

The Political Dynamics of Southeast Asia and the Identity Transformation of ASEAN in Post-Cold War and Post-Economic Crisis 1997-1998

JISPO
Jurnal Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik
2022, Vol. 12, No.1: 81-104
<https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/jispo/index>
© The Author(s) 2022

Wahyu Rozzaqi Ginanjar*

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Ali Maksum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Abstract

In general, regional integration takes the form of political economy initiatives focused on commercial interests to achieve broader socio-political and security goals. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is a regional organization in Southeast Asia. After the end of the Cold War, ASEAN underwent changes, especially in terms of norms, governance, and collective identity. This article aims to explain the institutional reform and transformation of ASEAN's identity as a regional organization after the end of Cold War era. Using Alexander Wendt's concept of Collective Identity, this article argues that the 1997-1998 crisis and political dynamics in Southeast Asia unraveled the weaknesses of ASEAN's traditional principles as a regional organization. This led to skepticism towards the credibility and function of ASEAN. In order to restore its image and credibility, ASEAN conducted institutional reform in some stages. The institutional reform started with conceptualizing shared ideas through the establishment of the ASEAN Community, which was then institutionalized in a set of norms through the ASEAN Charter. These institutional reforms gave birth to a common set of ideas and norms for the member states. These shared ideas and norms indicate the transformation of ASEAN's collective identity as a regional organization that is more in line with universal norms such as human rights, democracy, and good governance.

Key Words

ASEAN, ASEAN Charter, ASEAN Community, institutional reformation, collective identity.

* Penulis untuk korespondensi:
Wahyu Rozzaqi Ginanjar
Alamat: Tamantirto, Kasihan, Kabupaten Bantul, D.I Yogyakarta
Email: zaqi.ginanjar@gmail.com

Abstrak

Pada umumnya, integrasi regional berbentuk inisiatif ekonomi politik di mana kepentingan komersial menjadi fokus untuk mencapai tujuan sosial-politik dan keamanan yang lebih luas. Association of Southeast Asian Nations atau Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) merupakan organisasi regional di Asia Tenggara. Pasca Perang Dingin berakhir, ASEAN mengalami banyak perubahan, terutama dalam aspek norma, mekanisme tata kelola, hingga identitas kolektifnya. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan reformasi kelembagaan dan transformasi identitas ASEAN sebagai organisasi regional pasca Perang Dingin. Menggunakan konsep Identitas Kolektif dari Alexander Wendt, artikel ini berpendapat bahwa krisis 1997-1998 serta dinamika politik di Asia Tenggara mengurai kelemahan prinsip-prinsip tradisional ASEAN sebagai organisasi regional. Hal tersebut yang kemudian memunculkan skeptisisme terhadap kredibilitas dan fungsi ASEAN. Dalam rangka mengembalikan citra dan kredibilitasnya, ASEAN melalui beberapa tahapan melakukan reformasi kelembagaan yang dimulai dari konseptualisasi gagasan bersama melalui pembentukan ASEAN Community, yang kemudian diinstitusionalisasikan dalam seperangkat norma melalui ASEAN Charter. Reformasi kelembagaan tersebut melahirkan seperangkat gagasan dan norma bersama bagi para negara anggotanya. Gagasan dan norma bersama tersebut yang mengindikasikan transformasi identitas kolektif ASEAN sebagai organisasi regional yang lebih selaras dengan norma-norma universal seperti hak asasi manusia, demokrasi, dan good governance.

Kata-kata Kunci

ASEAN, ASEAN Community, ASEAN Charter, reformasi kelembagaan, identitas kolektif

Pendahuluan

ASEAN didirikan pada tahun 1967 oleh lima negara, yaitu Singapura, Malaysia, Indonesia, Filipina, dan Thailand. ASEAN didirikan dengan tujuan untuk melindungi kedaulatan dan mendukung upaya pembangunan bersama di antara negara-negara pendirinya. Negara-negara tersebut menandatangani Deklarasi Bangkok 1967 (ASEAN 1976). Melalui penanda-tanganan Deklarasi Bangkok, negara-negara pendiri ASEAN bertujuan untuk mengejar stabilitas regional menyusul beberapa konflik

bilateral di antara negara-negara tersebut. Salah satu yang paling signifikan ialah periode *konfrontasi*, sebuah strategi koersif yang diadopsi oleh Presiden Indonesia, Sukarno untuk melawan negara Malaysia yang baru merdeka antara tahun 1963 dan 1966. Periode *konfrontasi* diakhiri pada awal kepemimpinan Suharto yang mana selanjutnya menjadi model bagi tatanan kawasan yang dilandasi prinsip *non-use of force* (Acharya 2013).

Negara-negara pendiri ASEAN menaruh perhatian utama terhadap stabilitas internal, mengingat bahwa seluruh negara tersebut merupakan negara yang relatif baru merdeka dari kolonialisasi dengan pengecualian pada Thailand, yang mana secara teknis tidak pernah mengalami penjajahan. Hal tersebut sering diyakini sebagai isu yang mampu mengancam integritas teritorial dan keamanan rezim (Dent 2003). Dengan demikian, mereka mengakui kepentingan bersama dalam *nation-building* dan bersepakat untuk menghormati kemerdekaan dan kedaulatan satu sama lain. Secara garis besar, negara-negara pendiri ASEAN bersepakat untuk menahan diri untuk terlibat dalam urusan internal satu sama lain.

Pada praktiknya, negara-negara anggota ASEAN mendukung budaya politik informal yang diwujudkan oleh jaringan elit kecil yang sering dikonseptualisasikan sebagai *The ASEAN Way*. *The ASEAN Way* lebih menekankan pada kesabaran, perubahan, informalitas, pragmatisme, dan konsensus (Capie and Evans 2007). Hal tersebut yang kemudian memberikan kode etik bagi hubungan negara anggota. Dalam interaksi mereka, anggota ASEAN menaruh fokus lebih kepada akomodasi dan konsultasi. Dengan kata lain, negara-negara anggota ASEAN memiliki preferensi untuk cenderung memilih pada komitmen yang tidak mengikat (*non-binding*) daripada formulasi legalistik dengan seperangkat aturan yang terkodifikasi (Capie and Evans 2007).

Merujuk kepada hal tersebut, ASEAN seringkali digambarkan sebagai organisasi regional dengan tingkat institusionalisasi dan legislasi yang minim. Mengacu kepada pandangan Keohane (2020) tentang definisi organisasi internasional formal, sebuah institusi merupakan seperangkat aturan yang terhubung sehingga mampu menentukan perilaku, membatasi perilaku dan membentuk ekspektasi. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa ASEAN dimulai sebagai sekadar perkumpulan daripada organisasi internasional formal. Namun, pada perjalanannya preferensi tersebut memunculkan banyak ambiguitas dan terbukti tidak efisien.

Pada periode 1990-an, kawasan Asia Tenggara menghadapi banyak tantangan dari dinamika politik, sosial, dan ekonomi. Dalam hal ini, komplikasi dari perluasan keanggotaan ASEAN dan krisis keuangan regional pada tahun 1997-1998, memunculkan permasalahan baru bagi fondasi normatif tradisional ASEAN. Di sisi lain, ketidakmampuan ASEAN

untuk hadir dan beroperasi sebagai organisasi regional dalam menangani krisis dan dinamika politik yang terjadi di kawasan memunculkan keraguan dan kritik dari komunitas global mengenai peran, fungsi, serta kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional.

Artikel ini hendak menjelaskan transformasi identitas ASEAN pasca Perang Dingin. Dalam kajian Hubungan Internasional, identitas bukan merupakan suatu hal yang statis. Dengan demikian, artikel ini bertujuan menguraikan bagaimana dinamika politik kawasan pasca Perang Dingin menjadi faktor yang mendorong ASEAN melakukan transformasi terhadap identitas kelembagaannya. Dalam rangka mengembalikan kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional, ASEAN telah mengalami beberapa fase reformasi kelembagaan, yang mana mempengaruhi identitas ASEAN sebagai organisasi regional. ASEAN membentuk identitas kolektif yang dimulai dengan pembentukan gagasan bersama melalui *ASEAN Community*. Gagasan-gagasan tersebut yang kemudian membentuk dan merubah norma dalam tata kelola ASEAN dan diinstitutionalisasi melalui *ASEAN Charter*. Dengan melihat perkembangan isu pada periode pasca Perang Dingin, saya melihat bahwa perlu untuk melihat reformasi kelembagaan dari ASEAN melalui sudut pandang yang melampaui logika rasionalitas, yang mendorong saya untuk melihat permasalahan terkait dalam spektrum non-materil seperti nilai, gagasan, dan identitas.

