

DIPLOMASI STAKEHOLDERS

KIPRAH AKTOR NON-NEGARA DALAM POLITIK REGIONALISME ASEAN

Editor: Ahmad Rizky M. Umar

Penulis:

Randy W. Nandyatama

Atin Prabandari

Bevaola Kusumasari

Longgina N. Bayo

Ahmad Rizky M. Umar



ASEAN
STUDIES
CENTER

FACULTY OF SOCIAL & POLITICAL SCIENCES
UNIVERSITAS GADJAH MUDA

ASEAN Studies Center (ASC) adalah lembaga riset interdisipliner di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada yang berfokus pada kajian-kajian mengenai ASEAN dan Regionalisme di Asia Tenggara. Berdiri sejak tahun 2013, ASC telah menerbitkan beberapa *Working Paper*, *Policy Brief*, dan buku-buku terkait ASEAN dan Regionalisme di Asia Tenggara dari berbagai perspektif.

<http://asc.fisipol.ugm.ac.id>

DIPLOMASI STAKEHOLDERS

KIPRAH AKTOR NON-NEGARA DALAM POLITIK REGIONALISME ASEAN

Editor: Ahmad Rizky M. Umar

Penulis:

Randy W. Nandyatama

Atin Prabandari

Bevaola Kusumasari

Longgina N. Bayo

Ahmad Rizky M. Umar

ISBN: 978-978-9789-78-9

Diterbitkan di Yogyakarta pada tahun 2016

ASEAN Studies Center Universitas Gadjah Mada

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada

Jalan Socio Justicia No. 1, Bulaksumur, Yogyakarta

Indonesia 55281

asc.fisipol.ugm.ac.id | aseansc@ugm.ac.id

Diplomasi Stakeholders

PRAKATA

Draft awal buku ini merupakan laporan hasil kajian dan riset yang dilakukan oleh ASEAN Studies Center UGM pada tahun 2014. Kami berinisiatif mengubahnya dalam bentuk buku agar temuan-temuan riset ini bisa dipublikasikan, dan tentunya bisa bermanfaat bagi masyarakat luas. Riset tersebut terlaksana atas dukungan dana RKAT Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) Universitas Gadjah Mada tahun 2014. Untuk itu, kami berterima kasih kepada Dekan FISIPOL UGM, Dr Erwan Agus Purwanto, jajaran Wakil Dekan (Dr Najib Azca, Dr Nanang Pamuji dan Drs Suparjan MSi), beserta segenap staf akademik dan administrasi di lingkungan FISIPOL UGM.

Pelaksanaan riset ini dilakukan pada bulan April-September 2016, dengan berfokus di dua kota: Jakarta dan Yogyakarta. Studi kasus pertama (HAM) difokuskan di Jakarta dan studi kasus kedua (UMKM) dilaksanakan di Yogyakarta. Penulis berterima kasih atas bantuan rekan-rekan aktivis Masyarakat Sipil yang bergerak di isu HAM di Jakarta serta para pelaku Usaha Kecil dan Menengah dan asosiasi usaha, yang kami wawancarai di Yogyakarta. Terima kasih juga kami sampaikan pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Yogyakarta yang sempat menjadi mitra kerja dari ASEAN Studies Center UGM dan menjadi referensi cukup baik dalam studi ini.

Kami juga berterima kasih kepada Dr Hempry Suyatna, Dr AG Subarsono, dan Luqman-nul Hakim yang berkenan memberikan komentar konstruktif ketika *Expert Meeting* (Desember 2014) untuk keperluan riset ini. Prayoga Permana dan Dr Dafri Agussalim, sebagai Direktur ASEAN Studies Center UGM, memfasilitasi proses pengerjaan dan penyempurnaan riset ini sehingga bisa dituangkan dalam bentuk buku. Selain itu, dalam proses pengerjaannya, bantuan-bantuan teknis dari Ezka Amalia, Dhian Shinta Pradevi, Amalia Estetika, Dedi Dinarto, Nisa Agistiani, Ainun Habibah, Nitia Agustini, Ario Bimo Utomo, Armando Wilson, Deddy Rachmadani, Putri Rakhmadani, Shane Preuss, Dio Tobing, dan segenap staf ASEAN Studies Center UGM 2014-2016 juga memberikan jalan bagi terselesaikannya buku ini. Kami terutama berterima kasih atas bantuan berharga dari Abie Zaidannas dan Andika Putra terkait dengan penyelesaian teknis naskah buku ini.

Bab 2 dimuat dalam ARM. Umar, (2016). "Transformasi Ruang dan Partisipasi Stakeholders: Memahami Keterlibatan Aktor Non-Negara di ASEAN" *Jurnal Penelitian Politik* 13 (1): 33-52. Beberapa bagian dari Bab 3 muncul dalam ARM Umar, A Prabandari, dan RW Nandyatama (2014) "Challenging State Hegemony: ASEAN, Human Rights Advocacy, and Non-Government Organisations in Indonesia" *ASC Working Paper* No. 2, 2014. Penulis berterima kasih kepada Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) atas izin yang diberikan untuk pemuatan ulang artikel tersebut dalam buku ini. Buku ini juga mendapatkan manfaat dari presentasi di *International*

Conference on ASEAN Studies (Yogyakarta, Oktober 2014) dan Seminar Akhir Tahun ASEAN Studies Center UGM (Yogyakarta, Desember 2014). Kami berterima kasih atas masukan dan pertanyaan konstruktif yang diberikan terkait dengan sebagian isi buku ini.

Pada akhirnya, kami mengucapkan selamat membaca buku yang kami tulis ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi para pengkaji Asia Tenggara, mahasiswa, akademisi, dan seluruh warga ASEAN di sepuluh negara anggotanya.

Yogyakarta, 17 Desember 2016

Editor,
Ahmad Rizky M. Umar

Diplomasi Stakeholders

KATA PENGANTAR

KEPALA ASEAN STUDIES CENTER UGM

Dalam dua dasawarsa terakhir, *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) telah berkembang sangat pesat, baik secara kelembagaan maupun perannya dalam percaturan politik regional dan internasional. Tidak heran jika perhatian pengambil kebijakan, komunitas akademik, pelaku bisnis, maupun organisasi non-pemerintah terhadap lembaga regional tersebut juga meningkat pesat akhir-akhir ini.

Dalam konteks akademik, perkembangan tersebut dapat dilihat dari pesatnya perkembangan studi tentang lembaga regional ini dalam beberapa tahun terakhir. Studi tentang ASEAN dilakukan tidak hanya oleh berbagai lembaga kajian di negara-negara anggota ASEAN semata, tetapi juga dilakukan oleh lembaga-lembaga kajian di berbagai belahan dunia lainnya, seperti di China, Jepang, Eropa, Amerika dan Australia. Fokus dari isu yang dibahas dalam studi-studi tersebut juga beragam dan semakin meluas, mencakup isu-isu politik, keamanan, sosial dan budaya.

Walaupun demikian, kebanyakan dari studi-studi tersebut masih menggunakan pendekatan mainstream konvensional, yaitu berfokus pada negara sebagai aktor utama dalam interaksi antar negara-negara anggota ASEAN. Sangat sedikit kajian, terutama di Indonesia,

yang menawarkan pendekatan yang berbeda dalam memahami dinamika dan perkembangan ASEAN dalam beberapa tahun terakhir.

Buku ini, berbeda dengan kebanyakan studi-studi sebelumnya yang menempatkan negara sebagai aktor utama, mencoba melihat peran yang dimainkan oleh aktor-aktor di luar negara (*non-state actors*) dalam ASEAN. Dengan mengambil judul *Diplomasi Stakeholders: Kiprah Aktor Non-negara dalam Politik Regionalisme ASEAN*, buku ini menawarkan cara pandang lain di luar pendekatan mainstream tentang ASEAN, dalam memahami dinamika dan perkembangan regionalisme di Asia Tenggara. Aktor-aktor non-negara, khususnya masyarakat sipil dan Usaha Kecil Menengah (UMKM), ditempatkan sebagai aktor penting dalam dinamika dan perkembangan ASEAN dewasa ini.

Dalam penelitiannya, tim peneliti dan penulis buku ini menemukan bahwa peran yang dimainkan oleh masyarakat sipil dan UMKM dalam perkembangan ASEAN ternyata sangat penting. Kedua aktor tersebut, dalam praktiknya, telah menjadi faktor penting dalam penguatan konektivitas ASEAN, khususnya dalam konteks perwujudan ASEAN sebagai Komunitas Ekonomi, Politik Keamanan, dan Sosial Budaya sebagaimana dicanangkan sejak akhir tahun 2015.

Buku ini merupakan hasil penelitian yang panjang dan mendalam, serta menggunakan pendekatan dan metode ilmiah yang terukur. Dengan demikian, validitas dan

relevansi data, serta argumen yang termuat dalam buku ini bukan saja dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, tetapi juga kontekstual dan tepat waktu. Oleh karena itu, buku ini bukan hanya bermanfaat bagi para akademisi dan pengkaji ASEAN, tetapi juga penting untuk dibaca dan dijadikan referensi baik oleh pengambil keputusan serta *stakeholders* yang berkecimpung dalam proses-proses politik maupun bisnis di kawasan Asia Tenggara.

Sebagai Kepala *ASEAN Studies Center* UGM, saya ingin menyampaikan ucapan selamat dan terima kasih kepada seluruh tim yang telah berhasil menerbitkan hasil penelitian mereka dalam bentuk buku ini. Semoga hasil karya ini bermanfaat bukan saja untuk para peneliti, pengamat dan mahasiswa studi ASEAN tetapi juga para praktisi di bidang terkait, yang pada akhirnya memberi manfaat pula bagi seluruh masyarakat Indonesia khususnya dan juga masyarakat ASEAN pada umumnya.

Yogyakarta, Januari 2017

Dr. Dafri Agussalim, MA

Diplomasi Stakeholders

KATA PENGANTAR

DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS GADJAH MADA

Istilah “diplomasi” kerap dibayangkan sebagai sesuatu yang elitis dan dilakukan secara terbatas oleh komunitas diplomat dan pemutus kebijakan luar negeri. Namun demikian, sejak ide tentang Masyarakat ASEAN digagas pada tahun 2003, istilah diplomasi di Asia Tenggara banyak dibicarakan oleh elemen-elemen masyarakat yang lebih luas.

Buku *Diplomasi Stakeholders* ini dengan sangat baik merangkum pergeseran-pergeseran tersebut. Melalui buku ini, para pembaca diajak untuk berpikir melintasi batas-batas disiplin dalam kajian-kajian sosial dan politik tentang praktik diplomasi kontemporer di kawasan. Publikasi buku ini sangat tepat, terutama di saat negara-negara di Asia Tenggara telah sepakat untuk memperkuat proses regionalisme di kawasan melalui ‘Masyarakat ASEAN’.

Selain itu, buku ini juga telah memberikan sebuah upaya yang sangat baik untuk membangun kerangka teori tertentu guna memahami fenomena-fenomena sosial dan politik kontemporer. Hal ini menjadi contoh baik suatu penelitian yang tidak hanya memiliki manfaat praktis, tetapi juga berkontribusi terhadap penemuan teori-teori

Diplomasi Stakeholders

baru dalam kajian sosial dan politik. Model penelitian seperti ini perlu didukung dalam aktivitas-aktivitas penelitian yang dilakukan oleh akademisi FISIPOL UGM di masa yang akan datang.

