

**MENUJU INTEGRASI SOSIAL ASEAN:
DILEMA IDENTITAS KOLEKTIF, PARTISIPASI MASYARAKAT SIPIL, DAN REPOSISI
KEPEMIMPINAN INDONESIA DI ASIA TENGGARA***

AHMAD RIZKY MARDHATILLAH UMAR^a

PUSAT STUDI ASEAN UNIVERSITAS GADJAH MADA

ABSTRAKSI

Tulisan ini berargumen bahwa masyarakat sosial dan budaya ASEAN selama ini terpinggirkan karena dilema identitas kolektif, yang terjadi akibat konstruksi kerjasama ASEAN yang terlalu berpusat pada negara dan tidak banyak memberi perhatian pada aktor non-negara dan institusi sub-nasional. Hal tersebut membuat ASEAN terbatas dalam mewujudkan ‘tujuan sosial’ dari integrasi kawasan di Asia Tenggara, yaitu ‘ASEAN yang berpusat dan berorientasi pada rakyat’. Untuk menjawab problem tersebut, tulisan ini menawarkan kerangka ‘diplomasi stakeholders’ sebagai strategi untuk mereposisi kepemimpinan Indonesia di ASEAN, yang merupakan penjabaran dari norma demokrasi dan HAM dalam politik luar negeri Indonesia di ASEAN. Argumen tersebut akan dijabarkan ke dalam empat bagian. Bagian pertama menganatomi ‘dilema identitas kolektif’ dalam konstruksi Masyarakat Sosial dan Budaya ASEAN. Bagian kedua merefleksikan pentingnya integrasi sosial sebagai cara untuk mengatasi dilema identitas kolektif tersebut di masa depan. Bagian ketiga mengilustrasikan partisipasi aktif masyarakat sipil dalam politik regionalisme ASEAN sebagai perwujudan ‘integrasi sosial’ di ASEAN dan tantangan-tantangannya selama ini. Bagian keempat menawarkan model diplomasi stakeholders sebagai cara untuk memperkuat integrasi sosial di ASEAN, sekaligus mereposisi kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara.

Kata Kunci: ASEAN, Masyarakat Sosial Budaya, Integrasi Sosial, Diplomasi *Stakeholders*, Kepemimpinan Indonesia dalam Politik Regional.

A. ANATOMI PROBLEM SOSIAL DAN BUDAYA ASEAN: DILEMA IDENTITAS KOLEKTIF

Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan tantangan dan prospek dalam membangun ulang Masyarakat Sosial dan Budaya di ASEAN. Literatur-literatur dalam kajian ASEAN pada umumnya membaca satu problem sosial-budaya yang muncul dalam konstruksi Masyarakat ASEAN, terutama sejak ASEAN sepakat untuk memperluas basis kerjasamanya dalam konteks “Masyarakat ASEAN” di tahun 2003, yaitu problem ‘identitas kolektif’. Acharya (2000), misalnya, berargumen bahwa adanya norma ‘non-intervensi’ --yang menjadi perwajahan utama dari apa yang disebut sebagai ‘The ASEAN Way’-- kerap membuat negara-negara anggota ASEAN tidak bersepakat dalam banyak isu strategis. Rosyidin (2017) melihat contoh nyata dari argumen tersebut pada masalah Laut Cina Selatan dan Rohingya, ketika negara-negara anggota ASEAN gagal memberikan penyelesaian kolektif. Haacke (2013) melacak akar masalah tersebut pada ‘kultur diplomatik’ ASEAN yang selama ini bercorak sangat *state-centric* dan menjadikan ASEAN --tidak seperti EU-- sangat elitis.

* Tulisan ini dipersiapkan untuk Pertemuan Pusat Studi ASEAN se-Indonesia yang diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri RI, 28-31 Agustus 2017. Beberapa argumen dari tulisan ini dikembangkan dari hasil penelitian ASEAN Studies Center UGM tentang keterlibatan masyarakat sipil dan Usaha Kecil Menengah Indonesia di ASEAN (Maret-Desember 2014). Mohon untuk tidak mengutip dan menyebarkan tulisan ini tanpa izin langsung dari penulis.