Adapun artikel ini dibagi ke dalam empat bagian utama, yaitu: (1) Pendahuluan; (2) Kerangka Konseptual; (3) Diskusi; dan (4) Kesimpulan. Bagian Pendahuluan menjelaskan latar belakang permasalahan dalam topik utama artikel ini. Bagian Kerangka Konseptual pada artikel ini menjabarkan konsep identitas dalam paradigma konstruktivisme dan metode penelitian yang digunakan sehingga memungkinkan konsep tersebut untuk menjadi alat analisis dalam artikel ini. Pada bagian Diskusi, pembahasan terbagi menjadi 3 topik utama, yaitu: (1) Pembahasan umum mengenai ASEAN dan norma yang ada di dalamnya; (2) Pembahasan mengenai bagaimana *ASEAN Community* dapat dikatakan sebagai upaya awal ASEAN dalam melakukan transformasi identitas dan reformasi kelembagaannya; dan (3) Pembahasan mengenai *ASEAN Charter* sebagai norma dan gagasan bersama yang terinstitutionalisasi bagi ASEAN. Bagian akhir, Kesimpulan, merupakan rangkuman pembahasan serta analisis mengenai transformasi identitas ASEAN pasca Perang Dingin.

Artikel ini berargumen bahwa dinamika politik kawasan dan krisis keuangan 1997-1998 mengurai kelemahan prinsip-prinsip tradisional ASEAN, dalam kaitannya dengan fungsi dan kapasitasnya sebagai organisasi regional. Dalam rangka mengembalikan kredibilitas dan citranya,

ASEAN melakukan berbagai tahapan reformasi kelembagaan yang dimulai dengan konseptualisasi gagasan bersama melalui pembentukan *ASEAN Community*. Gagasan-gagasan tersebut kemudian diinstitusionalisasikan sebagai norma melalui pembentukan *ASEAN Charter*. Dengan demikian, *ASEAN Charter* dibentuk sebagai norma bersama dan merupakan indikasi bahwa ASEAN mengalami transformasi identitas kolektif yang lebih selaras dengan norma-norma universal seperti demokrasi, hak asasi manusia, dan *good governance*.

Transformasi Identitas dalam Hubungan Internasional

Konstruktivisme merupakan salah satu paradigma yang berkembang dalam dunia hubungan internasional. Pada dasarnya, paradigma konstruktivis memiliki argumen dasar bahwa dimensi ideasional atau dimensi gagasan memiliki peran yang tidak kalah penting dibandingkan dengan dimensi materil dan identitas dan kepentingan suatu aktor ditentukan dari dimensi-dimensi ideasional tadi. Menurut Alexander Wendt (1999), hal-hal materil dapat bermakna hanya jika terdapat struktur ide yang sama di antara para aktor. Hal ini yang kemudian disebut oleh Wendt (1999) sebagai intersubjektivitas atau pemahaman bersama di antara para aktor.

Dalam memahami fenomena hubungan internasional melalui kaca mata konstruktivisme, terdapat salah satu konsep yang dapat menjadi alat analisis, yaitu konsep identitas. Dalam kajian konstruktivisme, definisi identitas ialah merupakan atribut yang melekat pada aktor internasional dengan tujuan untuk memberikan motivasi yang mampu mempengaruhi tindakan aktor tersebut (Wendt 1999). Cara pandang aktor internasional dalam melihat dirinya dalam kaitannya dengan persepsi aktor lain menjadi faktor utama yang mampu menjelaskan tindakan aktor tersebut. Dalam hal ini, dapat dimaknai bahwa aktor hubungan internasional mempersepsikan aktor lainnya berdasarkan identitas yang disematkan padanya dan pada saat yang bersamaan aktor tersebut mereproduksi identitasnya sendiri. Dengan kata lain, pemaknaan tentang diri mereka serta pemaknaan akan siapa aktor lain akan mempengaruhi konsepsi mengenai tujuan yang sedang ingin dicapai. Kepentingan terkait kemudian menentukan alternatif tindakan yang akan diambil negara tersebut. Dengan demikian, identitas diperlakukan sebagai variabel independen atau unit eksplanasi yang mampu menjelaskan perilaku aktor hubungan internasional.

Selain itu, konstruktivisme menganggap identitas merupakan sebuah entitas yang dapat berubah. Dalam hal ini, tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor tidak hanya dibentuk oleh identitas, tetapi juga membentuk identitas itu sendiri. Artinya, dalam hal ini, sifat hubungan antara tindakan/

praktik dengan identitas merupakan hubungan yang saling membentuk satu sama lain (*mutually constituted*). Dalam pandangan Berger dan Luckmann, identitas aktor merupakan elemen realitas subyektif yang berada pada hubungan dialektis yang berkaitan dengan aktor eksternal (masyarakat). Identitas terbentuk melalui proses sosial yang mana ketika terbentuk identitas diubah atau dipertahankan melalui interaksi sosial. Dalam hal ini, struktur sosial menentukan bentuk proses sosial yang membentuk dan/atau mempertahankan identitas suatu aktor. Hal yang sebaliknya terjadi ketika identitas yang terbentuk oleh gabungan antara individu dapat mempengaruhi struktur sosial dengan memodifikasinya, merubahnya atau bahkan mempertahankannya (Berger and Luckmann 1991).

Aktor hubungan internasional memiliki beragam identitas dalam konteks sosial tertentu. Alexander Wendt mengklasifikasikan jenis identitas kepada empat jenis utama, yaitu identitas personal (*corporate identity*), identitas golongan (*type identity*), identitas peran (*role identity*), dan identitas kolektif (*collective identity*). Identitas personal dibentuk dari unsur-unsur yang membentuk sebuah entitas seperti konsep kedaulatan, wilayah, tujuan nasional, dan pengakuan dari aktor lainnya. Identitas golongan merupakan klasifikasi yang menjadikan aktor satu dengan aktor lain mampu memiliki karakteristik yang sama atau serupa. Contohnya, pada konteks nilai yang dipercaya/dianut seperti sistem politik dan ideologi, sikap dan perilaku, budaya, pengalaman historis, persepsi dan sebagainya (Wendt 1999). Identitas peran mengacu pada posisi aktor dalam lingkungan internasional dan kaitannya dengan aktor lain. Dengan kata lain, identitas peran tercipta karena keberadaan *significant other* yang kemungkinan menduduki peran berbeda atau berlawanan (*counter identities*). Identitas kolektif merupakan identifikasi positif bahwa antar aktor tidak terdapat permusuhan kecuali persahabatan (logika pertemanan). Jadi, dalam identitas kolektif pola interaksi antar aktor tidak lagi dimotivasi oleh logika *self-help* melainkan logika kepentingan bersama atau altruisme.

Artikel ini menggunakan studi pustaka sebagai teknik pengumpulan data. Data-data yang diperoleh diakses melalui buku, artikel dalam jurnal ilmiah, dokumen resmi dan sumber-sumber internet. Data tersebut dikumpulkan untuk menjelaskan permasalahan yang sedang dibahas. Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam artikel ini ialah teknik analisis deskriptif-kualitatif. Data-data dikumpulkan untuk menggambarkan suatu fenomena melalui interpretasi berdasarkan landasan teoritis.

ASEAN, Perang Dingin, Krisis Finansial dan Dinamika Kawasan

Tujuan-tujuan integrasi dalam ASEAN mengalami banyak perubahan, terutama sejak krisis 1997-1998. Krisis dan dinamika politik di Asia Tenggara mendorong ASEAN untuk melakukan reformasi kelembagaan

hingga transformasi identitas. Bagian ini menjawab pertanyaan utama tentang bagaimana dinamika politik di Asia Tenggara pada saat itu mendorong reformasi kelembagaan dan transformasi identitas di ASEAN.