Selaku Dekan, saya menyambut baik penerbitan buku ini. Ke depan, saya mendorong semua elemen *civitas akademika* di lingkungan FISIPOL UGM untuk dapat menerbitkan hasil-hasil penelitiannya, sehingga karya mereka dapat dibaca oleh masyarakat luas dan memberikan manfaat bagi kemajuan bangsa, masyarakat, dan negara Indonesia.

Yogyakarta, Desember 2016

Dr Erwan Agus Purwanto, M. Si.

DAFTAR ISI

Prakata	%
Kata Pengantar Kepala ASEAN Studies Center)
Kata Pengantar Dekan FISIPOL UGM	-
Daftar Isi	1%
Daftar Tabel dan Bagan	1&
BAB 1 Pendahuluan	1(
BAB 2 Aktor Non-Negara dalam Politik Regionalisme ASEAN	3(
BAB 3 Dari Aktivisme ke Diplomasi: Organisasi Masyarakat Sipil	8&
BAB 4 Dari Pasar Domestik ke Bisnis Kawasan: Usaha Kecil Menengah	1&*
BAB 5 Teori dan Praktik Diplomasi Stakeholders	19\$
BAB 6 Kesimpulan	2' *
Daftar Pustaka	24&
Tentang Penulis	2),

DAFTAR TABEL DAN FIGUR

Tabel 3.1	Jalur Keterlibatan Masyarakat Sipil	10-
Bagan 4.1	Pemetaan Stakeholders UKM	14-
Tabel 4.1	Daftar Asosiasi UKM di Bantul	16%
Tabel 4.2	Assessment <i>Stakeholders</i> UKM	177
Tabel 5.1	Model-Model Diplomasi	20*
Bagan 5.1	Skenario Diplomasi <i>Stakeholders</i>	21&
Tabel 5.2	Bentuk Diplomasi <i>Stakeholders</i>	22%

BAB 1

PENDAHULUAN

BUKU ini mencoba untuk memetakan trayektori bagi aktor-aktor non-negara –atau *stakeholders* ASEAN— untuk melakukan advokasi kebijakan di tingkat ASEAN. Buku ini memperkenalkan istilah ‘diplomasi *stakeholders*’ untuk menjelaskan pola-pola partisipasi aktor non-negara dalam politik regionalisme di ASEAN yang mengalami perluasan dan menjadi kian kompleks setelah ASEAN Summit pada tahun 2003, yang mengisyaratkan pembentukan ‘Masyarakat ASEAN’ pada tahun 2015. Perkembangan tersebut menjadi semakin kompleks setelah pada tahun 2007, ASEAN telah memasukkan klasul ‘*people-oriented*’ yang implikasinya adalah mengakui keterlibatan masyarakat sipil dalam proses-proses regional yang ada. Sejak awal dekade 2000an, kelompok masyarakat sipil sudah mencoba untuk masuk ke ranah regional dengan menyelenggarakan ASEAN Civil Society Conference yang mengakomodasi banyak organisasi masyarakat sipil untuk menyuarakan aspirasinya kepada ASEAN.

Kendati demikian, ASEAN juga sampai saat ini masih didominasi oleh ‘negara’ sehingga pengambilan keputusannya juga masih sangat *state-centrist* atau

berpusat pada negara.¹ Kajian dalam buku ini berupaya untuk menjelaskan (1) bagaimana dan sejauh mana ASEAN menyediakan ruang bagi stakeholders-nya untuk terlibat dalam proses-proses regional, dan (2) bagaimana para stakeholders memanfaatkan ruang yang ada untuk mengartikulasikan kepentingan mereka. *Stakeholders* dalam buku ini didefinisikan sebagai aktor-aktor yang mengartikulasikan kepentingannya dalam politik global (dalam konteks ini, regional).² Dua pertanyaan ini cukup sentral karena sangat terkait dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses regionalisme di ASEAN.

Oleh sebab itu, kajian dalam buku ini mencoba untuk memetakan siapa saja *stakeholders* non-negara yang terlibat dalam proses regionalisme di ASEAN dan sejauh mana keterlibatan mereka mampu mempengaruhi proses-proses yang ada. Buku ini, secara lebih spesifik, mencoba untuk menjelaskan keterlibatan *stakeholders* tersebut dalam dua sektor regionalisasi ASEAN: Hak Asasi Manusia (HAM) dan Usaha Kecil & Menengah (UKM). Dua cerita yang berbeda didapatkan dari dua

¹ 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. Lihat juga Chandra, A. C. (2009). *Civil society in search of an alternative regionalism in ASEAN*. International Institute for Sustainable Development= Institut international du développement durable. Gerard, K. (2014). *ASEAN's engagement of civil society: Regulating dissent*. Basingstoke: Palgrave.

² Lihat kajian Terry MacDonald tentang *stakeholders* dalam politik global, Macdonald, T. (2008). *Global stakeholder democracy: Power and representation beyond liberal states*. Oxford University Press.

sektor tersebut. Di sektor HAM, organisasi-organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan *think tank* sudah mencoba untuk terlibat dalam proses regionalisme yang ada sejak 2003. Pada batas tertentu, *stakeholders* tersebut mampu merebut ruang-ruang yang ada di ASEAN, seperti AICHR atau menciptakan proses-proses konsultasi. Namun, pada batas yang lain, mereka juga harus berhadapan dengan hegemoni negara yang juga berkepentingan terhadap ASEAN.

Kondisi yang agak berbeda terjadi di sektor UK, yang notabene merupakan 'perluasan' dari Masyarakat Ekonomi ASEAN. Di sektor UKM, *stakeholders* yang ada punya keterbatasan dalam mempengaruhi proses-proses regional, karena operasionalisasi dari kebijakan-kebijakan tentang UKM justru dilakukan di tingkat nasional. Di samping itu, kurangnya sosialisasi dan fasilitasi pemerintah juga membuat kesadaran UKM terhadap Masyarakat Ekonomi ASEAN tidak bisa dikatakan tinggi. Hal ini, sebagaimana akan ditunjukkan dalam buku ini, terjadi karena perbedaan *nature* dari Masyarakat Ekonomi ASEAN yang sangat bertumpu pada kompetisi ekonomi dan lebih banyak menguntungkan kelompok bisnis dengan kekuatan modal yang lebih besar.³

³ Lihat lebih jauh *Blueprint* Masyarakat Ekonomi ASEAN. Hal ini tidak berarti UKM tidak penting di MEA, karena juga ada bentuk-bentuk institusionalisasi UKM di MEA.

Mengapa Aktor Non-Negara Penting?

Ada kecenderungan riset-riset tentang ASEAN banyak mengedepankan 'negara' sebagai aktor utama. Hal ini terutama muncul dalam kajian-kajian Hubungan Internasional –atau mereka yang menariknya dari disiplin semacam Manajemen & Kebijakan Publik atau Politik & Pemerintahan– yang terlalu menitikberatkan pada 'negara'. Hal ini bisa jadi tak terhindarkan manakala kita membicarakan ASEAN, yang sejak awal pembentukannya –Deklarasi Bangkok 1967– memang didominasi oleh perwakilan negara.

Buku ini memberikan empat justifikasi mengapa aktor non-negara penting dalam politik regionalisme ASEAN. *Pertama*, struktur regionalisme ASEAN sudah berkembang, berubah, dan bertransformasi dari masa ke masa. Perkembangan yang paling baru terlihat pada tahun 2003, ketika negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk memperluas cakupan institusional ASEAN dalam nafas 'Masyarakat ASEAN' atau 'Komunitas Kawasan'. Sebagaimana akan ditunjukkan dalam buku ini, KTT ASEAN tahun 2003 di Bali menjadi penanda mulai diperluasnya skema regionalisme ASEAN. Kendati perluasan itu pada dasarnya adalah untuk mengakomodasi sektor bisnis dan membuka jalur perdagangan yang lebih 'bebas', proyek 'regionalisme baru' ini pada dasarnya juga membuka kesempatan bagi

aktor-aktor non negara untuk terlibat, meskipun hanya dalam batas-batas tertentu.⁴

Kedua, implikasi lanjutan dari berkembangnya struktur dan desain institusional tersebut adalah berkembangnya model partisipasi bagi aktor-aktor non-negara. KTT ASEAN 2003 telah memberikan perubahan-perubahan institusional melalui diperkenalkannya norma-norma baru di ASEAN.⁵ Hal ini tak terelakkan karena, sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, perubahan atau perluasan struktur mengimplikasikan perluasan model dan pola partisipasi aktor, yang tak terbatas hanya pada negara, tapi juga aktor non-negara. Banyak kajian yang sudah melihat bahwa 'masyarakat sipil' sudah mulai terlibat dalam proses regionalisme.⁶

⁴ Lihat, misalnya, kajian komprehensif dari Helen Nesadurai tentang AFTA atau kajian-kajian tentang 'new regionalism' dalam konteks ASEAN. Nesadurai, H. E. (2003). *Globalisation, domestic politics and regionalism: The ASEAN Free Trade Area*. Routledge; Wei-Yen, D. H. (Ed.). (2007). *Brick by brick: The building of an ASEAN Economic Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies; Hew, D., & Soesastro, H. (2003). Realizing the ASEAN economic community by 2020: ISEAS and ASEAN-ISIS approaches. *ASEAN Economic Bulletin*, 20(3), 292-296.

⁵ Poole, A. D. H. (2013). *Institutional change in regional organizations: the emergence and evolution of ASEAN norms* (Doctoral dissertation, University of British Columbia).

⁶ Lihat, misalnya, Gerard, K. (2014). *ASEAN's engagement of civil society: Regulating dissent*. Springer. Kajian sebelumnya lihat Acharya, A. (2014). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge, third edition, lihat chapter 7; Acharya, A. (2003). Democratisation and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia. *Third World Quarterly*, 24(2), 375-390; Narine, S. (2002). *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Lynne Rienner Publishers.

Buku ini berkontribusi untuk memperkaya kajian tersebut dengan mengulas pola dan cara kelompok-kelompok non-negara tersebut dalam berpartisipasi dalam struktur regionalisme ASEAN yang semakin dinamis, serta melihat apa batas-batas partisipasi tersebut.

Ketiga, pada dasarnya, aktor non-negara adalah penerima dampak paling utama dari negosiasi-negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan negara di ASEAN. Penerima dampak ini akan menjadi elemen penting yang sering kali terlupakan dalam kajian-kajian ASEAN yang terlalu berorientasi pada “negara”. Memahami ASEAN dalam perspektif “penerima dampak” akan memungkinkan kita untuk memahami sejauh mana ASEAN, sebagai bentuk *regional governance* paling terkini, memberikan dampak-dampak sosial dan politis kepada semua entitas yang ada di dalamnya. Sejauh ini, kajian-kajian yang berorientasi dan berpusat pada ‘negara’ melihat ASEAN sekadar sebagai permainan diplomatik perwakilan negara yang mencoba menyeragamkan kepentingannya, atau terlalu berpusat pada desain dan mekanisme institusionalnya.⁷ Perspektif semacam ini gagal melihat sejauh mana dampak yang muncul dari proses-proses negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan negara tersebut bagi kelompok-kelompok masyarakat yang terdampak. Atas dasar pertimbangan itulah, buku ini mencoba melihat ASEAN dari sisi ‘penerima

⁷ Sebagai contoh, lihat Emmers, R. (2012). *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. Routledge; Beeson, M. (2008). *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC and beyond*. Routledge.

dampak', yang semakin melibatkan diri dalam proses regionalisme yang kian kompleks, dan bukan sekadar dari aktivitas-aktivitas elit diplomatik.

