

**PERAN INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN
DEMOKRATISASI ASEAN**

1998 – 2010

Oleh :

Danar Widiyanta, Djumarwan, Mudji Hartono¹

ABSTRAK

Perubahan yang terjadi pada tahun 1998, telah merubah pula kebijakan tentang demokratisasi di ASEAN. Indonesia mencoba memasukkan gagasan tersebut untuk mempertahankan peran yang signifikan dalam organisasi ASEAN. Ada beberapa kendala dalam pelaksanaan demokratisasi di ASEAN yang disebabkan oleh beberapa hal. Latar belakang pendirian ASEAN cenderung karena dorongan dari pikiran luar kawasan yang menginginkan stabilitas politik di Asia Tenggara. Negara-negara ASEAN secara alamiah tidak terintegrasi secara geografis, sehingga posisi geopolitik setiap negara anggotanya berbeda-beda. Perbedaan level ekonomi antarnegara menyebabkan adanya perbedaan kemampuan mengimplementasikan suatu kesepakatan antarnegara. Kendala lain adalah ketiadaan kepemimpinan ASEAN. Selama 10 tahun terakhir tidak ada pemimpin ASEAN yang berani mengambil inisiatif kepemimpinan di ASEAN.

Kata Kunci : Indonesia, Demokratisasi, ASEAN.

A. Pendahuluan

Pemikiran tentang demokratisasi ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) muncul pasca krisis ekonomi 1997/1998. Sampai 1998 ASEAN menggunakan prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing yang sangat kuat. *ASEAN Way* atau ‘Cara ASEAN’ yang tradisional beranggapan bahwa mengkritik sistem politik negara anggota ASEAN yang lain adalah tabu dan harus dihindari untuk menjaga keharmonisan kawasan². Demokratisasi ASEAN mengandung pandangan yang berkebalikan, pandangan

¹ Adalah staf pengajar di Prodi Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.

² Shofwan Al Banna Choiruzzad, *ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi dan Integrasi Ekonomi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), hlm. 47.

ini menyebutkan komitmen bersama negara-negara anggotanya untuk membangun kehidupan politik yang menghormati prinsip-prinsip demokrasi dan mengatakan bahwa hal tersebut justru merupakan jalan terwujudnya perdamaian di kawasan Asia Tenggara.

Gagasan dasar Masyarakat Keamanan ASEAN atau MKA, pertama kali dikemukakan oleh Rizal Sukma kepada Departemen Luar negeri Indonesia. Setelah melalui proses pengolahan, gagasan ini kemudian diajukan Indonesia secara resmi pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*) ke-36 di Phnom Penh, Kamboja, di Pertengahan Juni 2003³. Indonesia sebagai motor pendorong munculnya agenda demokratisasi di ASEAN pada awalnya mendapat tantangan dari beberapa negara anggota ASEAN yang lain yang khawatir keharmonisan hubungan antarnegara akan terusik jika demokrasi dijadikan tujuan dalam perwujudan Masyarakat ASEAN.

Agenda pembangunan politik yang merangkum di dalamnya agenda demokratisasi ASEAN akhirnya berhasil masuk ke dalam dokumen resmi ASEAN. Kata “demokrasi” bahkan disebutkan dengan jelas di dalam Cetak Biru Masyarakat Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political and Security Community Blueprint*). Pada pertemuan puncak ASEAN di Bali tahun 2003 para pemimpin ASEAN mendeklarasikan langkah-langkah awal menuju Masyarakat Keamanan ASEAN, MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN) dan Masyarakat Sosial Budaya ASEAN, yang direncanakan akan tercapai pada 2020.⁴

Dalam pelaksanaannya Masyarakat Keamanan ASEAN tidak semudah yang dibayangkan para petinggi ASEAN. Istilah demokrasi muncul kembali dalam *Vientiane Action Plan (VAP)* yang disepakati pada tahun 2004. Dokumen VAP tersebut menyatakan bahwa Komunitas Keamanan ASEAN harus dicapai dengan menciptakan “Komunitas yang demokratis, toleran, partisipatoris dan transparan di Asia Tenggara”⁵. Ada banyak kendala yang muncul dalam mewujudkan Masyarakat ASEAN yang demokratis, masalah-masalah tersebut yang akan menjadi pokok bahasan dari penelitian ini.

³ C.P.F. Luhulima, *Dinamika Asia Tenggara menuju 2015*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & P2P LIPI, 2010), hlm. 69.

⁴ Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 247.

⁵ Dokumen ASEAN tahun 2004, *The Vientiane Action Programme*.

B. Lahirnya Gagasan Demokratisasi ASEAN.

1. Demokrasi dan Perdamaian ASEAN

ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), sebagai organisasi regional di Asia Tenggara, sejak kelahirannya tahun 1967 sampai munculnya krisis 1998 selalu mengedepankan cara perdamaian untuk mengatasi konflik antar anggota-anggotanya. Sampai 1998 ASEAN menggunakan prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing yang sangat kuat. *ASEAN Way* atau 'Cara ASEAN' yang tradisional beranggapan bahwa mengkritik sistem politik negara anggota ASEAN yang lain adalah tabu dan harus dihindari untuk menjaga keharmonisan kawasan⁶.

Pemikiran tentang demokratisasi ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) muncul pasca krisis ekonomi 1997/1998. Demokratisasi ASEAN mengandung pandangan yang berkebalikan, pandangan ini menyebutkan komitmen bersama negara-negara anggotanya untuk membangun kehidupan politik yang menghormati prinsip-prinsip demokrasi dan mengatakan bahwa hal tersebut justru merupakan jalan terwujudnya perdamaian di kawasan Asia Tenggara.

