

32. ASEAN CHARTER DAN KONSTITUSI EROPA

Gunaryadi, 14 Januari 2006

KTT XI ASEAN baru saja berakhir 14 Desember 2005. KTT yang berlangsung di Kuala Lumpur tersebut juga dirangkai dengan KTT I Asia Timur yang dihadiri petinggi Australia, Cina, India, Jepang, Korea Selatan dan Selandia Baru. Salah satu hasil penting KTT XI ASEAN tadi adalah 'Deklarasi ASEAN untuk Menyusun Piagam ASEAN.' Deklarasi tersebut bisa dianggap sebagai tonggak-sejarah dalam proses integrasi ASEAN karena dengan itu akan memberikan kerangka legal institusional yang baru yang akan membantu pencapaian tujuan dan visi ASEAN. Piagam tersebut juga akan memberikan *legal personality* bagi ASEAN sekaligus menyempurnakan mekanisme dan organ kerjasama yang sudah eksis selama ini. Dengan demikian, bagi ASEAN piagam tersebut sangat urgen untuk menghadapi perubahan dan tantangan politik serta ekonomi global abad ke-21, perluasan anggota ASEAN, serta makna penting dari Visi 2020 ASEAN.

181

Dalam KTT XI ASEAN itu, pemimpin ke-10 anggota ASEAN telah menunjuk wakilnya ke dalam Kelompok Tokoh Terkemuka (EPG) yang bertugas menyusun dan membuat rekomendasi dan menilai keputusan masa-depan yang diambil ASEAN menjelang 2020 dan setelahnya. Wakil Indonesia dalam EPG adalah Ali Alatas (diplomat senior, mantan Menlu dan Penasihat Presiden untuk Urusan Luar Negeri).

Integrasi ASEAN dapat dianggap sebagai sebuah proses yang *sui generis* atau tidak ada model serupa sebelumnya. Artinya, ada ketidakpastian dalam hal hendak ke mana organisasi ini dan bagaimana mencapai tujuannya. Pengalaman yang sama sesungguhnya juga dialami oleh model-model integrasi regional yang lain. Tidak bisa dipungkiri model integrasi yang paling maju adalah EU. Dalam konteks inilah, analisis ini mencoba menelisik Piagam ASEAN dengan mekanisme yang hampir sepadan dengan Konstitusi Eropa milik EU dengan kaca mata komparatif. ASEAN dan EU pada dasarnya tidak saja berusaha keras

meningkatkan taraf kerjasama, tetapi juga berada dalam fase saling-belajar. Tulisan ini menganalisis beberapa aspek komparasi antara keduanya yaitu genealogis, muatan, dan implikasinya terhadap masa depan integrasi regional.

Perspektif Genealogis

Secara genealogis, cikal-bakal EPG penyusun Piagam ASEAN berasal dari EPG-Vision 2020 yang memulai aktivitasnya Juni 1999. EPG-Vision 2020 itu beranggotakan tokoh terkemuka di ASEAN yang berasal dari birokrat, diplomat, politisi, praktisi dan ilmuwan. Cakupan kerja EPG Piagam ASEAN tidak jauh berbeda daripada poin-poin rekomendasi yang diajukan EPG-Vision 2020 sebelumnya. EPG Piagam ASEAN yang dibentuk 12 Desember 2005 lalu beranggotakan 10 orang. Pola ini lazim dalam proses integrasi regional ASEAN di mana visi yang mendasar disiapkan oleh para praktisi dan pakar, kemudian barulah dibahas dalam *senior officials meeting* karena akhirnya akan menyangkut masalah kebijakan negara. EPG diharapkan bisa menyampaikan rekomendasinya pada KTT XII ASEAN, 11-13 Desember 2006 di Manila.

182

Sedangkan, secara historis gagasan perlunya Konstitusi Eropa dicetuskan oleh mantan Menlu Jerman, Joschka Fischer in Berlin in 2000 yang menyerukan perlunya menentukan bentuk final dari integrasi Eropa. Dalam Deklarasi Laeken, 15 Desember 2001, tim penyusun Konstitusi Eropa yang juga disebut 'European Convention' dibentuk. Tim itu terdiri dari 105 anggota, yang diketuai oleh Valéry Giscard d'Estaing, mantan presiden Prancis. Keanggotaannya terdiri dari wakil kepala negara atau pemerintah negara anggota, calon negara anggota, parlemen nasional negara anggota dan calon anggota, Parlemen dan Komisi Eropa. EC menuntaskan tugasnya Juli 2003.