Keempat, dalam konteks yang lebih teoretis, penting untuk melihat 'ASEAN' tidak hanya dalam perspektif 'struktur' atau sekadar melihatnya pada basis kelembagaan yang di dalamnya terbatas pada negara, tetapi juga pada basis agensi. Dengan kata lain, penting untuk menempatkan ASEAN pada konteks perdebatan struktur-agensi. Perdebatan mengenai struktur-agensi dalam kajian Hubungan Internasional kontemporer, terutama yang berargumen pada teori-teori sistemik, biasanya melihat 'struktur' hanya dalam konteks sistem internasional yang diisi oleh 'negara' (yang kemudian dipandang sebagai 'unit-level').⁸ Buku ini berargumen bahwa (1) 'agensi politik' penting dalam studi Hubungan Internasional; dan (2) 'agensi' tidak terbatas hanya dalam wujud 'negara', tetapi juga melibatkan aktor-aktor non-negara, karena perubahan struktur regional yang mengimplikasikan adanya perluasan dalam desain

⁸ Kajian teoretik terbaik yang memisahkan 'unit-level' dan 'systemic-level' ini bisa dilihat pada Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill. Beberapa perspektif tentang problem 'struktur-agen' dalam studi politik dan Hubungan Internasional lihat, misalnya, Wendt, A. E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International organization*, 41(03), 335-370; Dessler, D. (1989). What's at stake in the agent-structure debate?. *International organization*, 43(03), 441-473; Wight, C. (2006). *Agents, structures and international relations: politics as ontology* (Vol. 101). Cambridge University Press; Joseph, J. (2008). Hegemony and the structure-agency problem in International Relations: a scientific realist contribution. *Review of International Studies*, 34(01), 109-128.

institusiinal di ASEAN. Oleh sebab itu, buku ini memandang perlu untuk melihat sejauh mana aktor non-negara mendorong dan diakomodasi kepentingannya dalam proses pengambilan keputusan di ASEAN, terutama setelah tahun 2003.

Mengapa Diplomasi Stakeholders?

Buku ini memperkenalkan istilah *diplomasi stakeholders* untuk menjelaskan pola-pola partisipasi aktor non-negara di ASEAN. Istilah *stakeholders* akan digunakan secara bergantian dengan *aktor non-negara*. Istilah ini berbeda dengan istilah lain seperti, *masyarakat sipil*, yang dalam buku ini akan digunakan untuk merujuk pada advokasi yang dilakukan oleh aktivis-aktivis NGO Indonesia yang bergerak di isu HAM. Kami melihat bahwa istilah *masyarakat sipil* akan merujuk pada pengorganisasian kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan independen terhadap *masyarakat politik*, yaitu 'negara'.⁹ Dengan demikian, penggunaan istilah ini tidak relevan untuk menjelaskan *Usaha Kecil Menengah* dan asosiasi usaha. Selain itu, pola partisipasi dalam konteks ASEAN pada dasarnya bukanlah pola partisipasi yang terbuka, melainkan terfasilitasi dalam desain

⁹ Dalam mengembangkan argumen ini, kami merujuk pada pendekatan Gramscian tentang 'masyarakat sipil'. Lihat Gramsci, A. (2006). *State and civil society*", dalam Sharma, A. (ed). *The anthropology of the state: A reader*, 71-85. Lihat juga Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium-Journal of International Studies*, 12(2), 162-175; Kajian lain yang relevan, kendati tidak melihatnya dalam perspektif yang *pure* Gramscian, lihat Colas, A. (2002). *International civil society: Social movements in world politics*. Cambridge: Polity Press.

institusional yang –dalam titik tertentu– mengharuskan aktor-aktor yang terlibat untuk diakui/diakreditasi secara kelembagaan.¹⁰

Istilah *stakeholders* yang digunakan dalam buku ini merujuk pada kajian yang dilakukan oleh Terry MacDonald. Ia berargumen bahwa dalam konteks masyarakat ‘demokratis’ yang tertutup, pengambilan keputusan yang berbasis pada *stakeholders* menjadi jalan keluar. Hal ini, menurutnya, relevan untuk memahami *global governance* yang pola pengambilan keputusannya berbeda dengan proses-proses demokratis di tingkat negara, dimana pembangunan basis legitimasi antara parlemen/presiden dengan rakyat dilakukan secara langsung. Di tingkat *Global Governance*, pengambilan keputusannya dilakukan dengan melibatkan *stakeholders* (pemangku kepentingan) yang berkepentingan secara langsung terhadap proses-proses *governance* yang berlangsung. *Stakeholders* dalam konteks ini adalah mereka yang memiliki *otonomi individual*, dalam arti punya kebebasan dan kepentingan terkait dengan formasi *global governance*. MacDonald memberikan contoh pada mulai menguatnya pola-pola pengambilan keputusan berbasis *stakeholders* di PBB, yang melibatkan

¹⁰ Lihat petunjuk akreditasi masyarakat sipil di ASEAN, http://asean.org/wp-content/uploads/images/pdf/2014_upload/ANNEX%20B%20-%20Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs%202012.pdf. Dalam konteks UKM, ASEAN menyediakan *blueprint* yang mengatur pola keterlibatan mereka dalam pasar regional. Lihat *Strategic Action Plan 2010-2015* di <http://www.asean.org/storage/images/archive/SME/SPOA-SME.pdf>

organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti Oxfam, serikat-serikat buruh internasional, atau NGO yang bergerak di isu-isu pembangunan internasional.¹¹

Meskipun terbatas (dan pola pengambilan keputusannya juga banyak mengundang kritik), kami melihat bahwa konseptualisasi MacDonald berguna untuk menjelaskan pola partisipasi (dan inklusi) aktor-aktor non-negara di ASEAN, yang pola pengambilan keputusannya cenderung tertutup dan punya sejarah didominasi oleh negara.¹² Sebagai contoh, ASEAN memberlakukan sistem afiliasi untuk masyarakat sipil dan, lebih jauh lagi, hanya mengakui 'perwakilan negara' sebagai perwakilan resmi dalam negosiasi-negosiasi tingkat tinggi. Namun demikian, ASEAN juga di sisi lain memberlakukan mekanisme 'konsultasi' untuk memastikan suara-suara aktor non-negara terfasilitasi.¹³

Formasi semacam ini cukup dekat dengan konseptualisasi MacDonald tentang *stakeholders*, dan penting untuk dilihat ketika kita ingin memahami lebih jauh aktor non-negara di ASEAN. Dalam konteks ini, kami melihat 'negara' sebagai *stakeholders* utama di ASEAN, yang berkompetisi dengan aktor-aktor non-

¹¹ Lihat MacDonald, "Global Stakeholders Democracy", ch. 2 & 3.

¹² Untuk beberapa kritik terhadap konsep ini lihat review dari Kelly Gerard (2011) dan Clara Brandi (2009). Lihat juga Valentini, L. (2014). "No Global Demos, No Global Democracy? A Systematization and Critique" *Perspectives on Politics* 12 (4): 789-807.

¹³ Lihat Kelly Gerrard, "ASEAN's Engagement of Civil Society", ch. 3.

negara seperti NGO, UMKM, atau pemain bisnis besar di ASEAN dalam mendefinisikan ASEAN.

Dalam pembacaan kami, *stakeholders* pada dasarnya juga melakukan aktivitas *diplomasi* dalam konteks regional. Argumen ini mungkin kontroversial, Diplomasi, dalam literatur-literatur Hubungan Internasional dan Hukum Internasional, kerap dilekatkan pada 'negara' karena secara tradisional aktivitas diplomasi hanya dilakukan oleh perwakilan 'negara'. Namun demikian, sebagaimana dicatat dengan baik oleh Halvard Leira, 'diplomasi' sebagai institusi dalam politik internasional juga secara historis bukan sesuatu yang hanya berhak dilekatkan pada 'negara', karena ia bertransformasi, utamanya di Eropa, mengikuti perjanjian Westphalia (1648) dan Utrecht (1714) yang menetapkan 'negara' sebagai aktor utama dalam perundingan-perundingan internasional.¹⁴

Dalam konteks ini, lebih jauh, kami berargumen bahwa diplomasi, dengan demikian, bersifat *kontingen* terhadap transformasi-transformasi global. Kami melihat bahwa transformasi ASEAN, dari sekadar 'organisasi regional' menjadi 'masyarakat kawasan', dalam titik tertentu, membuat konteks diplomasi menjadi lebih luas karena memungkinkan aktor-aktor non-negara untuk melakukan negosiasi dengan 'negara' atau dengan aktor lainnya, baik secara formal (melalui proses konsultasi) maupun informal (melalui partisipasi dalam *event*

¹⁴ Lihat Leira, H. (2016). A Conceptual History of Diplomacy. *The SAGE Handbook of Diplomacy*, h. 29.

ASEAN, pembicaraan dengan perwakilan negara, dan lain-lainnya).

Dengan demikian, argumen kami mengenai *diplomasi stakeholders* mencoba untuk melampaui definisi konvensional tentang 'diplomasi' yang dikembangkan dalam literatur-literatur *state-centrist* dalam studi Hubungan Internasional. Kami melihat perlunya meletakkan *diplomasi* dalam konteks sosial, dengan mengembangkan teori-teori sosial untuk memahami perkembangan institusi diplomasi, *global governance*, dan regionalisme.¹⁵ Dengan menggunakan strategi ini, kajian tentang diplomasi bisa berkorespondensi dengan disiplin-disiplin di luar Hubungan Internasional, terutama sosiologi, politik, kebijakan publik, atau bahkan pembangunan sosial. Buku ini berkontribusi untuk memperkaya kajian di wilayah ini.

¹⁵ Ada banyak kajian yang akhir-akhir ini berupaya untuk mendasarkan studi Hubungan Internasional pada teori-teori sosial. Selain *magnum opus* Alexander Wendt, (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, lihat Joseph, J. (2012). *The Social in the Global: Social Theory, Governmentality and Global Politics*. Cambridge University Press; Hobden, S., & Hobson, J. M. (2002). *Historical sociology of international relations*. Cambridge University Press. Dalam konteks Asia Tenggara lihat ARM Umar. (2016). "Pathways to Regionalism: A Historical Sociological Analysis of ASEAN Community" *paper presented at the International Studies Association Asia-Pacific Conference, Hong Kong, 24-26 June 2016*.

