendekatan terhadap masalah perdamaian dan keamanan; dan (c) adanya konflik teritorial dan pertikaian lain antarnegara yang belum terselesaikan.⁷⁰

Dalam konteks kerja sama keamanan ASEAN, ARF bisa dikatakan memiliki langkah awal yang baik. Hal ini terlihat dari keberhasilan ARF dalam membuka dialog di dalam suatu forum bersama untuk menyelesaikan masalah keamanan. Sebagai contohnya bisa dilihat dari kesediaan Cina membicarakan masalah Laut Cina Selatan di forum ARF dengan pihak-pihak yang bersengkata dengannya, khususnya dengan Filipina yang sebelumnya sangat sulit dilakukan. Namun terlepas dari keberhasilannya menciptakan sebuah forum dialog, ARF masih menemui kendala dalam merumuskan cakupan isu keamanannya. Ide awal ARF untuk memasukkan semua isu keamanan yang muncul pasca-Perang Dingin di bawah label *comprehensive security* dan *human security* seperti termajinalkan, karena pada pertemuan-pertemuan ARF, isu keamanan militer masih mendominasi agenda pertemuannya.

Selain upaya memperluas cakupan kerja sama keamanan di kawasan lewat ARF, pada tahun 1995 negara-negara ASEAN menyepakati, ASEAN menjadi kawasan bebas dari senjata nuklir dengan menandatangani Traktat *Southeast Asian Nuclear Weapons Free Zone* (SEANWFZ) yang mulai berlaku sejak 1997.⁷¹ Semangat dari Traktat SEANWFZ ini adalah bagaimana mendorong negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah proliferasi senjata nuklir di

⁶⁹ Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *Op.Cit.*, hlm. 36.

⁷⁰ Yulia Diniastuti, "Masa Depan Kerja Sama Keamanan ASEAN: Tantangan bagi Pengembangan ASEAN *Regional Forum*", dalam *Analisis CSIS Tahun XXV, Op.Cit.*, hlm. 377.

⁷¹ CPF. Luhulima, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 87.

kawasan, dengan menciptakan sebuah komisi khusus dan *executive committee* untuk menangani isu nuklir di kawasan.⁷² Melalui hadirnya Traktat ini, negara-negara ASEAN mencoba untuk melangkah ke dalam sebuah kerja sama yang lebih kuat di bidang keamanan pasca-Perang Dingin. Namun sayangnya implementasi dari Traktat ini untuk mengintegrasikan negara-negara anggota ASEAN tidak terlalu terlihat disebabkan isu nuklir memang merupakan isu yang minor di kawasan Asia Tenggara.

Lebih lanjut, selain mengafirmasi pendekatannya terhadap konsep keamanan, negara-negara ASEAN pun melihat bahwa dalam menghadapi dunia internasional yang semakin kompleks, mereka pun harus bekerja sama dalam mengantisipasi dampak yang timbul dari perdagangan bebas. Negara-negara ASEAN sadar bahwa mereka harus menyesuaikan diri di tengah iklim perekonomian global yang semakin liberal dengan hambatan perdagangan dunia yang semakin berkurang. Era proteksi industri substitusi impor ASEAN pun telah berlalu, dan negara-negara ASEAN mulai melakukan penyesuaian terhadap orientasi kebijakan perdagangan yang semula berorientasi ke dalam menjadi ke luar. Selain itu, negara-negara ASEAN pun terus mengupayakan langkah-langkah untuk mewujudkan ASEAN sebagai kawasan perdagangan bebas melalui pengurangan dan penghapusan hambatan perdagangan, baik tarif maupun non tarif.

Langkah nyata yang dilakukan dalam menciptakan ASEAN sebagai kawasan perdagangan bebas, sekaligus untuk mendorong perdagangan di ASEAN secara lebih efektif, adalah kesepakatan para pemimpin negara ASEAN⁷³ pada tanggal 28 Januari 1992 dengan penandatanganan *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*. Dalam kerangka kerja sama ekonomi tersebut memuat kerja sama di bidang: (i) perdagangan; (ii) industri, mineral, dan energi; (iii) keuangan dan perbankan; (iv) makanan, pertanian, dan kehutanan; (v) transportasi dan komunikasi.⁷⁴ Dari kesepakatan inilah secara lebih lanjut

⁷² Alexandra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro, *Op.Cit.*, hlm. 57.

⁷³ Pada saat ditandatanganinya kesepakatan *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*, ASEAN masih terdiri dari enam negara, yakni Indonesia, Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, dan Thailand.

⁷⁴ Sjamsul Arifin, *et.al.*, *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008), hlm. 94.

tercetuskan ide membentuk ASEAN *Free Trade Area* (AFTA), yang awalnya ditargetkan dapat tercapai tahun 2008. Pembentukan AFTA pada akhirnya diharapkan pemimpin negara-negara ASEAN dapat menurunkan impor intra-ASEAN setidaknya hingga 5 persen. Untuk mencapai hal tersebut, kemudian dibuatlah sebuah skema penurunan / pengurangan tarif dalam kerangka AFTA melalui instrumen *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Skema CEPT ini berlaku untuk produk manufaktur dan semi manufaktur, yang memang semakin berkembang dan memiliki peran yang sangat penting dalam struktur ekspor ASEAN.

Lebih lanjut, melihat ancaman yang semakin berkembang di dunia internasional, terutama dengan bangkitnya perekonomian Cina dan India, serta integrasi ekonomi di Eropa (*Economic Union*) dan Amerika Utara (NAFTA) yang semakin kuat, menteri-menteri ekonomi dari negara anggota ASEAN pada tahun 1994 kemudian sepakat untuk mempercepat target pembentukan AFTA dari tahun 2008 menjadi tahun 2003, dan kemudian pada pertemuan tahun 1995 dipercepat kembali menjadi tahun 2002, terutama diperuntukkan untuk negara-negara ASEAN 6. Sementara itu bagi negara ASEAN lainnya ditargetkan tahun 2006 bagi Vietnam, 2008 bagi Laos dan Myanmar, dan 2010 bagi Kamboja.⁷⁵ Namun walaupun para menteri ekonomi negara-negara ASEAN sudah memandang ASEAN sebagai suatu pasar bersama, pada pelaksanaannya AFTA menemui banyak hambatan seperti dalam proses standarisasi dan kemudahan sistem kepabeanan yang menyebabkan tidak terlihatnya keberadaan ASEAN sebagai satu pasar tunggal.⁷⁶

Beberapa perubahan pendekatan ASEAN yang muncul pada dekade awal 1990an, dengan terbentuknya ARF dan hadirnya kesepakatan untuk mempunyai kawasan perdagangan bebas di Asia Tenggara, telah memperlihatkan bahwa ASEAN berupaya beradaptasi dalam menghadapi tantangan dunia internasional yang semakin kompleks. Akan tetapi, beberapa perubahan tersebut belumlah secara drastis merubah pendekatan ASEAN yang masih statis sebagaimana pada

⁷⁵ Keempat negara tersebut dikenal dengan sebutan CLMV. Target yang lebih lama bagi keempat negara tersebut karena mereka baru bergabung dengan ASEAN pada periode 1995-1999. Di samping itu karena pertimbangan tingkat perekonomian negara CLMV yang relatif lebih tertinggal dibandingkan negara-negara ASEAN 6. Lihat, *Ibid.*, hlm. 95.

⁷⁶ Tri Astuti, *Op.Cit.*, hlm. 248.

masa Perang Dingin. Pertemuan-pertemuan ARF masih lebih kepada pendekatan-pendekatan keamanan tradisional, dan tahapan-tahapan pembentukan AFTA seperti terabaikan di saat mayoritas negara-negara ASEAN masih dominan menggunakan kerangka kerja sama bilateral ke luar kawasan Asia Tenggara dalam membangun perdagangan negaranya. Baru kemudian pada saat terjadi krisis yang melanda negara-negara Asia Timur pada tahun 1997-1998, negara ASEAN mulai berpikir ulang untuk meningkatkan integrasi regional Asia Tenggara, dengan menggunakan pendekatan regionalisasi yang lebih holistik.

Krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia Tenggara tersebut telah memperlihatkan bahwa globalisasi sektor finansial secara tidak langsung juga berpengaruh terhadap rentannya kondisi perekonomian domestik suatu negara kepada dinamika finansial di tingkat global. Bahwa untuk mengantisipasi dampak negatif yang muncul diperlukan suatu kerja sama dengan negara-negara lain di kawasan pada khususnya. Beberapa tulisan yang mengkaji mengenai krisis ini sebagai misal adalah K.S. Jomo, yang menjelaskan bagaimana krisis 1997 memberi pengaruh signifikan terhadap perekonomian negara-negara di kawasan Asia Tenggara hingga saat ini.⁷⁷ Krisis finansial yang melanda kawasan Asia Tenggara pada tahun 1997-1998 sebenarnya diawali dari jatuhnya nilai tukar baht Thailand terhadap dollar AS. Akan tetapi, krisis ini ternyata tidak hanya memukul perekonomian domestik Thailand, tapi juga memberi dampak simultan terhadap perekonomian beberapa negara di kawasan Asia Tenggara lainnya. Lebih lanjut, krisis yang melanda kawasan Asia Tenggara pada tahun 1997-1998, yang bermula dari krisis finansial ini kemudian juga berpengaruh terhadap struktur ekonomi dan politik domestik negara-negara di kawasan. Sehingga bisa dikatakan *spill over effect* dari krisis yang bermula di Thailand ini sangatlah besar.

⁷⁷ K.S. Jomo (ed), *After The Storm: Crisis, Recovery And Sustaining Development in Four Asian Economies*, (Singapura: Singapore University Press, 2004).

Tabel 2.2 Jatuhnya Nilai Tukar Mata Uang dan GNP Negara Anggota ASEAN pada Krisis 1997-1998⁷⁸

Mata Uang	Pertukaran Uang (per US\$1)		Perubahan
	Juni 1997	Juli 1998	
Thai baht	24.5	41	-40.20%
Indonesia rupiah	2,380	14,150	-83.20%
Filipina peso	26.3	42	-37.40%
Malaysia ringgit	2.5	4.1	-39.00%

Negara	GNP (US\$1 milyar)		Perubahan
	Juni 1997	Juli 1998	
Thailand	170	102	-40.00%
Indonesia	205	34	-83.40%
Filipina	75	47	-37.30%
Malaysia	90	55	-38.90%

Dalam buku *'Rethinking the Indonesian Crisis'* diuraikan bagaimana krisis ini secara bertahap memberi pengaruh terhadap perekonomian negara-negara Asia Tenggara dalam tiga fase⁷⁹ yaitu, (1) *contagion effects*. Fase ini mulai tahun 1997, diawali dengan jatuhnya nilai tukar bath Thailand terhadap dollar AS, yang menghadirkan efek domino (*domino effect*) terhadap nilai tukar mata uang beberapa negara di kawasan Asia Tenggara atas dollar AS, termasuk rupiah. Pada fase ini, fluktuasi nilai tukar mata uang negara-negara Asia Tenggara terhadap dollar AS cenderung moderat karena dipengaruhi beberapa faktor seperti diterapkannya sistem kontrol nilai tukar mata uang oleh pemerintah, dan kokohnya pondasi ekonomi negara-negara Asia Tenggara lainnya dibandingkan perekonomian Thailand. (2) *Panic effect*. Fase ini ditandai dengan tekanan terhadap nilai tukar mata uang yang ditandai dengan semakin merosotnya nilai mata uang negara-negara di kawasan Asia Tenggara; yang memaksa pemerintahnya untuk menerapkan kebijakan intervensi sektor fiskal dan moneter. (3) Kondisi ini akhirnya mengkondisikan banyak negara-negara di Asia Tenggara,

⁷⁸ Cheetham, R. 1998. *Asia Crisis. Paper dipresentasikan di, U.S.-ASEAN-Japan policy Dialogue. School of Advanced International Studies of Johns Hopkins University, 7-9 Juni, Washington, D.C.*

⁷⁹ Zainuddin Djafar, *Rethinking the Indonesia Crisis*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2006), hlm. 70-109.

khususnya Indonesia mengundang IMF untuk terlibat dalam penanganan pemulihan krisis. Secara teoritis ada tiga peranan utama IMF di kawasan yaitu, (1) menyediakan likuiditas atau dana segar bagi kebutuhan kas negara (2) melaksanakan program penyesuaian struktural, dan (3) bantuan teknis terkait pengelolaan kebijakan ekonomi makro.

Dari gambaran terjadinya krisis serta dampak yang ditimbulkannya pada kawasan Asia Tenggara, membuat negara-negara ASEAN berupaya memperkuat kembali integrasi regional di kawasan. Hal ini sebenarnya dilatarbelakangi kesadaran bahwa tidak ada lembaga internasional ataupun mekanisme regional yang dapat membantu negara-negara ASEAN menyelesaikan krisis tersebut, kecuali IMF. Sejak itu, kerjasama regional di Asia Tenggara pun berusaha diimplementasikan. Diawali dengan munculnya kerjasama ASEAN +3 pada November 1997, yang merupakan kerjasama negara anggota ASEAN ditambah dengan Jepang, Cina, dan Republik Korea (Korea Selatan). Pertemuan ASEAN +3 ini dapat dikatakan sebagai tonggak sejarah yang membuka jalan bagi proses kerjasama regional Asia Tenggara selanjutnya, yang mana didasarkan pada kepentingan regional dan suatu identitas regional.

Terbentuknya forum kerja sama ASEAN +3 ini bisa dikatakan lebih disebabkan alasan ekonomi, dimana interdependensi yang kuat menyebabkan negara-negara di daerah ini menginginkan kerjasama yang kuat juga agar pertumbuhan ekonomi di wilayah Asia Tenggara secara khusus tidak terhambat. Kerjasama ASEAN +3 berupaya untuk diarahkan ke dalam penguatan ekonomi kawasan. Akan tetapi kemudian, arahan untuk memperkuat kerja sama regional negara-negara Asia Tenggara yang berupaya diinstitutionalisasi ke dalam ASEAN menjadi kehilangan orientasinya. Hal ini terlihat dari sasaran akhir kerjasama ASEAN +3 pada akhir dekade 1990an adalah terwujudnya *East Asian Free Trade Agreement* (EAFTA).⁸⁰ Ketika pembentukkan AFTA belum tercapai, negara-negara anggota ASEAN kemudian malah terjebak dalam suatu dilema di dalam kerja sama ASEAN +3 untuk membentuk EAFTA. Intensnya hubungan negara-negara ASEAN terhadap negara-negara di luar ASEAN ini kemudian

⁸⁰ “ASEAN plus Three: Towards the World’s Largest Free Trade Agreement?”, diakses dari situs <http://www.aph.gov.au/library/pubs/RN/2002-03/03RN19.pdf>, pada tanggal 22 September 2007, pukul 16.23 WIB

disadari oleh negara-negara ASEAN bisa menjadi ancaman bagi kerja sama ASEAN sendiri ke depannya, jika negara-negara anggotanya tidak bisa mewujudkan sebuah identitas kolektif yang kuat dalam organisasi ASEAN.