Terdapat banyak faktor yang menjelaskan terbentuknya Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara atau yang kita kenal sebagai ASEAN. Banyak pakar menilai bahwa rangkaian peristiwa unifikasi Vietnam dianggap telah memberikan dorongan signifikan bagi berdirinya ASEAN pada tahun 1961. Sebelum ASEAN berdiri, gagasan untuk membentuk organisasi regional sudah berkembang oleh para pemimpin negara-negara Asia Tenggara, terbukti dengan berdirinya Association of Southeast Asia dan Maphilindo sebelumnya.

Pada proses pembentukannya, para anggota ASEAN menyepakati seperangkat norma prosedural yang dianggap juga mewujudkan semangat ASEAN Way yang mengacu kepada seperangkat pedoman kerja yang menetapkan prosedur di mana konflik dikelola oleh negara-negara anggota ASEAN (Busse 1999). Noordin Sopiee dari Malaysian Institute of Strategic and International Studies mengidentifikasi beberapa norma yang dimaksud, yaitu: (1) Prinsip mencari kesepakatan dan harmoni; (2) Prinsip kepekaan; (3) Prinsip kesopanan; (4) Prinsip non-konfrontasi dan persetujuan; (5) Prinsip diplomasi yang bersifat private dan elitist; dan (6) Prinsip non-cartesian serta non-legalistik (Soesastro 1995).

Terdapat dua faktor politik yang signifikan dalam perkembangan kerangka normatif ASEAN dengan label ASEAN Way. Faktor pertama adalah kepentingan khusus yang melekat pada kedaulatan negara-negara Asia Tenggara, yang merupakan implikasi dari pengalaman sejarah mereka pada era kolonialisme. Perang Dingin dan upaya Tiongkok untuk memperluas komunisme di Asia Tenggara memperkuat konflik internal dan membuat negara-negara Asia Tenggara memandang kedaulatan sebagai faktor kunci dalam rangka menjaga stabilitas regional dan domestik. Faktor kedua adalah skala prioritas yang diberikan oleh ASEAN untuk menjaga stabilitas domestik. Hal tersebut terjadi karena masalah keamanan internal dianggap sebagai permasalahan yang sangat penting bagi negara-negara ASEAN. Faktor ini muncul sebagai respon atas rapuhnya tatanan sosial dan politik negara, yang kemudian mendorong bidang domestik sebagai fokus utama keamanan di ASEAN (Rosyidin and Dir 2021).

Para peneliti dan akademisi memiliki konsensus umum terkait pentingnya kebijakan non-interferensi yang sudah berlangsung lama dalam pelaksanaan tata kelola regional ASEAN. Namun, secara prinsipnya tidak pernah bersifat mutlak (Molthof 2012). Jones (2012) menunjukkan penerapan kebijakan yang tidak konsisten terkait prinsip non-interferensi. Ia berargumen bahwa prinsip tersebut digunakan sebagai alat politik untuk

melegitimasi perilaku negara sehingga dengan demikian prinsip non-interferensi dapat diterapkan ataupun diabaikan sesuai dengan kepentingan elit ekonomi dan politik yang dominan (Jones 2012).

Dengan berakhirnya Perang Dingin yang disusul dengan perkembangan globalisasi, negara-negara serta aktor-aktor internasional mulai terlibat urusan satu sama lain. Norma-norma dan identitas ASEAN sebagai organisasi regional banyak menuai kritikan, terutama berkaitan dengan prinsip non-interferensi. Walaupun demikian, prinsip non-interferensi masih memiliki efek signifikan pada pelaksanaan tata kelola regional ASEAN. Hal tersebut didorong oleh penetapan skala prioritas utama pada otonomi negara dan stabilitas regional daripada implementasi sistem pemerintahan yang efektif di kawasan Asia Tenggara (Rüland 2011). Dengan kata lain, praktik politik ASEAN telah mencerminkan keengganan untuk ikut terlibat dalam urusan internal negara-negara anggotanya. Pendekatan yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh kepedulian bersama untuk mencegah keterlibatan pihak luar dalam urusan rumah tangga ASEAN (Katanyuu 2006).

Berakhirnya Perang Dingin kemudian mendorong munculnya dinamika baru di ASEAN. Dominannya corak ekonomi pada tata kelola regional ASEAN pasca Perang Dingin tidak serta merta memberikan keuntungan ekonomi terhadap negara-negara anggotanya. Munculnya krisis pada tahun 1997 menjadi titik balik bagi ASEAN untuk melakukan transformasi identitas dan kelembagaan. Kritik dari banyak aktor global serta skeptisisme atas kredibilitas ASEAN sebagai organisasi tata kelola regional memunculkan dorongan bagi anggota ASEAN untuk melakukan perubahan besar. Merujuk kepada hal tersebut, pertanyaan mengenai bagaimana krisis 1997 menjadi unit eksplanasi bagi upaya transformasi kelembagaan ASEAN akan menjadi poin pembahasan selanjutnya.

ASEAN Pasca Perang Dingin

Setelah Perang Dingin berakhir, arah tata kelola ASEAN seringkali didefinisikan melalui peningkatan ekonomi di kawasan ini. Hal tersebut telah menjadi agenda utama ASEAN setidaknya sejak Bali Concord (Chavez 2006). Agenda tersebut dimanifestasikan melalui beberapa perjanjian perdagangan serta upaya produksi bersama berbentuk joint ventures. Namun, pada perjalanannya inisiatif tersebut sering kali tidak berjalan karena terdapat tumpang tindih kepentingan antara kepentingan domestik negara anggota dengan ASEAN sendiri (Chavez 2006).

Sejak 1980-an, kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan yang menarik bagi investor asing. Dua faktor utama yang mendorong hal tersebut diyakini didorong oleh situasi kawasan Asia Tenggara yang pada

saat itu memiliki stabilitas politik dan minimnya gerakan-gerakan buruh (Jones 2012). Derasnya arus investasi asing dikombinasikan dengan kondisi ekonomi yang relatif stabil mendorong perkembangan ekonomi Asia Tenggara. Hal tersebut dicirikan oleh industrialisasi yang berorientasi ekspor di negara-negara Asia Tenggara (Gerard 2014).

Pada periode 1990-an, ASEAN mengadopsi sebuah strategi ekonomi yang disebut oleh Kanishka Jayasuriya (2003b) sebagai *open regionalism* atau regionalisme terbuka. Strategi tersebut secara umum dipahami sebagai liberalisasi yang berupaya untuk mendorong peningkatan pertukaran ekonomi regional tanpa melanggar persyaratan hukum yang ditetapkan dalam World Trade Organization. Selain itu, strategi terkait turut menolak diskriminasi terhadap mitra ekonomi ekstra-regional (Solingen 1999). Solingen (1999) menunjukkan bahwa hal tersebut dapat dilihat melalui proposal penolakan ASEAN terhadap Kaukus Ekonomi Asia Timur yang mengecualikan negara-negara non-Asia Timur melalui Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohamad. Lebih lanjut, Mahathir Mohamad mendorong perluasan prinsip tersebut ke dalam Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) melalui Konsensus Kuching (Solingen 1999).

Strategi ini umumnya dianggap sebagai respons terhadap kekuatan eksternal, terutama kekuatan regional lainnya. Strategi ASEAN tersebut dirancang untuk mendorong insentif bagi integrasi regional dalam rangka meningkatkan daya saing kawasan serta di lain hal dapat membantu mendatangkan modal investasi global. Menurut Jayasuriya (2003a), strategi regional tersebut tidak didorong oleh kekuatan eksternal, melainkan lebih kepada struktur politik dalam negeri masing-masing anggota ASEAN pada saat itu. Sederhananya, strategi regionalisme terbuka ini turut pula didorong oleh motivasi negara-negara ASEAN untuk meminimalisir hambatan perdagangan (*trade barrier*) (Jayasuriya 2003a).

Seiring dengan semakin intensifnya komitmen ekonomi ASEAN pada 1990-an di bawah konsep regionalisme terbuka, ASEAN juga menjalankan proses ekspansi fisik melalui bergabungnya negara-negara CLMV dari tahun 1995 hingga 1999. Alasan untuk mengintegrasikan negara-negara CLMV terletak pada kepentingan negara-negara kaya baru di ASEAN yang mencari pasar baru. Inisiatif ASEAN untuk meredakan konflik di Indochina dan secara bersamaan mendorong integrasi negara-negara CLMV ke dalam ASEAN pada saat itu dipimpin oleh Thailand (Jones 2012). Di sisi lain, mengintegrasikan diri dengan ASEAN menjadi peluang yang menarik bagi Kamboja, Laos dan Vietnam. Hal tersebut dikarenakan kontestasi ideologis negara-negara tersebut dengan ASEAN mengalami penurunan seiring dengan makin selarasnya kepentingan ekonomi mereka dengan negara-negara ASEAN saat itu. Diyakini oleh sebagian besar

pengamat bahwa langkah-langkah negara-negara tersebut diambil dalam rangka menjaga situasi ekonomi dalam negeri setelah Uni Soviet menarik dukungan terhadap mereka sejak akhir 1980-an (Jones 2012).