Argumen dan Implikasi Kajian

Secara umum, buku ini berargumen bahwa diplomasi stakeholders, atau secara lebih spesifik merujuk pada kiprah aktor non-negara di ASEAN akan sangat tergantung pada *desain institusional* yang muncul di ASEAN. Dengan kata lain, perubahan-perubahan dalam desain institusional yang terbangun di ASEAN akan sangat menentukan ruang gerak yang tersedia bagi *stakeholders* di dalamnya. Kami mengadaptasi logika yang dibangun oleh Henri Lefebvre tentang 'produksi ruang' untuk mengembangkan argumen tersebut. Sebagaimana akan diulas lebih tajam dalam buku ini, Lefebvre berargumen bahwa ruang (yang ia maksud dengan ruang adalah *teritori nasional*) pada dasarnya tidak terbangun hanya dalam bentuk *fisik*, tetapi juga *material*, dalam arti ia tidak hanya dibangun oleh jejaring bangunan dan infrastruktur fisik, tetapi juga oleh keterlibatan kekuatan politik yang memungkinkan ia dibangun. Ruang, dengan demikian, dibangun secara politis dan melibatkan kontestasi aktor-aktor yang ada di dalamnya.¹⁶

Dalam konteks kajian *regionalism*, kita bisa mengadaptasi argumen Lefebvre tersebut dengan menempatkan proses regionalisasi di ASEAN sebagai proses yang kontingen terhadap pertarungan kepentingan sosial. Secara historis, sejarah terbangunnya ASEAN sebagai proyek politik regional hanya dimungkinkan oleh (1) terbangunnya *developmental state*

¹⁶ Lefebvre, H. (2003). Space and the State. *State/space: A reader*, 84-100.

sebagai proyek politik global, yang ditopang oleh (2) munculnya industrialisasi yang dilindungi negara dan mengisyaratkan 'negara otoritarian' untuk memuluskan proses produksinya.¹⁷ Berubahnya diskursus ekonomi global via neoliberalisme dan krisis Asia mengubah peta politik regionalisme di ASEAN, serta utamanya membuka jalan bagi berubahnya formasi regionalisme dengan munculnya gagasan tentang 'Masyarakat ASEAN'.¹⁸

Dengan demikian, ruang-ruang institusional yang ada di ASEAN tidak terbentuk secara alamiah, tetapi lahir dari proses-proses historis dan politis dalam proses negosiasi yang berlangsung sejak kelahiran ASEAN pada tahun 1967 hingga sekarang. Atas dasar itulah kami berargumen bahwa keterlibatan aktor non-negara juga sangat dipengaruhi oleh konteks struktural tersebut, yaitu perubahan desain institusional untuk memberikan tempat yang lebih luas bagi perdagangan bebas di ASEAN. Kendati skemanya sangat berorientasi ekonomi, ada beberapa perkembangan yang memperluas spektrum regionalisme di wilayah non-ekonomi, seperti HAM, Gender, maupun sosial dan budaya.

Buku ini mencoba membangun argumentasi tersebut dengan memberikan beberapa tinjauan empiris

¹⁷ Lihat, misalnya, Leftwich, A. (2001). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. London: Polity; Yoshihara, K. (1988). *The rise of ersatz capitalism in South-East Asia*. Oxford University Press, USA;

¹⁸ lihat Hakim, L. N., (2011). *ASEAN: Konstruksi Regionalisme Ekonomi Asia Tenggara*. (Tesis Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada). Lihat juga Umar, "The Pathways to Regionalism", pp. 25-27,

mengenai proses institusionalisasi di ASEAN dan keterlibatan *stakeholders* dalam mempertarungkan kepentingan-kepentingannya di sana. Tinjauan mengenai proses institusionalisasi di ASEAN akan memberikan gambaran sejauh mana Komunitas ASEAN dikonsolidasikan, terutama di dua sektor yang menjadi studi kasus utama riset ini (HAM dan UMKM). Sementara itu, peta *stakeholders* akan bermanfaat untuk mengetahui siapa saja *stakeholders* di Indonesia yang terdampak, direpresentasikan, maupun yang secara langsung terlibat dalam proses-proses regionalisme ASEAN. Sementara itu, bagi Indonesia, riset ini signifikan untuk mempersiapkan *stakeholders* terutama kelompok masyarakat sipil dalam menyambut Komunitas ASEAN sudah dideklarasikan per 1 Desember 2015

Dengan adanya penjelasan, baik yang bersifat konseptual maupun empiris mengenai 'ruang' dan 'stakeholders', kelompok masyarakat sipil Indonesia bisa berbenah dan pemerintah/Sekretariat ASEAN bisa mendorong kelompok masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses-proses regionalisme di Asia Tenggara guna mencapai *people-oriented* ASEAN. Sehingga, Masyarakat ASEAN 2015 tidak lagi hanya sebatas seremoni 'negara' atau 'pelaku bisnis besar', tetapi juga mampu menjadikan ASEAN sebagai '*people-centred*' dan '*people-oriented community*' sebagaimana diamanatkan oleh Deklarasi Kuala Lumpur 2015.

Dengan demikian, secara praktis, buku ini memberikan dua rekomendasi penting kepada pemerintah dalam menghadapi Masyarakat ASEAN.

Pertama, perlu ada pelibatan yang lebih luas terhadap entitas-entitas non-negara, baik itu organisasi masyarakat sipil, *think tank*, komunitas akademik, pelaku usaha, maupun asosiasi usaha dalam proses-proses negosiasi di kawasan. Sebab, pada dasarnya kepentingan yang akan diperjuangkan oleh pemerintah dalam konteks MEA adalah kepentingan aktor-aktor non-negara tersebut.

Jika pelibatan tidak dilakukan secara utuh, pemerintah akan kehilangan representasi mereka di masyarakat dan akan gagal dalam menerjemahkan kepentingan nasional Indonesia di ASEAN. Kegagalan tersebut bisa membuat Indonesia tidak siap menghadapi Masyarakat ASEAN karena tidak mampu menegosiasikan kepentingan *stakeholders*, padahal mereka yang akan merasakan dampak langsung dari Masyarakat ASEAN. Dalam konteks pengambilan kebijakan publik, terutama dalam konteks Indonesia, hal ini menjadi sangat penting, terutama karena Indonesia memiliki komitmen yang sangat kuat untuk mengakomodasi semua kepentingan dari kelompok masyarakatnya dalam bentuk *pro-people diplomacy*.¹⁹

Kedua, perlu ada mekanisme yang lebih jelas untuk mengakomodasi kepentingan aktor non-negara di ASEAN. ASEAN Charter telah menegaskan “Konsultasi” sebagai cara untuk mengambil keputusan di tingkat regional. Oleh sebab itu, penting bagi pemerintah untuk

¹⁹ Lihat ARM Umar. (2014). “What Does Jokowi’s Pro-People Diplomacy Mean for ASEAN?” *ASEAN Studies Center UGM*, <http://asc.fisipol.ugm.ac.id/jokowis-pro-people-diplomacy-means-asean/>

melakukan formalisasi proses “Konsultasi” di tingkat nasional untuk menjaring aspirasi *stakeholders* dalam menghadapi Masyarakat ASEAN. Konsultasi yang formal akan membuat pemerintah mampu merumuskan kebijakan secara lebih tepat sasaran.

Selama ini, proses Konsultasi yang ada berlangsung secara informal atas prakarsa dari Masyarakat Sipil. Meskipun hal ini penting dan patut diapresiasi, namun pemerintah seyogianya juga memiliki peran dalam menjaring aspirasi *stakeholders*. Pada titik ini, buku ini berkontribusi untuk membangun kerangka mengenai pemerintah yang responsif dan representatif terhadap kepentingan *stakeholders*-nya, sehingga dengan demikian, baik negara maupun *stakeholders* yang ada di dalamnya akan mampu lebih kompetitif dalam menghadapi persaingan global. Buku ini juga beresonansi dengan pentingnya ASEAN untuk membangun kerangka pemerintah yang representatif dan bertanggung jawab, atau yang sering disebut sebagai *people-oriented ASEAN*. Hal ini penting untuk dipertegas, terutama karena *ASEAN Vision 2015-2025* yang baru-baru ini disahkan juga memuat komitmen *people-oriented* tersebut.

Kerangka Isi Buku

Argumen-argumen yang dikembangkan dalam buku ini akan diuraikan dalam lima bagian besar. ***Bab pertama*** menguraikan *rationale* ringkas tentang keterlibatan aktor non-negara. Lebih jauh, bagian ini juga akan memetakan

posisi 'diplomasi stakeholders' dalam kajian mengenai politik regionalisme ASEAN.

Bab kedua akan mengembangkan argumen teoretis dan mengupas perspektif-perspektif tentang keterlibatan aktor-aktor non-negara di ASEAN. Kami berargumen bahwa teori-teori yang berpusat pada 'negara' atau percaya pada 'mekanisme pasar' dalam kajian tentang politik regionalisme ASEAN gagal memberikan argumen yang meyakinkan tentang aktor-aktor non-negara dan keterlibatannya dalam ASEAN. Kami menemukan bahwa perspektif *ekonomi politik kritis* memiliki potensi untuk memberikan penjelasan yang lebih terbuka, dengan membawanya pada pendekatan 'ruang' yang diproduksi secara historis dan sosiologis. Dari sini, institusi bisa dipandang sebagai 'ruang' yang memungkinkan aktor-aktor non-negara untuk mengartikulasikan kepentingannya, sejauh ia terbuka dan tidak dikontrol hanya oleh 'negara' sebagai pemain tunggal.

Melalui perspektif teoretik tersebut, **Bab Ketiga** mendiskusikan praktik diplomasi *stakeholders* dengan satu studi kasus, yaitu keterlibatan organisasi-organisasi masyarakat sipil di isu HAM. Bab ini memetakan jalur-jalur keterlibatan masyarakat sipil, serta kompetisi mereka dengan perwakilan negara yang selama ini menjadi aktor utama dalam politik regionalisme ASEAN. Di titik ini, kami melihat bahwa ada kecenderungan kontestasi antara perwakilan 'negara' dengan 'organisasi masyarakat sipil' dalam proses institusionalisasi HAM di ASEAN.

Bab Keempat mendiskusikan studi kasus kedua, yaitu keterlibatan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dalam politik regionalisme ekonomi di ASEAN. Berbeda dengan masyarakat sipil di isu HAM, kelompok UKM banyak difasilitasi oleh negara dalam keterlibatannya. 'Lawan terberat' mereka di sini pada dasarnya bukanlah negara, namun pengusaha yang lebih besar dari berbagai negara di ASEAN. Buku ini melihat bahwa format masyarakat ekonomi ASEAN pada dasarnya lebih mengakomodasi kepentingan pelaku bisnis besar daripada usaha kecil dan menengah.

Setelah mendiskusikan dua studi kasus secara empiris, **Bab kelima** akan merefleksikan temuan-temuan tersebut secara teoretis dan mencoba untuk membangun kerangka teori yang lebih utuh tentang *diplomasi stakeholders*. Dengan menggunakan pendekatan 'struktur ruang', yang dikerangkai dalam perdebatan tentang 'struktur-agen' dalam kajian Hubungan Internasional, buku ini mencoba untuk melakukan teorisasi ulang tentang diplomasi dan melihat sejauh mana konsep 'diplomasi *stakeholders*' bisa membantu kita dalam memahami regionalisme ASEAN.

Pada akhirnya, **Bab keenam** akan memberikan beberapa kesimpulan atas temuan-temuan dalam buku ini, baik secara praktis maupun teoretis, Bagian ini juga akan memberikan beberapa rekomendasi kebijakan yang relevan terkait dengan keterlibatan aktor non-negara di ASEAN, baik bagi pemerintah Indonesia maupun dalam proses-proses pengambilan keputusan di ASEAN.