Oleh sebab itu, beberapa negara anggota ASEAN, khususnya Indonesia memprakarsai pembentukan sebuah komunitas di kawasan ASEAN, di mana salah satu unsur terpentingnya adalah pernyataan kembali kesediaan masing-masing negara anggota untuk ikut serta berupaya mewujudkan sasaran untuk saling membantu dan menyatu dalam sebuah rasa kekitaan (*we feeling*), untuk menghadapi persaingan global yang semakin dahsyat. Pada 15 Desember 1997 di Kuala Lumpur kemudian terciptalah sebuah cita-cita ASEAN untuk membentuk sebuah komunitas Asia Tenggara yang “saling peduli dan berbagi”, yang kemudian dikenal dengan sebutan “ASEAN *Vision 2020*”. Angka 2020 sendiri adalah sama dengan batas akhir dari transisi menuju globalisasi ekonomi yang saat itu akan ditandai oleh kebebasan arus barang, jasa, dan orang pada skala dunia.⁸¹

Visi ASEAN 2020 yang telah dideklarasikan dalam KTT Informal ASEAN ke-2 di Kuala Lumpur, Malaysia tahun 1997 ini menjadi tonggak penting perjalanan ASEAN. Visi ini menjadi landasan yang kuat bagi upaya ASEAN merubah orientasinya yang terlalu bersifat level elit pemerintahan menjadi lebih kepada orientasi masyarakatnya. Hal ini terlihat dari tujuan yang terdapat dalam visi ASEAN 2020, yakni:⁸²

*“ASEAN as a concert of Southeast Asian nations, outward-looking, living in peace, stability and prosperity, **bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring societies**”*

Dari tujuannya tersebut bisa dilihat bahwa ada sebuah upaya untuk mewujudkan kerja sama politik dan keamanan yang lebih luas, integrasi ekonomi yang lebih erat, serta hubungan antarmasyarakat ASEAN yang lebih erat berdasarkan hubungan sejarah, warisan budaya, dan identitas bersama. Penekanan pada kata *caring societies* pun menunjukkan ASEAN berupaya meningkatkan

⁸¹ CPF. Luhulima, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 5.

⁸² Faustinus Andrea, “Indonesia dan Asia Tenggara dalam Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia”, dalam Bantarto Bandoro (*ed*), *Op.Cit.*, hlm. 91.

partisipasi yang lebih besar lagi dari masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan ASEAN. Upaya mewujudkan visi ini kemudian diwujudkan ke dalam penguatan peran sekretariat ASEAN. Sebagai tindak lanjut dari Visi ASEAN 2020 ini pun kemudian pada tahun 1998 dicanangkanlah *Hanoi Plan of Action* (HPA) sebagai langkah aksi memperkuat proses regionalisasi kawasan Asia Tenggara.

Hanoi Plan of Action ini merangkum empat isu penting dalam menguatkan perdamaian dan keamanan regional Asia Tenggara. Keempat isu tersebut adalah:⁸³ (a) *men-state* kembali prinsip *non-interference, sovereignty*, dan *consensus* sebagai prinsip dasar ASEAN sebagaimana yang tertuang pada TAC 1976; (b) penekanan terhadap kerja sama keamanan perbatasan negara-negara anggota; (c) menekankan kembali pada kesepakatan ASEAN sebagai kawasan bebas nuklir; dan (d) menekankan pada upaya penyelesaian konflik Laut Cina Selatan. Dokumen HPA ini pun dibekali dengan enam tahun *timeframe* untuk merealisasikan tujuan dari Visi ASEAN sebagai sebuah *concert of Southeast Asian Nations*. Sejak HPA dicanangkan pada 1998, berbagai kerja sama ekonomi bisa dikatakan mengalami kemajuan, seperti pelaksanaan AFTA pada tahun 2002, pembentukan *ASEAN Investment Area* (AIA), skema *ASEAN Industrial Cooperation* (AICO), serta *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS).⁸⁴ Dari hal-hal diatas, terlihat bahwa hadirnya Visi ASEAN 2020 dan Dokumen HPA telah menegaskan evolusi ide ASEAN untuk membentuk komunitas yang lebih erat, untuk membentuk kawasan yang lebih terintegrasi. Akan tetapi, di dalam Visi ASEAN 2020 dan juga Dokumen HPA ini, masih belum tertera dengan jelas *blueprint* dari upaya ASEAN untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap ASEAN, sebagai upaya mengubah orientasi ASEAN dari *a government oriented* menjadi *a people oriented organization*.

Lebih lanjut, pada tahun 2001, di saat *timeframe* Dokumen HPA belum terselesaikan, terjadi perubahan drastis dalam dunia internasional menyusul serangan teroris ke gedung *World Trade Center* dan Pentagon di Amerika pada tanggal 11 September 2001. Serangan teroris yang menamakan diri mereka *Al-Qaeda* tersebut membuat Amerika Serikat gencar mengkampanyekan

⁸³ Alexandra Retno Wulan dan Bantarto Bandoro, *Op.Cit.*, hlm. 59.

⁸⁴ Faustinus Andrea, *Ibid.*

demokratisasi dan perang melawan terorisme ke seluruh dunia. Oleh sebab itulah Amerika kemudian berupaya mencari koalisi yang dapat membantu Amerika menghancurkan jaringan terorisme di dunia. Upaya Amerika untuk mencari koalisi dalam memerangi terorisme inilah yang akhirnya membuat isu terorisme ini menyebar ke seluruh penjuru dunia dan menjadi perhatian dari negara-negara. Dunia internasional pun kemudian dihadapkan dengan sejumlah tantangan untuk memerangi terorisme.

Namun, ternyata perang melawan terorisme yang digencarkan Amerika dan berbagai negara di dunia tidaklah sontak membuat para teroris menghentikan tindakannya, akan tetapi ternyata malah membuat pelaku terorisme ini semakin gencar melaksanakan aksinya. Setelah tragedi WTC, tragedi-tragedi lainnya yang berkaitan dengan terorisme muncul. Beberapa kejadian pengeboman di negara-negara bermunculan, contohnya adalah pemboman yang terjadi di Inggris, Kenya, Kolombia dan lainnya. Indonesia pun turut menjadi salah satu sasaran serangan terorisme dengan adanya peristiwa Bom Bali yang terjadi pada tahun 2003 dan 2005. Berbagai tragedi yang terjadi inilah yang kemudian akhirnya membuat semua negara, terlepas dari kekayaan ekonomi dan agama mereka, bangkit untuk memerangi terorisme global. Lebih lanjut, dengan dinamika baru yang tercipta di dunia internasional membuat hadirnya tuntutan untuk meredefinisikan konsep keamanan yang lebih luas. Hal inilah yang juga menjadi salah satu alasan dari digagasnya konsep Masyarakat Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community / ASC*) oleh Indonesia pada KTT ASEAN ke-9 di Bali tahun 2003, yang kemudian menjadi embrio dari hadirnya visi *ASEAN Community 2015*.

2.3 Visi ASEAN *Community 2015* Sebagai Upaya Menuju ‘A People-Oriented Organization’

Dinamika dunia internasional yang semakin kompleks pada awal abad ke-21 telah menghadirkan berbagai macam tantangan dan masalah-masalah yang harus dihadapi oleh negara-negara anggota ASEAN. ASEAN kini tidak hanya harus mampu mencari jawaban atas krisis keuangan dan ekonomi yang pernah melanda kawasan Asia Tenggara pada 1997-1998 agar krisis tersebut tidak terulang lagi. Tetapi juga harus dapat mencermati masalah-masalah baru di dunia

internasional yang muncul, seperti misalnya isu terorisme. ASEAN, yang keanggotaannya pada awal abad ke-21 telah meluas, dari lima negara menjadi sepuluh negara, perlu memperdalam kerja samanya guna menghadapi sejumlah tantangan baru tersebut.