Dalam Teori Perdamaian Demokratik, dikatakan bahwa negara demokratis tidak saling memerangi satu sama lain. Perdamaian abadi sangat mungkin diwujudkan dengan memperluas zona perdamaian dengan membuat semakin banyak negara mengubah sistem politik mereka menjadi demokratis.⁷ Hal tersebut dapat dilihat dalam fakta bahwa apabila ada konflik antara dua negara atau lebih yang sama-sama menganut sistem demokratis, negara-negara tersebut akan memilih cara-cara penyelesaian konflik yang damai.

Perdamaian demokratik adalah fakta yang tidak terbantahkan dalam hubungan internasional. Ada beberapa aliran yang menjelaskan mengapa negara yang menganut demokratis lebih damai. Pertama, aliran hambatan kelembagaan atau Institutional Constraints yang menjelaskan bahwa negara-negara yang menganut sistem demokrasi memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk

⁶ Shofwan Al Banna Choiruzzad, *ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi dan Integrasi Ekonomi*, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), hlm. 47.

⁷ *Ibid.*, hlm. 56.

berperang karena hambatan yang diletakkan oleh institusi-institusi demokratis.⁸ Dalam institusi demokrasi ada yang disebut dengan *Checks and Balances*, pemerintah tidak dapat bertindak sesuai keinginannya sendiri, karena dibatasi oleh aturan-aturan hukum dan konstitusionalnya. Negara penganut demokrasi menyakini bahwa negara-negara yang sedang berkonflik tidak akan menyerang secara tiba-tiba, atas dasar asumsi bahwa sesama negara demokrasi punya batasan-batasan hukum dan konstitusional.

Kedua, aliran norma dan budaya yang melihat bahwa negara-negara yang menganut demokrasi tidak berperang satu sama lain, karena mereka menganut norma dan nilai yang sama, yaitu norma penyelesaian konflik secara damai, sebagaimana yang telah dianut dan dikembangkan di dalam proses politik di dalam negeri mereka sendiri.⁹ Para pembuat kebijakan akan berusaha untuk mengikuti norma-norma penyelesaian konflik sebagaimana dibangun di dalam negeri dan telah membentuk watak dari proses politik domestiknya. Konflik yang melibatkan kekerasan di antara negara-negara yang menganut demokrasi akan sangat jarang terjadi.

Beberapa pengamat melihat masih ada alasan lain mengapa negara-negara demokratis lebih damai. Ada aliran ketiga, yang disebut aliran “saling ketergantungan ekonomi” yang melihat hubungan perdagangan yang bebas, yang biasanya menyertai negara dengan sistem politik yang demokratis, merupakan penyebab utama yang membuat negara-negara yang menganut demokrasi tidak berperang satu sama lain.¹⁰ Demokrasi lebih mampu memberikan komitmen dan jaminan yang kredibel untuk memastikan bahwa kesepakatan-kesepakatan perdagangan dan aliran modal dihormati oleh pihak-pihak terkait. Perang menjadi suatu yang tidak diinginkan karena keuntungan bersama yang didapatkan dari perdagangan akan hilang. Perdagangan diyakini akan menciptakan hubungan yang mendorong pada akomodasi daripada konflik.

⁸ Randolph M. Silverson., “Democracies and War Participation : In Defense of the Institutional Constraints Argument,” *European Journal of International Relations*, 1, 1995. Hlm. 481-490.

⁹ Bruce, M. Russett., *Grasping the Democratic Peace : Principles for A Post-Cold War World*, (Princeton: Princeton University Press, 1993).

¹⁰ Shofwan Al Banna Choiruzzad, *op. cit.*, hlm 58.

2. Jejak Perjalanan Demokratisasi ASEAN

Gagasan dasar Masyarakat Keamanan ASEAN atau MKA, pertama kali dikemukakan oleh Rizal Sukma kepada Departemen Luar negeri Indonesia. Setelah melalui proses pengolahan, gagasan ini kemudian diajukan Indonesia secara resmi pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*) ke-36 di Phnom Penh, Kamboja, di Pertengahan Juni 2003.¹¹ Agenda pembangunan politik yang merangkum di dalamnya agenda demokratisasi ASEAN akhirnya berhasil masuk ke dalam dokumen resmi ASEAN. Kata “demokrasi” bahkan disebutkan dengan jelas di dalam Cetak Biru Masyarakat Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political and Security Community Blueprint*). Pada pertemuan puncak ASEAN di Bali tahun 2003 para pemimpin ASEAN mendeklarasikan langkah-langkah awal menuju Masyarakat Keamanan ASEAN, MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN) dan Masyarakat Sosial Budaya ASEAN, yang direncanakan akan tercapai pada 2020.¹²

Pada tahun 2003 para pemimpin ASEAN mendirikan ASC (*ASEAN security community*) yang kemudian diberi nama *ASEAN Political-Security Community* (APSC). Konsep yang ditanamkan dalam APSC merefleksikan mulai berkembangnya perhatian pemimpin ASEAN pada demokrasi dan Hak Asasi Manusia demi menciptakan kestabilan wilayah regional. Tujuan utama dari pendirian APSC adalah "Komunitas berbasis aturan dan nilai norma bersama" dengan jalan "Mempromosikan pembangunan politik berasaskan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip demokrasi, aturan hukum, tata pemerintahan yang baik, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental."¹³ Dalam konteks tersebut negara-negara anggota ASEAN tidak boleh membiarkan pergantian pemerintahan yang tidak konstitusional dan tidak demokratis atau penggunaan wilayah mereka untuk tindakan apapun yang dapat membahayakan perdamaian, keamanan dan stabilitas negara-negara ASEAN lainnya.