Bagaimana dilema identitas kolektif ini muncul? Berangkat dari, namun menawarkan argumen yang berbeda dari literatur-literatur 'konstruktivis' yang telah dikemukakan di atas, tulisan ini melacak tiga hal yang mempengaruhi tidak munculnya identitas kolektif di ASEAN. *Pertama*, Asia Tenggara bukanlah kawasan yang punya banyak 'negara besar'. Berbeda dengan Uni Eropa yang diisi oleh banyak negara-negara kuat secara historis dan politis (sebut saja: Inggris, Jerman, atau Perancis), negara-negara di Asia Tenggara pada dasarnya adalah negara pasca-kolonial atau *middle-power*. Hal ini menyebabkan ASEAN, dalam perspektif realisme, tidak punya cukup kekuatan untuk 'menantang' kekuatan lain yang sudah mapan (Beeson 2017). *Nature* dari kekuatan ASEAN inilah yang cukup membuat ASEAN berada di bawah bayang-bayang kekuatan lain di tingkat global. – terutama di era Perang Dingin.

Kedua, persoalan interaksi intra-ASEAN. Selama ini, interaksi yang ada di dalam ASEAN lebih banyak yang bersifat formal, diplomatis (tercermin dari proses pengambilan keputusan yang masih *state-based*), dan berkuat pada kondisi internal. Sebagai contoh, persoalan-persoalan internal yang ada di dalam ASEAN (seperti isu minoritas, *dispute* perbatasan, ketegangan bilateral, atau keamanan domestik) masih gagal diselesaikan oleh ASEAN sebagai entitas regional dengan alasan prinsip "non-interference" (tidak saling intervensi) yang dihormati sebagai bagian dari "ASEAN Way". Konsekuensinya, ASEAN menghadapi banyak su yang bersifat internal dan terlihat gagap dalam menghadapi fenomena global. Sebagai contoh, dalam menghadapi ekspansi India dan Cina, negara-negara ASEAN tidak terlihat satu suara dan keputusan justru diambil oleh masing-masing negara anggota.

Ketiga, dari sisi normatif, apa yang disepakati sebagai 'norma' dalam ASEAN sendiri sedikit-banyak 'diimpor' dari norma-norma yang berasal dari kekuatan lain. Hal ini bisa dilihat dari *blueprint* Komunitas ASEAN di tiga pilarnya: Politik & Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya. Dalam *blueprint* tersebut, terlihat bahwa pada basis normatif, ASEAN tidak punya cukup konsep yang orisinal. Beberapa contoh variable dalam cetak biru AEC dan ASCC, justru secara berakar dari *framework* yang dikembangkan entitas lain. Acharya (2005) juga melihat bahwa beberapa hasil perundingan di tingkat regional sebetulnya di-*drive* oleh kekuatan yang berasal dari luar ASEAN, namun mengalami proses 'lokalisasi' norma-norma di tingkat bawah. Sehingga, yang terjadi adalah adaptasi antara norma yang *externally-driven* dengan proses negosiasi di level regional.

Analisis ini memperlihatkan satu fenomena: bahwa walaupun terjadi proses negosiasi di tingkat ASEAN, norma-norma yang dibangun pada dasarnya didorong secara eksternal via proses globalisasi. Konsekuensinya, ASEAN tidak punya sandaran normatif yang memadai untuk dibawa keluar, atau dengan kata lain gagal membangun kekuatan normatif yang kuat seperti Uni Eropa. Problem 'normatif' tersebut pada dasarnya merupakan buah dari konstruksi historis ASEAN yang pada awalnya hanya merupakan forum kerjasama untuk menghindarkan negara-negara anggotanya dari eksekusi konflik Perang Dingin (lihat Hakim 2011).

Dengan *nature* dari kekuatan politik yang ada, perdebatan internal yang rumit dan bertele-tele, serta norma yang pada dasarnya didorong dari luar, ASEAN mengalami dilema identitas kolektif. Konsekuensi dari dilema ini adalah gagalnya ASEAN membangun sebuah basis kekuatan politik yang kuat. Literatur-literatur yang berangkat dari perspektif realisme, yang melihat 'kekuatan' (power) suatu negara hanya dari sisi norma atau kekuatan politik *real*, cenderung memosisikan ASEAN tidak sebagai subjek yang punya kekuatan cukup besar dalam politik global (lihat Emmers 2009). Beeson (2017) bahkan secara kontroversial berargumen "*region is what they make of them*" --kawasan adalah apa yang mereka (kekuatan-kekuatan besar) bangun di dalamnya. Namun, hal ini bukan berarti ASEAN tidak punya *source of power* yang memungkinkan untuk berkompetisi di luar. ASEAN hanya perlu menemukan basis kekuatannya.