Untuk menjawab seluruh spektrum tantangan baru tersebut, kemudian pada KTT ASEAN ke-9 di Bali Tahun 2003, diputuskanlah untuk membangun masyarakat ASEAN ke depannya yang berlandaskan pada tiga pilar, yakni Masyarakat Keamanan ASEAN (*ASEAN Political-Security Community / ASC*), Masyarakat Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community / AEC*), dan Masyarakat Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community / ASCC*). Ketiga pilar ini akan saling terkait secara erat dan saling memperkuat dalam upaya mencapai perdamaian, stabilitas, dan kemakmuran bagi kawasan Asia Tenggara. Lebih lanjut, Visi untuk menciptakan sebuah komunitas ASEAN ini tertuang dalam kesepakatan yang dihasilkan dalam KTT ASEAN ke-9 di Bali. Kesepakatan tersebut kemudian dinamakan kesepakatan 'Bali Concord II'. Sebenarnya baik KTT Bali I dan maupun II mempunyai tujuan-tujuan yang sama, yakni membina perdamaian, menciptakan kesejahteraan, dan membangun sebuah identitas regional. Akan tetapi, pada Bali Concord II dengan diadopsinya visi untuk membangun sebuah komunitas, terlihat penekanan yang berbeda, bahwasanya ASEAN berupaya secara lebih jauh memulai proses transformasi dari kumpulan negara yang berasosiasi ke arah komunitas kawasan yang lebih terintegrasi.

Lebih lanjut dalam mendukung visi pembentuk komunitas ASEAN, pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos tahun 2004, dirumuskan pula tiga Rencana Aksi (*Plan of Action / PoA*) untuk masing-masing pilar yang merupakan program jangka panjang untuk merealisasikan konsep Komunitas ASEAN. Selain itu juga, pada KTT ASEAN ke-10 juga dirumuskan sebuah Program Aksi Vientiane (*Vientiane Action Program*), yang menekankan perlunya mempersempit kesenjangan perkembangan antara 10 negara anggota ASEAN serta memperluas hubungan kerja sama dengan para mitra untuk membangun sebuah masyarakat ASEAN yang terbuka terhadap dunia luar dan penuh vitalitas pada tahun 2020. Kemudian, tidak berhenti pada tahap Rencana Aksi saja, tetapi para pemimpin

ASEAN melihat perlu adanya percepatan integrasi di ASEAN sehingga kemudian pada KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina tahun 2007 ditandatangani kesepakatan '*Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*', yang menegaskan percepatan pembentukan Komunitas ASEAN dari semula tahun 2020 menjadi tahun 2015. Dalam melihat lebih jauh perkembangan dinamika wacana yang tercipta untuk mengubah orientasi ASEAN menjadi lebih *people centered*, akan dijabarkan proses serta komitmen yang berupaya dicapai dalam tiap pilar Komunitas ASEAN.

2.3.1 Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Political-Security Community / ASC*)

Pada saat ASEAN didirikan tahun 1967, tujuan utama yang ingin dicapai oleh negara-negara pemrakarsa sebenarnya adalah untuk mempererat kerja sama ekonomi dan sosial budaya di kawasan Asia Tenggara, yang diharapkan akan memberikan dampak positif bagi pembangunan negara-negara anggotanya. ASEAN pun tidak secara tegas menggarisbawahi untuk memperkuat kerja sama di bidang politik keamanan, karena menganggap isu politik dan keamanan merupakan isu yang terlampau sensitif. Akan tetapi, dalam perjalanannya justru isu politik-keamanan inilah yang dominan mewarnai perjalanan ASEAN.

Beberapa dokumen kerja sama yang dihasilkan seperti ZOPFAN, Traktat TAC, dan SEANWFZ bisa memperlihatkan bagaimana upaya penguatan kerja sama politik dan keamanan di ASEAN begitu dominan. Kesemua dokumen ASEAN tersebut menegaskan *code of conduct* negara-negara anggota ASEAN dalam menjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara yang damai, berdasarkan prinsip-prinsip *sovereignty, non-interference*, dan *consensus*. Lebih lanjut, doktrin yang diadopsi di dalam ASEAN adalah doktrin *Regional Resilience* (Ketahanan Regional). Hal-hal ini memperlihatkan bagaimana dinamika perjalanan ASEAN dominan diwarnai untuk membentuk sebuah kawasan yang damai dan tanpa konflik terbuka.

Tujuan untuk menciptakan sebuah kawasan yang damai, saling menghormati kedaulatan nasional, serta penghindaran penggunaan ancaman ataupun penggunaan kekuatan dalam penyelesaian perbedaan maupun

perselisihan, pun tetap menjadi arahan utama yang berupaya dicapai dalam visi pembentukan Komunitas ASEAN 2015. Oleh sebab itulah kemudian terlihat bahwa konsep komunitas yang pertama kali dicetuskan dan disepakati adalah pembentukan Masyarakat Keamanan ASEAN (ASC). Konsep ASC ini ditujukan untuk lebih mengembangkan kerja sama politik, memperkuat keamanannya melalui pembentukan dan pemberlakuan norma-norma, pencegahan merebaknya konflik, serta pembangunan perdamaian pasca-konflik. Dengan kata lain, melalui pembentukan APSC ini ASEAN berupaya selangkah lebih maju agar dapat lebih tanggap terhadap berbagai ancaman baru yang muncul di dunia internasional. Ancaman-ancaman yang muncul di kawasan Asia Tenggara dimaknai bukan lagi sebatas ancaman yang datang dari sisi militer, namun ancaman yang datang dipersepsikan sebagai ancaman yang multidimensional, yakni segala sesuatu yang membahayakan kedaulatan nasional, integritas wilayah, keselamatan warga negara dan kehidupan demokrasi di dalam negara anggota, serta membahayakan ketertiban dan perdamaian regional dan internasional, baik yang bersifat konvensional maupun yang bersifat non konvensional.⁸⁵ Oleh sebab itu diperlukan pendekatan keamanan yang lebih komprehensif dalam menghadapi perkembangan ancaman yang muncul di kawasan. Hadirnya konsep APSC diharapkan negara-negara anggota ASEAN akan menjadi sebuah pendekatan baru di bidang politik dan keamanan dalam menghadapi tantangan keamanan global semisal isu terorisme, kejahatan transnasional, separatisme, dan sebagainya.

Berdasarkan persepsi tersebut kemudian ada tiga karakteristik yang terlihat dalam APSC, yang menandai kerja sama ASEAN di bidang politik-keamanan telah berkembang lebih jauh dibanding kerja sama politik-keamanan sebelumnya. Ketiga karakteristik APSC yang tercantum dalam *APSC Blueprint* adalah:⁸⁶

- a) *A Rules-based Community of shared values and norms;*
- b) *A Cohesive, Peaceful, Stable and Resilient Region with shared responsibility for comprehensive security;*
- c) *A Dynamic and Outward-looking Region in an increasingly integrated and interdependent world.*

⁸⁵ Andi Widjajanto, MSc.,MS., *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta: Propatria, 2004), hlm. 16.

⁸⁶ *ASEAN Political Security Community Blueprint*, publikasi oleh Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Deplu RI, hlm. 6-7.

Dari ketiga karakteristik diatas, kemudian terlihat bahwa APSC sangat menengahkan pengembangan suatu lingkungan yang adil, demokratis, dan serasi, serta penegakkan hak-hak dan kewajiban asasi manusia. Upaya-upaya yang dilakukan dalam pembangunan APSC ini kemudian terlihat dalam *blueprint* APSC, yaitu seputar menciptakan serta mengembangkan *shared norms* di kawasan yang tercermin diantaranya dengan cara mempromosikan *good governance*, *promotion and protection of human rights*, dan penjunjungan terhadap nilai demokrasi.