Integrasi negara-negara CLMV dalam ASEAN mendorong pergeseran rezim kedaulatan ASEAN (Jones 2012). Pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN yang tidak dibarengi dengan reformasi politik yang memadai mengakibatkan negara-negara tersebut menghadapi kritik dari Barat atas kurangnya demokrasi dan pelanggaran HAM di kawasan. Beberapa pemimpin ASEAN berusaha untuk menjustifikasi pola pemerintahan otoriter melalui argumen "*Asian Values*". Pada dasarnya, argumen *Asian Values* menekankan pada prinsip komunitarian serta menentang perkembangan konsep universalitas hak asasi manusia dengan menegaskan bahwa nilai-nilai hak asasi manusia perlu ditafsirkan dalam skala nasional. Hal tersebut dilakukan dalam upaya membatasi ruang lingkup konflik terbatas hanya pada skala nasional (Jones 2012).

Selain itu, sehubungan dengan meningkatnya keterlibatan ekonomi negara-negara dengan kekuatan Barat, ASEAN berusaha untuk menjaga legitimasi kelembagaan dengan menunjukkan tanggung jawab untuk menjaga ketertiban regional. Dalam hal ini, ASEAN mengklaim bahwa ASEAN berkomitmen untuk mengelola konflik di Indochina (Gerard 2014). Dengan masuknya negara-negara CLMV, pola intervensi yang dilakukan oleh ASEAN mengalami perubahan. Pada prakteknya, ASEAN mempertahankan prinsip non-intervensi terhadap kekuatan eksternal, sementara di satu sisi negara-negara pendiri ASEAN terus melakukan intervensi di negara-negara CLMV. Hal tersebut dilakukan untuk menjaga stabilitas politik di kawasan sekaligus menunjukkan kemampuan ASEAN dalam mengelola tatanan regional (Jones 2012). Melalui strategi ini, para elit politik ASEAN berusaha menangkis kritik Barat sembari secara politik dan ekonomi mengintegrasikan negara-negara CLMV ke dalam ASEAN.

ASEAN dalam Krisis Finansial 1997-1998

Pada tahun 1997, perluasan proyek politik ASEAN tersebut terganggu oleh krisis keuangan regional. Krisis tersebut dipicu oleh devaluasi Baht Thailand. Banyak pakar yang berpendapat bahwa hal tersebut terjadi sebagai akibat dari spekulasi agresif oleh para pedagang mata uang (Wah and Öjendal 2005). Krisis keuangan tersebut menyebar ke seluruh wilayah di kawasan yang mengakibatkan harga aset, mata uang, dan pasar saham mengalami penurunan yang signifikan (Wah and Öjendal 2005). Efek dari krisis tersebut berdampak luas dan cepat terhadap negara-negara di Asia Tenggara sehingga negara-negara di Asia Tenggara mengambil langkah

untuk mengajukan pinjaman besar kepada lembaga-lembaga keuangan global dalam rangka meminimalisir dampak dari krisis 1997 (Wah and Öjendal 2005).

ASEAN, APEC dan organisasi-organisasi regional Asia Timur lainnya dinilai oleh badan keuangan global tidak menunjukkan kinerja yang cukup dalam upaya pemulihan pasca krisis (Stubbs 2002). Hal tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai praktik dan tujuan ASEAN sebagai lembaga tata kelola regional di Asia Tenggara (Ahmad and Ghoshal 1999). Beeson (2011) mengatakan bahwa kinerja ASEAN dalam upaya pemulihan krisis dipandang oleh pembuat kebijakan Amerika Serikat sebagai permasalahan regional di Asia Tenggara tersebut. Lebih lanjut, para pembuat kebijakan di Amerika Serikat menilai bahwa ketidakmampuan ASEAN dalam menangani krisis merupakan konsekuensi dari pola kapitalisme kroni yang berjalan di hampir sebagian besar negara-negara Asia Tenggara (Beeson 2011). Hal tersebut dapat dimaknai sebagai upaya Amerika Serikat untuk menjustifikasi bentuk dan stabilitas sistem organisasi politik dan ekonomi Anglo-Amerika sekaligus sebagai bentuk dorongan terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara agar membuka akses yang lebih luas terhadap ekonomi global (Chang 2000). Secara umum, kinerja ASEAN dalam menangani krisis menimbulkan skeptisisme akan legitimasi serta peran dan fungsi ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara (Chang 2000).

ASEAN dan Dinamika Politik Kawasan

Krisis legitimasi ASEAN muncul bersamaan dengan peningkatan gelombang populisme di Asia Tenggara. Hal tersebut berjalan pada sejumlah pergolakan domestik yang pada umumnya menuntut akuntabilitas dan transparansi dalam pemerintahan nasional. Salah satu yang paling signifikan ialah runtuhnya rezim Orde Baru yang dipimpin oleh Suharto setelah 30 tahun berkuasa di Indonesia (Gerard 2014). Suharto mengundurkan diri pada Mei 1998 yang mana merupakan titik awal proses demokratisasi di Indonesia. Periode tersebut sering dikenal dengan sebutan Periode Reformasi.

Periode Reformasi di Indonesia secara jelas memuat tuntutan bagi pemerintah Indonesia untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang lebih transparan dan demokratis. Menurut Maksu dan Bustami (2014), globalisasi merupakan faktor utama yang mendorong terjadinya Reformasi di Indonesia. Rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Suharto tidak mampu mengikuti tuntutan-tuntutan globalisasi yang juga mempengaruhi tuntutan masyarakat Indonesia pada saat itu (Maksu and Bustami

2014). Sebagaimana pada perjalanannya, globalisasi sendiri memiliki kecenderungan untuk menuntut negara-negara di dunia untuk menaruh fokus utama pada isu-isu sentral seperti demokrasi, liberalisasi pasar, dan *good and clean governance* (Maksum and Bustami 2014). Rezim Orde-Baru dalam kasus tersebut merupakan sisi yang bertolak-belakang dengan isu-isu sentral yang disebutkan sebelumnya.

Di Malaysia, kepemimpinan Mahathir Mohamad memiliki corak yang hampir serupa dengan Rezim Orde Baru di Indonesia. Runtuhnya Rezim Orde Baru menginspirasi Anwar Ibrahim untuk melakukan gerakan reformasi yang serupa dengan yang terjadi di Indonesia. Tuntutan yang diajukan oleh gerakan reformasi Anwar Ibrahim memiliki poin tuntutan yang sama dengan yang terjadi di Indonesia. Secara spesifik, Anwar Ibrahim menuntut pemberantasan korupsi, kroniisme, dan nepotisme (Maksum and Bustami 2014).

Gerakan tersebut pada akhirnya tidak mencapai titik keberhasilan setelah Anwar Ibrahim ditangkap dan dipenjarakan atas berbagai tuduhan pidana hingga asusila (Gerard 2014). Beberapa pemimpin ASEAN merespon dengan tegas penangkapan Anwar Ibrahim tersebut. Bacharuddin Jusuf Habibie dan Joseph Ejército Estrada bersepakat untuk tidak menghadiri *Asia-Pacific Economic Cooperation General Meeting* sebagai bentuk simpati terhadap Anwar Ibrahim (Maksum and Bustami 2014). Meskipun tidak berhasil, gelombang dukungan terhadap gerakan reformasi di Malaysia cukup menunjukkan ketidakpuasan publik Malaysia dan aktor-aktor penting di Asia Tenggara terhadap kepemimpinan Mahathir Mohammad (Gerard 2014).

