

**KAJIAN PRINSIP NON-INTERVENSI ASEAN DALAM KERANGKA ORGANISASI
EKONOMI INTERNASIONAL**

Setiawan Wicaksono

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
setiawanwicaksono@ub.ac.id

Abstract

Violation on human rights in ASEAN untill today still happens in ASEAN. ASEAN as a international organization should be able to settle international conflicts and or national conflicts which affect international society. However, it appears ASEAN seems didn't take conflicts in its members seriously and didn't solve the problems. Instead helping member countries, ASEAN silently let ASEAN member countries to finish the cobflicts by itself. ASEAN as an international organisation and economoc regional integration has wider meaning than just an economic integration, its also hold social and integration between its members. Consequences are, ecah members have to realize to solve problems together to reach the AEC and ASEAN goals itself. This research use normative method with conceptual approach and teortical approach to find out why the principle and goals in ASEAN didn't run corectly. Author find outs that there are several obstacles in ASEAN which are: there is still lack of commitment in ASEAN members, ASEAN ideologist which greatly adore the non-intervention principle, and ASEAN weakness in settling conflicts.

Key words: *International Organisation, ASEAN Principle, Non-intervention*

Abstrak

Pelanggaran hak asasi terhadap kemanusiaan di ASEAN sampai saat ini masih kerap terjadi. ASEAN sebagai organisasi regional seharusnya mampu untuk menyelesaikan masalah-masalah atau sengketa yang muncul di dalam atau antar-negara anggota ASEAN yang bersifat internasional atau bahkan berdampak kepada masyarakat internasional. Namun, saat terjadi sengketa, ASEAN seperti diam dan membiarkan negara anggota untuk menyelesaikan masalah tersebut secara internal. Pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) memiliki makna yang lebih luas dibandingkan dengan sekedar organisasi internasional, namun MEA bermakna adanya integrasi antara negara-negara anggota dengan sesama dan dengan ASEAN. Konsekuensi integrasi adalah kesadaran dan kemauan untuk menyelesaikan masalah bersama-sama dengan bantuan ASEAN untuk mencapai tujuan MEA itu sendiri. Penelitian ini dengan menggunakan metode penelitian normatif berupaya untuk mencari mengapa aturan yang ada di ASEAN dalam konsep organisasi yang terintegrasi beum dapat diterapkan secara penuh oleh masing-masing negara anggota ASEAN. Penelitian dilakukan dengan studi kepustakaan melalui dokumen-dokumen dan literatur yang ada dalam mendukung penelitian ini. Melalui penelitian ini, ditemukan beberapa hambatan yang mengakibatkan integrasi di ASEAN tidak berjalan dan tidak berjalannya aturan yang ada di ASEAN, yaitu: komitmen yang kurang di antara Negara-negara ASEAN, Ideologi ASEAN yang sangat mengedepankan prinsip non intervensi, kedaulatan yang sering digunakan untuk

menghindari aturan yang ada di ASEAN, dan lemahnya peran ASEAN dalam menyelesaikan sengketa yang timbul.

Kata Kunci : Organisasi Internasional, Prinsip ASEAN, Non-intervensi

A. Pendahuluan

ASEAN (*Association of South East Asian Nation*) merupakan organisasi yang terbentuk melalui kesadaran Negara-negara yang ada di kawasan Asia Tenggara akan perlunya solidaritas dan kerjasama di antara mereka, melalui kesamaan sikap dengan tujuan terwujudnya perdamaian, kemajuan, dan kemakmuran. Berbagai persamaan yang telah dialami oleh Negara-negara di kawasan Asia Tenggara, antara lain persamaan letak geografis, persamaan nasib dan sejarah, persamaan kepentingan di bidang ekonomi, dan persamaan budaya mendorong terbentuknya suatu organisasi regional, yang pada akhirnya disebut sebagai ASEAN tersebut.

Pasca berdirinya ASEAN, berbagai macam kerjasama telah dibentuk dan dijalani, antara lain di bidang ekonomi yang fokus pada perdagangan ekspor impor, pendirian pabrik, dan tenaga kerja. Pada bidang politik dan keamanan lahirnya Deklarasi Kuala Lumpur menjadi tanda kesepakatan Asia Tenggara sebagai kawasan damai, bebas, dan netral yang biasa disebut sebagai ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*). Terbentuknya Deklarasi Kuala Lumpur sebagai reaksi atas terjadinya perang Vietnam dengan terlibatnya beberapa Negara seperti Amerika Serikat, Republik Rakyat China, dan Uni Soviet). Pada bidang ekonomi, pembangunan beberapa pabrik pupuk urea (Indonesia, Malaysia,), industri tembaga (Singapura), pabrik superfosfor (Thailand) menjadi bukti berjalannya kerjasama di ASEAN.