Gagasan mengenai 'kekuatan normatif' bisa menjadi cara pandang alternatif terhadap pandangan sempit realisme di atas. Manners (2002) berargumen bahwa entitas regional seperti Uni Eropa bisa menjadi sebuah kekuatan yang signifikan dalam politik internasional bukan karena ia punya kekuatan *militer* atau *politik* yang kuat. Menurut Manners, kekuatan Uni Eropa dalam politik global saat ini justru terletak pada *norma* yang bisa ia sebarkan ke seluruh dunia. Argumen lan Manners tersebut, yang menyulut perdebatan di kalangan penstudi Uni Eropa, terkenal dengan istilah 'kekuatan normatif Uni Eropa'. Kekuatan tersebut terlihat dari keterlibatan Uni Eropa dalam mempromosikan norma-norma fondasionalnya ke negara-negara lain. Selain itu, Uni Eropa juga terlibat dalam pembangunan internasional, yang secara normatif menjadikan Uni Eropa sebagai kekuatan besar dunia.

B. INTEGRASI SOSIAL, *PEOPLE-ORIENTED* DAN *PEOPLE-CENTRED* ASEAN

Pertanyaannya, bagaimana ASEAN bisa membangun basis 'kekuatan normatif' di tingkat global? Tulisan ini berargumen bahwa kekuatan normatif ASEAN terbangun dari dua proses. *Pertama*, proses 'integrasi' yang terbangun secara sosial, tidak hanya dari proses diplomasi antar-negara, tetapi juga dari relasi antara ASEAN sebagai institusi regional, negara, dan aktor-aktor yang ada di dalamnya secara diskursif.

Selama ini, kajian-kajian ASEAN lebih banyak melihat landasan normatif ASEAN sebatas sebagai 'The ASEAN Way' yang disebut-sebut sebagai budaya diplomatik dan keamanan di Asia Tenggara (lihat Acharya 2000, Haacke 2013, Rosyidin 2017). Meskipun bisa diterima sebagai landasan untuk memahami hubungan antar-negara di Asia Tenggara, pendekatan tersebut terlalu menitikberatkan diplomasi dan 'negara' sebagai aktor utama di ASEAN dan meminggirkan aktor-aktor non-negara. Sebagai contoh, pendekatan tersebut juga belum mampu melihat secara utuh hubungan antara ASEAN, negara, dan masyarakat sipil yang kini semakin kompleks dan tidak terbatas oleh sekat-sekat negara (Gerard 2014).

Tulisan ini mencoba untuk memahami ulang konsep tentang 'norma' bukan hanya dalam apa yang disebut sebagai *ASEAN Way* yang sangat bertumpu pada hubungan antar-negara', tetapi juga hubungan antara negara dan masyarakat yang ada di dalamnya. Lebih jauh lagi, konsepsi tentang 'norma' bukan terletak pada kerangka ideasional yang terbangun di dokumen legal-konstitusional di organisasi-organisasi internasional tetapi juga terbangun secara sosial antara negara dan entitas-entitas yang saling membangun gagasan di dalamnya (lihat Schmidt 2008). Sebagai contoh, untuk memahami *ASEAN Way*, kita harus memahaminya dalam konstruksi politik internasional yang dibangun oleh para elit diplomatik dan struktur politik otoritarian yang dianut oleh negara-negara Asia Tenggara ketika Perang Dingin.

Arus demokratisasi yang berkembang di Indonesia (sejak 1998), Thailand (sejak 1990an hingga Kudeta terhadap Thaksin tahun 2006), atau Filipina (sejak 1986) membuka pemaknaan baru tentang 'norma'. Di beberapa negara tersebut, aktivisme masyarakat sipil tumbuh pesat dan mulai berjejaring di level regional, hingga masuk ke level ASEAN (lihat Rodan dan Jayasuriya 2008; Gerard 2014; Uhlin 2016). Perkembangan ini meniscayakan ASEAN untuk mempertimbangkan 'integrasi sosial' sebagai alternatif dari model integrasi yang tidak hanya berpusat pada 'budaya diplomatik, tetapi juga pembentukan identitas kolektif yang lebih luas dalam dengan mempertimbangkan hubungan antara organisasi kawasan, negara dan masyarakat di level nasional dan subnasional secara lebih luas. Aspek integrasi sosial relatif tidak banyak terekspos dan diposisikan hanya sebagai 'penopang' atas proses integrasi ekonomi, politik dan keamanan ASEAN. Namun, sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya, peminggiran ini melahirkan satu problem yang selama ini belum mampu dijawab oleh ASEAN, yaitu dilema identitas kolektif.