¹¹ C.P.F. Luhulima, *Dinamika Asia Tenggara menuju 2015*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & P2P LIPI, 2010), hlm. 69.

¹² Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 247.

¹³ ASEAN Secretariat, *ASEAN Political-Security Community Blueprint* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), hlm. 2–3.

Dalam dokumen resmi ASEAN, mengacu demokrasi pertama kali muncul di Deklarasi ASEAN Concord II (*Bali Concord II*), diadopsi dari KTT ASEAN kesembilan pada bulan Oktober 2003. Kemajuan demokrasi di ASEAN dibersamai oleh munculnya konsep ASC (*ASEAN security community*), yang pertama kali diusulkan oleh Indonesia. Pada pertemuan pejabat senior ASEAN pada bulan Mei 2003, Indonesia mempresentasikan makalah konsep berjudul "Menuju ASEAN Komunitas Keamanan, "yang menempatkan penekanan kuat pada demokrasi dan agenda hak asasi manusia." Makalah tersebut menyerukan pada anggota ASEAN untuk mempromosikan partisipasi masyarakat, khususnya melalui pelaksanaan Pemilu, untuk melaksanakan pemerintahan yang baik, untuk memperkuat lembaga peradilan dan reformasi hukum, dan untuk mempromosikan hak dan kewajiban manusia melalui pembentukan Komisi ASEAN tentang Hak Asasi Manusia.¹⁴

Minat Indonesia dalam promosi demokrasi dan hak asasi manusia tidak hanya mencerminkan kemajuan demokratisasi di Indonesia, tetapi juga upaya untuk menegaskan kembali kepemimpinan tradisional di ASEAN. Mengherankan, usulan Indonesia bertemu dengan oposisi dari beberapa negara ASEAN tidak demokratis yang telah menolak masuknya demokrasi dan hak asasi manusia sebagai konsep utama tujuan kebijakan untuk ASEAN. Oleh karena itu, sementara Bali Concord II mengesahkan Ide ASC, itu hanya membuat referensi singkat untuk agenda demokrasi, menyatakan bahwa ASC akan memastikan bahwa anggota ASEAN hidup damai dengan satu sama lain dan damai dengan dunia secara adil, demokratis dan lingkungan yang harmonis.¹⁵

Dalam pelaksanaannya Masyarakat Keamanan ASEAN tidak semudah yang dibayangkan para petinggi ASEAN. Sebagai ketua Komite Tetap ASEAN, Indonesia ditugaskan menyusun rencana aksi untuk ASC. Kesempatan ini memungkinkan Jakarta dapat mengambil inisiatif untuk memasukkan agenda demokrasi dan hak asasi manusia sebagai bagian utama dari proyek pembangunan masyarakat ASEAN. Istilah demokrasi muncul kembali dalam *Vientiane Action*

¹⁴ Rizal Sukma, "Democracy Building in Southeast Asia: The ASEAN Security Community and Options for the European Union," International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2009), hlm. 6.

<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=35040>

¹⁵ "Declaration of ASEAN Concord II" (Bali Concord II), October 7, 2003.

Plan (VAP) yang disepakati pada tahun 2004. Dokumen VAP tersebut menyatakan bahwa Komunitas Keamanan ASEAN harus dicapai dengan menciptakan “Komunitas yang demokratis, toleran, partisipatoris dan transparan di Asia Tenggara”¹⁶. Ada banyak kendala yang muncul dalam mewujudkan Masyarakat ASEAN yang demokratis. Membujuk anggota ASEAN yang tidak demokratis untuk mendukung usulan Indonesia terbukti bermasalah. Sebagai hasil dari tawar-menawar dan negosiasi di antara anggota ASEAN, rancangan POA ASC itu mengalami penyesuaian. Referensi untuk demokrasi dan hak asasi manusia sebagai nilai-nilai ASEAN bersama dan pembentukan komisi hak asasi manusia di hapus dari versi final dari POA, yang diadopsi pada November 2004. Sebaliknya, versi final hanya berpendapat bahwa "Anggota ASEAN harus meningkatkan politik pengembangan dalam mendukung visi ASEAN bersama dan nilai-nilai bersama untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kesejahteraan di wilayah tersebut. Selanjutnya, memperkuat sistem partisipasi masyarakat melalui Pemilu "diganti dengan" memperkuat institusi demokrasi dan partisipasi rakyat."¹⁷

Kerjasama ASEAN yang berlandaskan ketahanan nasional dan regional sudah dicanangkan pada KTT Bali I dan sejak tahun 1990-an telah diperkaya lagi dengan penambahan konsep keamanan komprehensif. Ketahanan nasional dan keamanan komprehensif merupakan persyaratan utama dalam upaya meningkatkan keamanan regional melalui pembangunan ekonomi¹⁸. Dalam Deklarasi ASEAN Concord II (*Bali Concord II*) pada bulan Oktober 2003, menyebutkan tentang komitmen dari negara-negara anggota ASEAN untuk “membawa kerja sama politik dan keamanan ASEAN ke dalam tingkat yang lebih tinggi untuk memastikan bahwa negara-negara di kawasan ini hidup damai satu sama lain dan dengan masyarakat dunia yang lebih luas di dalam lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis.”¹⁹

C. Indonesia dan Demokratisasi ASEAN

¹⁶ Dokumen ASEAN tahun 2004, *The Vientiane Action Programme*.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 262-264.