Tahun 1992 pada Konferensi Tingkat Tinggi di Singapura, Negara-negara sepakat untuk memajukan dan meningkatkan kerjasama di bidang ekonomi. Menurut Deklarasi Singapura (28 Januari 1992), kawasan ASEAN menggunakan sistem perdagangan CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) dengan kesepakatan menghilangkan hambatan perdagangan baik tarif maupun non tarif. Kesepakatan ini dibuat dalam rangka menciptakan sebuah kawasan perdagangan bebas yang akhirnya lebih dikenal dengan sebutan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) dan berlaku pada 2002 setelah dipercepat dari tahun 2003.

Pada tanggal 15 Desember 1997, para Kepala Negara ASEAN sepakat tidak hanya melakukan liberalisasi pada barang saja namun juga untuk jasa. Konferensi Tingkat Tinggi ke-9 di Bali tahun 2003 menyetujui pembentukan Komunitas ASEAN dengan mengadopsi Bali Concord II. Pencapaian Komunitas ASEAN semakin kuat dengan ditandatanganinya Deklarasi Cebu pada KTT ke-12 di Filipina dengan menyepakati percepatan pembentukan Komunitas ASEAN dari tahun 2020 menjadi tahun 2015. Komunitas ASEAN atau yang lebih dikenal dengan *ASEAN Economic Community* (AEC) memiliki empat pilar utama, yaitu pasar tunggal dan basis produksi, kawasan berdaya saing ekonomi tinggi, pembangunan ekonomi yang merata, dan integrasi dengan ekonomi global.

AEC memberikan peluang bagi Negara-negara ASEAN untuk memperluas cakupan skala ekonomi, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi meningkatkan daya tarik sebagai tujuan bagi investor dan wisatawan, mengurangi biaya transaksi perdagangan, serta memperbaiki fasilitas perdagangan dan bisnis. Di samping itu, pembentukan AEC juga akan memberikan kemudahan dan peningkatan akses pasar intra-ASEAN serta meningkatkan transparansi dan mempercepat penyesuaian peraturan- peraturan dan standarisasi domestik.

AEC sebenarnya merupakan konsep integrasi ekonomi regional. Menurut Balassa (1965), sebagaimana dikutip oleh Prof. Tri Widodo, dalam sebuah integrasi ekonomi regional terdapat lima tahapan, yaitu *free trade area*; (2) *custom union*, (3) *common market*, (4) *economic union*; dan (5) *complete integration*. Penguatan dan berjalannya AEC, tidak dapat dilepaskan dari hukum sebagai penyatu dan pengikat dalam menjalankan sebuah integrasi ekonomi regional.

Pada tahapan *complete integration*, sebuah organisasi ekonomi regional akan berjalan secara utuh, tidak lagi hanya di bidang ekonomi namun juga bidang sosial budaya. Bidang ekonomi tidak hanya secara global namun mencakup hal-hal yang mikro, seperti integrasi pengaturan tenaga kerja, hak cipta, pajak dan lain sebagainya. Bidang sosial budaya mencakup hal-hal seperti kemanusiaan. Mekanisme penyelesaian sengketa juga menjadi fokus dalam tahap *complete integration*.

Khusus di bidang kemanusiaan, ASEAN melalui *ASEAN Political-Security Community* fokus pada peningkatan nilai-nilai hak asasi manusia dari warga anggota

ASEAN, menjaga hak bangsa-bangsa ASEAN dan mewujudkan tujuan Piagam ASEAN sangat menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia internasional yang mengacu pada Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik.

Namun, beberapa kasus kemanusiaan yang terjadi di ASEAN seperti kekerasan di Rohingya yang hingga kini masih terjadi dan Myanmar secara tegas menolak intervensi negara anggota ASEAN dan ASEAN sendiri, kekerasan terhadap buruh migran menunjukkan masih banyak terjadi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan yang tercantum dalam *ASEAN Political-Security Community*.

Seharusnya, jika ASEAN sebagai organisasi regional telah berjalan secara utuh (*complete integration*), masalah-masalah yang timbul dapat diselesaikan melalui mekanisme dan peran aktif dari ASEAN. Tujuan ASEAN sudah menegaskan bahwa kemajuan sosial, pengembangan budaya melalui usaha-usaha bersama.

Namun, kenyataannya selama ini ASEAN belum mampu menyelesaikan permasalahan kemanusiaan melalui mekanisme yang ada dalam AEC. Negara-negara anggota lebih memilih berupaya menyelesaikan masalah yang terjadi di dalam negerinya dengan alasan ASEAN memiliki prinsip menghormati kehormatan, kedaulatan setiap negara dan penggunaan non-intervensi.

Oleh sebab itu, perlu kajian lebih lanjut secara teoritik dan konseptual mengapa tujuan dan prinsip ASEAN serta konsep organisasi regional belum dapat berjalan dengan baik di ASEAN.

