1-31-2009

Piagam ASEAN, Legalitas Tonggak Baru, Menuju Integrasi Regional

Zainuddin Djafar

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Djafar, Zainuddin (2009) "Piagam ASEAN, Legalitas Tonggak Baru, Menuju Integrasi Regional," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 6 : No. 2 , Article 3.

DOI: 10.17304/ijil.vol6.2.197

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss2/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Piagam ASEAN, Legalitas Tonggak Baru Menuju Integrasi Regional?

Zainuddin Djafar¹

The ASEAN Charter which was ratified on December 15, 2008 has drawn various reactions from The regional community. This writing seeks to evaluate upon what are the Charter's strength and weakness. The Charter is indeed not a tool which can directly solve the regional problems, yet at least now Southeast Asia owns its set of mechanism which shall bind its members legally and can be used to create regionally formal rules. The issues and challenges which the Charter seeks to solve includes: democratization, human rights and the ASEAN single market of 2015. The diversifying socio cultural aspects as well as other issues remain as challenges in creating a common perception and recommendation for the three issues. Therefore, despite of its ratification, the ASEAN Charter must undertake a difficult test.

Keywords: ASEAN Charter, integrasi kawasan

Latar Belakang

Ratifikasi Piagam ASEAN akhirnya dilakukan pada 15 Desember 2008 oleh seluruh anggotanya di Sekretariat ASEAN, Jakarta. Pengumuman ratifikasi itu terpaksa dilakukan di Jakarta karena KTT 14 di Chiang Mai (Thailand) ditangguhkan, akibat terjadinya pergolakan politik di negara tersebut. Ratifikasi piagam tentunya dapat dilihat sebagai 'tonggak baru' maupun langkah bersejarah, untuk mempercepat terbentuknya komunitas ASEAN tujuh tahun kedepan (2015).

Ada beberapa implikasi langsung dari pemberlakuan piagam ASEAN tersebut. (1). Ikatan hubungan antar negara-negara ASEAN secara menyeluruh

¹ Penulis adalah staf pengajar tetap pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI yang menyelesaikan Ph.D-nya di GIPIS, Department of Politics, University of Reading, UK (Oktober 2004). Kini mengajar baik di Program S1, maupun S2 HI FISIP UI. Banyak hasil-hasil penelitian yang melibatkannya antara lain dengan the Daiwa Bank Foundation For Asia and Oceania — Japan, PPW LIPI, P3 DPR RI, DEPLU, LAPAN, dan staf ahli pada Badan Pengkajian dan Penelitian Departemen Perdagangan RI. Di samping beberapa hasil karyanya dalam bentuk buku yang sudah diterbitkan yaitu; *Rethinking of The Indonesian Crisis* (Pustaka Jaya, 2006), dan *Indonesia, ASEAN, dan Dinamika Asia Timur*, (Pustaka Jaya, 2008).

diperkuat secara hukum. (2). Dengan ikatan hukum tersebut, ASEAN menunjukkan pada dunia, kekompakan ASEAN selama 41 tahun dengan nilai tambah stabilitas keamanannya yang dapat dikatakan paling aman di dunia, hal tersebut ditopang pula oleh dapat dikatakan kawasan paling aman di dunia, hal tersebut ditopang pula oleh kekompakan untuk memberlakukan piagam ASEAN yang akan berimplikasi pula secara global. Ini menunjukkan bahwa kekuatan ASEAN yang selama ini dikenal dengan istilah '*open regionalism*', kini terbukti bahwa perihal keterbukaan ASEAN khususnya merupakan 'modal dasar' dalam hubungannya dengan berbagai negara dari luar ASEAN.² Hanya mengandalkan modal tersebut jelas tidak cukup, maka ASEAN pun harus mulai berbenah diri. Dari mana ASEAN harus memulainya, sehingga diperoleh suatu fondasi yang kuat? Jawabannya jelas, bahwa pemberlakuan Piagam ASEAN adalah hal yang perlu dan tidak bisa ditunda lagi. (3). Piagam ASEAN pada prinsipnya diharapkan dapat mendorong integrasi ekonomi, memperkuat prinsip demokrasi, perlindungan hak asasi, dan pelestarian alam lingkungan hidup.

Dari poin-poin tersebut sebenarnya Piagam ASEAN nantinya juga diharapkan; (1) Menjadi format pijakan hukum 'solidaritas kekompakan' yang sudah berusia 41 tahun, dan terwujudnya stabilitas keamanan yang bebas dari tekanan pengaruh negara-negara besar. (2) Piagam ini juga diarahkan sebagai fondasi pembentukan komunitas ASEAN 2015.³ Proses tersebut tampaknya masih dipertanyakan akan kemampuan ASEAN, dan tentunya dengan keberhasilan yang sudah dicapai Uni Eropa (UE) melalui suatu proses ratifikasi yang cukup panjang dari satu perjanjian ke perjanjian lainnya.⁴ (3) Di samping itu, realisasi Piagam ASEAN juga masih perlu ditunjang dengan tindakan konkrit menghadapi masalah yang cukup pelik, yaitu kesenjangan kemajuan ekonomi

² Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of An ASEAN Community*, ISEAS, Singapore, 2006, hal. 244-245.

³ www.asean.org. (diakses 5 Januari 2009). Lebih jauh, ada intinya arti penting ASEAN Charter, (1) merupakan '*Crowning Achievement*', dalam memperingati 40 tahun berdirinya ASEAN yang memperkuat semangat kemitraan, solidaritas, dan kesatuan negara anggotanya dalam mewujudkan komunitas ASEAN. (2) ASEAN charter menjadi landasan konstitusional pencapaian tujuan dan pelaksanaan prinsip-prinsip yang dianut bersama untuk pencapaian pembangunan komunitas ASEAN di tahun 2015. (3) ASEAN Charter menjadikan ASEAN sebagai subyek hukum (memiliki legal personality). (4) ASEAN Charter membuat kerjasama antar negara Anggota ASEAN akan berlangsung lebih erat dan diatur dalam kerangka hukum dan kelembagaan yang lebih meningkat. Hal-hal tersebut masih diikuti oleh beberapa arti penting lainnya.

⁴ Uni Eropa lahir dan berkembang atas dasar berbagai perjanjian dengan kekuatan legal, mulai dari traktat pembentukan European Coal and Steel Community (ECSC) 1951, Treaty of Rome 1957, Merger Treaty 1965, Single European Act 1987, Maastricht Treaty 1992, Treaty of Amsterdam 1997, Treaty of Nice 2001, dan Treaty of Lisbon 2007 yang masih dalam proses ratifikasi. Sumber diolah dari <http://www.delidn.cc.europa.eu> (diakses 22 Januari 2009)

di kalangan anggota ASEAN termasuk di bidang politik (terutama kasus rezim Junta Militer di Myanmar). Apalagi dengan terjadinya krisis global akhir-akhir ini (*the US financial fallout*, akhir 2008), hal tersebut menjadi ujian serius bagi realisasi Piagam ASEAN khususnya di bidang ekonomi, dan termasuk isu integrasinya.