Unsur-unsur yang berupaya dicapai dalam pembentukkan APSC tersebut kemudian dapat dilihat bahwa telah ada dorongan dalam kerja sama politik dan keamanan di lingkungan ASEAN yang tidak hanya terfokus pada upaya membangun hubungan damai antar-negara tetapi juga mencegah terjadinya kekerasan di dalam negeri dengan cara memajukan demokrasi dan perlindungan HAM. Melalui artikulasi terhadap karakteristik yang berupaya dicapai dalam APSC kemudian juga terlihat bahwa ASEAN telah berupaya bergerak menuju *people-oriented organization*. Hal ni disebabkan APSC tidak hanya mengedepankan hubungan damai antarnegara ASEAN, tetapi juga kondisi domestik negara-negara anggota ASEAN yang stabil.

Perlu pula dicatat bahwa gagasan APSC ini adalah gagasan yang diprakarsai oleh Indonesia untuk ditawarkan kepada negara-negara anggota ASEAN yang lain. Ada beberapa alasan mengapa Indonesia mengambil prakarsa dalam mengusulkan konsep APSC, diantaranya adalah:⁸⁷ *pertama*, sejak kejatuhan Orde Baru Indonesia telah berupaya menjadi negara yang mengedepankan demokrasi dan HAM, dan memandang nilai ini *in line* dengan stabilitas pembangunannya. Oleh sebab itu, Indonesia memandang penting penegakkan demokrasi dan HAM, yang selama ini belum dicermati lebih jauh di lingkungan ASEAN, sebagai upaya menciptakan kawasan yang lebih stabil; *kedua*, Indonesia menginginkan ASEAN bisa lebih berperan aktif dalam memelihara perdamaian regional, karena format kerja sama keamanan ASEAN sebelumnya belum mampu mengatasi permasalahan-permasalahan keamanan

⁸⁷ Lihat lebih jauh tulisan Rizal Sukma, "The Future of ASEAN: Towards a Security Community", *Paper presented at a seminar on "ASEAN CooperationL Challenges and Prospects in the Current International Situation"*, New York, 3 Juni 2003.

yang muncul di lingkungan ASEAN. Gagasan Indonesia yang kemudian diterima oleh negara anggota ASEAN lainnya kemudian dapat memperlihatkan bahwa Indonesia berupaya memainkan peran kepemimpinannya di ASEAN yang sempat memudar pasca-krisis 1997-1998.

Akan tetapi yang kemudian menarik untuk dicermati adalah bahwa APSC masih sangat menekankan pada prinsip-prinsip dasarnya yang disebut *ASEAN Way*, tanpa menegaskan definisi yang jelas terhadap prinsip-prinsip tersebut bila berbenturan dengan upaya mempromosikan nilai-nilai demokrasi dan penegakkan HAM yang berupaya dicapai dalam *blueprint* APSC. Penegasan pengadopsian *ASEAN Way* sebagai landasan utama APSC bisa terlihat dalam poin keempat definisi APSC yang terangkum dalam kesepakatan Bali *Concord II*:

4. *The ASEAN Security Community shall abide by the UN Charter and other principles of international law and uphold ASEAN's principles of non-interference, consensus-based decision making, national and regional resilience, respect for national sovereignty, the renunciation of the threat of the use of force and peaceful settlement of differences and disputes.*

Sehingga dari paragraf diatas, terlihat bahwasanya sebenarnya karakteristik APSC tidaklah jauh berbeda dengan apa yang selama ini diadopsi oleh negara-negara ASEAN dalam hal kerja sama di bidang politik-keamanan. Hanya ada sedikit penambahan penekanan pada upaya promosi nilai demokrasi dan penegakkan HAM di kawasan. APSC juga disebut dalam kesepakatan Bali *Concord II* tidak dimaksudkan untuk “mengintegrasikan” politik luar negeri dan kebijakan pertahanan masing-masing negara anggota. Sehingga penguatan mekanisme regional untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul di kawasan masih kerap diabaikan. Kelemahan yang muncul dalam konsep APSC ini, jika tidak segera dicermati negara-negara anggota ASEAN akan membuat cita-cita membentuk komunitas keamanan ASEAN menjadi sebatas cita-cita tanpa mewujudkan dalam kerja sama yang nyata dan kuat dalam menghadapi ancaman multidimensional di kawasan Asia Tenggara.

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

Pilar kedua yang berupaya dibangun dalam visi *ASEAN Community 2015* adalah pilar Masyarakat Ekonomi ASEAN (AEC). Konsep AEC sendiri mencita-citakan suatu wilayah ASEAN yang terbuka dan lebih terintegrasi dalam bidang ekonomi. Integrasi ekonomi yang berupaya dibangun adalah bagaimana menciptakan sebuah wilayah Asia Tenggara yang stabil, makmur, dan kompetitif dengan terdapatnya suatu arus barang, jasa, dan investasi serta aliran modal yang bebas, dan terciptanya sebuah pembangunan ekonomi yang merata diantara negara-negara anggota melalui berkurangnya kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi di masing-masing negara anggota.

Lebih lanjut, upaya yang ingin dicapai ASEAN melalui AEC ini adalah untuk memperkuat kerja sama ekonomi melalui upaya integrasi *“turning the diversity that characterises the region into opportunities for business complementation making ASEAN a more dynamic and stronger segment of the global supply chain”*.⁸⁸ Sasaran yang berupaya dicapai melalui AEC ini menggambarkan bagaimana ASEAN berusaha menggabungkan potensi yang berbeda-beda dari setiap negara anggotanya agar dapat bersaing dan kompetitif dalam bidang ekonomi dengan negara-negara lain di luar kawasan. Hal ini disebabkan sebelumnya, ASEAN cenderung saling bersaing antarnegara anggota dalam merebut investasi asing yang masuk demi pertumbuhan ekonomi negaranya. Oleh sebab itu negara-negara anggota ASEAN memandang perlunya sebuah kerja sama ekonomi yang lebih terintegrasi di kawasan.

Tabel 2.3. Perbandingan Ekonomi Antarnegara ASEAN 2007-2008⁸⁹

Nama Negara	Global Competitiveness Index, 2007-2008		Business Competitiveness Index, 2007-2008		Sophistication of company operations and strategy, 2007-2008		Quality of the national business environment, 2007-2008	
	Ranking	Nilai	Ranking	Ranking	Ranking	Ranking		
Singapura	7	5.45	9	14	8			
Malaysia	21	5.1	21	20	22			
Thailand	28	4.7	37	36	36			
Indonesia	54	4.24	36	23	40			
Filipina	71	3.99	66	46	73			
Vietnam	68	4.04	76	79	78			
Kamboja	110	3.48	114	106	114			
Cina	34	4.57	57	54	57			
India	48	4.33	31	27	33			

⁸⁸ C.P.F. Luhulima, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 49.

⁸⁹ *World Economic Forum 2007*

Kerjasama ekonomi di kawasan sendiri sebenarnya sudah diterapkan dari awal berdirinya ASEAN. Akan tetapi awalnya kerjasama ekonomi yang ada tersebut masih difokuskan pada program pemberian preferensi perdagangan, usaha patungan (*joint ventures*) dan skema saling melengkapi antarpemerintah negara anggota maupun pihak swasta di kawasan ASEAN, seperti *ASEAN Industrial Projects Plan* (1976), *Preferential Trading Arrangement* (1977), *ASEAN Industrial Complementation Scheme* (1981), dan kerjasama ekonomi lainnya di kawasan.⁹⁰

Pada perkembangannya, ASEAN menyadari bahwa cara terbaik untuk bekerjasama adalah dengan saling membuka perekonomian mereka, guna menciptakan integrasi ekonomi kawasan. Kawasan Perdagangan Bebas yang berupaya dicapai ASEAN melalui AFTA pun dianggap masih menemui jalan buntu. Di dalam AFTA yang diterapkan ASEAN, pendekatan nasional lebih dominan. Negara-negara yang terlibat hanya memberikan akses bebas pajak kepada satu sama lain, tetapi kebijakan perdagangan *vis a vis* dengan dunia tetap berada di bawah otoritas nasional sepenuhnya. Tidak ada sistem tarif eksternal bersama yang coba dibangun.⁹¹ Perkembangan integrasi ekonomi ASEAN pun cenderung berjalan di tempat.