B. Pembahasan

B. 1. Komitmen dan Ideologi ASEAN

Komitmen dan Ideologi ASEAN dapat dilihat dari Piagam ASEAN, Tujuan dan Visi Misi ASEAN. Hal yang paling tampak dari instrumen tersebut adalah lemahnya komitmen dan ideologi dalam bidang formal dan pengaturan keamanan. Penyelesaian sengketa secara umum diselesaikan melalui jalur non litigasi tidak melalui jalur formal atau litigasi. Pengaturan keamanan regional juga tidak seketat Uni Eropa.

Prinsip kedaulatan, non intervensi dan penolakan penggunaan cara-cara yang memaksa dalam menyelesaikan sengketa menjadi salah satu alasan mengapa aturan yang telah dibuat menjadi lemah atau bahkan tidak dijalankan oleh Negara-negara ASEAN. Keamanan di Asia Tenggara diserahkan kepada mekanisme bilateral atau individu masing-masing Negara.

Prinsip-prinsip ini dianggap sangat “sakral” di ASEAN yang hingga saat ini masih terus dijalankan dan dipertahankan di tengah-tengah konflik antar Negara atau konflik yang melibatkan wilayah kedaulatan Negara anggota lainnya. Prinsip-prinsip ini dianggap sebagai prinsip yang mampu menciptakan jaminan moral berlawanan dengan keterlibatan organisasi dengan kekuatan supernya untuk ikut terlibat ke dalam internal Negara anggotanya dan menciptakan jaminan secara politik keharmonisan hubungan antara Negara-negara anggotanya.

Menurut Acharya, prinsip ini disebut sebagai inti dari kebijakan ASEAN, yang terimplimentasi dalam empat hal berikut:¹

- a) Menahan diri dari mengkritik tindakan pemerintah negara anggota ASEAN.
- b) Mengarahkan kritik pada tindakan negara-negara yang dianggap sebagai pelanggaran prinsip non-intervensi.
- c) Menolak memberikan pengakuan, perlindungan, atau bentuk dukungan lainnya kepada kelompok pemberontak manapun yang berusaha untuk mengacaukan atau menggulingkan pemerintahan negara tetangga.
- d) Memberikan dukungan politik dan bantuan materiil kepada negara anggota lainnya dalam melawan kegiatan subversif.

Penyelesaian sengketa melalui konsultasi, musyawarah mufakat, pertemuan antar Negara (diwakili Menteri Luar Negeri atau pemimpin Negara), dan kegiatan diplomatik informal membangun ikatan personal diantara para pemimpin negara anggota ASEAN. Menteri dan Pemimpin Negara mengambil peranan yang penting dalam pelaksanaan kerjasama regional, sebagaimana terlihat dalam pertemuan tingkat ASEAN yang hanya dihadiri oleh keduanya.

¹ Amitav Acharya, *Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia*, Third World Quarterly Vol. 24 No.2 Tahun 2003, (Inggris: Taylor and Francis, 2003, hal 3-4.

Penggunaan alasan non-intervensi sebagai tameng untuk melindungi persoalan dalam negeri dari intervensi Negara anggota ASEAN lain menjadi sesuatu yang biasa. Kasus Rohingya di Myanmar mengingatkan kembali kekuatan dan kesakralan prinsip non-intervensi. Penolakan Myanmar menerima bantuan Negara anggota lainnya menjadi penghalang bagi ASEAN membantu menyelesaikan konflik tersebut. Indonesia sebagai Negara muslim terbesar yang diharapkan dapat membantu permasalahan tersebut juga terhambat oleh prinsip non-intervensi tersebut. Enny Soeprapto, petugas perlindungan organisasi pengungsi PBB (UNHCR), mengatakan prinsip non-intervensi merupakan *golden rule* di ASEAN, semacam kode etik.²

Penyelesaian kasus menggunakan mekanisme pengadilan internasional di luar ASEAN justru merebak dibandingkan dengan penggunaan mekanisme internal. Sebagai contoh, penyelesaian kasus Sipadan-Ligitan yang melibatkan Indonesia dan Malaysia alih-alih menggunakan *High Council*, penyelesaian sengketa tersebut justru menggunakan *International Court of Justice*. Pada tahun 1990-an saat terjadi konflik di Mindanao Selatan, para pihak tidak menggunakan mekanisme ASEAN namun memilih mengundang Organisasi Konferensi Islam (OKI) untuk menyelesaikannya. Contoh lain adalah, Candi Preah Vihear yang diperebutkan Thailand dan Kamboja juga menggunakan mekanisme Dewan Keamanan PBB sebelum akhirnya disarankan oleh DK PBB untuk menyelesaikannya melalui organisasi ASEAN terlebih dahulu.

Hal ini menunjukkan bahwa komitmen Negara-negara anggota ASEAN untuk menggunakan mekanisme yang telah ada di ASEAN sangat rendah. Ideologi ASEAN yang tercantum dalam prinsip *non-intervention* juga turut menyebabkan ASEAN dan Negara-negara anggota lainnya enggan untuk berperan dalam penyelesaian sengketa yang dialami Negara anggota ASEAN lainnya.