¹⁸ C.P.F. Luhulima, *ibid.*

¹⁹ Shofwan Al Banna Choiruzzad, *op. cit.*, hlm. 49.

1. Gagasan Indonesia

Agenda demokratisasi ASEAN adalah inisiatif Indonesia. Indonesia ingin memainkan peran kembali dalam kancah regional ASEAN. Beberapa cendekiawan Indonesia seperti Rizal Sukma dari CSIS (*Center for Strategic and International Studies*), mulai menghembuskan wacana demokratisasi sebagai agenda ASEAN. Kementerian luar negeri Indonesia dengan cepat mengambil gagasan ini dan menempatkannya di dalam agenda diplomasi Indonesia. Paska krisis 1998 yang ditandai dengan jatuhnya Suharto dari panggung kekuasaan, Indonesia kembali memiliki keinginan untuk memainkan peran sebagai kekuatan regional melalui ASEAN.

Pada acara *ASEAN Senior Officials Meeting* (ASEAN SOM) bulan Juni 2003, Indonesia sudah berani menyerukan pada negara-negara anggota ASEAN untuk mendorong partisipasi masyarakat, khususnya melalui pelaksanaan pemilihan umum, memperkuat institusi peradilan dan reformasi hukum, hingga mendorong perlindungan hak asasi manusia melalui pendirian Komisi HAM ASEAN²⁰. Tantangan terhadap agenda demokratisasi dilukiskan oleh Rizal Sukma, meskipun secara formal mengakui pentingnya demokrasi sebagai landasan bagi keamanan, banyak negara anggota yang gagal untuk melihat bagaimana ASEAN dapat mendamaikan prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing sebagai basis hubungan antarnegara di kawasan Asia Tenggara. Rizal menyakini bahwa demokrasi adalah landasan yang penting bagi keamanan dan perdamaian.

Peran diplomasi Indonesia untuk memasukkan agenda demokratisasi ASEAN, mendapat tantangan dari beberapa negara anggota yang lain, di samping juga dari dalam negeri Indonesia. Negara-negara ASEAN terbelah, Indonesia, Kamboja, Filipina dan Thailand setuju untuk menyebut istilah demokrasi, sementara Brunai, Laos, Myanmar dan Vietnam menyatakan keberatannya tentang penyebutan demokrasi sebagai sebuah tujuan bersama ASEAN.²¹ Dalam posisi sebagai negara kuat di ASEAN, Indonesia akhirnya berhasil memasukkan

²⁰ Rizal Sukma, *Democracy Building in South East Asia: The ASEAN Security Community and the Options for the European Union*, (Stockholm: International IDEA, 2009), hlm. 5.

²¹ Donald K. Emmerson, "Security, Community, and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN," *Japanese Journal of Political Science*, 6 (2), 2005, hlm. 165-185.

agenda pembangunan politik, yang menghasilkan masuknya agenda tersebut dalam VAP (*Vientiane Action Plan*) dan *ASEAN Security Community Plan of Action*.²² Indonesia meskipun sebagai penggagas demokratisasi ASEAN, namun Indonesia membutuhkan waktu yang lama untuk meratifikasi Piagam ASEAN. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) akhirnya meloloskan ratifikasi terhadap Piagam ASEAN tersebut pada bulan Oktober 2008.²³ Ratifikasi terhadap piagam ASEAN ini dilengkapi dengan addendum secara terbuka menekankan pentingnya kepemimpinan Indonesia di kawasan Asia Tenggara.²⁴

2. Peran Indonesia bagi Demokratisasi ASEAN

Dalam dokumen resmi ASEAN, mengacu demokrasi pertama kali muncul di Deklarasi ASEAN Concord II (Bali Concord II), diadopsi dari KTT ASEAN kesembilan pada bulan Oktober 2003. Kemajuan demokrasi di ASEAN dibersamai oleh munculnya konsep ASC, yang pertama kali diusulkan oleh Indonesia. Pada pertemuan pejabat senior ASEAN pada bulan Mei 2003, Indonesia mempresentasikan makalah konsep berjudul "*Menuju ASEAN Komunitas Keamanan*," yang menempatkan penekanan kuat pada demokrasi dan agenda hak asasi manusia. Makalah tersebut menyerukan pada anggota ASEAN untuk mempromosikan partisipasi masyarakat, khususnya melalui pelaksanaan Pemilu, untuk melaksanakan pemerintahan yang baik, untuk memperkuat lembaga peradilan dan reformasi hukum, dan untuk mempromosikan hak dan kewajiban manusia melalui pembentukan Komisi ASEAN tentang Hak Asasi Manusia.²⁵

Minat Indonesia dalam promosi demokrasi dan hak asasi manusia tidak hanya mencerminkan kemajuan demokratisasi di Indonesia, tetapi juga upaya untuk menegaskan kembali kepemimpinan tradisional di ASEAN. Mengherankan, usulan Indonesia bertemu dengan oposisi dari beberapa negara ASEAN tidak demokratis yang telah menolak masuknya demokrasi dan hak asasi manusia sebagai konsep utama tujuan kebijakan untuk ASEAN. Oleh karena itu, sementara Bali Concord II mengesahkan Ide ASC, itu hanya membuat referensi singkat