Di saat yang hampir bersamaan, di Thailand terjadi demonstrasi besar yang menuntut Chavalit Yongchaiyudh untuk mengundurkan diri sebagai Perdana Menteri Thailand. Hal tersebut pada akhirnya membuka jalan bagi Thaksin Shinawatra untuk maju sebagai Perdana Menteri Thailand melalui pendirian Partai Thai Rak Thai pada tahun 1998 (Gerard 2014). Thaksin Shinawatra menjadi tokoh yang cukup populer dikarenakan platform politik dengan corak populis merupakan hal yang menarik bagi penduduk pedesaan. Pola yang hampir serupa juga terjadi di Filipina. Joseph Estrada berhasil menjadi presiden Filipina melalui platform politik yang cenderung identik dengan Partai Thai Rak Thai di Thailand (Gerard 2014). Populis dalam kasus di Asia Tenggara ini merujuk kepada strategi politik yang membagi masyarakat ke dalam dua ekstrim utama, yaitu elit yang korup dan masyarakat biasa. Hal tersebut menjadi relevan mengingat situasi krisis yang sedang terjadi di Asia Tenggara pada periode waktu terkait.

Dengan latar belakang pergolakan domestik serta berbagai kritik dari aktor-aktor global, para pejabat tinggi ASEAN menginisiasi program reformasi kelembagaan ASEAN. Agenda reformasi ASEAN tersebut merupakan upaya transformasi dalam manajemen tata kelola lembaga regional dengan mempertimbangkan rekomendasi konseptual dari konsep *good governance* (Robinson 2020).

World Bank memperkenalkan konsep *good governance* pada tahun 1992. Dalam dokumen World Bank, *good governance* merupakan komponen penting bagi kebijakan ekonomi yang berkelanjutan. Bagi World Bank, *good governance* terdiri dari komponen-komponen utama, seperti kapasitas dan efisiensi dalam pengelolaan sektor publik, akuntabilitas, kerangka hukum untuk pembangunan, serta transparansi informasi (The World Bank 1992).

Konsep *good governance* pada periode waktu tersebut diyakini oleh sebagian besar aktor-aktor global sebagai norma yang ideal dalam praktik tata kelola global, terutama dalam kaitannya dengan pembangunan. Hal tersebut yang kemudian menjadi indikator dalam menilai kinerja tata kelola negara dan/atau organisasi regional. Mengingat krisis legitimasi yang sedang dialami oleh ASEAN sebagai organisasi regional, konsep *good governance* menjadi hal yang penting untuk dipertimbangkan dalam proses perancangan reformasi kelembagaannya.

Proses reformasi kelembagaan ASEAN selanjutnya dimulai dengan serangkaian pertemuan dan kesepakatan. Beberapa yang paling dominan dalam pembahasan terkait reformasi kelembagaan ASEAN ialah terkait tentang *ASEAN Community* dan *ASEAN Charter*. Pembahasan tersebut yang akan menjadi poin utama dalam pembahasan selanjutnya.

***ASEAN Community* dan Upaya Reformasi Kelembagaan ASEAN**

Proses reformasi kelembagaan ASEAN diawali dengan pembentukan *ASEAN Community*. Dalam perkembangannya, hal tersebut diadopsi dalam *Declaration of ASEAN Concord II* (ASEAN 2003). Dalam dokumen terkait, dideklarasikan bahwa *ASEAN Community* terdiri dari tiga pilar utama, yaitu (1) *ASEAN Security Community*, (2) *ASEAN Economic Community*, dan (3) *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASEAN 2003). Konsep tersebut memang didorong oleh inisiatif kuat dari Indonesia terhadap reformasi ASEAN. Konsep tersebut kemudian diadopsi oleh ASEAN sebagai tindak lanjut dari perluasan keanggotaan ASEAN seperti yang dibahas sebelumnya.

Pembentukan *ASEAN Community* pada perjalanannya menjadi acuan konseptual ASEAN dalam proses reformasi kelembagaan yang

direncanakan. Pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-37 pada Juni 2004, para menteri dari negara anggota ASEAN membahas perlunya untuk membentuk sebuah piagam kesepakatan (*charter*) serta rencana implementasi dari nilai-nilai yang dicanangkan dalam *ASEAN Community* (Oba 2014).

ASEAN Eminent Persons Group merupakan kelompok yang terdiri dari 10 representatif dari masing-masing negara ASEAN dengan tujuan utama untuk merumuskan *ASEAN Charter*. Adapun anggota dari *ASEAN Eminent Persons Group* terdiri dari Lim Jock Seng dari Brunei Darussalam, Aun Porn Moniroth dari Kamboja, Ali Alatas dari Indonesia, Khamphan Simmalavong dari Laos, Tan Sri Musa Hitam dari Malaysia, Than Nyun dari Myanmar, Fidel Ramos dari Filipina, Shunmugam Jayakumar dari Singapura, Kasemsamosorn Kasemsri dari Thailand, dan Nguyen Manh Cam dari Vietnam (*ASEAN Eminent Persons Group* 2006). *ASEAN Eminent Persons Group* merumuskan sebuah laporan yang berjudul *ASEAN Vision 2020*. Dalam dokumen tersebut terdapat enam poin rekomendasi yang menjadi cikal-bakal pembentukan *ASEAN Charter* (*ASEAN Eminent Persons Group* 2006).

ASEAN Eminent Persons Group merekomendasikan beberapa hal. Pertama, memperkuat ketahanan dan solidaritas regional melalui penguatan nilai-nilai demokrasi, *good governance*, penolakan terhadap pergantian pemerintahan yang tidak demokratis melalui mekanisme-mekanisme inkonstitusional, supremasi hukum terutama terkait hukum humaniter internasional, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Kedua, *ASEAN Eminent Persons Group* merekomendasikan para pemimpin ASEAN untuk memperkuat komitmen politik melalui peningkatan intensifitas pertemuan dalam rangka memberikan dorongan politik yang lebih besar bagi pembangunan ASEAN Community. Ketiga, *ASEAN Eminent Persons Group* menyebutkan bahwa ASEAN membutuhkan sumber daya yang lebih substansial untuk memastikan negara-negara anggota ASEAN dapat berkembang secara kolektif dan tanpa kesenjangan pembangunan. Keempat, negara-negara anggota perlu untuk menjalankan kewajiban dengan komitmen yang utuh. Dalam hal ini, *ASEAN Eminent Persons Group* merekomendasikan pembentukan Mekanisme Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement Mechanism*) di seluruh bidang kerja sama ASEAN. Kelima, *ASEAN Eminent Persons Group* mendorong penguatan Sekretariat ASEAN seiring dengan semakin luasnya cakupan kegiatan ASEAN. Untuk mencapai hal tersebut, *Asean Eminent Persons Group* merekomendasikan bahwa ASEAN perlu mempertimbangkan metode alternatif pengambilan keputusan, seperti pemungutan suara, ketika

konsensus tidak dapat dicapai. Keenam, *ASEAN Eminent Persons Group* merekomendasikan ASEAN untuk mengembangkan identitas ASEAN sebagai organisasi tata kelola regional dengan corak *People-Centered*. Selain untuk meningkatkan identitas ASEAN sebagai organisasi regional, hal tersebut dinilai mampu memperkuat rasa kepemilikan bagi seluruh lapisan masyarakat di Asia Tenggara sehingga sejalan dengan tujuan ASEAN untuk membentuk *ASEAN Community* (*ASEAN Eminent Persons Group* 2006).

Laporan dari *ASEAN Eminent Persons Group* tersebut diajukan untuk dibahas dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina pada Desember 2006. ASEAN menyepakati untuk mengadopsi poin-poin dalam laporan *ASEAN Eminent Persons Group* terkait sebagai pedoman utama dalam menyusun *ASEAN Charter*. Selanjutnya, ASEAN membentuk *High Level Task Force* yang terdiri dari representatif dari masing-masing negara anggota ASEAN. *High Level Task Force* dibentuk dengan tujuan untuk menyusun naskah *ASEAN Charter*. Pada perjalanannya, *High Level Task Force* mengajukan naskah *ASEAN Charter* pada KTT ASEAN ke-13 tahun 2007 di Singapura. Dalam pertemuan terkait, negara-negara anggota ASEAN menandatangani dokumen tersebut yang mana menandakan berlakunya *ASEAN Charter* sebagai anggaran dasar bagi ASEAN sebagai organisasi regional (Chandra 2006).