B. 2. Lemahnya Penyelesaian Sengketa

² Riva Dessthanita, *Konflik Rohingya di Balik Tameng Prinsip Non-intervensi ASEAN*, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20161207085341-106-177873/konflik-rohingya-di-balik-tameng-prinsip-non-intervensi-asean/>, diakses pada 16 Agustus 2017.

Penyelesaian sengketa di ASEAN dirumuskan dalam TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) dirumuskan di Bali pada 24 Februari 1967. Saat itu, bertepatan dengan he Declaration of ASEAN Concord I, anggota ASEAN antara lain Indonesia yang diwakili Soeharto, Malaysia yang diwakili Datuk Husein Onn, Singapura yang diwakili Lee Kuan Yew, Filipina yang diwakili Ferdinand Marcos, dan Thailand yang diwakili oleh Kukrit Pramoj menandatangani perjanjian TAC ini. Kemudian secara berurutan Brunei, Papua Nugini, Laos, Vietnam, Kamboja, Myanmar, RRC, India, Jepang, Pakistan, Korea Selatan, Rusia, Selandia Baru, Mongolia, Australia, Prancis, Timor Leste, Bangladesh, Srilanka, Korea Utara, Inggris, Amerika Serikat dan terakhir Brazil sebagai satu-satunya negara di Amerika Latin menandatangani perjanjian ini.³

Secara mendasar, TAC dibuat untuk mengatasi konflik dan pertentangan dalam lingkup internal Asia Tenggara. Seperti yang kita ketahui bersama, Asia Tenggara merupakan tempat yang dijadikan sebagai ‘lahan perang’ oleh negara-negara diluar Asia Tenggara. Vietnam dan Indonesia merupakan contoh nyata negara yang terlibat perang cukup lama dalam konteks Asia Tenggara. Selain itu, Thailand pun merupakan negara yang seringkali dilanda kudeta. Dengan latar belakang tersebut, maka dibentuklah TAC. Secara konsep, tujuan dibentuknya TAC diantaranya adalah menghormati kemerdekaan, kesetaraan, kedaulatan, dan integritas teritorial semua bangsa, membebaskan negara-negara dari paksaan dan campur tangan eksternal, tidak mencampuri urusan internal negara lain, menyelesaikan sengketa dengan jalan damai, menolak penggunaan ancaman dan kekuatan (militer), serta mengefektifkan kerjasama regional.⁴

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Bab 1 prinsip TAC adalah: “*To promote perpetual peace, everlasting amity and cooperation among their peoples which would contribute to their strength, solidarity, and closer relationship*”

Bab IV TAC, mengenal ada 3 (tiga) mekanisme penyelesaian sengketa di ASEAN, yaitu:

a) Penghindaran sengketa dan penyelesaian melalui negosiasi

³ Usman Manor, *Treaty Amity and Cooperation: Sebuah Perjanjian Multilateral ASEAN*, http://www.kompasiana.com/usmanmanor/treaty-amity-and-cooperation-tac-sebuah-perjanjian-multilateral-asean_54f89581a33311ba188b4593, diakses pada tanggal 1 Agustus 2017.

⁴ *Ibid.*, diakses pada tanggal 1 Agustus 2017.

Pasal 13 TAC berbunyi:

“The High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations”

Pasal 13 ini menyarankan Negara anggota ASEAN supaya sedapat mungkin dengan itikad baik dan upaya penuh untuk mencegah munculnya sengketa atau perselisihan. Jika muncul sengketa, para pihak diminta untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui negosiasi secara baik-baik.

b) Penyelesaian sengketa melalui *High Council*

Jika penyelesaian sengketa melalui jalur negosiasi gagal, TAC menyediakan cara lain, yaitu dengan membawa ke *High Council* yang beranggotakan perwakilan dari masing-masing Negara namun tetap dengan cara-cara damai seperti jasa baik, mediasi, konsiliasi, penyelidikan dan lain sebagainya (Pasal 14 TAC). Apabila sengketa bertambah buruk atau meningkat, maka *High Council* memiliki wewenang untuk memberi rekomendasi atau pengarahan demi tercapainya penyelesaian sengketa (Pasal 15 TAC).

Pasal 14 TAC berbunyi:

“To settle disputes through regional processes, the High Contracting Parties shall constitute, as a continuing body, a High Council comprising a Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties to take cognizance of the existence of disputes or situations likely to disturb regional peace and harmony.”

Sedangkan Pasal 15 TAC berbunyi:

“In the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council shall take cognizance of the dispute or the situation and shall recommend to the parties in dispute appropriate means of settlement such as good offices, mediation, inquiry or conciliation. The High Council may however offer its good offices, or upon agreement of the parties in dispute, constitute itself into a committee of mediation, inquiry or conciliation. When deemed necessary, the High Council shall recommend appropriate measures for the prevention of a deterioration of the dispute or the situation.”