Piagam ASEAN dan Isinya

Apa sebenarnya garis besar dari isi Piagam ASEAN tersebut? Piagam ASEAN memuat antara lain; tujuan dan prinsip ASEAN, Hak dan kewajiban negara anggota ASEAN, struktur dan fungsi kelembagaan ASEAN, mekanisme dan proses pengambilan keputusan ASEAN, penyelesaian sengketa antara negara anggota ASEAN, dan hubungan eksternal ASEAN dengan pihak luar. Garis-garis besar tersebut diikuti dengan 8 pokok-pokok penting antara lain; (A) Pembentukan ASEAN *Human Rights Body*, (B) Pencantuman konsep *regional resilience, comprehensive security, good governance and rule of law* dan demokrasi. (C). Mengatur tindakan/respon yang merupakan tanggapan apabila terjadi ketidakpatuhan (*non-compliance*) dan pelanggaran terhadap isi dan ASEAN Charter. (D) Menekankan pada kedaulatan dan integritas teritorial serta tidak menggunakan wilayah ASEAN untuk upaya yang mengancam kedaulatan dan integritas wilayah suatu negara. (E) Pembentukan *single market* dan *production base* serta upaya memfasilitasi arus perdagangan, investasi, modal, pergerakan pelaku usaha dan tenaga kerja. (F) Menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa secara damai. (G) Diperkuatnya peranan Sekretaris Jenderal (Sekjen) ASEAN, dan (H) 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. Lebih jauh struktur Piagam ASEAN terdiri dari *Preamble*,⁵ 13 Bab dan 55 pasal.⁵

⁵ Asean.org. Loc. Cit. Preamble, mewujudkan komunitas ASEAN yang damai, aman, stabil, dan sejahtera baik kini maupun di masa mendatang. Chapter I, Purpose and Principles, mendorong *peace oriented attitudes*, dan kawasan Asteng yang bebas senjata nuklir, membentuk pasar tunggal dengan basis produksi yang kompetitif dan terintegrasi, memfasilitasi arus perdagangan, investasi, arus modal, pergerakan pelaku usaha dan tenaga kerja yang lebih bebas, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan pembangunan, dan memperkuat demokrasi, *good governance*, dan perlindungan HAM. Chapter II, Legal Personality, Menegaskan bahwa ASEAN menjadi suatu organisasi antar pemerintah dengan legal personality. Chapter III, Membership, Penerimaan anggota baru diputuskan secara consensus oleh KTT ASEAN. Chapter IV, Organs, Summit (KTT), ASEAN Coordinating Councils terdiri dari para Menlu, ASEAN Community Councils terdiri dari ketiga pilar Komunitas

Namun selama kurang lebih satu dan dua tahun terakhir, permasalahan Piagam ASEAN telah menjadi topik hangat di tanah air. Berbagai perdebatan serta pro dan kontra mengenai perlu-tidaknya Indonesia meratifikasi Piagam ASEAN serta manfaat dan implikasinya terus bergulir. Pada kenyataannya, Indonesia tidak dapat menarik diri dari proses tersebut. Di satu sisi, masih bisa diperdebatkan, apakah isi atau substansi dari Piagam tersebut sudah sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia, sementara di sisi lain, Indonesia perlu memantapkan kembali eksistensinya sebagai *leader* di ASEAN.⁶

Tulisan ini berupaya untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai kritik yang bersifat pro dan kontra terhadap lahirnya Piagam ASEAN tersebut. Berbagai solusi dan rekomendasi juga diajukan dalam kesempatan ini, terutama hal-hal apa saja yang menjadi tantangan riil bagi pelaksanaan piagam tersebut.

ASEAN (ASEAN Political-security Community Council, ASEAN Economic community council, dan ASEAN Socio-Cultural Community Council), ASEAN Sectoral Ministerial Bodies, Committee of Permanent Representatives, Sekretariat Jenderal ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, ASEAN Human Rights Body, and ASEAN Foundation. Chapter V, Entities Associated with ASEAN, Hubungan ASEAN dengan badan-badan yang berasosiasi dengan ASEAN, termasuk kriteria interaksinya. Chapter VI, Immunities and Privilege, Mengatur kekebalan para pejabat ASEAN yang bertugas dalam kerangka ASEAN di negara-negara anggota. Chapter VII, Decision Making, Prinsipnya pada konsultasi dan consensus. Seandainya konsensus tidak tercapai, maka KTT ASEAN akan memutuskan keputusan spesifik yang diambil. Chapter VIII, Settlement of Dispute, Prinsip umum penyelesaian sengketa dilakukan secara damai, dengan dialog, konsultasi dan negosiasi. Chapter IX, Budget and Finance, Anggaran operasional Sekretariat ASEAN akan dibebankan kepada negara anggota ASEAN melalui iuran tahunan. Chapter X, Administration and Procedure, Kepemimpinan ASEAN akan dipegang secara berotasi berdasarkan abjad dan dipegang selama satu tahun. Ketua ASEAN akan mengetuai pertemuan KTT ASEAN dan KTT terkait lainnya, ASEAN Coordinating Council, ASEAN community Council, Pertemuan tingkat Menteri Sektor yang relevan, dan Committee of Permanent Representatives. Chapter XI, Identity and Symbols, Mengatur motto, bendera, lambang, hari ASEAN dan lagu ASEAN. Chapter XII, External Relations, Menegaskan bahwa ASEAN akan menjadi primary driving force dalam tatanan kerjasama regional yang dilakukannya. Chapter XIII, General and Final Provisions, Mengatur tentang ketentuan-ketentuan umum yang menjelaskan semua negara anggota wajib menandatangani dan meratifikasi ASEAN Charter yang dilakukan sesuai dengan mekanisme internal masing-masing.

⁶ Edy Prasetyono, 'Perlu Segera Ratifikasi Piagam ASEAN', *Harian Kompas*, Jakarta, 9 September 2008. 'Kredibilitas Indonesia cukup menentukan dan diperhitungkan sebagai negara terbesar di ASEAN, terutama karena bobot geopolitik dan geostrategisnya. Komitmen Indonesia terhadap ASEAN adalah barometer komitmen negara-negara anggota lainnya terhadap ASEAN. Jika Indonesia tidak meratifikasi Piagam ASEAN, hal tersebut akan menciptakan ketidakpercayaan negara-negara ASEAN terhadap masa depan ASEAN. Di samping itu jika Indonesia tidak meratifikasi Piagam ASEAN, tujuan ASEAN Community sulit tercapai karena ASEAN akan terpecah secara internal dan tidak dapat menghadapi tekanan dari kekuatan eksternal. Dalam scenario terburuk, situasi ini akan membuka ruang bagi negara-negara di luar kawasan untuk melakukan maneuver politik dan keamanan di Asia Tenggara'.

Di samping hal-hal apa yang perlu segera menjadi catatan penting bagi realisasi dan pelaksanaan piagam tersebut. Selanjutnya, berbagai masalah konkrit yang dihadapi ASEAN selama ini (diversifikasi sistem politik, dan sosial budaya, serta ketimpangan kondisi ekonomi antar anggotanya), bukanlah hal yang mudah untuk menyatukan persepsi yang sama. Kerjasama kini menjadi kata kunci penting, namun hal tersebut tidak cukup diwadahi oleh piagam saja, tapi diperlukan persepsi yang sama. Apabila semua potensi tersebut dapat menjadi satu kesatuan, maka piagam sebagai 'motor' ASEAN menuju integrasi regional di semua bidang akan menjadi mudah.