Dalam rangka membangun identitas kolektif, seperti disebutkan sebelumnya, penting bagi *ASEAN Community* dibentuk dari tiga pilar utama, yaitu politik dan keamanan, ekonomi, dan sosial budaya. Dalam prosesnya, memang sektor ekonomi yang paling banyak mendapatkan perhatian dan yang paling banyak menghasilkan pencapaian-pencapaian konkret di ASEAN. *ASEAN Free Trade Agreement* merupakan inti dari pelaksanaan *ASEAN Economic Community*. Melalui pembentukan *ASEAN Free Trade Agreement*, terlihat bahwa enam negara pertama ASEAN telah menghilangkan tarif dalam perdagangan di antara mereka. Untuk memastikan terjadi perkembangan ekonomi yang berkelanjutan, stabilitas politik di kawasan merupakan komponen penting. Hal tersebut dibutuhkan dalam rangka menjaga keamanan domestik dan stabilitas hubungan antar negara. Dengan kata lain, perlu terdapat nilai dan norma yang dianut secara kolektif untuk menghindari tumpang tindih nilai dan norma antara satu bangsa dengan bangsa lain di dalam ASEAN sendiri. Mengingat hal tersebut, *ASEAN People and Security Community* memiliki poin spesifik untuk mencapai norma dan nilai kolektif bagi *ASEAN Community*.

Mengacu kepada *Blueprint ASEAN People and Security Community*, yang diadopsi pada tahun 2009, *ASEAN People and Security Community*

terdiri dari tiga pilar utama. Pertama, *ASEAN People and Security Community* dimulai dengan landasan nilai dan norma kolektif. Kedua, *ASEAN People and Security Community* mengupayakan tercapainya keamanan menyeluruh, yang meliputi keamanan kooperatif serta unsur-unsur keamanan non-tradisional dan juga meliputi tindakan dalam rangka menangani terorisme dan kejahatan transnasional. Ketiga, *ASEAN People and Security Community* bertujuan untuk menciptakan komunitas yang siap berinteraksi dengan komunitas global dalam rangka mendapatkan kerja sama dari aktor-aktor ekstra-regional dengan tetap memastikan sentralitas ASEAN (ASEAN 2009a).

Yang perlu dicatat di sini ialah upaya *ASEAN People and Security Community* untuk menciptakan sebuah komunitas yang didasarkan pada landasan nilai-nilai dan norma-norma bersama. Dalam *Blueprint ASEAN People and Security Community* ditunjukkan pula bahwa nilai-nilai dan norma-norma yang harus dibagi terdiri dari nilai-nilai universal yang secara khusus telah tumbuh dalam legitimasinya sebagai standar global. Hal tersebut mencakup demokrasi, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental (ASEAN 2009a). Nilai-nilai terkait telah berkembang pada komunitas internasional sejak berakhirnya Perang Dingin.

Pada periode sebelum krisis 1997, negara-negara ASEAN bersepakat untuk tidak terlibat dalam urusan satu sama lain, terutama dalam hal demokrasi atau masalah hak asasi manusia, berdasarkan anggapan bahwa hal-hal tersebut berada di bawah yurisdiksi lokal. Hal tersebut erat kaitannya dengan prinsip *Asian Values* yang telah disebutkan di pembahasan sebelumnya. Pola yang digunakan ASEAN mengalami perubahan semenjak terbitnya deklarasi *Bali Concord II*. Dalam dokumen terkait dinyatakan sebagai berikut:

The ASEAN Security Community [ASC] is envisaged to bring ASEAN's political and security cooperation to a higher plane to ensure that countries in the region live at peace with one another and with the world at large in a just, democratic, and harmonious environment (ASEAN 2003).

Dalam kutipan tersebut, terdapat kata “*democratic*” yang mana untuk pertama kalinya digunakan dalam dokumen resmi ASEAN. Dalam hal ini, penulis melihat bahwa ASEAN telah mengadopsi nilai-nilai demokrasi sebagai acuan nilai dalam proses reformasi kelembagaannya. Hal tersebut dikarenakan proses perubahan sikap ASEAN terhadap prinsip-prinsip terkait mengalami perubahan yang signifikan dari sebelum dan sesudah krisis 1997. Lebih lanjut, *ASEAN Charter* yang diadopsi pada tahun 2007

secara tegas mencantumkan tujuannya sebagai berikut: “*to strengthen democracy, to enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedom*” (ASEAN 2008).

Tindak lanjut dari pernyataan dalam *ASEAN Charter* tersebut dapat dilihat melalui pembentukan *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) pada tahun 2011. Pada kenyataannya, negara-negara ASEAN memiliki tingkat kedewasaan demokratisasi yang berbeda-beda satu sama lain. Selain itu, terdapat kritik terhadap komposisi keanggotaan dari *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* yang mana lebih merujuk kepada representasi negara daripada aktor swasta dengan seperangkat keahlian yang kompatibel (Asplund 2014). Meskipun demikian, ASEAN telah mengembangkan sikap dan perilakunya terhadap nilai-nilai universal seperti demokrasi, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental.

Mengacu kepada hal tersebut, jika melihat kepada cara ASEAN memperlakukan nilai-nilai universal dalam *Blueprint ASEAN Community*, maka hal tersebut mengindikasikan negara-negara ASEAN memiliki cita-cita untuk menciptakan komunitas yang melampaui tujuan-tujuan tradisional ASEAN seperti keuntungan ekonomi dan *good neighbor diplomacy*. Dengan kata lain, upaya pembentukan *ASEAN Community* menjadi indikator awal yang menunjukkan proses reformasi kelembagaan di ASEAN yang juga merupakan proses awal dari transformasi identitas ASEAN sebagai organisasi regional.

Melalui pembahasan di atas, dapat dikatakan bahwa ASEAN mengalami transformasi norma yang cukup luas. Mengingat tujuan untuk melakukan reformasi kelembagaan yang diinsiasi oleh ASEAN, penting untuk melihat faktor-faktor tersebut melalui konsep identitas dalam Hubungan Internasional. Analisis terkait bagaimana ASEAN membangun gagasan bersama yang terinstitusionalisasi dalam rangka melakukan transformasi identitas dan reformasi kelembagaannya menjadi poin pembahasan pada bagian selanjutnya.

***ASEAN Charter* sebagai Norma Kolektif ASEAN**

Selama proses reformasi kelembagaan, ASEAN sering kali menyatakan sebuah retorika bahwa ASEAN merupakan organisasi regional yang “*people-oriented*”. Retorika tersebut muncul dalam sejumlah dokumen resmi ASEAN termasuk dalam naskah *ASEAN Charter* (ASEAN 2008). Gagasan bahwa ASEAN harus berorientasi pada rakyat dari negara-negara anggota dapat menandakan reorientasi dramatis dari identitas kelembagaan ASEAN.

Krisis 1997-1998 mengekspos kelemahan negara-negara anggota ASEAN dan ASEAN sebagai organisasi regional. Bagi sebagian besar petinggi ASEAN, krisis dan reformasi demokrasi di berbagai negara terutama Indonesia menunjukkan perlunya perubahan, baik dalam proses pengambilan keputusan ASEAN maupun tujuan organisasinya (Glas and Balogun 2020). Jika kita menelusuri dalam sejarah ASEAN sendiri, terdapat gagasan bahwa ASEAN perlu melibatkan masyarakat dalam rangka memberikan manfaat yang lebih besar untuk masyarakat di kawasan. Pada kenyataannya, tujuan tersebut tidak pernah diinstitusionalisasikan sebagai norma dasar dalam ASEAN (Narine 1997).

Terbentuknya *ASEAN Charter* dan upaya ASEAN untuk membentuk *ASEAN Community* pasca krisis 1997 menunjukkan bahwa terdapat perubahan gagasan dalam tata kelola ASEAN itu sendiri. Asumsi yang muncul tentang perubahan tata kelola dijabarkan lebih lanjut dalam "*Blueprint Socio-Cultural Community 2009*", di mana tujuan utama diidentifikasi pada artikel II poin 4 untuk berkontribusi mewujudkan *ASEAN Community* yang berpusat pada masyarakat dan bertanggung jawab secara sosial (ASEAN 2009b). Dalam dokumen yang sama, disebutkan pula pada artikel E.4 poin 46 terkait tujuan strategis pembentukan *ASEAN Community* untuk menjadikan ASEAN agar berorientasi pada masyarakat, yang mana masyarakat merupakan inti dari upaya pembangunan komunitas (ASEAN 2009b). Tujuan ini selanjutnya diperkuat oleh "*Post-2015 Vision*" dan "*Visi Deklarasi Kuala Lumpur 2015*" tentang ASEAN yang *people-oriented* dan *people-centered*.