²² Rizal Sukma, *loc. cit.*

²³ Shofwan Al Banna Choiruzzad, *ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi dan Integrasi Ekonomi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), hlm. 52-53.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Rizal Sukma, *op. cit.*, hlm. 6

untuk agenda demokrasi, menyatakan bahwa "ASC akan memastikan bahwa anggota ASEAN hidup damai dengan satu sama lain dan damai dengan dunia secara adil, demokratis dan lingkungan yang harmonis."²⁶

Sebagai ketua Komite Tetap ASEAN, Indonesia ditugaskan menyusun rencana aksi untuk ASC. Kesempatan ini memungkinkan Jakarta dapat mengambil inisiatif untuk memasukkan agenda demokrasi dan hak asasi manusia sebagai bagian utama dari proyek pembangunan masyarakat ASEAN. *A draft of the ASEAN Security Community Plan of Action (ASC POA)*, yang disajikan oleh Indonesia pada bulan Februari 2004, secara eksplisit memposisikan demokrasi dan hak asasi manusia sebagai "nilai-nilai dan prinsip-prinsip sosio-politik umum" bahwa anggota ASEAN harus memelihara, dan untuk mencapai tujuan ini. Hal tersebut mendesak anggota ASEAN untuk "memperkuat sistem partisipasi masyarakat melalui pemilihan umum yang bebas dan teratur" dan "membentuk Komisi Regional ASEAN tentang Hak Asasi Manusia."²⁷

Namun, membujuk anggota ASEAN yang tidak demokratis untuk mendukung usulan Indonesia terbukti bermasalah. Sebagai hasil dari tawar-menawar dan negosiasi di antara anggota ASEAN, rancangan POA ASC itu mengalami penyesuaian. Referensi untuk demokrasi dan hak asasi manusia sebagai nilai-nilai ASEAN bersama dan pembentukan komisi hak asasi manusia di hapus dari versi final dari POA, yang diadopsi pada November 2004. Sebaliknya, versi final hanya berpendapat bahwa "anggota ASEAN harus meningkatkan politik pengembangan dalam mendukung visi ASEAN bersama dan nilai-nilai bersama untuk mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kesejahteraan di wilayah tersebut. "Selanjutnya," memperkuat sistem partisipasi masyarakat melalui Pemilu "diganti dengan" memperkuat institusi demokrasi dan partisipasi rakyat. "²⁸

Meskipun mendapat revisi, POA ASC tetap mempertahankan elemen penting dari agenda demokrasi dan hak asasi manusia yang diusulkan oleh Indonesia, sehingga membuat mereka menjadi komponen utama pembentukan

²⁶ "Declaration of ASEAN Concord II" (Bali Concord II), October 7, 2003.

²⁷ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, 2nd edition (Abingdon, UK: Routledge, 2009), hlm. 262–263.

²⁸ *Ibid*, 262-264

komunitas ASEAN. Komitmen ASEAN untuk demokrasi dan hak asasi manusia juga ditunjukkan kembali pada Piagam ASEAN, yang ditandatangani oleh para pemimpin ASEAN pada bulan November 2007. Piagam ini menunjukkan komitmen ASEAN untuk "memperkuat demokrasi, meningkatkan tata pemerintahan yang baik dan aturan hukum, dan untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia serta kebebasan fundamental. Usulan Indonesia sebelumnya untuk pembentukan badan HAM juga dihidupkan kembali pada piagam ini.²⁹

Selain itu, pada KTT ASEAN ke-14 pada bulan Februari 2009, para pemimpin ASEAN mengadopsi cetak biru ASC, yang diartikulasikan sebagai roadmap (peta jalan) dan kegiatan yang akan dilaksanakan ASEAN untuk mewujudkan apa yang saat itu dikenal sebagai APSC. Misalnya, mengenai promosi prinsip-prinsip demokrasi, cetak biru tersebut menetapkan pelaksanaan tindakan berikut:

1. Mempromosikan pemahaman prinsip-prinsip demokrasi di kalangan pemuda di sekolah pada tahap yang sesuai dari sistem pendidikan
2. Menyelenggarakan seminar, program pelatihan, dan mengadakan kegiatan peningkatan kapasitas lainnya. Program ini berlaku bagi pemerintah, badan badan ahli terkait, organisasi masyarakat sipil yang terkait.
3. Melakukan penelitian tahunan pengalaman dan pelajaran demokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip demokrasi.³⁰

Sesuai cetak biru yang telah ditetapkan dalam rangka pendirian ASEAN, mengadakan kegiatan untuk mempromosikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia yaitu:

1. Mendirikan Badan HAM ASEAN pada 2009
2. Menyelesaikan pendirian mekanisme hak asasi manusia dan badan setara, termasuk badan-badan sektoral yang mempromosikan hak-hak perempuan dan anak-anak, pada tahun 2009

²⁹ Takeshi Yuzawa, "ASEAN-Japan Cooperation on Democracy and Human Rights Promotion: Challenges and Opportunities", *ASEAN Beyond 40*, 2015, hlm. 242

³⁰ *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, hlm .6.