Plus Minus Ratifikasi Piagam ASEAN

DPR-RI akhirnya menyetujui RUU (Rancangan Undang-Undang) tentang pengesahan Piagam ASEAN pada 21 Oktober 2008. Indonesia adalah negara terakhir yang meratifikasi piagam tersebut. Sebelumnya, anggota Komisi I DPR-RI, Yusron Ihza Mahendra, mengakui bahwa isi dari Piagam ASEAN belum dapat dikatakan ideal dan memuaskan.⁷ Di samping sasaran maupun target utama piagam (mengikat kerjasama antar anggota ASEAN yang lebih kokoh melalui mekanisme hukum - dengan prinsip *legal personality*) tersebut dikhawatirkan akan 'buyar' dan dapat mementahkan kembali cita-cita masyarakat ASEAN, apabila Indonesia sebagai salah satu pendiri ASEAN – ternyata menolak untuk meratifikasinya. Alasan lainnya adalah untuk mengantisipasi dampak krisis keuangan Amerika Serikat (AS) yang mempengaruhi sistem perekonomian global, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu, maka Piagam ASEAN harus dipertimbangkan realisasinya oleh pihak manapun di Asia Tenggara ini.⁸

Baik hal-hal apa yang dikeluhkan Yusron maupun Menteri Mari, masing-masing mempunyai dasar pertimbangan yang kuat. Sesungguhnya harus diakui bahwa setiap dokumen menyangkut kesepakatan regional ataupun internasional tidak pernah sempurna dan memuaskan bagi setiap negara yang menandatangani.⁹ Bahkan Keliat melihat berbagai tantangan dari isi piagam tersebut, tidak hanya menyangkut adanya *gap* (*ambiguity* dan *loopholes*),

⁷ ANTARA News. DPR Ingin Ratifikasi Piagam ASEAN Meski Isi Belum Ideal. 26 Maret 2008. <http://www.antara.co.id/arc/2008/3/26/dpr-ingin-ratifikasi-piagam-asean-meski-isi-belum-ideal/>. (di akses tanggal 15 Desember 2008).

⁸ *Piagam ASEAN Segera Diratifikasi*. 8 Oktober 2008. http://www.inaplas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=628:piagam-asean-segera-diratifikasi&catid=25:perdagangan&Itemid=26 (di akses tanggal 15 Desember 2008).

⁹ Makmur Keliat, 'Catatan Piagam ASEAN', *Harian Kompas*, 29 Februari 2008.

tetapi sejauh mana *perceptual gap* antara para negosiator dan pembuat kebijakan di parlemen juga dengan para analis kebijakan tentang manfaat piagam ini bagi Indonesia dapat diatasi (termasuk kapan badan HAM ASEAN harus dibentuk, dan apa yang dimaksud dengan pelanggaran serius sehingga KTT ASEAN punya otoritas membahas soal pelanggaran tersebut).¹⁰ Namun kekhawatiran Yusron maupun Keliat tampaknya tidak perlu terus diperdebatkan, karena soal puas maupun tidak puas atau plus-minusnya Piagam ASEAN tidak akan pernah ada habisnya, sehingga Menteri Mari lebih melihat bahwa sebenarnya bagaimana Indonesia dapat menggunakan Piagam ASEAN semaksimal mungkin sebagai 'jalan' atau 'jembatan' untuk minimal dapat melahirkan satu kesepakatan bersama dan formal di tingkat regional ASEAN, agar '*a striking gap in the global trading system is the absence of any formal rules*' di antara negara anggota ASEAN dapat diatasi, sehingga '*the regional process that governs trade could be existed soon*'.¹¹

Dengan demikian kebutuhan praktis dan pragmatis tampaknya harus 'lebih dipertimbangkan' dalam suasana dunia yang sedang dilanda krisis ini.

Setelah berkiprah selama lebih dari 40 tahun tanpa landasan hukum dan kerangka kerjasama yang jelas, kini ASEAN tampil sebagai organisasi regional yang lebih 'lengkap' dengan diberlakukannya Piagam ASEAN. Walaupun dapat dikatakan amat terlambat apabila dibandingkan dengan upaya integrasi yang dilakukan UE yang demikian ketat dan konsisten dengan agenda-agendanya dari era 50-an sampai akhir-akhir ini, namun ASEAN dengan pencapaian ratifikasi piagamnya itu kini tidak segan-segan memosisikan diri sebagai 'pemain' baru yang patut diperhitungkan dalam arena internasional.

Ada tiga hal pokok yang tercantum dalam Piagam ASEAN yang langsung menyentuh soal-soal mutakhir dan nyata, yaitu mengenai demokrasi di kawasan, hak asasi manusia, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015. Piagam tersebut dimaksudkan untuk mendorong transformasi ASEAN dari suatu organisasi yang bersifat longgar, menjadi suatu komunitas yang terintegrasi dan memiliki landasan yang kuat. Dengan diratifikasinya piagam ASEAN, negara-negara di kawasan memiliki 'kewajiban' politik untuk turut mendukung tercapainya cita-cita ASEAN tersebut. Setiap anggota dituntut untuk menyesuaikan tata aturan di negaranya masing-masing agar sesuai dengan substansi atau isi dari Piagam ASEAN, terutama yang berkaitan dengan rencana pembentukan Pasar Tunggal ASEAN

¹⁰ Ibid.

¹¹ Roger C. Altman, 'The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West, Foreign Affairs, USA, January/February 2009, hal. 19.

2015. Sebagaimana dalam *footnotes* di beberapa halaman sebelumnya seluruh isi Piagam ASEAN masih merupakan gambaran dan penjelasan yang bersifat umum, dengan berbagai kata kunci yang komprehensif sifatnya.

Rakaryan S. dan Simon Saragih juga menekankan bahwa Piagam ASEAN memang tidak otomatis akan mengubah banyak hal di ASEAN.¹² Justru piagam itu sesungguhnya makin mengekalkan banyak kebiasaan lama, misalnya pengambilan keputusan di ASEAN tetap dengan cara konsensus dan KTT ASEAN menjadi tempat tertinggi untuk pengambilan keputusan jika konsensus tidak tercapai atau jika sengketa di antara negara anggotanya terjadi.¹³ Oleh sebab itu dapat dikatakan soal-soal yang bersifat detail masih memerlukan penjelasan selanjutnya, dan realisasinya tentunya diatur melalui bab IV dan X. Dalam hal ini berarti Piagam ASEAN tidak otomatis dapat memecahkan berbagai hal (misalnya soal kehidupan demokratisasi di negara-negara anggotanya, HAM, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015) secara langsung, dan keluar dengan kebijakan-kebijakan rekomendasi khusus dan konkrit. Ini berarti, Piagam ASEAN adalah aturan yang mengikat anggota ASEAN yang masih bersifat umum dengan perspektif yang bersifat terbatas yang terurai dalam 13 bab tersebut, serta implementasi konkritnya terutama menyangkut berbagai pemecahan/solusi masih harus dibicarakan dan diperjuangkan hasil akhirnya dengan seluruh anggota ASEAN. Intinya, aturan umumnya sudah ada dan menjadi 'perhatian' semua anggotanya, tapi konkritisasi dari spesifikasi dan detail dari aturan-aturan tersebut masih membutuhkan kesepakatan interpretasi dari seluruh anggotanya. Intinya, Piagam ASEAN kalau dihadapkan pada soal-soal pembahasan isu demokratisasi, HAM, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015 masih benar-benar longgar, dan sekaligus masih memerlukan waktu untuk terwujudnya suatu proses pengambilan keputusan yang konkrit dan langsung pada poin-poin yang bersifat detail dalam penanganannya.