Selama ini, pembicaraan tentang integrasi ASEAN kerap didominasi oleh pembicaraan soal politik dan keamanan atau integrasi ekonomi dan perdagangan bebas. Sejak gagasan tentang 'Masyarakat ASEAN' menemukan bentuknya pada akhir Desember 2015 silam, pembicaraan tentang 'Masyarakat Ekonomi ASEAN' kerap kali diasosiasikan dengan 'Masyarakat Ekonomi ASEAN' dengan pembicaraan seputar kesiapan UKM, arus bebas barang dan jasa, atau masalah tenaga kerja. Ragam-ragam pembicaraan tersebut mengabaikan satu hal penting, bahwa ASEAN juga punya aspek lain, yaitu masyarakat sipil yang tidak hanya berada dalam domain 'politik-keamanan' atau 'ekonomi' tetapi juga 'sosial dan budaya'. Aspek ini tenggelam di tengah hiruk-pikuk politik regional yang didominasi oleh kerjasama-kerjasama di seputar pasar tunggal atau arus bebas tenaga kerja.

Kita bisa melihatnya dalam beberapa contoh tentang munculnya problem-problem sosial yang menjadi masalah lintas negara, seperti Rohingya atau masalah migrasi tenaga kerja tanpa *skill* (lihat Umar et al 2017). Problem Rohingya, misalnya, memberikan gambaran soal masalah penghargaan hak-hak warga negara, yang terlalu bertumpu pada peran sentral negara dan justru membuat hak-hak mereka tak terbicarakan di level ASEAN. Problem Rohingya jauh lebih kompleks dari soal pelanggaran atas hak-hak asasi manusia. Ia juga menyajikan gambaran bahwa sebetulnya ASEAN belum sepenuhnya siap dengan 'integrasi sosial', yang mengharuskan setiap komponen masyarakat untuk berdamai dengan 'perbedaan'. Mekuatnya sentimen anti-etnis tertentu di Indonesia, misalnya, memberikan kita pesimisme tentang integrasi ASEAN di ranah sosial dan budaya.

Beberapa hal di atas bermuara pada absennya perdebatan soal 'tujuan sosial' dari integrasi ASEAN. Dengan memisahkan ASEAN dalam konteks 'pilar-pilar', kerjasama 'sosial' ASEAN dianggap hanya merupakan satu bagian dari ASEAN. Padahal, sebagaimana diulas oleh van Apeldoorn dan Hajer (2010), setiap formulasi institusi regional dan internasional memiliki 'tujuan sosial' di baliknya. Uni Eropa, misalnya, dibangun dengan tujuan mendasar untuk melembagakan ide-ide tentang liberalisme dalam institusi supranasional, dikelola dalam seting 'pasar tunggal'. ASEAN, kendati berangkat dari latar belakang ekonomi dan politik yang berbeda, juga memiliki tujuan sosial yang tercermin dalam naskah-naskah konstitusional dan legal yang menjadi fondasi kelembagaan ASEAN selama ini.

Hal ini kemudian mengantarkan kita untuk mendiskusikan satu pertanyaan mendasar: apa tujuan sosial ASEAN? Visi ASEAN 2015-2025 yang ditandatangani di Kuala Lumpur akhir tahun 2015, ASEAN telah menegaskan tujuan kerjasamanya yang '*people-oriented*' (berorientasi kepada rakyat) dan '*people-centred*' (berpusat pada kepentingan rakyat). Namun demikian, visi ASEAN tersebut tidak menjabarkan secara lebih mendetail apa yang dimaksud dengan *people-oriented* dan *people-centred* ASEAN tersebut. Kita bisa bertanya, siapakah yang dimaksud dengan "*people*" di ASEAN? Seperti apa desain integrasi ASEAN yang bersifat *people-oriented* dan *people-centred* tersebut?

Penjelasan mengenai 'cetak biru' Masyarakat Sosial dan Budaya ASEAN (ASCC) kemudian lebih banyak mengasosiasikan *people-oriented* ASEAN tersebut ke dalam konteks 'pembangunan manusia' (*human development*) yang diadopsi dari model serupa yang dikembangkan oleh PBB. Konsep ini mengasumsikan pembangunan yang berporos pada pemenuhan hak-hak asasi manusia, terutama hak-hak ekonomi dan sosial. Belakangan, ASEAN juga mulai mengadaptasi logika *Sustainable Development* yang secara global diadopsi dari konsensus di Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Sehingga, pembicaraan tentang Masyarakat ASEAN tidak semestinya didominasi hanya oleh perdebatan soal ekonomi atau politik dan keamanan. Kita juga perlu bicara tentang ASEAN dalam konteks sosial. Integrasi ASEAN bukan sekadar 'pembangunan' atau 'keamanan' –ia juga terkait dengan hak-hak sebagai 'warga negara'. Oleh karena itu, dalam konteks pembentukan Masyarakat Sosial dan Budaya ASEAN di masa depan, ASEAN

memerlukan pelibatan elemen masyarakat secara lebih aktif dalam pengambilan keputusan di ASEAN.