3. Meningkatkan kerjasama melalui upaya dari badan sektoral dalam pengembangan instrumen ASEAN tentang perlindungan dan promosi hak-hak pekerja migran
4. Memperkuat interaksi antara jaringan mekanisme hak asasi manusia yang ada serta organisasi masyarakat sipil lainnya, dengan badan sektoral ASEAN yang relevan
5. Meningkatkan dan melakukan pertukaran informasi di bidang hak asasi manusia antara negara-negara ASEAN
6. Mempromosikan pendidikan dan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia
7. Bekerja sama erat melalui upaya dari badan sektoral dalam pembentukan komisi ASEAN untuk perlindungan hak-hak perempuan dan anak-anak.³¹

ASEAN telah mulai melaksanakan beberapa kegiatan ini. Misalnya, melalui "Bali Democracy Forum" dan "Demokratization and Peace Institute" keduanya didirikan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2008 dengan tujuan mempromosikan demokrasi di Asia Pasifik. Jakarta telah memberikan negara-negara ASEAN lainnya dengan sejumlah workshop yang bertujuan berbagi pengalaman dan pelajaran selama proses demokratisasi di Indonesia. Hal ini termasuk workshop Sistem Pemilu, Partai dan Parlemen kemudian workshop Transisi Demokrasi Indonesia dan Asia lanjut pada berbagi pengalaman Reformasi. Sesuai dengan amanat Piagam ASEAN, di KTT ASEAN ke-15 pada bulan Oktober 2009, anggota ASEAN meluncurkan Komisi Antarpemerintah ASEAN untuk Hak Asasi Manusia (AICHR) sebagai badan HAM ASEAN. Selanjutnya, Komisi ASEAN untuk Promosi dan Perlindungan Hak-hak Perempuan dan Anak (ACWC) didirikan pada tanggal 11 April 2010.³²

Selain itu, berkaitan dengan penanganan masalah politik di Burma pada tahun 2010, telah didirikan ALTSEAN (*Alternative ASEAN Network on Burma*) adalah jaringan organisasi dan individu yang berbasis di negara-negara anggota ASEAN bekerja untuk mendukung gerakan hak asasi manusia dan demokrasi di Burma. Jaringan ini terdiri dari hak asasi manusia & LSM keadilan sosial, partai politik, think tank (badan ahli), akademisi, wartawan dan aktivis mahasiswa.

³¹ *Ibid*, 5

³² Collins, *Building a People-Oriented Security Community*, hlm. 94–104.

Selain didasarkan pada Cetak Biru ASC, pendirian ALTSEAN didasarkan pada *Alternative ASEAN Meeting on Burma* yang diadakan di Chulalongkorn University pada 1996.

D. Kendala Pelaksanaan Demokratisasi ASEAN

Dalam transisi demokrasi seringkali membawa konflik yang dipenuhi kekerasan. Ada kategori konflik dengan kekerasan atau ancaman keamanan yang dapat muncul dalam proses demokratisasi di negara-negara ASEAN yang saat ini dianggap masih kurang demokratis³³. Ketiga tantangan itu adalah konflik internal, konflik antar negara dan ancaman keamanan transnasional.

Kasus penindasan atau pembersihan etnis terhadap masyarakat Rohingya di Myanmar menunjukkan konflik internal sebagai tantangan proses demokratisasi. Menurut sumber resmi dari Pemerintah Myanmar, kerusuhan yang terjadi meledak di antara masyarakat Muslim dan Budha dipicu oleh dua kejadian. Pertama, pemerkosaan, perampokan dan pembunuhan seorang perempuan Budha di Yanbye pada tanggal 28 Mei 2012 oleh tiga pemuda. Mengikuti peristiwa itu adalah terbunuhnya sepuluh orang muslim di dalam bus di Taungup pada tanggal 3 Juni 2012. Kedua kejadian tersebut meningkatkan ketegangan di Maungtaw dan Buthidaung. Laporan Human Rights Watch, aparat keamanan terlibat dalam serangan-serangan terhadap orang Rohingya.³⁴

Keterlibatan masyarakat Budha Arakan, menggambarkan perubahan konflik yang tadinya bersifat vertikal antara negara dan rakyatnya, menjadi tumpah tindih dengan konflik horizontal antara rakyat dan rakyat. Sebelum meletus konflik, partai politik dan kelompok-kelompok Nasionalis Budha telah menyebarkan selebaran-selebaran untuk mengusir orang Rohingya yang dianggap orang asing dan membahayakan keamanan nasional. Mobilitas massa yang besar dan munculnya konflik horizontal merupakan hal relatif baru. Pemerintah Myanmar sekana ingin menunjukkan bahwa rezim otoriter tidak bisa disalahkan karena hal tersebut adalah aspirasi rakyat (mayoritas Budha).

³³ Shofwan Al Banna Choiruzzad, *ASEAN di Persimpangan Sejarah*, (Jakarta: Obor, 2015), hlm. 80.

³⁴ Human Rights Watch, 2012.

Konflik antar negara juga menjadi tantangan bagi demokratisasi ASEAN. Kasus perselisihan mengenai Preah Vihear antara Thailand dan Kamboja bukanlah hal yang baru. Kepemilikan Preah Vihear sebenarnya sudah diputus oleh Internasional Court of Justice pada tahun 1962, yang menyatakan bahwa Kambojalah yang berhak atas Preah Vihear. Perselisihan memanas lagi tahun 2008, mengikuti langkah Kamboja untuk mendaftarkan Preah Vihear sebagai Situs Warisan Dunia UNESCO atas nama Kamboja. Pada awalnya pemerintah Thailand mendukung pendaftaran ini. Akibat persaingan politik domestik di kedua negara telah membuat permasalahan Preah Vihear sebagai sebuah wacana kampanye nasionalis dan membuat pemerintah Thailand berubah sikap. Meskipun konflik itu tidak membesar dan menjadi perang antar negara, namun isu Preah Vihear masih sering diangkat dalam kompetisi politik dalam negeri kedua negara. Termasuk juga dalam demonstrasi-demonstrasi yang berujung pada Kudeta Militer Thailand.