Melihat ketidakefisienan tersebut dan juga melihat persaingan di dunia internasional terus berkembang dengan bangkitnya kekuatan ekonomi Cina dan India, maka kemudian dicetuskanlah ide pembentukan AEC sebagai salah satu pilar Komunitas ASEAN 2015. Komunitas Ekonomi ASEAN diyakini akan meningkatkan daya saing, memperbaiki iklim investasi dan memperkecil kesenjangan pembangunan diantara negara ASEAN. AEC bertujuan membentuk integrasi ekonomi melalui sebuah pasar bersama dan basis produksi tunggal melalui pergerakan barang, jasa, investasi, dan tenaga kerja serta modal yang lebih bebas, untuk menggairahkan perdagangan tidak hanya perdagangan intra-ASEAN semata, tetapi juga dari luar ASEAN.

Untuk mencapai hal tersebut, pembentukan AEC sendiri dilakukan dengan mengangkat empat kerangka strategis yang berupaya dicapai. Kerangka

⁹⁰ Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *Op.Cit.*, hlm. 41.

⁹¹ Awaliyah Anwari, "Membandingkan Kerjasama dan Integrasi Ekonomi ASEAN dan UE: Mungkinkah?", dalam *Sekdilu 32 Deplu RI, Op.Cit.*, hlm. 259-260.

strategis tersebut tercantum dalam AEC *Blueprint*, yakni suatu integrasi kawasan yang memiliki karakteristik:⁹²

- a) *A single market and production base;*
- b) *A highly competitive economic region;*
- c) *A region of equitable economic development;*
- d) *A region fully integrated into the global economy*

Keempat karakteristik AEC diatas saling berkaitan dan mendukung satu sama lain. ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi internasional harus memiliki daya saing ekonomi yang tinggi, baik sebagai kawasan dalam kerangka persaingan dengan kawasan/negara lain di luar kawasan. Dan untuk mencapai tersebut tentunya, kesenjangan pembangunan ekonomi antarnegara anggota harus diperkecil terlebih dahulu sehingga *playing field* antarnegara anggota menjadi setara.

Lebih lanjut, dalam rangka mencapai AEC juga, pada KTT ASEAN ke-9, para pemimpin ASEAN menyampaikan persetujuan mereka terhadap sejumlah rekomendasi dari *High Level Task Force* (HLTF) untuk integrasi ekonomi ASEAN. Rekomendasi yang diterima tersebut adalah agar kerja sama di bawah prakarsa ekonomi ini diperkuat lebih jauh dalam bidang-bidang berikut:⁹³ (1) perdagangan barang, antara lain dengan membuatnya lebih transparan, dapat diprediksi dan lebih baku, serta memperhatikan *best practices* dari *Regional Trade Arrangements* yang lain; (2) perdagangan jasa, antara lain dengan menetapkan target dan jadwal yang jelas dari liberalisasi jasa di setiap sektor dan setiap putaran, menuju tercapainya aliran perdagangan yang bebas dalam jasa; (3) investasi, antara lain dengan mendorong dan mempromosikan perusahaan-perusahaan untuk merelokasi investasinya ke dalam wilayah ASEAN; (4) Hak atas Kekayaan Intelektual (HAKI), dengan menyertakan kerja sama dalam petukaran informasi mengenai hak cipta; dan (5) mobilitas modal, dengan mempermudah implementasi *Roadmap for Integration of ASEAN in Finance*.

Akan tetapi, terlepas dari apa yang berupaya dicapai oleh ASEAN melalui pilar AEC-nya, ASEAN masih berada pada integrasi ekonomi yang dangkal, karena masih sebatas hanya mengacu pada upaya regional untuk mengurangi atau

⁹² *ASEAN Economic Community Blueprint*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), hlm. 6.

⁹³ Makarim Wibisono, *Op.Cit.*, hlm. 195-196.

menghapuskan kendala-kendala perdagangan. Berbeda dari Uni Eropa yang telah mencapai bentuk integrasi dalam (*deep integration*) yang bertujuan untuk mencapai kesatuan ekonomi dan fiskal secara menyeluruh. Masalah utama dari integrasi ekonomi di kawasan ASEAN sebenarnya masih berkisar pada masalah yang justru datang dari dalam negara intra-kawasan ASEAN sendiri. Kelemahan integrasi utamanya lebih disebabkan ASEAN masih menekankan pada fleksibilitas *ASEAN Way* dalam menyelesaikan masalah ekonomi yang ada di kawasan, serta pada masih lemahnya institusi ASEAN yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Sekretariat ASEAN yang tidak memiliki kekuatan dalam mengambil kebijakan tertentu untuk mengatasi masalah ekonomi yang muncul. Padahal dalam bidang ekonomi hal tersebut tidak bisa dilakukan. Sebagai contoh misalnya jika tidak ditemui kesepakatan / jalan buntu dalam menyelesaikan permasalahan yang ada melalui mekanisme konsensus, maka seharusnya Sekretariat ASEAN diperkuat dengan diberikan kewenangan untuk dapat mengambil kebijakan yang menjadi jalan tengah dari *deadlock* yang muncul tersebut.

Dalam hal ini kemudian AEC harus dapat memberikan kematangan negara-negara anggota ASEAN dalam membentuk organisasi di kawasannya. Kematangan ini dapat berupa dukungan kondisi di dalam negeri terhadap organisasi di kawasannya serta kerelaan untuk menyerahkan sebagian kedaulatan negara kepada institusi supranasional. Lebih lanjut, dalam mencapai integrasi ekonomi yang diharapkan di ASEAN, maka upaya pencapaian pilar AEC ini juga tidak boleh hanya menjadi urusan pemerintah, melainkan harus menjadi suatu pekerjaan kolektif dari semua pemangku kepentingan, termasuk meningkatkan keterlibatan dari sektor swasta. Hal ini bisa dicapai dengan kesadaran dari negara-negara anggota ASEAN untuk memperkuat jalur konsultasi dengan perwakilan swasta yang sudah ada selama ini di ASEAN, semisal: *ASEAN Leaders' annual dialogue with the ASEAN Business Advisory Council (ABAC)*; *ASEAN Economic Ministers' consultations with ABAC and ASEAN Chambers of Commerce and Industry (ASEAN-CCI)*; dan *ASEAN Senior Economic Officials' consultations with ABAC and ASEAN-CCI*. Dengan memperkuat mekanisme konsultasi dan jalur-jalur komunikasi antara pemimpin-pemimpin ASEAN dengan kelompok

bisnis serta masyarakat, maka visi ASEAN membentuk sebuah komunitas negara-negara Asia Tenggara yang berorientasi pada masyarakat (*people-centered*) akan dapat tercapai.

2.3.3 Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community / ASCC*)

Setelah mencetuskan dua pilar dalam pencapaian Visi Komunitas ASEAN 2015, yakni pilar politik-keamanan dan pilar ekonomi, negara-negara ASEAN berupaya menyempurnakan visi menuju *a people oriented*-nya tersebut dengan membangun pilar ketiga, yakni pembentukan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (ASCC). ASCC ini menetapkan ASEAN sebagai sebuah komunitas masyarakat yang saling peduli dan terikat dalam kemitraaan. Dasar pemikiran komunitas Sosial-Budaya ini sebenarnya telah pula dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok 1967, tetapi kemudian ditegaskan lebih jauh untuk membangun sebuah identitas bersama ASEAN. Lebih lanjut, yang mengambil inisiatif dalam perumusan dan pencapaian pilar ASCC secara mendalam adalah Filipina. Hal ini menarik, karena dengan begitu berarti dalam tiga pilar yang berupaya dibangun telah terefleksikan tiga bidang dimana negara-negara anggota ASEAN berupaya menunjukkan peran kepemimpinannya, yakni Indonesia di bidang politik-keamanan, Singapura di bidang ekonomi, dan Filipina di bidang Sosial-Budaya.