BAB 2

AKTOR NON-NEGARA DALAM POLITIK REGIONALISME ASEAN: TEORI DAN PERSPEKTIF²⁰

PERKEMBANGAN integrasi di Asia Tenggara pasca-2003 telah memunculkan format regionalisme baru: Komunitas ASEAN. Sejak KTT ASEAN di Bali pada tahun 2003 menyetujui format Komunitas ASEAN yang disepakati untuk dijalankan secara formal pada tahun 2015, kerja sama dan proses integrasi regional di Asia Tenggara telah berkembang dengan cukup pesat. Hal ini dapat terlihat, antara lain, dengan semakin berkembangnya format kelembagaan di tingkat regional dan disepakatinya ASEAN Charter pada tahun 2007. Komunitas ASEAN mentransformasikan format regionalisme di Asia Tenggara dari sekadar 'organisasi regional' menjadi '*regional governance*' yang lebih kompleks dan terlembaga.

Perkembangan tersebut menjadi menarik untuk diulas karena memberikan sesuatu yang tidak

²⁰ Versi awal dari Bab ini dimuat dalam Umar, ARM. (2016). "Transformasi Ruang dan Partisipasi *Stakeholders*: Memahami Keterlibatan Aktor Non-Negara dalam Proses Regionalisme ASEAN" *Jurnal Penelitian Politik* 13 (1): 33-52.

dibayangkan sejak pertama kali ASEAN didirikan. Sejak kolonialisme berakhir dan meninggalkan konstruksi negara-bangsa di Asia Tenggara, pembicaraan tentang regionalisme hampir tidak pernah menemui titik temu. Kompleksitas tersebut bukan terjadi tanpa sebab. Rodolfo Severino, mantan Sekretaris Jenderal ASEAN, mencatat bahwa ASEAN lahir dari persilangan berbagai identitas yang sebetulnya *vulnerable* pada berbagai benturan. Secara basis kultural, hampir semua negara di Asia Tenggara adalah negara dengan fondasi etnis dan kultural yang sangat beragam dan dalam beberapa hal mewarisi sentimen satu sama lain. Lebih kompleks lagi, persilangan identitas tersebut juga terjadi di hampir semua negara. Sebagai contoh, Malaysia, Indonesia, dan Singapura mewarisi basis identitas yang bersilang antara Tionghoa, Melayu, dan beberapa etnis lain yang membuat kepentingan politik luar negeri masing-masing negara di kawasan juga tak lepas dari sentimen identitas.²¹.

Persilangan identitas tersebut juga semakin rumit dengan adanya konfigurasi politik luar negeri yang sangat beragam. Filipina sejak Perang Dunia II dikenal sangat dekat dengan kepentingan politik luar negeri AS. Begitu pula Malaysia, Singapura, dengan basis etnisitas yang dominan, punya kedekatan tertentu dengan Cina. Di sisi lain, Indonesia (sebelum 1966) membangun poros dengan Uni Soviet dan Cina. Konfigurasi etnisitas dan

²¹ Rodolfo Severino. *ASEAN*. Singapore: ISEAS. Lihat juga Renato Rosaldo. *Cultural Citizenship in Island Southeast Asia: Nation and Belonging in the Hinterlands*. Berkeley and LA: University of California Press.

politik itu, seperti diakui Thanat Khoman (mantan Menteri Luar Negeri Thailand dan salah seorang Deklarator ASEAN), membuat Asia Tenggara menjadi semacam *theatrum politicum* dari kekuatan-kekuatan besar dunia. Terbukti, beberapa kerangka regional yang dibentuk sebelum 1967 seperti SEATO berakhir dengan kegagalan karena dimensi politisnya yang terlalu kentara.²²

Namun demikian, pada tahun 1967, lima negara di Asia Tenggara bertemu di Bangkok dan mendeklarasikan sebuah organisasi regional bernama ASEAN yang bertahan hingga saat ini. Didirikan diatas kesepakatan untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai kawasan yang stabil secara keamanan dan sejahtera secara ekonomi, ASEAN menjadi sebuah 'kanal' dalam kerja sama kawasan. Hingga tahun 1990an, ASEAN masih diformat sebagai 'forum' yang mempertemukan kepala negara dan Menteri Luar Negeri di kawasan. Baru pada tahun 1992, ASEAN memiliki Sekretariat Jenderal di Jakarta dan menandai proses baru regionalisme. Klimaksnya pada tahun 2003, negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk mempercepat proses integrasi dengan membentuk Masyarakat ASEAN per 31 Desember 2015.

Dengan konfigurasi politik dan kultural yang *vulnerable* tersebut, ada dua pertanyaan yang bisa dimunculkan. *Pertama*, sejauh mana ASEAN bertransformasi secara politis, dari sekadar 'organisasi regional' sejak awal mula pembentukannya pada tahun

²² Thanat Khoman. "Conception and Evolution", dalam Kernial S. Sandhu (ed.) *The ASEAN Reader*. Singapore: ISEAS.

1967, hingga menjadi Masyarakat ASEAN dengan tiga pilar kelebagaannya pada tahun 2003? *Kedua*, sejauh mana transformasi kelembagaan tersebut kemudian berkontribusi pada relasi *stakeholders* yang kemudian berpartisipasi di ASEAN, baik negara maupun non-negara?

Buku ini ingin mendiskusikan dua pertanyaan tersebut dengan melacak transformasi gagasan tentang 'Masyarakat ASEAN' dan melihat dinamika dan kontestasi antara negara dan aktor-aktor non-negara dalam proses regionalism tersebut. Hal ini penting untuk dibaca karena konstruksi 'Masyarakat Internasional' kontemporer pada dasarnya sangat terkait dengan kontestasi-kontestasi politik antara aktor yang ada dalam lanskap politik tersebut.²³ Dengan menggunakan teori kritis, regionalisme tidak hanya bisa dilihat dalam konteks negosiasi antara-negara, tetapi juga sebagai ajang 'kekuatan sosial' (*social forces*) –meminjam istilah Robert W Cox (1981)— yang ada dalam spektrum kawasan tersebut. Hal ini mengimplikasikan perlunya analisis mengenai keterlibatan *stakeholders* non-negara dalam proses transformasi 'ruang' kelembagaan yang terjadi di ASEAN.

²³ Uraian tentang perspektif 'geopolitik kritis' dalam memahami ruang, regionalisme, dan hubungan internasional, lihat Richard Ashley. The geopolitics of geopolitical space: toward a critical social theory of international politics. *Alternatives*, 12(4), p. 403; Kelly Gerrard. *ASEAN's engagement of civil Society: Regulating Dissent*. Basingstoke: Palgrave; Andrew Hurrell. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83(1), 127-146.

Untuk mengelaborasi argumen tersebut, pembahasan Buku ini akan dibagi ke dalam empat bagian besar. Bagian pertama Buku ini akan menjelaskan transformasi ASEAN dari sekadar 'organisasi internasional' menjadi 'masyarakat kawasan'. Berangkat dari transformasi historis tersebut, bagian kedua akan menjelaskan munculnya para *stakeholders* dalam proses regionalisme ASEAN, yang dimungkinkan dari perubahan desain institusional ASEAN pasca-2003. Bagian ketiga akan memberikan penjelasan teoretik untuk menjelaskan kemunculan *stakeholders* di ASEAN pasca-2003, dengan penekanan pada perspektif 'produksi ruang' yang ditawarkan oleh Henri Lefebvre. Bagian keempat akan memberikan tinjauan ringkas atas 'transformasi ruang' dan 'keterlibatan *stakeholders*' tersebut pada dua kasus, yakni munculnya advokasi kelompok Masyarakat Sipil di isu HAM serta keterlibatan UKM dalam memperluas akses pasarnya di ASEAN.

***Stakeholders* di ASEAN: Perspektif Teoretis**

Kajian tentang keterlibatan *stakeholders* non-negara tidak banyak dilakukan dalam konteks regionalisme, terutama regionalisme di Asia Tenggara. Sejauh ini, kajian-kajian yang dilakukan dalam spektrum perspektif realisme, konstruktivisme, atau *English School* lebih banyak menaruh perhatian pada 'negara' sebagai aktor utama dan pada gilirannya mengesampingkan aktor non-

negara.²⁴ Pendekatan ini banyak dikritik oleh liberalisme yang menekankan interdependensi dan kerjasama kawasan, serta teori kritis yang melihat regionalisme sebagai proyek politik dan konsolidasi kapitalisme di tingkat regional.²⁵

Umumnya, istilah *stakeholders* digunakan dalam dua *mainstream* kajian: tata kelola perusahaan dan partisipasi warga negara dalam demokrasi.²⁶ Dalam kajian tata kelola perusahaan, *stakeholder* didefinisikan sebagai orang yang terpengaruh/mempengaruhi bagi pencapaian tujuan perusahaan dan oleh karenanya penting bagi perusahaan.²⁷ Dalam ranah kajian ini, teori

²⁴ Ralf Emmers. *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes In East Asia*. London: Routledge; Jurgen Haacke. *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects*. Routledge; Linda Quayle. *Southeast Asia and the English School of International Relations: A Region-Theory Dialogue*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

²⁵ Untuk pendekatan liberal-institusionalis lihat, misalnya, Petri, P. A., Plummer, M. G., & Zhai, F. ASEAN economic community: A general equilibrium analysis. *Asian Economic Journal*, 26(2), 93-118; N. Ganesan, Testing neoliberal institutionalism in Southeast Asia. *International Journal*, 50(4), 779-804. Untuk pendekatan kritis lihat Hameiri, S., & Jayasuriya, K. Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics: The case of the Asia-Pacific region. *Political Studies*, 59(1), 20-37.

²⁶ Andrew Crane Dirk Matten, dan Jeremy Moon. "Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy". *Journal of Business Ethics*. Vol. 53. No.1-2; SK Mitra & VB Singh *When rebels become stakeholders: democracy, agency and social change in India*. Sage Publications India;

²⁷ Edward R Freeman. "The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions." *Business Ethics Quarterly* Vol. 4. No.4; Jeff Frooman. "Stakeholder Influence Strategies." *Academy of Management Review*. Vol. 24. No. 2; Freeman, R. Edward, Jeffrey S. Harrison, and

tentang *stakeholder* harus dihubungkan dengan teori lain, yaitu teori ketergantungan sumber daya. Menurutnya, sumber daya yang dimiliki perusahaan untuk pencapaian tujuannya sangat bergantung pada faktor-faktor yang sifatnya nonteknis. *Stakeholder* menjadi salah satu variabel determinan yang memiliki pengaruh pada perusahaan.

Sementara itu, dalam kajian-kajian tentang demokrasi, *stakeholders* diposisikan sebagai 'agen' dalam proses demokratisasi. Konsep tentang *stakeholders* muncul dalam kajian-kajian tentang 'demokrasi partisipatoris' atau 'demorasi deliberatif'²⁸. Kajian Mitra dan Singh di India melihat bahwa kelompok-kelompok sosial yang saling mengontestasikan dan mengartikulasikan kepentingannya pada dasarnya harus dilihat sebagai *stakeholders* untuk membangun proses politik yang demokratis.²⁹ Dalam perumusan kebijakan seperti lingkungan, *stakeholders* dipersepsikan sebagai pihak yang harus terlibat dan dimintai pendapat untuk menentukan kebijakan yang ada.³⁰ *Stakeholders* penting dalam proses demokratis karena setiap keputusan yang diambil harus mengikutsertakan semua kepentingan

Andrew C. Wicks. *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*. New Haven: Yale University Press.