'Longgarnya' atau juga dapat disebut sebagai 'kurang tegasnya' prinsip aturan-aturan dalam Piagam ASEAN tersebut, terutama untuk menghindari ketidanyamanan sebagian anggotanya yang sebenarnya keberatan atas setiap keputusan bersama (maksudnya jangan terlalu mudah bagi siapapun untuk mengeneralisir perspektif yang bersifat individual – terutama jika hal itu hanya memperhatikan keinginan negara anggota tertentu – lalu hal itu dirumuskan menjadi hal yang bersifat regionalis ASEAN), sehingga Piagam ASEAN memang

¹² Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, 'Setidaknya ASEAN Tambah Lagi', *Harian Kompas*, 14 Desember 2007, Jakarta.

¹³ Ibid.

telah didesain sedemikian rupa agar tidak terlalu keras terhadap para anggotanya yang belum dapat mentaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuatnya.¹⁴

Beberapa argumentasi sahih lainnya juga perlu melihat kasus Piagam ASEAN ini secara lebih transparan yaitu; bukan berarti ASEAN kini sudah makin solid, kasus-kasus isu perbatasan antar anggotanya (Thailand, Malaysia, Singapura, Indonesia, dan Philipina misalnya) masih cukup rawan akan 'berbagai perbedaan' yang cukup serius yang setiap saat dapat menjadi ancaman langsung dan terbuka. Publik di Indonesia (survey 839 responden oleh Litbang Kompas, 21-22/11/07), masih meragukan peran ASEAN, dan mereka melihat tidak adanya tindakan-tindakan riil dari ASEAN dalam menengahi konflik antara Indonesia-Malaysia terkait kasus Sipadan-Ligitan dan Ambalat, serta konflik Malaysia dan Singapura menyangkut soal kepemilikan Pulau Batu Putih.¹⁵

Dalam konteks tersebut, Prasetyono menilai Piagam ASEAN adalah hasil maksimal suatu proses negosiasi politik yang alot karena sensitivitas negara-negara anggotanya, dan perkembangan tersebut menutup ruang bagi terbentuknya bagi suatu piagam yang memuaskan semua pihak.¹⁶ Selanjutnya, tantangan terbesar bagi ASEAN justru berada di lingkungan internal ASEAN sendiri, khususnya bagaimana agar benar-benar dapat mengimplementasikan piagam itu sehingga ASEAN menjadi kekuatan yang menyatu dan tidak terpecah belah.¹⁷

Namun bagaimanapun juga apa yang telah dilakukan Indonesia, dan sesuai dengan pandangan Menteri Mari, maka ratifikasi Indonesia tersebut tetap harus dilihat sebagai suatu keputusan yang tepat dan tidak perlu diragukan lagi.¹⁸ Piagam hadir di tengah suasana yang tepat, seperti yang menjadi salah satu *Headline* dari judul artikel dalam *the Economist* (20 Desember 2008) yaitu; '*Fare well, free trade*', lebih jauh intinya artikel tersebut menegaskan bahwa, '*with the global economy, facing its worst recession in decades, protectionism is a growing risk*'.¹⁹ Di samping itu negara-negara yang masuk dalam kriteria *emerging market* (termasuk sebagian negara anggota ASEAN) menghadapi 2 kondisi sekaligus; (A) *conditions are deteriorating fast too in emerging economies, which have been whacked by tumbling exports and*

¹⁴ Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, Loc., Cit.

¹⁵ Yohan Wahyu dan Suwardiman, 'Publik Ragukan Peran ASEAN', *Harian Kompas*, 26 November 2007, Jakarta.

¹⁶ Edy Prasetyono, Loc., Cit.

¹⁷ Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, Loc., Cit.

¹⁸ Edy Prasetyono, Loc. Cit.

¹⁹ 'Fare well, free trade', *Kolom Leaders-The Economist*, December 20th, 2008, hal. 15.

*the drying-up of foreign finance, (B) the engines of global integration-trade and capital flows-are simultaneously shifting into reverse.*²⁰ Semua isu tersebut menjadi tantangan riil bagi Piagam ASEAN, dan tentunya perlu dipertimbangkan implementasi berikutnya, sehingga piagam tidak hanya sekedar lambang/symbol saja tapi sekaligus dapat menjadi motor inspirasi untuk melahirkan berbagai rekomendasi konkrit.

Karena bagaimanapun Piagam ASEAN mempunyai status legal sebagai organisasi regional yang bersifat *intergovernmental*. Dengan status legal tersebut, ASEAN dapat menyuarakan posisinya sebagai kekuatan entitas bersama. Hal ini menurut Prasetyono merupakan pencapaian besar ASEAN, yang selama ini lebih bersifat asosiasi tanpa ikatan formal legal kuat sebagai suatu organisasi regional.²¹ Bahkan sejak akhir 2007, Rakaryan dan Saragih sudah menyimpulkan bahwa piagam hadir di saat yang pas, yaitu ketika kawasan Asia Tenggara ini terus berubah dan negara-negara ASEAN semakin memperluas cakupan kerjasama yang lebih kukuh ke Asia Timur (Jepang, Korea Selatan, dan China), Asia Tengah (India), serta ke selatan (Australia dan Selandia Baru).²²

Beberapa prinsip kekuatan lainnya yaitu dengan hadirnya Piagam ASEAN di tengah-tengah kita; 1). Semakin mempermudah kerjasama yang dibuat ASEAN dengan mitra-mitra dialognya. Intinya kesepakatan yang telah dibuat dengan beberapa anggota ASEAN tentunya akan mengikat seluruh anggotanya. 2). Sebaliknya dari hal itu, tentunya mitra-mitra ASEAN juga akan semakin mudah merealisasikan hubungannya. 3). Yang lebih penting lagi secara politis, ASEAN kini menegaskan dirinya sebagai organisasi yang menghormati serta bertekad untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) dan nilai-nilai demokrasi.²³ Dengan demikian hambatan psikologis untuk bekerjasama dengan ASEAN oleh beberapa negara maju setidaknya dapat dikurangi (meski kasus Myanmar masih merupakan tantangan).

Persoalan Demokrasi dan HAM di ASEAN

Dalam penegakan demokrasi, ASEAN seringkali tersandung oleh kasus Myanmar. Di satu sisi, negara-negara ASEAN mempromosikan pentingnya demokratisasi di kawasan, namun pada saat yang sama, anggota ASEAN juga harus saling menghormati *territorial integrity* dan kedaulatan masing-masing

²⁰ Kolom Leaders-The Economist, December 20th, 2008, Loc. Cit.

²¹ Edy Prasetyono, Loc. Cit.

²² Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, Loc. Cit.

²³ Ibid.

negara. Dalam era globalisasi yang diklaim telah menyebabkan batas-batas antar negara menjadi semakin hilang (*borderless*), ada garis tegas yang tak terlihat, yaitu komitmen untuk saling menghormati dan tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing negara anggota (*non-intervention principle*).