Tantangan transnasional juga merupakan tantangan bagi terwujudnya demokratisasi ASEAN. Demokratisasi seringkali diikuti dengan pengurangan campur tangan negara dan penguatan aktor non-negara. Sayangnya aktor non negara ada yang memanfaatkan berkurangnya peran negara untuk kepentingan yang kurang baik. Muncul organisasi kejahatan transnasional seperti pengedar narkoba atau kelompok terorisme. Para pengamat melihat bahwa pada saat yang bersamaan, integrasi kawasan membuat tantangan keamanan transnasional seperti perdagangan manusia atau narkoba menjadi semakin berat.

Sebagaimana telah kita lihat, ASEAN secara terbuka mengakui pentingnya demokrasi sebagai dasar tatanan regional dan telah mulai menerapkan sejumlah langkah untuk mempromosikan demokrasi dan hak asasi manusia. Namun, ini tidak berarti bahwa pemerintah ASEAN telah berhasil memulai jalan ini ditunjuk. Memang, ASEAN masih menghadapi sejumlah tantangan yang harus diatasi untuk menyelesaikan tugas. Antara lain:

1. Ide yang dicanangkan melalui konsep APSC ini mendapat tentangan dari kebanyakan negara anggota ASEAN. Hal ini dapat dimaklumi karena dari beberapa negara yang menjadi anggota ASEAN hanya Indonesia dan Filipina yang menerapkan prinsip demokrasi secara serius di negaranya. Perbedaan

pendapat antara anggota ASEAN lebih dikarenakan kemauan politik mereka untuk terlibat dalam membangun demokrasi. Mempromosikan "lingkungan yang demokratis" di Asia Tenggara berarti bahwa semua negara ASEAN akan menjadi demokrasi di masa mendatang. Perdebatan perumusan APSC tampak sangat indikatif dan hanya beberapa anggota ASEAN, khususnya Indonesia dan Filipina, yang sangat mendukung gagasan demokrasi dan hak asasi manusia promosi di ASEAN. Di sisi lain, negara-negara ASEAN tidak demokratis pada dasarnya tidak ada antusiasme yang nyata untuk demokratisasi. Mereka melihat demokrasi dan hak asasi manusia promosi sebagai ancaman bagi tatanan politik dalam negeri mereka. Hal inilah yang menyebabkan cetak biru dan Piagam ASEAN mengenai referensi tentang demokrasi menjadi agak kabur.³⁵

2. Munculnya badan HAM agak tidak efektif dalam ASEAN merupakan indikasi dari perasaan ambivalen ASEAN terhadap isu-isu hak asasi manusia. Pembentukan AICHR tentu langkah signifikan terhadap promosi hak asasi manusia di ASEAN. Namun, karena oposisi dari sebagian besar anggota ASEAN, AICHR belum dilengkapi dengan mekanisme untuk penyelidikan yang bisa memantau dan melaporkan kembali pada pelanggaran hak asasi manusia oleh pemerintah anggota ASEAN, sehingga merendahkan kemampuannya untuk melakukan tugas "perlindungan hak asasi manusia. Kurangnya kemauan politik demokratisasi pada sebagian besar dari negara-negara ASEAN menghasilkan tantangan lain, yaitu masalah implementasi. Seperti disebutkan di atas, ASEAN telah menerapkan beberapa langkah-langkah sederhana untuk promosi demokrasi ditentukan oleh Cetak Biru APSC. Namun, kekuatan pendorong di belakang langkah-langkah ini hanyalah Indonesia, tidak ASEAN secara keseluruhan. Meskipun negara "Non Pendukung" telah berpartisipasi dalam sejumlah "pelajaran" dan kapasitas lokakarya yang diselenggarakan oleh Indonesia, mereka tidak merencanakan dalam waktu dekat untuk rela terlibat dalam promosi aktif nilai-nilai demokrasi dan prinsip-prinsip dalam negara mereka, seperti "mempromosikan pemahaman prinsip-prinsip demokrasi di kalangan pemuda

³⁵ Takeshi Yuzawa, "ASEAN-Japan Cooperation on Democracy and Human Rights Promotion: Challenges and Opportunities", *ASEAN Beyond 40*, 2015, hlm. 245

melalui pendidikan sekolah," ukuran yang tercantum dalam Cetak Biru APSC. Disisi lain, Indonesia sendiri tidak berhak untuk melakukan tindakan koersif seperti menekan anggota ASEAN yang lain untuk ikut terlibat. Karna tersangkut pada larangan mencampuri urusan dalam negeri sesama anggota ASEAN.

3. Tantangan ketiga adalah bahwa tidak ada negara di ASEAN yang dapat secara efektif memimpin agenda demokrasi. Sebagaimana telah kita lihat, Indonesia dan Filipina, dua negara demokrasi besar di Asia Tenggara, telah memainkan peran aktif dalam memajukan agenda demokrasi ASEAN. Namun, kredibilitas inisiatif mereka telah berkurang dalam beberapa tahun terakhir karena kemunduran demokratisasi besar di kedua negara. Meskipun Indonesia telah berhasil mengubah dirinya dari negara otoriter ke demokrasi baru, mereka masih berjuang untuk mengkonsolidasikan demokrasi akibat sistem hukum yang mengalami disfungsi akibat kecurangan dalam pemilu dan korupsi. Filipina sebagai demokrasi tertua di Asia tenggara juga telah dirusak oleh ketidakstabilan politik, yang berasal dari korupsi meresap di sektor publik, meluasnya kecurangan pemilu, dan pembunuhan di luar hukum.³⁶

E. Kesimpulan

Pelaksanaan demokrasi bisa dilihat dari sejumlah indikator, antara lain seberapa banyak ruang gerak yang diberikan pemerintah kepada warga negaranya untuk berpartisipasi. Warga negara atau rakyat dalam demokrasi selalu mendapat perhatian utamanya. Oleh karena itu selalu ditekankan peranan warga negara yang senyatanya dalam proses politik. Suatu masyarakat dapat dikatakan demokratis apabila masyarakatnya punya hak yang sama untuk mengambil bagian dalam soal pemerintahan dan mempunyai kemungkinan yang sama untuk mempergunakan sumber-sumber masyarakat, dan parawarganya bebas menyatakan aneka ragam pendapat dan mencari dukungan atas pendapatnya.