Dalam perkembangannya, Konstitusi Eropa melalui beberapa tahap penting yaitu Traktat Nice (2003), Intergovernmental Conference (2003-2004), adopsi Konstitusi Eropa (2004), serta penandatanganan oleh wakil negara anggota 29 Oktober 2004.

Aspek Kandungan

Karena masih sangat embrionik, poin-poin yang menjadi bahasan EPG belum ditetapkan secara pasti. Tetapi area bahasan mencakup usaha identifikasi kelemahan dan keberhasilan kerjasama yang telah dicapai ASEAN selama ini seperti kerjasama politik dan keamanan, ekonomi, fungsional, hubungan luar negeri, struktur dan proses pengambilan-keputusan. Disamping itu, dibahas juga visi ASEAN setelah 2020, tujuan dan keanggotaan, *legal personality* ASEAN dalam tatanan hukum internasional, serta membuat rekomendasi terhadap modus meratifikasi piagam itu nantinya.

Di EU, sesuai dengan tujuannya, Konstitusi Eropa dirancang menyempurnakan dan menyatukan traktat-traktat EU yang sudah ada, yaitu ECSC, CEE, Euratom, Akta Tunggal Eropa, Traktat Maastricht dan Amsterdam. Bidang-bidang pembahasan mencakup amandemen terhadap prinsip-prinsip pembentukan EU, kelembagaan, proses pengambilan-keputusan, serta kebijakan-kebijakan EU. Muatan tersebut merefleksikan posisi Eropa di dunia, harapan warganegara EU, dan perluasan Eropa.

183

Implikasi terhadap Integrasi Regional

Saat ini, terlalu dini memperkirakan implikasi Piagam ASEAN terhadap proses integrasi regional. Yang bisa diduga saat ini adalah harapan agar Asia-Tenggara menjadi kawasan yang stabil dan damai, sejahtera, dan *outward-looking*. Tentu saja penyusunan piagam tersebut juga memperhatikan integrasi ASEAN pasca 2020 dan mampu bertahan lama.

Sedangkan, Konstitusi Eropa didesain untuk menentukan bentuk final dari proses integrasi EU. Tetapi kekuatan konstitusi itu sendiri masih belum teruji karena masih tersandung masalah ratifikasi oleh ke-25 anggota EU. Sebagian negara anggota—khusus yang menggunakan sistem pengakuan perlemitter—sudah meratifikasinya. Tetapi beberapa negara anggota lainnya belum melakukan ratifikasi. Bahkan dalam referendum ratifikasi di Prancis dan Belanda pertengahan 2005, suara yang menolak mengalahkan suara yang mendukung konstitusi. Dalam pertemuan Dewan Eropa di Brussel 16-17 Juni 2005, pemimpin Eropa sepakat meninjau

kembali proses ratifikasi Konstitusi Eropa, sehingga Traktat Nice masih berlaku.

Ada aspirasi dalam EPG untuk mentransformasikan ASEAN dari sebuah asosiasi menjadi sebuah komunitas menjelang tahun 2020. Sedangkan EU sendiri sudah menamakan diri sebagai 'komunitas' sejak penandatanganannya Traktat Paris yang membentuk Masyarakat Batubara dan Baja Eropa tahun 1951, dan Traktat Roma tahun 1957.

Adanya gap dari model dan tempo integrasi di kedua kawasan membuat penamaan dokumen yang disusun juga berbeda. ASEAN baru akan menyusun 'piagam,' sedangkan EU sudah menyelesaikan draf 'konstitusi.' Sementara bentuk dan struktur pengambilan-keputusan, ASEAN saat ini masih cenderung bersifat *intergovernmental*, konsultatif dan konsensus; sedangkan EU disamping *intergovernmental* juga supranasional, di mana kekuatan legislasi nasional tertakluk di bawahnya. Kita belum bisa menebak ke arah mana nanti aspek supranasional ini akan dibahas dalam penyusunan piagam yang sekaligus mencerminkan level integrasi ASEAN.

184

Sedangkan apa yang ditetapkan dalam Konstitusi Eropa sudah sampai pada tahap menyatukan pendekatan *intergovernmental* dan supranasional. Diharapkan piagam itu akan menjadikan ASEAN sebuah komunitas regional yang seimbang antara kekuatan ekonomi dan *leverage* politiknya dalam percaturan global. Jangan sampai ia menduplikasi kelemahan EU dalam aspek ini, yaitu raksasa secara ekonomi tetapi terbilang pigmi dalam isu-isu *high politics*.

(Dimuat dalam *Gunaryadi's Pages on Asia-Europe Relations and Global Issues*, pada: <http://gunaryadi.blogspot.com>, 14 Januari 2006)