Pada kenyataannya, demokratisasi di kawasan berjalan 'timpang'. Ada negara-negara anggota ASEAN yang tergolong ke dalam negara demokrasi, demokrasi semu, *soft-authoritarian*, dan *authoritarian state*.²⁴ Intinya, terdapat ketidakseragaman pelaksanaan kehidupan politik di seluruh negara anggota ASEAN, kendatipun istilah demokrasi politik dipakai di sebagian negara anggota ASEAN.

Khusus untuk negara-negara CLMV (Cambodia – *parliamentary democracy with constitutional monarchy*, Laos — *Socialist republic*, Myanmar — *Military*, dan Vietnam – *Socialist republic*), gaung kehidupan politik demokrasi liberal dapat dikatakan 'amat minim' di negara-negara CLMV tersebut, kekuatan politik lama masih tetap dominan pengaruhnya.²⁵ Situasi ini berbeda dengan apa yang terjadi dengan negara-negara seperti Singapura (*parliamentary democracy*), Thailand (*parliamentary democracy with constitutional monarchy*), Malaysia (*federated parliamentary democracy with constitutional monarchy*), Indonesia (*presidential democracy*), Philipina (*presidential democracy*), dan Brunei Darussalam (*monarchy*).²⁶ Kelima negara terakhir tersebut (tidak termasuk Brunei), telah biasa menggunakan jargon demokrasi politik, kendatipun interpretasi dan warna demokrasinya pun antar satu negara dengan yang lainnya tidak sama. Dalam konteks ambisi piagam yang ingin menjunjung prinsip dan nilai-nilai kehidupan yang bersifat demokratis di tingkat ASEAN, ternyata tidaklah mudah seperti membalikkan telapak tangan. Dalam prakteknya, para negara anggota ASEAN tersebut telah menghadapi dua sub-divisi sistem politik (sosialis-rejim militer di satu pihak, dan demokrasi-monarkhi dilain pihak), dan sosial budaya yang cukup berbeda. Ha' tersebut menunjukkan esensi solidaritas dan toleransi sudah cukup besar antar sesama negara anggota ASEAN, sehingga piagam tampaknya tidak perlu terlalu memaksa bahwa hanya akan ada satu bentuk orientasi politik (demokrasi) dalam waktu singkat.²⁷ Piagam jelas tidak hanya akan menghadapi perbedaan

²⁴ Simon Tay. *The Future of ASEAN : An Assessment of Democracy, Economics, and Institutions in Southeast Asia*. Singapore, 2001, hal. 10-25.

²⁵ ISEAS, *Regional Outlook, Southeast Asia 2007-2008*, ISEAS, Singapore, 2007, hal. 17-55.

²⁶ Ibid.

²⁷ Linda Low, 'ASEAN in Introspect and Retrospect', dalam Saw Swee-Hock (Ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, ISEAS, Singapore, 2007, hal. 32-49.

interpretasi, tapi proses eksistensi nilai-nilai yang demokratis tampaknya juga masih baru berproses (terutama dukungan kebebasan individu dan media massa) di sebagian negara ASEAN.²⁸

Begitu pula perkembangan di Myanmar menambah peliknya isu demokratisasi dan HAM di ASEAN, sandiwara politik junta militer di Myanmar yang sudah bertahan cukup lama merupakan tantangan serius. Prinsip-prinsip kehidupan politik yang demokratis memang tidak dapat 'dipaksakan', sehingga dalam menghadapi kasus Myanmar, negara-negara ASEAN tidak dapat 'memaksakan' proses tersebut.²⁹ Namun langkah-langkah konkrit pasca ratifikasi piagam perlu diperhitungkan, karena; (1) terbentuknya solidaritas (*we feeling*) akan makin sulit jika perilaku rezim militer di Myanmar masih bercokol. (2) Myanmar memang dilema bagi ASEAN, karena di samping perlu melindungi negara itu dari campur tangan asing – namun ASEAN pun sementara ini dipakai sebagai tameng untuk menghadapi tekanan internasional. Anehnya menurut Prasetyono ASEAN selalu bersikap lunak, dan seolah-olah Myanmar dapat dihadapi dengan cara-cara ASEAN way.³⁰ (3) ASEAN pada akhirnya haruslah bersikap tegas dan kasus pelanggaran HAM dan penolakan pada kehidupan nilai-nilai yang demokratis di Myanmar tidak dapat dibiarkan terus. Prasetyono benar dalam hubungan ini,³¹ sudah waktunya ASEAN dalam memasuki tahun 2009 ini perlu mempertimbangkan pembekuan keanggotaan Myanmar dari ASEAN.³² ASEAN harus menunjukkan bahwa penegakan nilai-nilai HAM dan demokrasi tidak bisa tidak, harus didukung seoptimal mungkin oleh para anggotanya.

ASEAN melalui pertemuan ke 41 para Menlu ASEAN (AMM) di Singapura 21 Juli 2008, sudah untuk kesekian kalinya mendesak agar Junta Militer di Myanmar membebaskan tokoh gerakan demokrasi negeri itu Aung San Suu Kyi. Lagi-lagi tidak ada respon yang berarti dari Junta Militer tersebut, ASEAN way tampaknya memang tidak efektif.³³ Sebab para jenderal yang memerintah Myanmar begitu terisolasi sehingga tidak jelas apakah mereka mendengar suara dari lingkaran mereka.³⁴ Alhasil proses ke arah pengambilan

²⁸ ISEAS (2007), Loc. Cit. hal. 38-41.

²⁹ Ibid.

³⁰ Edy Prasetyono, 'Myanmar, Tantangan Bagi ASEAN', Harian Kompas, Awal September 2007, Jakarta.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Faustinus Andrea, 'Sandiwara Junta Myanmar dan ASEAN', Harian Kompas, 25 Juli 2008, Jakarta.

³⁴ Ibid.

keputusan untuk secara bertahap membekukan keanggotaan Myanmar di ASEAN perlu dipertimbangkan. Sikap ASEAN tersebut tentunya akan memantapkan citra piagamnya, sebagai legalitas tonggak baru yang benar-benar dapat diandalkan.

Dari kasus Myanmar tersebut, kembali bahwa Piagam ASEAN tidak saja menambah masalah yang baru dengan isu demokratisasi dan HAM-nya di ASEAN, tapi piagam di masa mendatang harus mampu menghimbau seluruh anggotanya yaitu mekanisme atau proseduril apakah yang sebaiknya ditempuh – agar *perceptual-gap* antar bab dan pasal-pasal nya dapat diikuti dengan rekomendasi kebijakan yang mengikat langsung di dalam prakteknya. Hal inilah yang menjadi salah satu keluhan Wanandi; ‘piagam yang disetujui sekarang ini sulit diterima, tanpa diikuti perubahan atau penjelasan resmi’.³⁵