Perlu diingat bahwa penyelesaian sengketa ini wajib mendapatkan persetujuan dari Negara yang bersengketa sesuai Pasal 16 TAC, yaitu: *“The foregoing provision of this Chapter shall not apply to a dispute unless all the parties to the dispute agree to their application to that dispute.”*. Konsekuensinya, jika para pihak yang bersengketa tidak menyetujui mekanisme ini, maka TAC menjadi kurang bermanfaat dan berperan dalam penyelesaian sengketa.

c) Penyelesaian sengketa sesuai Pasal 33 Piagam PBB

Pasal 17 TAC memberikan pilihan bagi para pihak yang bersengketa untuk tetap menggunakan cara-cara penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Piagam PBB. Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 33 Piagam PBB menghendaki penyelesaian sengketa yang terjadi dalam sebuah kawasan regional hendaknya diselesaikan menurut mekanisme yang berlaku dalam kawasan regional tersebut.

Pasal 17 TAC, artinya memberikan hak kepada Negara yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa secara regional terlebih dahulu namun tidak menutup kemungkinan untuk menempuh penyelesaian melalui hukum internasional yang berlaku umum.

Selengkapnya, pasal 17 TAC berbunyi:

“Nothing in this Treaty shall preclude recourse to the modes of peaceful settlement contained in Article 33(1) of the Charter of the United Nations. The High Contracting Parties which are parties to a dispute should be encouraged to take initiatives to solve it by friendly negotiations before resorting to the other procedures provided for in the Charter of the United Nations.”

Penjelasan singkat di atas menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa hingga saat ini masih mengutamakan kesediaan dan inisiatif para pihak yang bersengketa itu sendiri untuk menyelesaikan sengketa melalui jalur-jalur non litigasi. Non litigasi sendiri memiliki kelemahan tidak ada kekuatan hukum mengikat seperti putusan pengadilan, sehingga jika para pihak menolak menggunakan jalur non-litigasi atau terhambat maka ASEAN tidak dapat memutuskan perkara melalui jalur litigasi.

Apabila hal ini terus berlanjut, maka penyelesaian sengketa yang memungkinkan adalah melalui jalur pengadilan internasional seperti Mahkamah Internasional atau lembaga

peradilan lainnya. Namun, hal ini berarti cita-cita awal ASEAN agar penyelesaian sengketa dapat diselesaikan secara regional tidak terwujud, justru meningkatkan tensi sengketa ke tingkat internasional secara luas.

Menurut Jewellord T. Nem Singh (*Centre for East and Southeast Asian Studies, Lund University*), TAC memiliki implikasi sebagai berikut:

First, foreign ministers played a pivotal role in regional affairs. Cooperation is bound by the agreements among official policy circles, where the decisions have been conservative and nationalist lacking some form of regional perspective. Second, the non-interference principle (NIP) meant tolerance to authoritarian regimes and violation of human rights. NIP maintained political stability and the survival of elitist regimes, which paved the way for economic growth in most Southeast Asian states. For three decades, the personal ties among this generation of leaders within the organisation kept it from pressures of reforms in any way. However, the 1997 Crisis was a wake up call to institute reforms against the elitist nature of ASEAN and its lack of space for civil society participation. Regional agreements which affect the region cannot remain in the hands of a few ministers, political leaders and technocrats. Finally, the TAC institutionalized the lack of institutionalisation in ASEAN. There was no power given at all to the Secretary General of the ASEAN Secretariat. The High Council that was supposed to be a dispute settlement mechanism was completely passive if not non-existent at all. Most importantly, decision-making was very slow as it has to pass by consensus and extensive consultations. No radical reform could have been implemented since a breach of this protocol automatically meant a rejection of the proposal.

B. 3. Kedaulatan

Dalam hukum internasional, kedaulatan Negara (*state sovereignty*) dan kesedarajatan (*equality*) antar Negara merupakan konsep yang diakui dan menjadi dasar bekerjanya sistem hukum internasional itu. Hukum internasional secara tradisional mengakui bahwa Negara sebagai entitas yang merdeka dan berdaulat, berarti Negara itu tidak tunduk pada otoritas yang lebih.⁵ Kedaulatan dan kesedarajatan Negara merupakan atribut yang melekat pada Negara merdeka sebagai subyek hukum internasional. Pengakuan terhadap kedaulatan Negara dan kesedarajatan antar Negara juga merupakan dasar bagi personalitas Negara dalam sistem hukum internasional.

⁵ (Miguel Gonzales Marcos, 2003:1; Martin Dixon & Robert Mc. Corquodale, 2000:248)

Dalam kepustakaan hukum internasional, konsep kedaulatan Negara juga menjadi dasar salah satu doktrin yang dikenal dengan istilah *Act of State Doctrine*. Doktrin ini di Inggris dikenal dengan istilah : “*The Sovereign Act Doctrine*”. Doktrin hukum yang muncul pada abad kesembilan belas (XIX) menegaskan: “*every sovereign state is bound to respect the independence of every sovereign state, and the courts of one country will not sit in judgement on the act of the government of another done within its territory*”. Menurut *Act of State Doctrine*, setiap Negara berdaulat wajib menghormati kemerdekaan Negara berdaulat lainnya.