Selama ini, model pengambilan keputusan ASEAN sangat *state-based* dan didominasi oleh birokrasi, menjadikan tidak banyak masyarakat sipil yang *aware* dengan Komunitas ASEAN. Membangun komunitas ASEAN yang lebih demokratis bisa menjadi alat pemberdayaan masyarakat sipil dalam membangun kultur dan pendidikan politik yang sehat di tingkat regional. Hal ini juga bisa memperkaya perspektif ASEAN dalam menghadapi isu-isu, tidak hanya di dalam regional, tetapi juga di luar.

C. PARTISIPASI MASYARAKAT SIPIL SEBAGAI PERWUJUDAN INTEGRASI SOSIAL DI KAWASAN: KEPEMIMPINAN “NORMATIF” INDONESIA DI ASEAN?

Di samping memerlukan politik integrasi sosial, kekuatan normatif juga meniscayakan adanya adanya manifestasi gagasan tertentu yang dikonstruksikan dalam proses-proses hubungan antar-negara di ASEAN. Salah satu wujud dari ‘integrasi sosial’ di ASEAN yang selama ini kurang terekspos dalam berita-berita tentang integrasi ASEAN adalah menguatnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat sipil dalam forum-forum regional, terutama setelah disahkannya ASEAN Charter di tahun 2007 (lihat Gerrard 2014, Chandra 2009, Collins 2008). Dalam konteks integrasi sosial tersebut, kepemimpinan Indonesia patut diapresiasi. Sejak era Menteri Luar Negeri Hassan Wirajudha, Indonesia aktif memfasilitasi keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN. Sektor HAM di ASEAN adalah salah satu sektor yang mengakomodasi *stakeholders* non-negara. Setelah tahun 2003, mulai muncul upaya dari beberapa pihak untuk membuat Komisi untuk Isu HAM (yang kemudian bernama *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*) yang, pada prosesnya, memberikan ruang-ruang konsultasi dengan melibatkan masyarakat sipil.

Pada tahun 2005, beberapa organisasi masyarakat sipil yang difasilitasi oleh *Solidarity for Asian People’s Advocacy* (SAPA) dan jejaring kerjasama ASEAN-ISIS menggelar ASEAN Civil Society Conference (ACSC) untuk pertama kalinya. ACSC diikuti oleh ratusan perwakilan organisasi masyarakat sipil yang menaruh perhatian pada proses-proses pembentukan Masyarakat ASEAN. Proses-proses yang dilakukan ACSC, pada perkembangannya, mengikuti proses yang berlangsung di ASEAN. Tuan rumah dari perhelatan forum biasanya adalah organisasi masyarakat sipil yang berasal dari negara yang menjadi *Chair* ASEAN (Sebagai contoh, pada tahun 2014 ACSC digelar di Myanmar yang saat itu menjadi *Chair* ASEAN). Pengecualian terjadi ketika ASEAN Civil Society Conference 2016 yang justru digelar di Timor Leste (untuk pertama kalinya) karena situasi di Laos yang kurang kondusif untuk masyarakat sipil.

ACSC memang bukan forum yang pertama kali muncul di tingkat regional. Sebelumnya ada ASEAN People’s Assembly (APA) yang diorganisir oleh jejaring ASEAN-ISIS, konsorsium organisasi *think tank* yang berfokus pada kajian keamanan dan Hubungan Internasional (Indonesia diwakili oleh CSIS). Namun, APA dikritik karena dinilai terlalu elitis dan terbatas dalam menjangkau organisasi masyarakat sipil di kawasan. Selain itu, pada perkembangannya, juga terjadi friksi antara beberapa kelompok masyarakat sipil yang menginginkan keterlibatan dan penyikapan terhadap isu-isu yang lebih ‘politis’ dengan kelompok *Think Tank* yang tetap menginginkan APA berada di jalur ‘*track two*’ atau lebih mengedepankan kajian-kajian yang bersifat akademis dan akomodatif terhadap kepentingan negara.