Pembentukan pilar ASCC ini sebenarnya telah mencerminkan upaya dari negara-negara ASEAN untuk institusi ASEAN lebih membawa manfaat bagi masyarakatnya. Para pemimpin negara-negara ASEAN menyadari bahwasanya dukungan luas dari berbagai lapisan masyarakat sangat diperlukan guna membentuk sebuah komunitas yang erat. Kesadaran ini kemudian terlihat dalam pernyataan Termsak Chalermphanupap, *Director and Head Research* dari Sekretariat ASEAN, yakni:⁹⁴

*“one of the key challenges in buiding the ASEAN Community is **in promoting public awareness of ASEAN**. ASEAN needs to improve its communication skills to better inform people of the many good things that it has been doing for them. **More and improved***

⁹⁴ Lihat Hasil diskusi dalam *One day Workshop, “ASEAN Community 2015: from a state oriented to a people Oridented”*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI, 30 Mei 2007.

interaction channels should be developed and institutionalized in order to generate public interest in contributing ideas for ASEAN and to process these inputs to enrich ASEAN's policies options and ensure ASEAN's relevance to the well being and aspirations of people”

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwasanya ASEAN perlu meningkatkan kapasitas masyarakatnya untuk mengembangkan keterikatan nasionalnya ke arah tingkat regional. Untuk itu, perlu adanya insittusi yang mempunyai kemampuan untuk memberdayakan masyarakat sehingga secara sadar bersatu dalam satu identitas ASEAN. Integrasi regional dari sistem politik dan ekonomi hanya dapat berhasil bilamana penduduknya menganggap integrasi tersebut sebagai suatu sistem yang diinginkan untuk menjadi bagian darinya serta memperoleh kesejahteraan di dalamnya.⁹⁵

Berdasarkan sasaran yang ingin dicapai tersebut, maka dalam pilar ASCC ada empat unsur utama yang dipusatkan untuk dicapai, yakni: (1) membangun komunitas masyarakat yang peduli (*community of caring societies*), (2) mengelola dampak-dampak sosial dari integrasi ekonomi, (3) meningkatkan sustainabilitas lingkungan, dan (4) memperkuat fondasi bagi kohesi sosial di kawasan.⁹⁶ Lebih lanjut, dalam *blueprint* ASCC juga berupaya menekankan pencapaiannya berdasarkan beberapa karakteristik yang ingin ditingkatkan dalam ASEAN, yakni:⁹⁷

- a) *Human Development;*
- b) *Social Welfare and Protection;*
- c) *Social Justice and Rights;*
- d) *Ensuring Environmental Sustainability;*
- e) *Buiding the ASEAN identity;*
- f) *Narrowing the development gap.*

Nilai-nilai pada ASCC yang terlihat dalam karakteristiknya tersebut lebih menitikberatkan pada pengembangan nilai-nilai kemanusiaan dan keterlibatan masyarakat ASEAN secara umum dalam menyumbangkan pikirannya bagi langkah-langkah kebijakan untuk mengembangkan ketiga pilar Komunitas ASEAN. Komunitas Sosial-Budaya ASEAN kemudian berupaya mencermati

⁹⁵ C.P.F. Luhulima, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 148.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

⁹⁷ *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*, publikasi oleh Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Deplu RI, hlm.6.

masalah-masalah sosial yang ada di ASEAN guna meningkatkan efektivitas visi Komunitas yang berupaya dibangun. Cakupan yang berupaya dijangkau ASCC adalah bidang-bidang kebudayaan, penerangan, pendidikan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan dan teknologi, penanganan bencana alam, kesehatan, ketenagakerjaan, pembangunan sosial, pengentasan kemiskinan, pemberdayaan perempuan, kepemudaan, penanggulangan narkoba, peningkatan administrasi dan kepegawaian publik, serta Yayasan ASEAN.⁹⁸

Terlepas dari banyaknya bidang yang berupaya dijangkau oleh ASCC dan sasarannya dalam menciptakan ASEAN yang lebih dekat pada masyarakat, Komunitas Sosial-Budaya ASEAN ini termasuk *plan of action*-nya, ternyata dilihat yang paling lambat perkembangannya dibandingkan kedua pilar lainnya. Hal ini disebabkan disamping sifatnya yang terlalu umum, kurang spesifik, dan tanpa batas waktu, isu yang berupaya dicermati ASCC juga kurang fokus.⁹⁹ Sebagian permasalahan lain dari pilar ASCC ini disebabkan karena permasalahan institusional ASEAN yang lemah. Lebih lanjut, lambatnya perkembangan ASCC juga dikarenakan pembentukan ASCC ini pada awalnya lebih didasari oleh keinginan untuk melengkapi suatu konsep komunitas, guna menunjukkan kepada masyarakat internasional bahwa ASEAN tidak hanya terkait dengan masalah politik-keamanan dan ekonomi, tetapi juga kepentingan masing-masing negara anggotanya. Hal ini misalnya berbeda dengan apa yang dialami oleh Uni Eropa, dimana yang berupaya dibangun awalnya adalah membentuk identitas di level masyarakatnya.¹⁰⁰

Lebih lanjut, selain berupaya menghadirkan pembentukan ketiga pilar Komunitas ASEAN yang ingin dicapai oleh ASEAN dalam mewujudkan visinya menuju *a caring communities* dan *a people centered*, pemimpin negara-negara ASEAN kemudian berupaya membawa upaya integrasi kawasan yang lebih lanjut dengan merumuskan sebuah Piagam ASEAN, yang diharapkan akan menjadi sebuah *shared norms* yang berlaku di kawasan dengan sifatnya yang *legally binding*. Dirumuskannya Piagam ASEAN diharapkan akan memberikan peluang emas bagi ASEAN untuk mempromosikan kohesivitas politik di Asia Tenggara,

⁹⁸ Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *Op.Cit.*, hlm. 81.

⁹⁹ Severino, *Op.Cit.*, hlm. 368-369.

¹⁰⁰ Awaliyah Anwari, *Op.Cit.*, hlm. 263-264.

mengembangkan integrasi ekonomi regional, meregulasi proses penyusunan kebijakan dengan berdasarkan aturan yang jelas, menguatkan institusi ASEAN, mengembangkan kapasitas finansial ASEAN, pengadopsian norma bersama, dan mengembangkan perasaan sebagai sebuah komunitas regional dalam tataran masyarakat di kawasan ASEAN.¹⁰¹

Proses penyusunan *draft* Piagam ASEAN pun dilakukan dengan berupaya mengajak keterlibatan masyarakat sipil. Proses penyusunannya diawali dengan pembentukan *Eminent Persons Group (EPG) on ASEAN Charter* yang beranggotakan para tokoh terkemuka dari seluruh negara anggota dan diketuai oleh Tun Musa Hitam (EPG-Malaysia). Kemudian, selama masa kerjanya EPG telah melakukan delapan (8) kali pertemuan yang antara lain juga melakukan dialog dengan Kepala Negara / Pemerintahan, sektor bisnis, parlemen, dan *Civil Society Organizations*.