Persoalan berikutnya, dalam hal demokrasi dan masalah hak asasi manusia, piagam ASEAN tidak dapat berfungsi sebagai payung hukum yang ‘sah’, karena poin-poin yang terdapat dalam piagam tersebut hanyalah standar-standar minimum yang tidak mengikat sifatnya. Intinya, para pemimpin ASEAN menyepakati perlunya pembentukan badan HAM, namun piagam tersebut tidak secara tegas memberikan batas waktu yang jelas untuk pembentukan badan tersebut.³⁶ Piagam ASEAN kenyatannya masih bersifat terbuka dan tidak menyediakan sanksi hukum bagi negara-negara anggota yang lalai memenuhi ‘kewajibannya’. Kendatipun hal itu dapat dilihat sebagai suatu kelemahan mendasar bagi ASEAN, namun konteks non-intervensi atas urusan dalam negeri masing-masing (apalagi menyangkut soal HAM), dan sekaligus mengakui kedaulatan masing-masing negara – merupakan ciri khas dan kekuatan atas tetap eksisnya ASEAN selama 40 tahun lebih.³⁷

Korelasi Antara Piagam ASEAN dan Integrasi Kawasan

Negara-negara anggota ASEAN (580 juta penduduk, dan 1,1 trilyun rupiah PDB-nya) terdiri dari beragam suku bangsa dengan ragam budaya dan aneka identitas kulturalnya. Keragaman tersebut seharusnya perlu dipertimbangkan sebagai isu penting yang ternyata luput dilihat urgensinya dalam piagam. Pengaruh keragaman tersebut bagi stabilitas keamanan ASEAN tidak boleh dipandang sebelah mata, karena pusat-pusat studi di ISEAS sendiri menilai; *‘The security of southeast Asia’s people is threatened by problems internal to their nations*

³⁵ Jusuf Wanandi, ‘ASEAN dan Kebijakan RI’, *Harian Kompas*, 25 Juli 2008, Jakarta.

³⁶ Jusuf Wanandi, *Loc.*, Cit.

³⁷ LUK, ‘ASEAN Jangan Terlalu Ambisius’, *Harian Kompas*, 15 Maret 2007, Jakarta.

*or transcending national boundaries on a regional scale. Foremost among these are the ethnic and/or social conflicts that sometimes lead the desperate or fanatical to resort to terrorism or rebellion.*³⁸

Jelas berbeda halnya dengan kawasan UE yang sudah memiliki identitas ‘European’ bahkan sebelum integrasi UE mulai dicanangkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat ‘friksi’ kultural antara beberapa negara ‘kuat’ di Eropa, namun mereka memiliki identitas yang sama, yaitu ‘sensitifitas Eropa’ dalam *feeling* dan *action*-nya.³⁹ Kekuatan dari identitas kultural itulah yang dapat membawa Eropa terintegrasi secara holistik dalam organisasi UE hingga sekarang ini. UE bahkan sudah dicap sebagai *role-model* dalam permasalahan integrasi regional. Namun perlu diketahui bahwa faktor sejarah dan faktor identitas kultural masyarakat Eropa merupakan proses yang berkembang selama ratusan tahun. Identitas ke-Eropa-an tersebut menjadi modal utama bagi kesuksesan integrasi Eropa di era modern ini.

Kasus UE seharusnya dapat menjadi semacam *lesson-learned* bagi ASEAN. Masyarakat ASEAN belum memiliki dan belum (atau tidak) mau mengakui identitas ke-ASEAN-an sebagai bagian dari *cultural-unity*. Dari aspek historis, perkembangan sejarah ASEAN bisa dikatakan masih sangat ‘muda’ apabila dibandingkan dengan sejarah perkembangan UE. Friksi politik dan budaya yang kerap terjadi di ASEAN juga meningkatkan ‘keengganan’ masyarakat ASEAN untuk terintegrasi secara menyeluruh.⁴⁰

Sebagian besar negara-negara di kawasan Asia Tenggara ‘lahir’ dari proses kolonialisme. Faktor sejarah menimbulkan kuatnya rasa nasionalisme masyarakat ASEAN terhadap negaranya masing-masing. Isu-isu kedaulatan negara, bukan hanya menjadi perhatian pemerintah semata, tetapi sudah menjadi perhatian, urusan, dan *concern* masyarakat. Faktor-faktor tersebut, secara tidak langsung, telah menyebabkan masyarakat ASEAN menciptakan *cultural-barrier* dengan negara-negara lainnya di kawasan.⁴¹ Kondisi tersebut semakin ‘diperparah’ dengan kurangnya perhatian masing-masing pemerintah terhadap upaya *cultural-binding*. Selama ini, belum ada upaya yang berarti dari ASEAN untuk menumbuhkan sensitivitas-ASEAN dalam benak dan pemikiran masyarakat di kawasan.

Menyangkut pengembangan citra sensitivitas-ASEAN, menurut Ali Alatas

³⁸ ISEAS (2007), Loc. Cit., hal. 5.

³⁹ <http://www.delidn.cc.europa.eu>, Loc., Cit. (diakses 22 Januari 2009)

⁴⁰ ISEAS (2007), Loc., Cit., hal. 5.

⁴¹ ISEAS (2007), Loc., Cit., hal. 5.

hal itu 'bukanlah hal yang mudah' untuk dimasyarakatkan.⁴² Proses integrasi ASEAN tidak semudah dengan apa yang terjadi di UE. Latar belakang sejarah UE dan ASEAN jauh berbeda. Sebagian besar negara anggota ASEAN pernah dijajah negara-negara yang berbeda sehingga sebelumnya tidak saling kenal, tambah Alatas.⁴³ Di lain pihak negara-negara Eropa sudah saling kenal dan berinteraksi sejak lama, dan hal itu jelas mempermudah proses integrasi UE.

Dalam hubungan itulah Piagam ASEAN perlu keluar dari 'rumitnya' peninggalan sejarah yang belum saling kenal tersebut, sehingga peningkatan interaksi antar masyarakat di kawasan ASEAN perlu ditinjau kembali.⁴⁴ Karena Piagam ASEAN yang belum secara tegas bersifat *people to people-oriented*, jelas tidak mudah diandalkan untuk menjadi pusat integrasi sosial-budaya, ekonomi, politik, dan keamanan. Piagam ASEAN jelas perlu menjadi jembatan yang penting bagi aspirasi rakyat ASEAN umumnya, dan hal tersebut sekaligus mematahkan citra keraguan atas peran ASEAN selama ini sebagai *regional problem solving*.

Tantangan Dalam Mekanisme Pasar Tunggal ASEAN

Salah satu poin terpenting yang diatur dalam Piagam ASEAN adalah rencana pembentukan Pasar Tunggal ASEAN. Integrasi ekonomi yang tergolong 'sukses' tentunya akan membawa dampak positif bagi para anggotanya. Rencana diwujudkannya Pasar Tunggal ASEAN 2015, diharapkan dapat meningkatkan *bargaining position* kawasan Asia Tenggara di kancah sistem perdagangan internasional. Kecenderungan globalisasi yang terjadi sekarang ini, bukanlah meningkatnya kuota perdagangan antar negara secara bilateral, namun meningkatnya arus lalu lintas perdagangan antar kawasan. *Common market* dapat mendorong terciptanya efisiensi produksi, peningkatan produktivitas dan daya saing produk ekspor, serta inovasi-inovasi baru yang kompetitif.

Namun demikian, kesuksesan wacana Pasar Tunggal ASEAN, membutuhkan kekompakan dan komitmen yang solid dari para anggotanya. Sebagaimana UE, ASEAN juga terdiri dari negara-negara yang kuat dan negara-

⁴² 'ASEAN Jangan Terlalu Ambisius', Loc. Cit.