Gagasan demokratisasi muncul pada tahun 1998, Indonesia sebagai negara demokrasi ingin memainkan perannya kembali dalam kancah regional ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). Minat Indonesia dalam promosi

³⁶ *Ibid.*, hlm. 246.

demokrasi dan hak asasi manusia mencerminkan kemajuan demokrasi di Indonesia, sekaligus menegaskan kembali kepemimpinan tradisional di ASEAN. Indonesia dalam setiap kesempatan mencoba memasukkan unsur demokrasi dalam dokumen yang dihasilkan ASEAN. Hasilnya dalam beberapa dokumen memastikan bahwa anggota ASEAN harus hidup damai satu dengan yang lain, juga dengan dunia, secara damai demokratis dan lingkungan yang harmonis. Dalam Visi ASEAN dan nilai-nilai bersama ASEAN juga ditegaskan bahwa ASEAN ingin mencapai perdamaian, stabilitas, demokrasi dan kesejahteraan di wilayah Asia Tenggara.

Indonesia secara nyata mencoba mewujudkan demokrasi di negara-negara anggota ASEAN dalam kerangka organisasi ASEAN. Indonesia mencoba memberi contoh pelaksanaan demokrasi bagi negara-negara anggota ASEAN lainnya, sementara secara organisatoris terus berusaha memasukkan agenda demokrasi dalam kesepakatan ASEAN. Indonesia berhasil memasukkan agenda pembangunan politik dalam *Vientiane Action Plan (VAP)* dan *ASEAN Security Community Plan of Action* pada tahun 2004. Komitmen ASEAN untuk demokrasi dan hak asasi manusia ditunjukkan kembali pada Piagam ASEAN, yang ditandatangani oleh para pemimpin ASEAN pada bulan November 2007. Piagam ini menunjukkan komitmen ASEAN untuk memperkuat demokrasi di dalam negara-negara anggota ASEAN.

Dalam KTT ASEAN ke-14 tahun 2009, ASEAN menetapkan pelaksanaan tindakan dalam mewujudkan demokratisasi ASEAN. Ada beberapa langkah yang dilakukan yaitu, pertama, mempromosikan pemahaman prinsip-prinsip demokrasi di sekolah sesuai sistem pendidikan. Kedua, menyelenggarakan seminar, pelatihan dan mengadakan kegiatan peningkatan kapasitas lainnya. Ketiga, melaksanakan penelitian tahunan, pengalaman dan pelajaran demokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip demokrasi. Tahun 2010 ASEAN telah melakukan tindakan nyata dalam mendorong demokratisasi ASEAN dengan mendirikan ALTSEAN (*Alternative ASEAN Network on Burma*). ALTSEAN adalah jaringan organisasi dan individu yang berbasis di negara-negara ASEAN untuk mendukung gerakan hak asasi manusia dan demokrasi di Burma.

Ada beberapa kendala dalam pelaksanaan demokratisasi di ASEAN yang disebabkan oleh beberapa hal. Latar belakang pendirian ASEAN cenderung karena dorongan dari pikiran luar kawasan yang menginginkan stabilitas politik di Asia Tenggara, akibatnya ASEAN lebih kuat sebagai lembaga resolusi konflik. Negara-negara ASEAN secara alamiah tidak terintegrasi secara geografis, sehingga posisi geopolitik setiap negara anggotanya berbeda-beda. Negara-negara ASEAN secara historis juga memiliki riwayat konflik antar negara yang cukup rumit. Perbedaan level ekonomi antarnegara menyebabkan adanya perbedaan kemampuan mengimplementasikan suatu kesepakatan antarnegara. Kendala lain adalah ketiadaan kepemimpinan ASEAN. Selama 10 tahun terakhir tidak ada pemimpin ASEAN yang berani mengambil inisiatif kepemimpinan di ASEAN. Tidak ada negara ASEAN yang secara efektif memimpin agenda demokratisasi, Indonesia sendiri masih harus menghadapi masalah pelaksanaan demokrasi di dalam negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Andre Hero Triman (edt), *Asia di Mata Soedjamoko*, (Jakarta: Kompas, 2010).
- Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
- Collins, Alan., *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*, (Singapura : Institute of Southeast Asian Studies, 2003).
- Kunio, Yoshihara., *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, (Jakarta : LP3 ES, 1990).
- Luhulima, C.P.F., *Dinamika Asia Tenggara menuju 2015*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI, 2011).
- Nugroho Notosusanto, *Norma-Norma dalam Penelitian dan Penulisan Sejarah*, (Jakarta: Dephankam, 1971).
- Shofwan Al Banna Choiruzzad, *ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi dan Integrasi Ekonomi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015).
- Weatherbee, Donald E., *International Relations in Southeast Asia The Struggle for Autonomy*, (Lanham: Rowman & Littlefield Publisher Inc, 2005).