Kedaulatan adalah konsep yang penting dalam hukum internasional. Konsekuensinya, konsep tentang Negara berdaulat sangat menjunjung tinggi prinsip non intervensi dan kesepakatan antar Negara-negara.

Dalam kerangka hubungan internasional khususnya dalam hal keanggotaan di dalam organisasi internasional maka kedaulatan negara menjadi dasar dan tercermin dalam keputusan negara untuk memberikan persetujuan (*consent*) untuk mengikat diri pada organisasi internasional. Dalam konteks seperti ini, *consent* atau persetujuan Negara adalah keputusan suatu Negara sebagai subyek yang mandiridan bebas untuk menjadi anggota organisasi internasional Organisasi internasional mempunyai kewenangan karena adanya persetujuan secara tegas dan terbuka dari negara-negara pihak yang membentuknya atau para anggotanya. Persetujuan yang diberikan oleh negara dalam hal semacam ini tidak bersifat permanen, karena sewaktu-waktu negara dapat saja menarik kembali persetujuan yang telah diberikan.

Keikutsertaan suatu Negara dalam perjanjian internasional dan mentransformasikan ke dalam aturan internal suatu negara juga sepenuhnya tergantung pada kehendak masing-masing negara karena adanya kedaulatan. Menurut beberapa ahli kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan warga negara yang ada di dalam Negara tersebut. Artinya tiap negara memilik kebebasan untuk mengatur dan menentukan aturan dalam wilayahnya terkait wilayah, warga Negara.

Dalam sejarah antar bangsa, dan praktik kenegaraan, keterkaitan antara kedaulatan (*sovereignty*) dan hak menentukan nasib sendirisuatu bangsa (*nationalself-determination*) seringkali menjadi sumber ketegangan dan bahkan konflik dengan kekerasan di berbagai wilayah Negara.

ASEAN sebagai organisasi regional yang berdiri dari hasil kesepakatan negara-negara ASEAN dan instrumen hukum di dalamnya tidak secara langsung dapat berlaku dan mengikat pula kepada negara-negara anggota ASEAN. Kedaulatan yang dimiliki memberikan kemampuan kepada negara-negara anggota ASEAN untuk menerima atau menolak instrumen hukum (perjanjian internasional) dan organisasi ASEAN juga tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa negara-negara anggotanya untuk ikut serta terikat dalam sebuah perjanjian.

Walaupun telah ada kesepahaman bersama sejak bertahun-tahun yang lalu melalui pembentukan ASEAN, tidak mudah untuk mengubah paradigma berpikir suatu negara untuk langsung menerapkan ketentuan tersebut apalagi jika dihadapkan dengan konsep kedaulatan dan prinsip non intervensi. Bahkan, terkadang ASEAN terlihat sebagai alat bagi negara-negara anggotanya untuk memperkuat konsep kedaulatan dan non intervensi melalui jalur diplomatik dan kerjasama. Prinsip kedaulatan dan non-intervensi sering digunakan sebagai alasan untuk menolak berlakunya hukum internasional dalam suatu Negara.

Paul R Williams dan Fransesca J.P., mengatakan sebagai berikut:

“Fourth, existing international legal norms and principles are often of little practical relevance to parties and mediators seeking to resolve these conflicts. The principle of sovereignty is frequently relied upon by states to prevent other states or international organizations from taking an active role in resolving a sovereignty-based conflict, as in the case of the Russian response to the Chechnya conflict. Similarly, groups seeking independence from a state frequently rely on the doctrine of self-determination to support their claim for independence, as in the case of Western Sahara and Nagorno-Karabakh.”

Hukum internasional regional ASEAN dalam hal ini tidak berperan banyak dalam mengatasi permasalahan internasional. Prinsip kedaulatan pada prakteknya sering digunakan Negara-negara mencegah Negara lain atau organisasi Internasional untuk mengambil tindakan yang bersifat solusi.

B. 4. Demokrasi dan politik masing-masing Negara anggota ASEAN

Demokrasi adalah hal mutlak yang dimiliki oleh setiap negara termasuk masing-masing Negara anggota ASEAN. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dan beberapa ahli, demokrasi memiliki makna sebagai berikut:

a. Kamus Besar Bahasa Indonesia

Suatu bentuk atau sistem pemerintahan dimana seluruh rakyatnya ikut serta dalam pemerintahan yakni melalui perantara wakil-wakil yang telah terpilih.

b. H. Harris Soche (Yogyakarta, Hanindita, 1985)

Bentuk pemerintahan rakyat, itu artinya orang banyak atau rakyat ialah pemegang kekuasaan dalam pemerintahan. Rakyat memiliki hak untuk mengatur, mempertahankan dan melindungi diri mereka dari adanya paksaan dari wakil mereka, yakni orang-orang atau badan yang telah diserahi wewenang untuk memerintah.

c. *International Commission of Jurist*

Suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.