⁴³ Ibid. 'Cetak biru ASCC (ASEAN Socio-Cultural Community) sudah selesai dirumuskan, dan diharapkan dapat segera disetujui pada KTT ASEAN mendatang. Cetak biru inilah yang sebetulnya dapat diharapkan menjadi 'jembatan' bagi tercapainya cultural unity di ASEAN, karena salah satu prioritas dalam cetak biru tersebut adalah 'building ASEAN identity'. Indonesia perlu menjamin bahwa isi dari cetak biru ASCC tidak bertentangan dengan kepentingan nasional RI dan sekaligus memastikan bahwa substansi dari cetak biru tersebut benar-benar dapat terealisasi'.

⁴⁴ Jusuf Wanandi, Loc., Cit.

negara yang lemah (dari sisi indikator ekonomi), tetapi berbeda halnya dengan kondisi UE dimana negara-negara yang kuat secara ekonomi sudah dapat 'membantu' negara-negara yang tergolong lemah, negara 'kuat' di ASEAN belum dapat menutupi kekurangan atau membantu perekonomian negara 'lemah' di kawasan. Bahkan yang terjadi sampai akhir 2007, negara anggota ASEAN yang kuat makin kuat, dan yang lemah pun seperti 'jalan di tempat'.⁴⁵ Masih lemahnya faktor integrasi ekonomi tidak semata-mata menyangkut soal ekonomi itu sendiri, tapi justru belum atau kurang adanya *political will* dari sebagian besar anggotanya.⁴⁶

Menyangkut soal integrasi ekonomi tersebut, mantan Wakil Sekretaris Jenderal Komisi Eropa Bernhard Zepter, menilai bahwa untuk mewujudkan integrasi yang ideal akan lebih baik jika ASEAN tidak terlalu ambisius menangani berbagai persoalan dalam waktu bersamaan.⁴⁷ Zepter lebih jauh menekankan bahwa lebih baik jika ASEAN mencari dan menyepakati lebih dahulu suatu isu inti yang menjadi persoalan bersama yang menjadi dasar integrasi, dan UE misalnya memilih sektor ekonomi sebagai penentu.⁴⁸ Setelah Eropa kuat secara ekonomi, barulah UE memperluas dasar integrasinya yaitu mengangkat persoalan politik, dan lain-lainnya.⁴⁹ Jelaslah kemauan politik adalah prasyarat mutlak agar adanya kesamaan pandangan untuk saling menghormati, saling belajar, dan menyelesaikan berbagai persoalan secara bersama-sama. Hal-hal tersebut itulah yang tampaknya masih kurang tampak pada ASEAN dibandingkan UE. Alhasil, kesungguhan ASEAN untuk membuka akses pasar hanya dapat berjalan baik jika disertai kemauan politik setiap anggotanya guna mengembangkan hubungan yang saling menguntungkan, dan diarahkan kepada kemitraan strategis, dengan terciptanya stabilitas jangka panjang di kawasan.⁵⁰

Dari sisi ekonomi, tampaknya memang harus diakui bahwa masih terjadi ketimpangan level industrialisasi dan pembangunan di antara sebagian negara anggota ASEAN, misalnya antara Malaysia-Singapura yang sudah tergolong

⁴⁵ Zainuddin Djafar, *Indonesia, ASEAN, & Dinamika Asia Timur*, Pustaka Jaya, 2008, Jakarta, hal. 37-63.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, Loc. Cit.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, Loc. Cit.

⁵⁰ Faustinus Andrea, 'Masyarakat Ekonomi ASEAN', *Harian Kompas*, 7 Agustus 2007, Jakarta. 'Dengan tercapainya integrasi ekonomi ASEAN, adalah tekad ASEAN memelihara stabilitas makro-ekonomi dan keuangan regional, implementasi AFTA 2002, percepatan liberalisasi perdagangan di sektor jasa, menciptakan ASEAN Investment Area (AIA) guna menarik investor asing ke kawasan sehingga tercipta moderasi di Asia Pasifik'.

ke dalam kelompok negara maju dan Kamboja-Myanmar yang masih menghadapi instabilitas politik dan ekonomi berkepanjangan. Ditambah dengan terjadinya Krisis Asia 1997-98 telah membawa sebagian negara anggota ASEAN 'terpaksa' menerima berbagai perjanjian dan mekanisme hutang luar negeri, akibatnya Jaring Pengaman Sosial (JPS) sebagai elemen krusial dalam menangani krisis multi dimensi tidak dapat terpenuhi dengan baik.⁵¹ Angka kemiskinan dan jumlah pengangguran di Indonesia terus meningkat, investasi asing dan korporasi belum mampu mendistribusikan pendapatan dan kesempatan kerja secara merata.⁵² Kesenjangan ekonomi di antara negara ASEAN menjadi tantangan tersendiri untuk mewujudkan Pasar Tunggal ASEAN 2015, sehingga piagam setidaknya dapat makin menyadarkan semua pihak bahwa ASEAN memang amat perlu akan hadirnya *political will*. Terutama ambisi politik untuk bekerjasama menyelesaikan berbagai persoalan demi kemajuan dan perkembangan bersama.⁵³

Pada dasarnya, integrasi ekonomi membuka kesempatan bagi masing-masing negara untuk memanfaatkan sumber daya produksi di negara lain dengan lebih fleksibel, namun mayoritas negara ASEAN masih mengandalkan kinerja ekspor melalui produk-produk *raw material*, dan walaupun bergerak dalam kerangka kerja sama ekonomi kawasan, kompetisi tetap akan terjadi di antara sesama negara ASEAN. Produk-produk unggulan negara ASEAN tidak bersifat komplementer, sehingga menurunkan potensi perdagangan intra kawasan. Meskipun penurunan tarif di antara sesama negara ASEAN sudah mencapai kurang dari 5 persen, persentase perdagangan intra-ASEAN masih lebih kecil dibandingkan dengan *extra-trade* ASEAN.⁵⁴

Negara-negara ASEAN masih saling berkompetisi untuk memperoleh akses pasar di negara-negara Barat. Integrasi ekonomi ASEAN juga masih menghadapi berbagai masalah seputar pengaturan kondisi perdagangan, misalnya masih terdapat perbedaan dalam standarisasi produk negara-negara ASEAN,⁵⁵ sehingga mengakibatkan ASEAN belum dapat dikategorikan sebagai *common producers* walaupun komoditas ekspor di antara anggotanya relatif sama. Proses *transshipment* antar pelabuhan di ASEAN masih membutuhkan waktu dan biaya yang relatif tinggi. Seharusnya, wacana Pasar Tunggal ASEAN didukung pula

⁵¹ Zainuddin Djafar, *Rethinking the Indonesian Crisis*, Pustaka Jaya, 2006, Jakarta, hal. 70-110.

⁵² Ibid.

⁵³ ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, Loc. Cit.

⁵⁴ Zainuddin Djafar, Op., Cit., hal. 37-63.

⁵⁵ Ibid.

oleh infrastruktur perdagangan dan komunikasi yang memadai, efisien, dan tepat guna.