Setelah melalui serangkaian dialog dan juga penyampaian *report* oleh EPG mengenai hasil dari perumusan Piagam ASEAN, akhirnya pada KTT ASEAN ke-14 di Singapura tahun 2007, Piagam ASEAN, yang terdiri dari Pembukaan, 13 bab, dan 55 pasal, dibentuk. Dengan hadirnya Piagam ini, ASEAN bukan saja telah berhasil menjadi sebuah *single legal entity*, namun telah menjadi sebuah organisasi yang memiliki dasar, visi, arah, tujuan, dan strategi pencapaian tujuan yang lebih jelas dan pasti menuju sebuah komunitas kawasan yang terintegrasi.¹⁰² Lebih lanjut, pokok-pokok penting dari Piagam ASEAN yang diharapkan akan membawa ASEAN menjadi entitas regional yang lebih erat antara lain adalah:¹⁰³

- ❖ Pembentukan *ASEAN Human Rights Body*;
- ❖ Dicantumkannya konsep *regional resilience, comprehensive security, good governance and rule of law* dan demokrasi;
- ❖ Mengatur apabila terjadi ketidakpatuhan (*non compliance*) dan pelanggaran terhadap isi dari Piagam ASEAN ;
- ❖ Menekankan pada kedaulatan dan integritas teritorial serta tidak menggunakan wilayah ASEAN untuk upaya yang mengancam kedaulatan dan integritas wilayah suatu negara;

¹⁰¹ Severino, hlm. 383.yg

¹⁰² Landry Haryo Subianto, "ASEAN di Tahun 2015: *Refleksi Sebuah Komunitas Kawasan*", dalam Sekdilu 32 Deplu RI, *Op.Cit.*, hlm. 237.

¹⁰³ Lihat *The ASEAN Charter*", (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), hlm. 3-37.

- ❖ Pembentukan *single market* dan *production base* serta upaya memfasilitasi arus perdagangan, investasi, modal, pergerakan pelaku usaha dan tenaga kerja;
- ❖ Mekanisme penyelesaian sengketa secara damai;
- ❖ Diperkuatnya peranan Sekretaris Jenderal (Sekjen) ASEAN;
- ❖ Memperkuat Sekretariat ASEAN di Jakarta dan menyepakati pembentukan *Committee of Permanent Representative* yang terdiri dari Wakil Tetap negara ASEAN pada tingkat Duta Besar yang berkedudukan di Jakarta.

Dari pokok-pokok diatas, diharapkan ASEAN akan berubah ke dalam suatu tahap yang membuatnya sebagai organisasi regional yang lebih baik, lebih adaptif, dinamis, dan langkahnya lebih cepat. ASEAN akan lebih mengakar, menjadi *people center organization*, bukan hanya antarpemerintah, tapi juga organisasi yang mengakar pada kepentingan dan interaksi rakyat.¹⁰⁴

Kesemua hal ini akan membuat ASEAN menjadi sebuah entitas regional yang kuat apabila negara-negara anggota ASEAN melihat Piagam ASEAN secara substansial, dan menganggap bahwa penguatan entitas regional merupakan kepentingan bersama yang harus dikejar. Mengenai hal ini, mantan Sekjen ASEAN, Rudolfo C. Severino memberikan catatan bahwa akan menjadi lebih buruk bagi kawasan apabila kemudian negara-negara anggota mengadopsi Piagam ASEAN hanya untuk menguatkan regionalisme Asia Tenggara dalam *paper* dan dokumen semata, tanpa mengimplentasikan secara praksis prinsip-prinsip yang ada di dalamnya.¹⁰⁵

Setelah memaparkan dinamika perkembangan ASEAN sebagai sebuah organisasi regional dari awal didirikannya tahun 1967 hingga tercetusnya visi ASEAN *Community* 2015, terlihat bahwa ASEAN berupaya mengembangkan idenya untuk membentuk sebuah entitas regional yang lebih menyatu di kawasan Asia Tenggara. ASEAN kini pun berupaya tanggap terhadap kritikan yang dominan diberikan kepadanya, yakni sebagai organisasi yang elitis. Melalui visi ASEAN *Community* 2015 dan serangkaian prinsip yang berupaya

¹⁰⁴“Berharap pada Piagam ASEAN”, diakses dari <http://www.koranindonesia.com/2007/12/26/berharap-pada-piagam-asean/>, pada tanggal 22 April 2009, pukul 19.00 WIB.

¹⁰⁵ Severino, *Op. Cit.*, hlm. 384.

dikembangkannya, ASEAN berusaha mengubah orientasinya dari sebuah *a state-oriented organization* menjadi *a people centered organization*.

Secara umum, ASEAN selama ini sebenarnya telah berhasil *men-served* negara anggotanya secara baik. ASEAN telah menunjukkan keberhasilannya untuk menjaga kawasan Asia Tenggara dari terjadinya konflik terbuka antarnegara di kawasan. ASEAN telah berhasil menciptakan lingkungan strategis yang aman dan stabil untuk kepentingan bersama.¹⁰⁶ Akan tetapi, ASEAN pun masih memiliki banyak kekurangan. Masyarakat masih menilai bahwa ASEAN adalah institusi kawasan yang tidak efektif dan masih berperan sebagai *manager of events* ketimbang sebagai *regional driving force*.¹⁰⁷ Ditambah lagi, prinsip-prinsip ASEAN *Way* masih memiliki karakter *state-oriented* yang kuat dan dominan. Sebagai contoh adalah prinsip *non-interference* yang notabene masih menjadi hal yang amat terpatrit dalam ASEAN masih belum bisa menjadi sebuah *peaceful dispute settlement mechanism* yang efektif dalam kerangka ASEAN.

Sudah saatnya ASEAN mempertimbangkan perubahan paradigma mekanisme pengambilan keputusan dan paradigma *state leading the society*, di mana negara mengarahkan masyarakat untuk menyesuaikan diri terhadap sikap dan perilaku politik luar negerinya, menjadi paradigma *society leading the state*, di mana masyarakat dapat berperan lebih besar untuk memberi arah bagi pembuatan dan pelaksanaan politik luar negeri sehingga peran dan tingkat keterlibatan masyarakat akan lebih besar dan signifikan. Oleh sebab itu, pendekatan *people-oriented* yang berupaya dituju ASEAN harus menjadi bagian dari usaha bersama antara pemerintah, kelompok bisnis, NGOs (*Non-Government Organizations*) serta masyarakat umum. Dalam hal ini, yang harus menjadi perhatian kemudian adalah bahwa pemerintah negara-negara anggota ASEAN harus menjadi fasilitator utama guna menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam membangun komunitas ASEAN.

Terlepas dari itu semua, konsepsi ASEAN *Community* dengan tiga pilarnya, yaitu ASEAN *Security Community*, ASEAN *Economic Community*, dan

¹⁰⁶ Seminar "Kaji ulang ASEAN sebagai sokoguru politik luar negeri Indonesia", diakses dari http://www.csis.or.id/events_past_view.asp?tab=0&id=227, pada tanggal 22 April 2009, pukul 19.10 WIB.

¹⁰⁷ Landry Haryo Subianto, *Op.Cit.*, hlm. 239.

ASEAN *Socio-Cultural Community* telah menampakkan visi dari ASEAN untuk membentuk sebuah entitas regional yang lebih erat di kawasan. Lebih lanjut, konsepsi ASEAN *Community* dengan keinginannya untuk menjadi entitas regional yang berorientasi pada masyarakat pun sebenarnya telah menampakkan sebuah upaya ASEAN untuk mencapai *New Regionalism* yang multidimensi. Akan tetapi, konsep tersebut harus dapat diinternalisasi ke dalam masyarakat negara-negara di ASEAN untuk dapat menciptakan entitas regional yang kuat. Di sinilah kemudian terletak pentingnya sebuah peran kepemimpinan dari negara anggota ASEAN untuk menjadi *driver* dari proses regionalisasi yang tengah terbentuk dan juga menjadi fasilitator dalam menumbuhkan identitas ASEAN di level masyarakatnya. Oleh sebab itulah pada Bab selanjutnya akan berupaya dilakukan *assessment* terhadap peran yang dijalankan Indonesia dalam mengarahkan ASEAN sebagai entitas regional yang lebih menyatu.