Di titik inilah ACSC kemudian dibentuk oleh kelompok masyarakat sipil, kendati hubungan dengan lembaga *Think Tank* tidak sepenuhnya memburuk. Munculnya ACSC juga diikuti oleh proses lobi-lobi yang berlangsung di sekitar Komisi HAM ASEAN (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights/AICHR*). Lobi yang dilakukan kepada perwakilan negara tersebut kemudian membuahkan hasil dengan duduknya dua orang

perwakilan NGO di AICHR, yakni Rafendi Djamin (Direktur Eksekutif HRWG Indonesia) dan Sripapha Petchamesree (Aktivis NGO Thailand).

Namun demikian, walaupun keduanya berhasil mewakili NGO di Komisi HAM ASEAN tersebut, posisi mereka harus berhadapan dengan 'negara'. Sebagai contoh, dalam beberapa agenda HAM di ASEAN di Laos, Sripapha tidak diperbolehkan oleh pemerintahnya untuk menggunakan kata-kata "HAM" atau "Demokrasi". Klimaksnya, dalam pembahasan tentang Deklarasi HAM ASEAN pada tahun 2012, mereka juga harus berhadapan dengan negara yang berkeinginan menjadikan agenda HAM harus 'sesuai dengan hukum di negara masing-masing'. Hal berbeda dialami oleh wakil Indonesia yang mampu menempatkan beberapa kerangka mengenai HAM dan Demokrasi sebagai salah satu pilar kelembagaan ASEAN, walaupun dalam jangkauan yang cukup terbatas.

Weatherbee (2013) mengapresiasi hal ini sebagai wujud dari keberhasilan Indonesia --walaupun ini juga diakuinya terbatas-- dalam melembagakan norma HAM dan Demokrasi di ASEAN dari tahun 2003-2015. Hal ini bisa dilihat sebagai 'kekuatan normatif' Indonesia yang diejawantahkan di ASEAN. Kendati pada akhirnya semua keputusan yang ada di ASEAN justru diambil oleh negara (yang jelas memperlihatkan batas-batas dari internalisasi norma Demokrasi dan HAM di organisasi regional), Indonesia mampu meyakinkan negara-negara anggota ASEAN untuk bisa mendengarkan aspirasi aktor-aktor masyarakat non-negara dan memosisikan mereka tidak sebagai lawan, namun sebagai mitra kritis.

D. PROSPEK KEBIJAKAN: MEMPERTIMBANGKAN "DIPLOMASI STAKEHOLDERS" SEBAGAI STRATEGI MEMPERKUAT KEPEMIMPINAN INDONESIA DI ASEAN

Dari pembacaan di bagian-bagian sebelumnya, kita dapat melihat bahwa upaya untuk menyelesaikan dilema identitas kolektif di ASEAN akan sangat tergantung pada dua hal: *Pertama*, adanya 'legitimasi' yang kuat di ASEAN, baik di level negara dan masyarakat sipil, untuk membangun sebuah konstruksi normatif tertentu tentang regionalisme. Pada titik ini, kita bisa berargumen bahwa defisit dari integrasi sosial di ASEAN, karena konstruksi regionalisme yang sangat *state-centric*, menghambat integrasi sosial dan berimplikasi pada dilema identitas kolektif. Sejauh ini, keterlibatan masyarakat sipil baru muncul setidaknya satu dekade terakhir dan berkontribusi untuk mengurangi dilema identitas kolektif tersebut di kawasan, kendati tidak dalam semua isu.

Kedua, perlunya desain institusional yang juga akuntabel dan terbuka di ASEAN. Dalam isu HAM, NGO akan dengan mudah mengadvokasikan kepentingannya karena adanya Komisi HAM. Akan tetapi, di isu lain seperti buruh migrant atau penggusuran lahan (*land grabbing*), nyaris tidak ada tempat bagi masyarakat sipil untuk bernegosiasi di ASEAN karena tidak adanya wadah institusional untuk menampung mereka. Keterlibatan masyarakat sipil akan sangat ditentukan oleh dua hal ini, dan --dalam konteks ASEAN-- akan sangat memerlukan peran aktif negara seperti Indonesia untuk memastikan ASEAN, secara kelembagaan, akuntabel dan demokratis. Menurut Weatherbee (2013), Indonesia sejauh ini mampu memberikan kontribusi berupa kerangka institusional ASEAN yang inklusif dan terbuka bagi pengarusutamaan demokrasi dan HAM, kendati terbatas dalam isu-isu tertentu seperti HAM atau Gender.