Para petinggi ASEAN sebagian besar mengakui perubahan gagasan dan norma yang berkembang di ASEAN. Salah satu pendapat yang paling populer di antara masyarakat ASEAN ialah pendapat dari Marty Natalegawa, mantan Menteri Luar Negeri Indonesia pada periode 2009 hingga 2014. Natalegawa membenarkan bahwa memang telah terjadi perubahan gagasan tentang arah tata kelola organisasi di ASEAN. Ia menyatakan bahwa:

1967 Declaration and the 2008 Charter are a study in contrasts reflecting ASEAN's evolution.. While the Bangkok Declaration made scant reference to 'peoples', it is a constantly recurring theme in the latter... Today, promoting a 'people-centred' and 'people-oriented' ASEAN has become as much a part of ASEAN lexicon as the so-called 'ASEAN way' (Natalegawa 2018).

Dari kutipan tersebut dapat dipahami bahwa telah terjadi sebuah *paradigm shift* dalam tata kelola ASEAN. Perubahan yang dimaksud

ditekankan pada pandangan bahwa ASEAN perlu memiliki orientasi berbasis masyarakat yang kemudian dikemas dalam slogan “*People-Oriented ASEAN*”. Gagasan bahwa ASEAN harus berorientasi pada masyarakat negara-negara anggota menandakan reorientasi yang signifikan dari identitas ASEAN itu sendiri.

Dalam kajian konstruktivisme, identitas suatu aktor merupakan entitas yang tidak statis. Mengacu kepada hal tersebut dapat dipahami bahwa identitas dapat berubah-ubah. Merujuk kepada pandangan Berger dan Luckman (1991) bahwa identitas terbentuk melalui proses dialektis antar satu aktor dengan aktor lainnya. Dalam prosesnya, dapat dimaknai bahwa identitas terbentuk melalui proses sosial yang mana aktor perlu menyesuaikan tindakan dan perilakunya dalam rangka membentuk identitas sosial yang dikehendaki. Hal tersebut tentu menjadi poin penting karena pada dasarnya identitas dan perilaku aktor terkait memiliki hubungan yang *mutually constituted* atau saling mengikat satu sama lain. Dengan kata lain, identitas aktor akan terbentuk sesuai dengan perilakunya dan juga sebaliknya tindakan aktor juga dibentuk oleh identitasnya (Berger and Luckmann 1991).

Dalam konteks ini, ASEAN sedang membangun sebuah identitas kolektif melalui proyek *ASEAN Community*. Dikatakan demikian karena pada prosesnya negara-negara anggota ASEAN mengidentifikasi bahwa kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional tidak mendapatkan respon yang positif dari komunitas global. Hal tersebut yang kemudian mendorong negara-negara anggota ASEAN untuk meninjau kembali identitas ASEAN sebagai organisasi regional.

Untuk menyepakati proses peninjauan ulang tentang identitas ASEAN, tentu negara-negara anggota ASEAN didorong oleh semangat altruisme untuk memperbaiki citra dan kredibilitas ASEAN di komunitas global. Argumen terkait dapat dilihat melalui pembentukan *ASEAN Community* yang didasarkan pada tiga pilar utama, yaitu (1) *ASEAN Security Community*; (2) *ASEAN Economic Community*; dan (3) *ASEAN Socio-Cultural Community*. Penekanan terhadap *community* dapat dikatakan sebagai upaya awal ASEAN untuk menghadirkan gagasan bersama terkait identitas ASEAN.

Pembentukan *ASEAN Community* menjadi hal yang masuk akal jika kita melihat aspek kepentingan dari negara-negara anggota ASEAN melalui kacamata konstruktivisme Alexander Wendt. Dalam hal ini, negara-negara anggota ASEAN tidak serta merta bersepakat untuk membentuk *ASEAN Community* hanya didasarkan kepada logika konsekuensi semata. Lebih jauh daripada itu, kami melihat *ASEAN Community* merupakan upaya negara-negara anggota ASEAN untuk mengembalikan marwah

kolektif ASEAN dan sebagai mekanisme untuk kembali menghadirkan independensi dan survivabilitas ASEAN sebagai organisasi regional. Merujuk kepada hal tersebut, dapat dikatakan bahwa negara-negara anggota ASEAN memahami situasi satu sama lain pasca krisis 1997 sehingga mendorong mereka untuk menciptakan gagasan bersama dalam upaya pembentukan *ASEAN Community*. Gagasan bersama yang telah diciptakan itu kemudian membentuk identitas serta kepentingan ASEAN sebagai organisasi regional.

Kepentingan ASEAN untuk mengembalikan citra dan marwah ASEAN dalam hal ini kami identifikasikan sebagai upaya mewujudkan sentralitas ASEAN sebagai organisasi regional. Sentralitas ASEAN dapat dimaknai sebagai kemampuan ASEAN sebagai organisasi regional yang memiliki kapasitas untuk membentuk tatanan di kawasan secara pro-aktif, mandiri, dan percaya diri. Mengacu kepada sejarah berdirinya ASEAN, ASEAN didominasi oleh corak non-interferensi yang menjadikan ASEAN berada pada posisi yang sangat netral dalam tatanan kawasan di Asia Tenggara. Upaya membangun sentralitas ASEAN merupakan reformasi kelembagaan yang signifikan bagi ASEAN. Sentralitas ASEAN tidak kemudian didapatkan begitu saja, namun harus diraih dan diupayakan.

Upaya untuk membangun sentralitas ASEAN sendiri tidak dapat dicapai dengan identitas tradisional ASEAN yang sangat pasif dan netral. Mengacu kepada pendapat Wendt bahwa kepentingan dan identitas merupakan elemen yang saling mempengaruhi satu sama lain, ASEAN perlu mendefinisikan identitas kelembagaannya dengan perumusan gagasan bersama tentang ASEAN bagi para anggotanya. Di sini, kami melihat *ASEAN Community* sebagai upaya konseptualisasi identitas kolektif ASEAN yang memberikan dorongan, motivasi serta haluan yang jelas terhadap setiap tindakan ASEAN sebagai organisasi regional dalam rangka membentuk sentralitas ASEAN. Tentu dalam perjalanannya, upaya untuk membentuk sentralitas ASEAN perlu ditunjang dengan norma dan perilaku yang sesuai.

Kepentingan ASEAN untuk mewujudkan sentralitas sebagai organisasi regional terinstitusionalisasikan dalam serangkaian norma pada *ASEAN Charter*. Melalui pembentukan *ASEAN Charter*, ASEAN mengadopsi banyak norma universal seperti demokrasi, hak asasi manusia, dan *good governance*. Dapat dikatakan bahwa ASEAN sebagai organisasi regional telah melakukan perubahan-perubahan norma dalam proses tata kelola kelembagaan yang lebih selaras dengan norma universal. Hal tersebut, menurut kami, menjadi penegasan bahwa ASEAN sebagai organisasi regional merupakan sebuah komunitas yang didasari pada prinsip-prinsip serta norma universal, selaras dengan mayoritas aktor

global pada umumnya. Penegasan tersebut tentu merupakan transformasi identitas yang signifikan mengingat ASEAN pada awalnya merupakan organisasi regional yang mengambil posisi cukup eksklusif terhadap prinsip-prinsip universal seperti demokrasi, hak asasi manusia, dan *good governance*.

Mengacu kepada pembahasan di atas, *ASEAN Charter* menjadi penting dalam upaya transformasi identitas ASEAN. Gagasan bersama tentang ASEAN sebagai komunitas yang selaras dengan prinsip-prinsip universal tentu perlu diwujudkan dalam serangkaian tindakan yang mana mampu melegitimasi identitas tersebut. Menurut penulis, *ASEAN Charter* dalam hal ini berfungsi sebagai norma kolektif dan acuan dalam setiap tindakan negara anggota dalam menjalankan tata kelola ASEAN. Hal tersebut tentu dalam rangka mendapatkan legitimasi atas identitas yang dikehendaki. Bagaimanapun, identitas aktor akan valid dan terlegitimasi hanya jika perilaku aktor selaras dengan nilai dan gagasan yang dinyatakan, dalam hal ini *ASEAN Charter*.