Pembentukan demokrasi di suatu Negara tidak dapat lepas dari proses demokratisasi yang melibatkan serangkaian proses pembentukan kebijakan politik. Demokrasi dan politik bagaikan dua sisi mata uang, dimana ada demokrasi disitu ada politik.

Tingkat demokrasi suatu Negara ditentukan oleh hubungan antara Negara dengan warga negaranya dimana Negara diasumsikan sebagai institusi dan organisasi politik dengan kewenangan untuk memaksa dan menggunakan kekuatannya.

Jewellord T. Nen Singh dalam artikelnya menyebutkan peningkatan demokrasi dari tingkat nasional akan berpengaruh secara signifikan terhadap kebijakan luar negeri negara-negara ASEAN menuju proyek regionalisme yang lebih terbuka (secara politis). Institusionalisasi, menurut definisi Hund (2002), identik dengan pembangunan komunitas.⁶

⁶ Jewellord T. Nen Singh, *Process of Institutionalisation and Democratisation in ASEAN: Features, Challenges and Prospects of Regionalism in Southeast Asia*, (UNICI Discussion Papers No 16, Januari 2008), hal. 143.

Berawal dari hubungan informal, berbasis hubungan individu, ketidakpercayaan terhadap ikatan yang pasti dan komitmen yang mengikat secara hukum, AEC sedang menjalani proses institusionalisasi jika ada mekanisme manifestasi sentralistik (terpusat) dengan berdasar pada aturan formal, dan institusi yang dapat memutuskan kebijakan di tingkat regional.

Permasalahannya adalah adanya kebijakan berbeda antara kebijakan di tingkat domestik (nasional) dan regional. Perbedaan kebijakan disebabkan adanya politik dalam pembentukan kebijakan. Negara-negara anggota ASEAN secara internal memiliki kebijakan politik sendiri, sedangkan ASEAN berusaha untuk menyatukan perbedaan kebijakan politik melalui tujuan ASEAN dan AEC. Secara politis, Negara-negara akan lebih mengutamakan kepentingan nasionalnya dibandingkan dengan kepentingan regional. Menurut Jewellord T. Nem Singh: *“Domestic coalitions and socio-political contexts at the national level are more important factors in regional governance than rigid structures and external forces/processes”*⁷

Hal ini membuktikan bahwa keadaan politik dalam Negara anggota ASEAN lebih berpengaruh terhadap proses regionalisme dan pelaksanaan aturan-aturannya dibandingkan dengan kewenangan ASEAN untuk memaksakan peraturan tersebut.

Sebagai contoh bahwa keadaan ekonomi politik sangat menentukan aktivitas regionalisme adalah adanya perjanjian perdagangan bebas. Skema privatisasi, deregulasi keuangan di wilayah Asia menunjukkan luasnya dukungan Negara-negara untuk prinsip pasar bebas sebagai model pembangunan. Berlawanan dengan pengalaman Negara-negara di belahan Utara, banyak Negara di Asia (termasuk Timur Laut dan Asia Tenggara) telah mengadopsi model tersebut. Asia Tenggara telah menjadi wilayah yang paling dinamis dengan pertumbuhan di Negara-negara dan bertahan di tingkat 3-7 % untuk beberapa dekade, mengurangi kemiskinan, dan perubahan secara bertahap dari masyarakat agrrikultur menjadi

⁷ *Ibid.*, hal. 143.

masyarakat berbasis industri.⁸ Keberhasilan model ini didasarkan atas kepentingan politik dan ekonomi yang diperankan oleh Negara dalam mengarahkan pasar menuju pertumbuhan.⁹

Secara tidak langsung, pelaksanaan konsep regionalisme dan instrumen hukum di dalamnya ditentukan oleh koalisi partai politik yang ada dalam suatu Negara. Regionalisme dan instrumen hukum internasional harus terlebih dahulu diubah menjadi hukum nasional untuk dapat berlaku secara internal dalam Negara. Namun demikian, pada kenyataannya, hukum nasional sering dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh orang-orang dari kalangan politik, sehingga pandangan politik partai pemenang pemilihan umum turut mempengaruhi apakah hukum internasional dalam AEC akan ditransformasi ke dalam hukum nasional atau tidak.

Satjipto Rahardjo (1985 :71) mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Artinya banyak sekali praktik politik yang secara substansif hal-hal diatas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa di dalam kenyataan empirik politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Dengan demikian menjadi jelas bahwa pengakuan hukum disini sangat tergantung pada keadaan politiknya.¹⁰

Miriam Budiarto berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan (M.Kusnadi, SH., 2000 : 118). Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan.¹¹

Seperti telah diuraikan dalam bagian terdahulu bahwa teori-teori hukum yang berpengaruh kuat terhadap konsep-konsep dan implementasi kehidupan hukum di Indonesia adalah teori hukum positivisme. Pengaruh teori ini dapat dilihat dari dominannya konsep

⁸ Yoshitomi, M. & ADBI Staff, *Post-Crisis Development Paradigms in Asia*, Tokyo, (China: Asian Development Bank Institute, 2003), hal. 13-62.