²⁸ Lihat David Held. *Models of Democracy*. London: Polity; Eriksen, Erik Oddvar, and John Erik Fossum (eds). *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*. London: Routledge; lihat juga Andrew Crane Dirk Matten, dan Jeremy Moon. "Stakeholders as Citizens?"

²⁹ SK Mitra & VB Singh, *When rebels become stakeholders*.

³⁰ Norman Miller, *Environmental Politics: Stakeholders, Interests, and Policy Making*. London and New York: Routledge.

politik yang saling berkontestasi dalam arena politik yang ada.³¹

Beberapa kajian tersebut pada dasarnya melihat *stakeholders* sebagai 'agen' dalam politik demokrasi. Dalam literatur-literatur tentang 'demokrasi deliberatif', demokrasi tidak dipahami hanya sebagai 'aturan main' dalam proses politik yang ada, melainkan dengan mendorong keterlibatan masyarakat 'sipil' dalam perumusan kebijakan yang ada.³² Artinya, dalam kerangka ini, keterlibatan *stakeholders* esensial dalam proses pembuatan keputusan yang demokratis. Sebagaimana digarisbawahi oleh Jon Elster :

*"Deliberative Democracy rests on argumentation, not only in the sense that it proceeds by argument, but also in the sense that it must be justified by argument. It may not be obvious that arguing is the best way of making collective decisions. All things considered, bargaining or simply votin without prior communication might be superior"*³³

Dalam konteks "demokrasi deliberatif", partisipasi *stakeholders* menjadi sangat penting. Partisipasi, menurut

³¹ Andrew Crane Dirk Matten, dan Jeremy Moon. "Stakeholders as Citizens?".

³² John Gastil dan Peter Levine. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass; John S Dryzek. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press; Jon Elster. *Deliberative Democracy*. Vol. 1. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

³³ Jon Elster, *Deliberative Democracy*. p. 9.

perspektif ini, dimaknai dalam bentuk 'perdebatan'/argumentasi. Demokrasi deliberatif mengisyaratkan adanya 'rasionalitas' sebagai dasar dalam membuat keputusan. Oleh karena itu, untuk memastikan sebuah keputusan demokratis, keterlibatan semua komponen/*stakeholders* dalam proses pembuatan keputusan menjadi sangat penting. Hal ini terlihat, misalnya, dalam konteks pengambilan kebijakan lingkungan, ketika pelibatan kelompok-kelompok yang terdampak terhadap sebuah fenomena (baik pembangunan maupun industri) akan menentukan seberapa demokratis sebuah kebijakan dibuat.

Kerangka demokrasi deliberatif menjadi sebuah pendekatan yang cukup sering digunakan dalam memahami keterlibatan *stakeholders*. Namun, perspektif ini sebetulnya juga menemui beberapa keterbatasan. *Pertama*, perspektif ini terlalu menekankan 'rasionalitas' sebagai pilar utama dalam demokrasi. Sebagaimana ditulis oleh Elster, demokrasi deliberatif membutuhkan 'argumen' sebagai kerangka utama dalam mendefinisikan praktik politik.³⁴ Konsepsi ini, pada praktiknya, tidak hanya terjadi karena publik tidak selalu bersifat rasional. Proponen teori 'rational choice' dan para ekonom melihat deliberasi sebagai ancaman terhadap manajemen sumber daya publik, terutama yang terkait dengan kelangkaan.³⁵

³⁴ *Ibid.*

³⁵ David E. Campbell.. "Social Networks and Political Participation." *Annual Review of Political Science*. No. 16.

Di sisi lain, rasionalitas yang diandaikan oleh pendekatan ini juga tidak bisa diaplikasikan dalam konteks masyarakat yang lebih luas, karena 'rasionalitas' mensyaratkan adanya pengetahuan yang setara di semua lapisan masyarakat. Mengikuti Cass Sunstein, Campbell berargumen bahwa pada kenyataannya, deliberasi hanya dilakukan di tingkat elit dan sangat mengandalkan 'representasi' karena rasionalitas mengimplikasikan hanya orang-orang yang punya kecakapan/pengetahuan tertentu yang bisa mengambil keputusan.³⁶ Oleh sebab itu, konsepsi rasionalitas membuat perspektif ini terbatas dalam memahami partisipasi masyarakat dalam satu konteks masyarakat tertentu.

Kedua, perspektif demokrasi deliberatif juga meniadakan konflik dan kontestasi yang ada di masyarakat. Di antara kritikus yang cukup terkemuka dalam cara pandang ini adalah Chantal Mouffe. Menurut Mouffe, demokrasi deliberatif justru mereduksi konflik/kontestasi yang ada dalam masyarakat menjadi 'konsensus' yang didasarkan pada rasionalitas.³⁷ Mengutip Wittgenstein, Mouffe mengkritik cara pandang proponent demokrasi deliberatif yang menurutnya terlampau menghindari konflik. Dalam perspektif deliberatif, rasionalitas publik menentukan keputusan yang diambil. Mouffe melihat cara pandang ini justru mereduksi adanya kontestasi dalam masyarakat yang tidak hanya bertumpu pada rasionalitas, melainkan juga konflik. Menurut Mouffe, cara berpikir yang

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Chantal Mouffe. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?." *Social Research* 66 (3): 745-758.

menghindari konflik dan kontestasi justru merepresi kepentingan-kepentingan kelompok sosial tertentu atas dalih 'rasionalitas' dan 'deliberasi'.³⁸

Ketiga, cara pandang demokrasi deliberatif ini juga terbatas dalam memahami politik regional. Meskipun dalam beberapa kajian tentang Uni Eropa, perspektif ini muncul sebagai kritik terhadap 'elitisme' dalam pengambilan keputusan di Uni Eropa, perspektif deliberatif juga tidak mampu memberikan penjelasan mengenai bagaimana mengaktifkan kesadaran-kesadaran rasional publik untuk lanskap politik yang lebih besar dari 'negara-bangsa'.³⁹ Secara lebih spesifik, dalam konteks ASEAN, cara pandang ini juga kurang mampu menjelaskan bagaimana deliberasi bisa berjalan dalam format regionalisme yang sangat *state-centric* dan tidak banyak memberikan ruang bagi aktor-aktor non-negara. Jika cara pandang 'deliberasi' digunakan, kita akan terjebak pada cara pandang yang sangat bertumpu pada 'negara' dan melupakan fakta penting bahwa 'negara' pada dasarnya adalah arena pertemuan dan kontestasi berbagai kepentingan politik.⁴⁰

Selama ini, literatur tentang ASEAN memang didominasi oleh perspektif realis yang sangat percaya

³⁸ *Ibid.* lihat juga Mouffe, "Democracy in a Multipolar World." *Millennium-Journal of International Studies*. Vol. 37. No. 3.

³⁹ Andrew Moravcsik, "Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis". *Government and Opposition*. Vol. 39. No. 2.

⁴⁰ JM Hobson, "The Historical Sociology of The State and The State of Historical Sociology in International Relations." *Review of International Political Economy*. Vol. 5. No.2.

dengan 'negara' dan 'perimbangan kekuasaan' (*balance of power*), sehingga melupakan aktor-aktor di luar negara.⁴¹, perspektif liberal-institusionalis yang terlalu menitikberatkan pada kapasitas institusi regional sebagai *governance* baru.⁴², dan perspektif konstruktivisme yang *concern* pada isu-isu identitas dan norma-norma dalam regionalisme.⁴³ Kami berargumen bahwa realisme dan konstruktivisme terbatas dalam menjelaskan *stakeholders* karena tendensi *state-centric* mereka. Perspektif realisme berargumen bahwa ASEAN pada dasarnya merupakan hasil dari negosiasi negara-negara di Asia Tenggara untuk membangun stabilitas kawasan dan menghindarkan lingkungan mereka dari eksekusi Perang Dingin.⁴⁴

Sedikit lebih maju dari realisme, konstruktivisme melihat lingkungan sosial kawasan (interaksi antara negara sebagai 'agen' dan politik internasional) sebagai variabel yang mempengaruhi ASEAN.⁴⁵ Perspektif ini

⁴¹ Ralf Emmers. *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes In East Asia*; Michael Leifer. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London and New York: Routledge.

⁴² Mark Beeson. *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC, and Beyond*. London and New York: Routledge.

⁴³ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community in Southeast Asia*. London and New York: Routledge; Jurgen R lund, "The Limits of Democratizing Interest Representation: ASEAN's Regional Corporatism and Normative Challenges." *European Journal of International Relations*. No. 20. No.1.

⁴⁴ Ralf Emmers. *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes In East Asia*; Michael Leifer. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London and New York: Routledge.

⁴⁵ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community in Southeast Asia*. London and New York: Routledge; Jurgen R lund, "The Limits

memang memberikan jawaban yang lebih memuaskan mengenai terbangunnya Komunitas Kawasan, namun terlampau menekankan pada peran negara dan pemimpinnya dalam diplomasi kawasan. Sementara itu, perspektif liberal-institusionalisme dan konstruktivisme terlalu menekankan kerjasama 'ekonomi' dan justru gagal melihat relasi *stakeholders* di ASEAN dengan wacana-wacana politik hegemonik yang beroperasi di ASEAN.⁴⁶

Kelemahan tiga perspektif tersebut, sebagaimana dikritik oleh Kelly Gerrard, adalah *methodological nationalism* yang berasumsi bahwa 'perilaku negara' dalam konteks politik regional adalah sebangun dengan relasi antara negara dan warganya.⁴⁷ Dengan asumsi itu, *stakeholders* dalam politik regional menjadi terbatas, yaitu negara atau organisasi internasional. Padahal, dalam kurun waktu 1-2 dasawarsa terakhir, muncul berbagai aktor 'jaringan advokasi transnasional' atau 'jaringan pengetahuan transnasional' yang mulai berupaya mempengaruhi proses regionalisme kawasan.⁴⁸ Oleh

of Democratizing Interest Representation: ASEAN's Regional Corporatism and Normative Challenges." *European Journal of International Relations*. No. 20. No.1; Hiro Katsumata, Reconstruction of diplomatic norms in Southeast Asia: The case for strict adherence to the "ASEAN Way". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 25(1), p. 104-121.

⁴⁶ Luqman-nul Hakim, ASEAN: Konstruksi Regionalisme Ekonomi Asia Tenggara. *Tesis Pascasarjana*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada.

⁴⁷ Kelly Gerrard. *ASEAN's engagement of civil Society*.

⁴⁸ Helen Nesadurai dan Diane Stone, "Southeast Asian Research Institutes and Regional Cooperation", dalam Diane Stone (ed). *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*.

sebab itu, perspektif-perspektif ini gagal menyediakan penjelasan pada aktor-aktor non-negara yang sedang tumbuh berkembang di aras regionalisme ASEAN.