Kesimpulan

Krisis 1997-1998 mengungkap kelemahan ASEAN yang cenderung netral sebagai organisasi regional. ASEAN sebagai organisasi regional pada periode krisis tidak mampu hadir sebagai organisasi regional yang sentral sehingga kredibilitas dan fungsi ASEAN dipertanyakan oleh komunitas global. *ASEAN Community* merupakan upaya konseptualisasi identitas kolektif ASEAN pasca krisis 1997-1998 yang merupakan ikhtiar untuk mengembalikan citra ASEAN dan sebagai upaya membangun sentralitas ASEAN sebagai organisasi regional.

ASEAN Community melahirkan gagasan bersama bahwa ASEAN perlu untuk melakukan reformasi kelembagaan dan transformasi identitas yang lebih sesuai dengan norma-norma universal. Dengan slogan *people-oriented*, ASEAN mencoba mempromosikan identitas kelembagaan yang lebih inklusif dalam bentuk komunitas regional. Hal tersebut secara formal terinsitutionalisasi dalam naskah *ASEAN Charter* yang kemudian menjadi acuan perilaku bagi ASEAN dalam setiap tindakan yang diambil. Dalam hal ini, *ASEAN Charter* memberikan orientasi yang jelas dan sesuai dengan konseptualisasi identitas dalam *ASEAN Community*. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mencari legitimasi global bahwa ASEAN merupakan organisasi regional yang memiliki sentralitas dan selaras dengan norma-norma universal pasca Perang Dingin. Dengan kata lain, ASEAN mengalami reformasi kelembagaan dan transformasi identitas yang signifikan pasca krisis 1998.

Catatan Akhir

- 1 Prinsip non-cartesian di sini merujuk kepada pemahaman bahwa ASEAN sebagai organisasi regional merupakan entitas eksternal dari negara-negara anggotanya. Secara umum, hal tersebut dapat dimaknai bahwa negara-negara anggota ASEAN masih mendahulukan kedaulatan individu daripada integrasi kawasan secara menyeluruh, sehingga ASEAN masih diperlakukan sebagai unit di luar dari negara-negara terkait.
- 2 Negara-negara CLMV merujuk kepada negara-negara Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam.
- 3 Anwar Ibrahim pada kurun waktu 1 Desember 1993 hingga 2 September 1998 menjabat sebagai Wakil Perdana Menteri di bawah kepemimpinan Mahathir Mohamad. Ia juga merupakan pendiri dari Partai Keadilan Rakyat di Malaysia.
- 4 Bacharuddin Jusuf Habibie merupakan Presiden ke-3 Indonesia yang menggantikan Suharto setelah mundur dari jabatannya. Ia menjabat dalam waktu yang cukup singkat, yaitu dari 21 Mei 1998 hingga 20 Oktober 1999.
- 5 Joseph Ejercito Estrada merupakan Presiden Filipina ke-13 yang menjabat dari 30 Juni 1998 hingga 20 Januari 2001.

Referensi

- Acharya, Amitav. 2013. *The Making of Southeast Asia*. Cornell University Press.
- Ahmad, Zakaria Haji, and Baladas Ghoshal. 1999. "The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis." *International Affairs* 75(4).
- ASEAN. 1976. *Treaty of Amity and Cooperation*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2003. *Declaration of ASEAN Concord II*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2008. *The ASEAN Charter*. ASEAN. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2009a. *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. 1st ed. The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2009b. *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN Eminent Persons Group. 2006. *Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter*. Cebu.
- Asplund, André. 2014. "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Civil Society Organizations' Limited Influence on ASEAN." *Journal of Asian Public Policy* 7(2):191–99. doi: 10.1080/17516234.2014.896090.
- Beeson, Mark. 2011. "Crisis Dynamics and Regionalism: East Asia in Comparative Perspective." *The Pacific Review* 24(3):357–74. doi: 10.1080/09512748.2011.577538.
- Berger, Peter, and Thomas Luckmann. 1991. *The Social Construction of Reality*. London: Penguin Books.
- Busse, Nikolas. 1999. "Constructivism and Southeast Asian Security." *The Pacific Review* 12(1):39–60. doi: 10.1080/09512749908719277.
- Capie, David H., and Paul M. Evans. 2007. *The Asia-Pacific Security Lexicon*. 1st ed. Pasir Panjang: Institute of Southeast Asian Studies.

- Chandra, Alexander C. 2006. "Southeast Asian Civil Society and the Asean Charter : The Way Forward." In *ASEAN Trade Unions-NGOs Dialogue on ASEAN Economic Integration: Defining the Stakes for the ASEAN Working People*. Singapore.
- Chang, Ha-Joon. 2000. "The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis." *World Development* 28(4):775–88. doi: 10.1016/S0305-750X(99)00152-7.
- Chavez, Jenina Joy. 2006. "Building Community the Search for Alternative Regionalism in Southeast Asia." Pp. 1–10 in *Revisiting Southeast Asian Regionalism*. Manila: FOCUS on the GLOBAL SOUTH.
- Dent, Christopher M. (ed.). 2003. *Asia-Pacific Economic and Security Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gerard, Kelly. 2014. *ASEAN's Engagement of Civil Society*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Glas, Aarie, and Emmanuel Balogun. 2020. "Norms in Practice: People-Centric Governance in ASEAN and ECOWAS." *International Affairs* 96(4):1015–32. doi: 10.1093/ia/iiaa013.
- Jayasuriya, Kanishka. 2003a. "Embedded Mercantilism and Open Regionalism: The Crisis of a Regional Political Project." *Third World Quarterly* 24(2):339–55. doi: 10.1080/0143659032000074628.
- Jayasuriya, Kanishka. 2003b. "Introduction: Governing the Asia Pacific-beyond the 'New Regionalism.'" *Third World Quarterly* 24(2):199–215. doi: 10.1080/0143659032000074556.
- Jones, Lee. 2012. *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Katanyuu, Ruukun. 2006. "Beyond Non-Interference in ASEAN: The Association's Role in Myanmar's National Reconciliation and Democratization." *Asian Survey* 46(6):825–45. doi: 10.1525/as.2006.46.6.825.
- Keohane, Robert O. 2020. "International Institutions: Two Approaches." Pp. 158–79 in *International Institutions and State Power*. London: Routledge.
- Maksum, Ali, and Reevany Bustami. 2014. "The 1965 Coup and Reformasi 1998: Two Critical Moments in Indonesia-Malaysia Relations during and after the Cold War." *SpringerPlus* 3(1):45. doi: 10.1186/2193-1801-3-45.
- Molthof, Mieke. 2012. "ASEAN and the Principle of Non-Interference." *E-International Relations* 1–7.
- Narine, Shaun. 1997. "ASEAN and the ARF: The Limits of the 'ASEAN Way.'" *Asian Survey* 37(10):961–78. doi: 10.2307/2645616.
- Natalegawa, Marty. 2018. *Does ASEAN Matter? A View from Within*. 1st ed. Singapore: ISEAS Yushof Ishak Institute.

- Oba, Mie. 2014. "ASEAN and the Creation of a Regional Community." *Asia-Pacific Review* 21(1):63–78. doi: 10.1080/13439006.2014.925200.
- Robinson, Richard. 2020. *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics*. New York: Routledge.
- Rosyidin, Mohamad, and Andi Akhmad Basith Dir. 2021. "Why States Do Not Impose Sanctions: Regional Norms and Indonesia's Diplomatic Approach towards Myanmar on the Rohingya Issue." *International Politics* 58(5):738–56. doi: 10.1057/s41311-020-00264-2.
- Rüland, Jürgen. 2011. "Southeast Asian Regionalism and Global Governance: 'Multilateral Utility' or 'Hedging Utility'?" *Contemporary Southeast Asia* 33(1):83. doi: 10.1355/cs33-1d.
- Soesastro, Hadi. 1995. *ASEAN in a Changed Regional and International Political Economy*. 1st ed. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Solingen, Etel. 1999. "ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Co-operation." *Contemporary Southeast Asia* 21(1):CS21-1b. doi: 10.1355/CS21-1B.
- Stubbs, Richard. 2002. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey* 42(3):440–55. doi: 10.1525/as.2002.42.3.440.
- The World Bank. 1992. *Governance and Development*.
- Wah, Francis Loh Kok and Joakim Öjendal. (eds.). 2005. *Southeast Asian Responses to Globalization*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.