⁹ Yumei Zhang, *Pacific Asia: The Politics of Development*, (London and New York: Routledge, 2003), Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, (Boston: Beacon, 2001).

¹⁰ Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hal. 71.

¹¹ M. Kusnadi, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 118.

kodifikasi hukum dalam berbagai jenis hukum yang berlaku di Indonesia bahkan telah merambat ke sistem hukum internasional dan tradisional (Lili Rasjidi, SH., 2003 : 181)¹².

Hugo Brennan mengatakan demikian:¹³

“political distractions will likely pose another serious impediment to the AEC, as various governments across the region have pressing domestic concerns. This could slow momentum. Indonesia, one of the founding members of ASEAN, has often assumed a leadership role within the organization’s integration project. However, it appears that economic nationalism will limit how far Indonesia is willing to push regional integration over the medium term, especially in areas where foreign competition risks damaging its domestic economy.”

Keadaan politik, demokrasi dan pengaruh teori positivisme mempengaruhi transformasi hukum internasional (instrumen hukum di AEC) menjadi hukum nasional. Indonesia, misalnya hingga saat ini Indonesia baru meratifikasi Piagam ASEAN melalui UU No. 38 Tahun 2008 dan masih dalam bentuk undang-undang yang bersifat formil bukan materil sehingga belum mengikat seluruh warga Negara Indonesia.

C. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan yang menyebabkan tujuan, prinsip, dan visi misi ASEAN belum dapat berjalan dengan baik, yaitu: komitmen yang kurang di antara Negara-negara ASEAN, Ideologi ASEAN yang sangat mengedepankan prinsip non intervensi, kedaulatan yang sering digunakan untuk menghindari aturan yang ada di ASEAN, dan lemahnya peran ASEAN dalam menyelesaikan sengketa yang timbul.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

¹² Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Jakarta: Mandar Maju, 2003), hal. 181.

¹³ Hugo Brennan, *Rocky Road Ahead for The ASEAN Economic Community: The National Magazine of Business Fun*, Business Credit Volume 117 No 3 Tahun 2015, (Amerika: National Association of Credit Management, Maret 2015), hal. 37.

Buku

- ASEAN Secretariat. *Association of Southeast Asian Nations Asean Community 2015*. Jakarta: ASEAN, 2015
- Direktorat Jenderal Kerjasama Asean. *Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean*. Jakarta: Departemen Luar Negeri RI, 2009
- Huala, Adolf. *Aspek-Aspek negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional Buku I*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Soesastro, Hadi (Ed). *A New ASEAN In A New Millenium*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2000
- Ibrahim, Johny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007
- Kusumaatdja, Mochtar dan Eddy R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju, 2003
- Parthiana, I Wayan. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju, 2003
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990
- Yulianingsih, Wiwin. *Hukum Organisasi Internasional*. Yogyakarta: Andi, 2014
- Rahardjo, Satjipto. *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, 1985
- Kusnadi, M.. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon, 2001
- Rasjidi, Lili. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Jakarta: Mandar Maju, 2003
- Sastroamidjojo, Ali. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Penerbit Batara, 1971
- Zhang, Yumei. *Pacific Asia: The Politics of Development*. London and New York: Routledge, 2003

Jurnal Ilmiah

Afandi, Moch. Masykur. “Peran dan Tantangan Asean Economic Community (AEC) dalam mewujudkan Integrasi Ekonomi Kawasan”. *Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional Vol. 8, Nomor 1 Tahun 2011*. Semarang: Spektrum, 2011

Acharya, Amitav. “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia”. *Third World Quarterly Vol. 24 No.2 Tahun 2003*. Inggris: Taylor and Francis, 2003

Raustiala, Kal. “Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law”. *Journal of International Economic Law, Desember 2003*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Law School, 2003

R Williams, Paul dan Fransesca J.P. “Earned Sovereignty: Bridging The Gap Between Sovereignty and Self-Determination”. *Standard Journal of International Law, Vol. 40, 2004*. Amerika: Stanford Press, 2004

Singh, T. Nem, Jewellord. “Process of Institutionalisation and Democratisation in ASEAN: Features, Challenges and Prospects of Regionalism in Southeast Asia”. *UNISCI Discussion Papers No. 16, Januari 2008*

Media Internet

Dessthanian, Riva. “Konflik Rohingya di Balik Tameng Prinsip Non-intervensi ASEAN”. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20161207085341-106-177873/konflik-rohingya-di-balik-tameng-prinsip-non-intervensi-asean/>

Manor, Usman. “Treaty Amity and Cooperation: Sebuah Perjanjian Multilateral ASEAN”. http://www.kompasiana.com/usmanmanor/treaty-amity-and-cooperation-tac-sebuah-perjanjian-multirateral-asean_54f89581a33311ba188b4593