Melihat perkembangan ke arah integrasi ASEAN yang begitu pesat –CEPT yang semula ditargetkan untuk berlaku mulai tahun 2008, sudah mulai diimplementasikan oleh mayoritas negara ASEAN pada tahun 2003 – Perdana Menteri Malaysia Abdullah Ahmad Badawi menyatakan bahwa ASEAN telah mencapai kesuksesan berkat komitmen yang kuat dari para anggotanya untuk mempererat kerja sama.⁵⁶ Namun perlu ditekankan pula bahwa dorongan yang kuat menuju integrasi ekonomi ASEAN datang dari pihak korporasi dan perusahaan-perusahaan besar yang kontribusinya terhadap penyediaan lapangan kerja di Indonesia jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah lapangan kerja yang disediakan oleh usaha kecil dan menengah (96,18 % lapangan kerja di Indonesia disediakan oleh UKM).⁵⁷

Perlu digarisbawahi pula bahwa korporasi, pemerintah, dan masyarakat, memiliki kepentingan yang berbeda dalam memandang integrasi ekonomi ASEAN. Di Indonesia, kontribusi korporasi besar terhadap pemberdayaan masyarakat masih belum optimal. UKM juga mengeluhkan sulitnya menembus pasar luar negeri dan bertahan dari serangan produk impor akibat kurangnya dukungan pemerintah terhadap pembangunan industri domestik. Di satu sisi, korporasi nasional membutuhkan pengurangan tarif di negara-negara ASEAN untuk memasarkan produknya ke luar negeri, namun pengurangan tarif tersebut harus diimplementasikan pula di Indonesia. Sementara itu, banyak industri domestik dan UKM yang masih membutuhkan 'perlindungan' dari pemerintah, terutama di sektor pertanian.⁵⁸

Sebetulnya, rencana implementasi Pasar Tunggal pada tahun 2015 masih dapat dikatakan prematur apabila kita melihat kondisi perekonomian kawasan dan kesenjangan sosial-ekonomi antar negara ASEAN yang masih berlangsung hingga sekarang ini. Mekanisme Pasar Tunggal terkesan 'dipaksakan', dan demikian dikhawatirkan akan berjalan secara timpang karena tidak semua negara anggota dapat mengambil manfaat yang sama dari mekanisme tersebut. Hambatan utama dalam mewujudkan Pasar Tunggal ASEAN bukan hanya terletak pada perumusan konsep, melainkan juga pada implementasinya di masing-masing negara. Piagam ASEAN dan cetak biru AEC (*ASEAN Economic*

⁵⁶ Anonim. The Future of ASEAN. www.aseansec.org (diakses tanggal 29 Mei 2007).

⁵⁷ Badan Pusat Statistik dan Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Indikator Makro UKM 2007. BRS No.17/03/Th. X, 16 Maret 2007.

⁵⁸ Zainuddin Djafar, Op., Cit., hal. 37-63.

Community), sebaiknya dapat menjamin adanya upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan yang *fair* bagi negara-negara di kawasan yang masih tertinggal secara ekonomi.

Bagi Indonesia, tantangan terbesar yang akan dihadapi dalam implementasi Pasar Tunggal ASEAN 2015 adalah mempersiapkan masyarakat dan kalangan usaha dalam negeri (baik korporasi besar maupun praktisi UKM) untuk meningkatkan kesiapan dan daya saingnya masing-masing agar dapat bersaing secara global. Sementara itu, tantangan terbesar bagi ASEAN adalah memperkecil *gap* di antara anggotanya, dan tujuan tersebut sangat tergantung pada komitmen untuk saling berbagi. Apa yang disebut oleh Stiglitz sebagai *unlevel playing field* tidak hanya menggambarkan hubungan yang timpang antara kelompok negara maju dan negara berkembang dalam era globalisasi, karena di dalam kawasan ASEAN sendiri, masih terdapat *unlevel playing field* yang dapat menghambat terwujudnya integrasi ekonomi ASEAN.⁵⁹ Di samping itu visi *playing field* menyangkut kerjasama ASEAN juga harus langsung menyangkut aspek-aspek kehidupan ekonomi, yang selama ini dipandang terlalu memakan waktu untuk mengubah nasib seseorang.⁶⁰

Penutup

Legalitas Piagam ASEAN sebagai tonggak baru yang masih harus diuji, memang menjadi tantangan khusus menuju suatu integrasi regional di berbagai bidang. Intinya, banyak pihak menghendaki bahwa Piagam ASEAN tidak hanya sekedar sebuah simbol legalitas yang baru pertama kali terjadi di lingkungan ASEAN saja. Namun ternyata peran yang dapat dimainkan melalui Piagam ASEAN, hanyalah sebuah harapan yang sedikit lebih maju dari julukan apa yang kita kenal selama ini untuk ASEAN yaitu perkumpulan paguyuban negara-negara di Asia Tenggara.

Jelas bahwa Piagam ASEAN harus membawa negara-negara anggotanya lebih maju dan melangkah jauh kedepan, secara bersama-sama menjadi kekuatan ekonomi riil di kawasannya dan diperhitungkan pengaruhnya. Memang benar bahwa dalam situasi dunia saat ini, hanya negara-negara yang kuat ekonomi dan militernya yang akan ikut menentukan arah tatanan dunia yang dihadapinya.

⁵⁹ Zainuddin Djafar, Op., Cit., hal, 37-63.

⁶⁰ PLE Priatna, 'Empat Puluh Tahun ASEAN', Harian Kompas, 7 Agustus 2007, Jakarta. 'Maka tidak diragukan, yang ditunggu dari kemajuan ASEAN adalah kemampuan membangun proteksi bagi warganya agar mendapat pendidikan yang baik dan murah, fasilitas kesehatan memadai, mendapat pekerjaan dan penghasilan layak, serta terjamin harkat kemanusiaannya'.

Piagam ASEAN diharapkan dapat berkiprah dan menjadi 'motor baru' bagi kesepuluh anggotanya, dalam menghadapi perkembangan dunia yang penuh dengan penciptaan ekonomi fiktif dan ekses-eksesnya.

Berbagai usulan, saran, maupun kritik terhadap kehadiran Piagam ASEAN hendaklah hal itu dilihat sebagai momentum, bahwa kini banyak pihak di lingkungan ASEAN sudah tidak sabar lagi, dan jangan pula terlalu lama membuang waktu untuk mengubah nasib seseorang secara sosial-ekonomi-politik. Karena itu realisasi Pasar Tunggal ASEAN 2015 harus benar-benar terwujud dalam 7 tahun mendatang dengan prinsip '*on the right track*' untuk semua negara anggotanya. Begitu pula pelaksanaan kehidupan politik yang menjunjung prinsip-prinsip penghargaan atas HAM dan nilai-nilai yang demokratis adalah padanannya atas kemajuan ekonomi di lingkungan ASEAN tersebut. Perjalanan ketiga fokus utama dari Piagam ASEAN tersebut hendaklah bersifat paralel, dan terus melalui suatu evaluasi dari waktu ke waktu, sehingga kualitas kehidupan masyarakat ASEAN patut dibanggakan oleh dunia umumnya. Semoga Piagam ASEAN tidak hanya sekedar menjadi 'motor' biasa saja, tapi benar-benar dapat menjadi 'motor inspirasi' dan sekaligus 'pendobrak' atas berbagai hambatan dan tantangan, serta sekaligus mampu memenuhi berbagai harapan anggotanya.