Jalan keluar dari kebuntuan dalam kajian-kajian tentang *stakeholders* tersebut ditawarkan oleh perspektif kritis. Dengan menggunakan *framework critical political economy*, kajian Kelly Gerard melihat bahwa keterlibatan *stakeholders* seharusnya dilihat dari konflik dan kontestasi kepentingan antara aktor-aktor sosial yang saling berseteru di ASEAN.⁴⁹ Perspektif ini melihat negara, pasar, atau institusi-institusi sosial yang ada didalam satu lanskap politik tertentu sebagai sesuatu yang terbentuk secara sosial dan terstruktur melalui pertarungan aktor-aktor sosial yang saling memperebutkan ruang yang ada. Dengan demikian, ASEAN pada dasarnya adalah 'arena' yang diperebutkan oleh aktor-aktor pembentuknya - negara, pemain bisnis, kelompok-kelompok NGO, hingga gerakan-gerakan sosial.⁵⁰

Dengan demikian, jika ASEAN dilihat sebagai 'arena' tempat kepentingan-kepentingan bertemu di kawasan, penting untuk membedah keberadaan 'ruang' di ASEAN serta efektivitas dari advokasi yang dilakukan selama ini secara lebih mendalam. Untuk keperluan tersebut, guna melihat 'ruang' dalam perspektif yang lebih holistik, analisis yang dilakukan tidak cukup

London: Routledge; Shaun Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

⁴⁹ Gerard, Kelly. 2013. "From the ASEAN People's Assembly to the ASEAN Civil Society Conference: the Boundaries of Civil Society Advocacy." *Contemporary Politics*. Vol. 19. No. 4. p. 40-41.

⁵⁰ *Ibid.* p. 41.

sekadar melihat arsitektur kelembagaan yang ada, melainkan juga wacana apa yang membentuk arsitektur kelembagaan tersebut dan bagaimana arsitektur kelembagaan yang ada di ASEAN tersebut berevolusi dan melahirkan ruang dalam proses sejarah tersebut. Buku ini berargumen bahwa konsep 'produksi ruang' yang diutarakan oleh Henri Lefebvre akan berguna untuk menjelaskan evolusi ruang sosial yang terdapat di ASEAN. Menurut Lefebvre, setiap interaksi sosial manusia melahirkan ruang yang terbentuk secara dialektis, sehingga, 'ruang' adalah produk, dan dibentuk secara diskursif dari wacana-wacana tertentu yang terus direproduksi dalam relasi sosial manusia.⁵¹

Dalam perspektif ASEAN, penting untuk mengisi *gap* teoretis yang muncul di atas dalam perspektif ruang. Menurut Lefebvre, setiap apparatus politik membentuk dua hal penting: teritorialitas dan ruang. Kendati Lefebvre mengarahkan analisisnya dalam konstruksi 'politik nasional', dengan terbentuknya konstruksi Komunitas ASEAN, konsep-konsep teritorialitas dan ruang tersebut juga perlu dipahami dalam konteks politik regionalisme yang sedang berlangsung. Lefebvre melihat bahwa 'negara' terbentuk dari munculnya 'teritori; yang bersifat fisik. Dari 'ruang fisik' tersebut, ia berevolusi menjadi 'ruang-ruang sosial' yang di dalamnya muncul aturan-aturan hukum, bahasa, hingga institusi. Ruang sosial tersebut kemudian bertransformasi menjadi 'ruang

⁵¹ Lihat Henri Lefebvre, *Henri Lefebvre: key writings*. Bloomsbury Publishing.

mental' setelah ada pembentukan identitas bersama yang ada di dalamnya.⁵²

Menurut Lefebvre, 'ruang' tersebut dibentuk dari artikulasi-artikulasi politik aktor yang ada di dalamnya. Oleh sebab itu, penting untuk memahami munculnya 'ruang' di dalam sebuah arena politik (dalam konteks ini, ASEAN) dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan siapa yang bermain dalam arena tersebut. Artinya, 'ruang' tidak hanya dipahami sebagai sesuatu yang dibentuk oleh aparat kekuasaan tertentu (seperti negara) atau terbentuk dengan sendirinya, melainkan merupakan hasil dari negosiasi dan konflik antara aktor-aktor yang ada di dalamnya. Pada titik itulah 'ruang' dipahami sebagai sesuatu yang diproduksi dan bukan serta-merta ada.⁵³ Perspektif 'produksi ruang' yang ditawarkan dalam Buku ini untuk menjelaskan keterlibatan *stakeholders* di ASEAN akan memberikan perspektif dan cara pandang yang lebih relevan untuk menjelaskan dinamika regionalisme di ASEAN saat ini, khususnya dalam hal keterlibatan aktor-aktor non-negara.

Secara teoretik, konsep 'produksi ruang' yang dibaca dalam perspektif kritis akan membantu kajian ini dalam memahami relasi antara 'struktur' dan 'agen' dalam pembangunan ruang-ruang keterlibatan *stakeholders* dalam proses regionalisme di ASEAN. Mengikuti logika realisme kritis tentang debat 'struktur-agensi', Buku ini melihat ASEAN sebagai struktur yang

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

didefinisikan oleh agensi-agensi di dalamnya. Berbeda dengan argumen konstruktivis, yang melihat 'agen' hanya dalam konteks 'negara', Buku ini memosisikan aktor-aktor non-negara sebagai 'agen' yang posisinya dimungkinkan oleh transformasi struktur ruang di ASEAN, sehingga memungkinkan mereka melakukan negosiasi-negosiasi dengan negara.⁵⁴

Dalam konteks ini, konsepsi ASEAN sebagai 'Masyarakat Kawasan' (*regional community*) harus dipahami dalam konteks kontestasi gagasan dan wacana antar-aktor lain di kawasan. ASEAN bukan sesuatu yang ada dengan sendirinya dan bukan terbentuk dari sesuatu yang sifatnya 'niscaya'. Dengan demikian, ASEAN adalah entitas yang *politically constructed*, dinamis, dan senantiasa berubah sesuai dengan lanskap ekonomi-politik yang ada.⁵⁵ Pada titik inilah, pembicaraan mengenai *stakeholders* dan interaksi antar-aktor yang ada di dalamnya menjadi penting untuk menjelaskan proses

⁵⁴ Simon Bulmer dan Jonathan Joseph, "European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects and Domestic Politics". *European Journal of International Relations* first published on November 2, 2015 as doi:10.1177/1354066115612558; Jonathan Joseph, *Hegemony: A Realist Analysis*. London and New York: Routledge; Wendt, Alexander E. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization*. No. 41 No. 3; Colin Wight, *Agents, structures and International Relations: politics as ontology*. Cambridge University Press.

⁵⁵ Luqman-nul Hakim, ASEAN; Amitav Acharya, *Constructing A Security Community...*; Helen Nesadurai, *Domestic Politics, and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*. Routledge: London; Jayasuriya, Kanishka. 2004. *Asian Regional Governance: Crisis and Change*, Routledge Curzon: London.

regionalisme di ASEAN pasca-2003. Bagian berikutnya akan mencoba untuk membawa *theoretical framework* di atas untuk memahami dua kasus keterlibatan *stakeholders* di ASEAN.

Transformasi ASEAN: Dari “Organisasi Regional” ke “Masyarakat Kawasan”

Pada tanggal 8 Agustus 1967, lima pemimpin negara setingkat menteri di Asia Tenggara berkumpul di Bangkok, Thailand, untuk membicarakan sebuah rencana –pembentukan ‘organisasi’ yang bisa menjadi payung kerjasama negara-negara di wilayah tersebut. Indonesia, yang baru saja mengalami pergantian pemimpin dengan naiknya Suharto di pentas politik nasional, diwakili oleh Menteri Luar Negeri Adam Malik. Pertemuan tersebut berlangsung di tengah lanskap politik internasional yang dilanda ‘huru-hara’ –Rivalitas AS dan Uni Soviet yang berlangsung di berbagai tempat, Krisis Teluk Babi, ‘retaknya’ hubungan Cina dan Soviet, dan Perang Vietnam yang menjadikan Asia Tenggara sebagai salah satu lokus konflik utama di tingkat global. Pertemuan tersebut akhirnya menyepakati satu hal: kawasan Asia Tenggara harus disterilkan dari potensi konflik melalui pembentukan satu organisasi regional –ASEAN.

Hasil dari pertemuan itu –yang di kemudian hari dikenal sebagai deklarasi Bangkok– menjadi batu loncatan penting untuk memahami apa yang saat ini kita kenal sebagai ASEAN. Kemunculan ASEAN pada dasarnya tak dapat dilepaskan dari dua konteks penting:

Pertama, latar Perang Dingin yang sedang berada di titik puncak pada dekade 1960an-1970an. *Kedua*, ketidakstabilan kondisi regional yang saat itu membuat Asia Tenggara sangat rentan dengan konflik dan ancaman-ancaman, baik dari dalam maupun dari luar.

Pada masa itu, beberapa ketegangan sempat terjadi antara Indonesia dan Malaysia, polemik seputar kemerdekaan Singapura, hingga masalah di Semenanjung Indocina. Latar Perang Dingin tersebut juga diwarnai oleh Invasi AS ke Vietnam dan munculnya Pol Pot di Kamboja yang membuat kondisi Asia Tenggara sangat rawan menjadi front terbuka dari Perang Dingin. Atas dasar itu, beberapa negara yang ingin menjaga stabilitas bertemu di Bangkok pada bulan Agustus 1967, yang pada gilirannya kemudian melahirkan Deklarasi Bangkok sebagai awal mula lahirnya ASEAN.⁵⁶

Dengan dua konteks tersebut, terlihat bahwa pada dasarnya, ASEAN hanyalah format kerjasama yang bertujuan untuk menghindarkan kawasan Asia Tenggara dari eksese perang dingin. Pada saat itu, bahkan sebagaimana dicatat oleh mantan Perdana Menteri Thailand Thanat Khoman (yang menjadi tuan rumah bagi pertemuan para Menlu di tahun 1967), tidak ada sama sekali niat untuk mentransformasikan hubungan di tingkat regional tersebut ke dalam skema kerjasama yang lebih canggih. Fokus utama waktu itu adalah menghindarkan ASEAN dari kerawanannya sebagai

⁵⁶ Severino, Rodolfo, *ASEAN*.

theatrum politicum antara kekuatan-kekuatan politik yang ada di dunia.⁵⁷

Namun, setelah Perang Dingin berakhir, perkembangan regionalisme di ASEAN justru berkembang semakin pesat. Beberapa penulis berargumen bahwa pertumbuhan regionalisme Asia Tenggara yang cukup pesat ini dibawa oleh gencarnya arus globalisasi yang memungkinkan adanya interaksi yang lebih intens antara aktor-aktor di tingkat regional⁵⁸ Sebagai contoh, globalisasi yang memudahkan 'kesempatan untuk bertemu' antara warga ASEAN telah melumerkan batas-batas negara-bangsa dan membuat proses regionalisasi menjadi mungkin.⁵⁹

Isi Deklarasi Bangkok yang melahirkan ASEAN mencerminkan hal tersebut. Deklarasi Bangkok telah menyatakan bahwa "*semua basis politik luar negeri bersifat temporer dan bergantung pada kesepakatan semua negara....*"⁶⁰ Dari sana, terlihat bahwa ASEAN pada mulanya dibentuk sebagai alat untuk mengakomodasi kepentingan semua negara. Ia tidak diniatkan untuk

⁵⁷ Thanat Khoman. "Conception and Evolution" dalam KS Sandhu, *The ASEAN Reader*.