Lantas, bagaimana prospek pembentukan masyarakat sosial budaya ASEAN ke depan? Berkaca pada sejarah keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN sejauh ini, agenda strategis yang bisa diperjuangkan ke depan adalah memperkuat struktur kelembagaan di ASEAN untuk bisa lebih demokratis dan akomodatif terhadap berbagai kepentingan aktor non-negara. Secara lebih spesifik, perlu adanya mekanisme institusional di ASEAN guna mengadvokasikan kepentingannya. Mekanisme ini bisa berupa wadah (seperti AICHR) atau konsultasi-konsultasi formal dengan segenap pemangku kepentingan, yang bisa

mengakomodasi kepentingan masyarakat sipil dan aktor-aktor non-negara lain secara lebih luas di ASEAN.

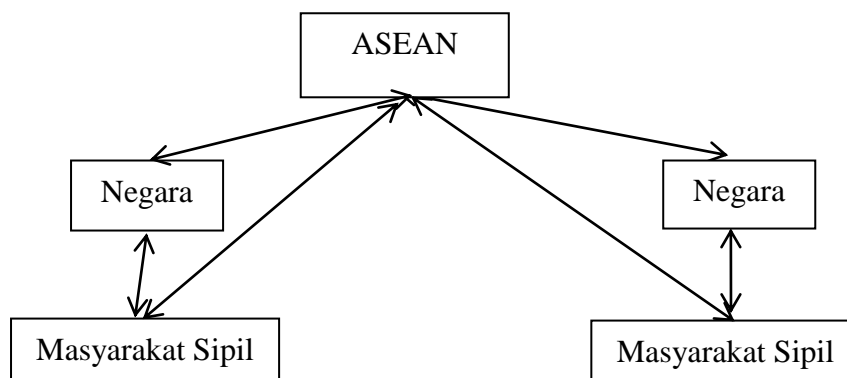
Pada titik inilah kepemimpinan Indonesia di ASEAN perlu direposisi. Dengan ‘modal sosial’ sebagai negara demokratis terbesar di Asia Tenggara, Indonesia perlu mentransformasikan nilai-nilai demokratis yang dimiliki, karakter masyarakat yang dinamis dengan budaya sipil yang kuat ke dalam institusi ASEAN. Hal ini memerlukan penyesuaian model diplomasi. Dalam konteks ini, tulisan ini menawarkan model diplomasi *stakeholders*, di mana aktor dalam diplomasi bukan hanya didominasi oleh perwakilan negara, namun juga aktor-aktor non-negara (Umar et al, forthcoming; lihat juga MacDonald 2008). Fungsi dari diplomasi *stakeholders* tersebut adalah menjadikan ASEAN sebagai organisasi kawasan yang memiliki akuntabilitas terhadap semua entitas yang ada di dalamnya, sehingga bisa mewujudkan ‘tujuan sosial’ ASEAN sebagai organisasi yang berpusat dan berorientasi pada rakyat (*people-oriented* dan *people-centred*).

Dalam konteks ASEAN, hubungan antara negara dan aktor non-negara dapat direkonstruksi menjadi hubungan yang bersifat ‘konsultatif’ dan ‘konsensus’ dan dengan demikian menempatkan aktor non-negara sebagai *stakeholders* dalam diplomasi Indonesia di ASEAN. Ada hubungan dua arah yang terbangun, dengan tetap memperhatikan proses demokrasi baik di level negara maupun kawasan. ASEAN, dengan demikian, harus bersifat konsultatif baik terhadap perwakilan negara maupun masyarakat sipil. Di sisi lain, negara juga perlu berkonsultasi dengan masyarakat sipil dalam proses-proses regional. Di sisi lain, negara dan ASEAN sebagai organisasi kawasan juga perlu memperhatikan akuntabilitas masyarakat sipil dalam proses-proses regional, yang bisa dilakukan dengan membangun mekanisme konsultasi baik di tingkat nasional maupun regional.

Pola hubungan yang dapat ditawarkan dalam perspektif ‘diplomasi *stakeholders*’ antara ASEAN, negara, dan masyarakat sipil tersebut dapat dituangkan dalam bagan berikut ini,

Bagan 4.1

Pola Hubungan antara ASEAN, Negara, dan Masyarakat Sipil dalam Perspektif ‘Diplomasi *Stakeholders*’



Reposisi kepemimpinan Indonesia perlu dilakukan dengan memperbaiki kerangka institusional ASEAN yang selama ini dianggap terlalu elitis dan menghambat partisipasi masyarakat sipil. Hal ini bisa dilakukan dengan melembagakan mekanisme ‘konsultasi’ sebagai bagian dari format kelembagaan ASEAN. Sejauh ini, di level nasional, Indonesia telah melakukannya dengan merangkul beberapa kelompok masyarakat sipil di ASEAN, seperti misalnya melalui *Foreign Policy Breakfast* atau diskusi-diskusi baik formal maupun informal dengan perwakilan masyarakat sipil. Pola seperti ini secara tidak langsung

menumbuhkan sense of belonging terhadap ASEAN di kalangan masyarakat sipil, dan membuat ASEAN bisa (secara terbatas) terinternalisasi di kalangan aktor non-negara (Umar 2016). Meskipun pola-pola seperti ini belum memperlihatkan proses demokrasi secara penuh, kita perlu mengapresiasi upaya Pemerintah RI untuk membawa praktik-praktik demokrasi secara lebih luas kepada organisasi regional.

Hal ini akan penting untuk dinantikan pada KTT ASEAN yang akan datang. Visi ASEAN 2015-2025 telah menggariskan tujuan sosial ASEAN sebagai organisasi yang *people-oriented* dan *people-centred*. ASEAN harus mendengar suara mereka, sehingga ASEAN bisa benar-benar menjadi *people-centred* dan *people-oriented community*. Di titik inilah, reposisi kepemimpinan Indonesia di ASEAN akan menjawab tantangan tersebut.

REFERENSI

- Acharya, A. (2000). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge.
- Acharya, A. (2005). Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia's regional order. *The Pacific Review*, 18(1), 95-118.
- van Apeldoorn, B., & Hager, S. B. (2010). The social purpose of new governance: Lisbon and the limits to legitimacy. *Journal of International Relations and Development*, 13(3), 209-238.
- Beeson, M. (2017). Alternative Realities: Explaining Security in Asia-Pacific. *Review of International Studies* 43 (3): 516-533.
- Chandra, A. C. (2009). *Civil society in search of an alternative regionalism in ASEAN*. Montreal, CA: International Institute for Sustainable Development/Institut international du développement durable.
- Collins, A. (2008). A people-oriented ASEAN: a door ajar or closed for civil society organizations?. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30(2), 313-331.
- Emmers, R. (2009). Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism. *The Pacific Review*, 22(2), 159-177.
- Gerard, K. (2014). *ASEAN's engagement of civil society: Regulating dissent*. Basingstoke: Palgrave.
- Haacke, J. (2013). *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects*. Routledge.
- Hakim, L (2011). *ASEAN: Konstruksi Regionalisme Ekonomi Asia Tenggara*. Tesis Pascasarjana, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada.
- Jayasuriya, K., & Rodan, G. (2007). Beyond hybrid regimes: more participation, less contestation in Southeast Asia. *Democratization*, 14(5), 773-794.
- Macdonald, T. (2008). *Global stakeholder democracy: Power and representation beyond liberal states*. Oxford: Oxford University Press.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.
- Nandyatama, R., Prabandari, A., Kusumasari, B., Bayo, LN., and Umar, ARM., (forthcoming). *Diplomasi Stakeholders: Kiprah Aktor Non-Negara dalam Politik Regionalisme ASEAN*. Yogyakarta: ASEAN Studies Center UGM.
- Rosyidin, M. (2017). Why Collective Identities Matter: Constructivism and the Absence of ASEAN's Role in the Rohingya Crisis *Asia-Pacific Social Science Review* 17 (1): 52-65.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science*, 11.
- Uhlin, A. (2016). *Civil Society and Regional Governance: The Asian Development Bank and the Association of Southeast Asian Nations*. London: Lexington Books.

Umar, A. R. M. (2016). Transformasi Ruang dan Partisipasi Stakeholders: Memahami Keterlibatan Aktor Non-Negara dalam Masyarakat ASEAN. *Jurnal Penelitian Politik*, 13(1), 33-52.

Umar, A. R. M., Dinarto, D., Tobing., DH., Preuss, S. (2017). *ASEAN in 2017: Regional Integration in an Age of Uncertainty*. Yogyakarta: ASEAN Studies Center UGM.

Weatherbee, D. (2013). *Indonesia in ASEAN: vision and reality* (Vol. 1). Institute of Southeast Asian Studies.

TENTANG PENULIS

Ahmad Rizky Mardhatillah Umar adalah Sekretaris Eksekutif ASEAN Studies Center, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik (SIP) dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Gadjah Mada (2013) dan *Master of Science* (MSc) dalam bidang Politics with Research Methods dari University of Sheffield (2016). Minat risetnya terletak di keterkaitan antara Studi Hubungan Internasional, Sosiologi Sejarah, dan Asia Tenggara. Publikasi terbarunya adalah *European Power as Global Governmentality: An Assessment of EU's Engagement of Civil Society in Indonesia* (Studia Islamika, 2016).