⁵⁸ Joseph Uwe Wunderlich, *Regionalism, Globalisation and International Order*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd; James H. Mittelman, Rethinking the new regionalism in the context of globalization. *Global Governance*, 2, 189; Helen Nesadurai, *Domestic Politics, and Regionalism*.

⁵⁹ Joseph Uwe Wunderlich, *Regionalism, Globalisation and International Order*; Helen Nesadurai, *Domestic Politics, and Regionalism*.

⁶⁰ ASEAN Secretariat. *The ASEAN Declaration*. Signed into force in Bangkok, 8 August 1967. Jakarta: ASEAN Secretariat.

mentransformasikan kedaulatan negara menjadi bentuk regionalisme yang kompleks. Tujuan awal ASEAN sudah dijelaskan oleh Deklarasi Bangkok, salah satunya “...untuk mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional.... dalam hubungan antar-negara di region dan ketaatan pada prinsip Piagam PBB”.⁶¹

Dengan demikian, ASEAN pada awalnya hanyalah pertemuan elit politik setingkat menteri luar negeri di tingkat Asia Tenggara. Tidak mengherankan jika pada awal pembentukannya di tahun 1967, desain institusional ASEAN sangat sederhana. Ia hanya berisi empat basis kelembagaan, antara lain: (1) pertemuan tahunan Menteri Luar Negeri -kemudian disebut sebagai ASEAN Ministerial Meeting (AMM); (2) *Standing Committee*, komisi yang beranggotakan perwakilan resmi dari semua anggota ASEAN dan bertugas mempersiapkan hal-hal terkait pertemuan antar-Menteri Luar Negeri; (3) komisi *Ad-Hoc* atau komisi permanen yang terdiri atas para pejabat di bidang-bidang yang terkait dengan keputusan AMM; (4) sekretariat nasional di masing-masing negara.⁶² Sedikit perluasan dilakukan dengan penandatanganan beberapa perjanjian, seperti kesepakatan membentuk ZOPFAN (*Zones of Peace, Freedom, and Neutrality*) di ASEAN yang disahkan pada ASEAN Ministerial Meeting tahun 1971.

Dengan desain kelembagaan ini, ASEAN di masa awal (1967) bisa dipahami sekadar sebagai pertemuan elit-elit pengambil kebijakan luar negeri. Kondisi ini

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

bertahan hingga kira-kira 9 tahun. Pada tahun 1976, ASEAN menggelar Konferensi Tingkat Tinggi (*Summit*) yang pertama kali di Bali. Pada pertemuan ini, lahir dua dokumen penting: (1) Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty of Amity and Cooperation*) dan (2) ASEAN Concord.

Dokumen pertama memberikan dasar bagi pelebagaan kerjasama yang ada di ASEAN –terutama di bidang ekonomi– dan prinsip-prinsip yang mendasarinya.⁶³ Perjanjian ini menyepakati 6 prinsip dasar yang menjadi acuan bagi hubungan kerjasama di kawasan dan menjadi dasar bagi entitas negara lain yang ingin bergabung ke dalam ASEAN. Keenam prinsip ini antara lain: (1) *Mutual respect* atas kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan derajat, integritas territorial, dan identitas nasional semua negara; (2) Hak semua negara untuk mempertahankan eksistensinya dari intervensi eksternal, kekerasan, atau subversi; (3) Non-interferensi dalam urusan-urusan dalam negeri negara anggota; (4) Menyikapi perbedaan atau *disputes* dengan cara-cara damai; (5) Menolak ancaman atau penggunaan kekerasan (*use of force*); dan (6) Kerjasama efektif antara masing-masing negara.⁶⁴

Menariknya, keenam prinsip di atas sangat menekankan pada dua konsep: (1) kedaulatan negara; (2) non-intervensi atas kedaulatan negara lain. Dua konsep

⁶³ HAKIM, Luqman-nul. *ASEAN: Konstruksi Regionalisme Ekonomi Asia Tenggara*.

⁶⁴ *ibid*; lihat juga *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Signed into force at the 1st ASEAN Summit in Bali, Indonesia.

ini menunjukkan bahwa kerjasama ASEAN, secara prinsipil, dibangun diatas paradigma yang sangat *state-centrist*. Hal ini bisa dimengerti karena pada tahun 1970an, kondisi politik global masih diwarnai oleh pertarungan kekuatan-kekuatan besar, yang juga terjadi di beberapa negara di Asia Tenggara (Kamboja, Laos, dan Vietnam). Pada konteks itu, kita juga bisa memahami bahwa ASEAN, dalam beberapa hal, merupakan 'kompromi' antara beberapa kekuatan besar di Asia Tenggara saat itu untuk menghindari konflik lebih jauh, seperti Indonesia, Filipina, dan Malaysia.⁶⁵

Prinsip-prinsip yang disepakati di *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) tersebut kemudian dijabarkan dalam ASEAN Concord yang juga ditandatangani pada konferensi di Bali tersebut. Dua dokumen tersebut menjadi tonggak dasar kerja sama regional di Asia Tenggara sekaligus juga membatasi norma-norma yang dijadikan pijakan dalam membangun kerja sama. Amitav Acharya mencatat bahwa TAC memberikan batasan dalam melakukan kerja sama pertahanan dengan fokus pada konflik-konflik dan cara mengatasinya.⁶⁶ Beberapa perjanjian seperti *Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone* (SEANWFZ), yang mengatur kesepakatan untuk tidak mengembangkan senjata nuklir di Asia Tenggara, ditandatangani diatas dasar perjanjian ini dan memperkuat perjanjian ZOPFAN yang telah ditandatangani sebelumnya.⁶⁷

⁶⁵ Luqman-nul Hakim, *ASEAN..*

⁶⁶ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community...*

⁶⁷ *Ibid.* lihat juga Rodolfo Severion, *ASEAN....*

Di wilayah ekonomi, TAC juga memberikan landasan pada kerjasama intraregional yang berfokus pada pembangunan 'benteng' ekonomi di wilayah dalam menghadapi konstelasi ekonomi-politik global.⁶⁸ Setelah ASEAN Concord disahkan, negara-negara ASEAN mencanangkan tiga proyek ambisius dalam hal industrialisasi –*ASEAN Industrial Project* (1977), *ASEAN Industrial Complementary* (1981), dan *ASEAN Industrial Complementary* (1983). Tiga kerangka kerjasama ekonomi tersebut menandai karakter '*strong state*' dan industrialisasi yang muncul di kawasan Asia Tenggara waktu itu.

Namun, pada tahun 1990an, kecenderungan untuk melakukan proyek-proyek industrial berteknologi tinggi tersebut bergeser ke arah perdagangan bebas. Pada tahun 1992, ASEAN mulai mengadopsi *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) untuk menghapuskan tarif perdagangan intra-kawasan. Dengan adanya *Framework* ini, negara-negara ASEAN mulai mendiskusikan terbentuknya *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) yang kemudian ditandatangani pada *ASEAN Economic Ministerial Meeting* di Singapura.

Sebagaimana dengan komprehensif diceritakan oleh Helen Nesadurai, AFTA mencoba untuk memetakan trayektori regionalisme ekonomi baru di Asia Tenggara dengan mencanangkan liberalisasi sektor jasa dan barang via penurunan hambatan tarif hingga 0-5%,

⁶⁸ Luqman-nul Hakim, *ASEAN...* hal. 5. lihat juga KS Jomo, *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities, and Sustainability*. Palgrave: New York.

pembaharuan kerjasama-kerjasama industri yang agak terhambat di tahun 1980an, hingga percepatan integrasi dengan ekonomi global. Analisis dari Mark T. Berger memberikan perspektif lain, bahwa keterlibatan aktor-aktor finansial global seperti Bank Dunia dan IMF, terutama di sekitar periode krisis dan pasca-krisis di tahun 1997-1998, berperan dalam memuluskan skema regionalisme ekonomi baru ini.⁶⁹

Adanya *shift* ini menandai proses regionalisasi baru di Asia Tenggara yang diwarnai oleh munculnya beberapa kekuatan baru seperti Amerika Serikat dan Cina. Kehadiran kepentingan Amerika Serikat di ASEAN, walau pada dasarnya sudah mengakar sejak kemunculan awal ASEAN pada tahun 1960an, termanifestasi secara lebih jelas melalui kemunculan APEC (*Asia and Pacific Economic Cooperation*). Pada tahun 1994, APEC melakukan pertemuan di Bogor yang kemudian menghasilkan Deklarasi Bogor serta menandai era baru regionalisme di Asia Tenggara dengan basis pada perdagangan bebas dan penguatan format-format kerjasama industri berbasis *export-oriented industrialization*. Di sektor keamanan, hadirnya ASEAN *Regional Forum* juga membawa perubahan dengan masuknya aktor-aktor baru dalam kancah politik kawasan, terutama Cina dan Amerika Serikat. ASEAN

⁶⁹ Mark T. Berger, "APEC and its Enemies: The Failure of the New Regionalism in the Asia-Pacific". *Third World Quarterly*. Vol. 20. No. 5; Mark T. Berger dan Mark Beeson, "Lineages of Liberalism and Miracles of Modernisation: The World Bank, the East Asian Trajectory and the International Development Debate". *Third World Quarterly*. Vol. 19. No. 3.

Regional Forum menjadi wadah negosiasi dalam sektor-sektor keamanan di Asia Tenggara.

Apa yang menyebabkan skema regionalisme tersebut berubah? Sebagaimana dicatat oleh Nesadurai⁷⁰, Berger⁷¹, dan Beeson⁷², tesis 'globalisasi' sebagai salah satu penjelasan mengenai berkembangnya regionalisme ASEAN ini menarik untuk dicermati. Konsekuensi dari proses globalisasi yang kian massif di Asia Tenggara, yang turut berkontribusi dalam penguatan proses regionalisasi di Asia Tenggara tersebut, adalah mulai lumernya fungsi 'negara-bangsa' –walaupun dalam konteks ASEAN masih dipertahankan melalui prinsip non-intervensi – dan menguatnya struktur kelembagaan di tingkat regional. Proses globalisasi ini terutama dipercaya menguat sejak negara-negara Asia Tenggara mengalami krisis di tahun 1997-1998. Krisis tersebut mentransformasikan bentuk-bentuk regionalisme – terutama regionalisme ekonomi – ke dalam format *open regionalism* yang memungkinkan aktor-aktor di tingkat global masuk, seperti ASEAN Regional Forum, proposal ASEAN Plus, atau APEC.⁷³

Penjelasan yang memungkinkan untuk melihat hal ini secara lebih jelas adalah pada proses negosiasi dan rekonstruksi kawasan pasca-krisis. Setelah periode krisis 1997-1998, beberapa opsi untuk membangun Asia Tenggara. Di sektor ekonomi, terjadi fragmentasi di

⁷⁰ Helen Nesadurai,, *Globalisation, Domestic Politics, and Regionalism...*

⁷¹ Mark T. Berger, "APEC and its Enemies.."

⁷² Mark Beeson. *Institutions of the Asia-Pacific..*

⁷³ *Ibid.*

antara negara-negara anggota ASEAN. Negara seperti Malaysia dan Thailand menghendaki adanya intervensi negara yang lebih kuat dalam ekonomi, sementara IMF menghendaki mekanisme pasar yang bermain dalam proses rekonstruksi. Muncul pula proposal lain seperti *Asian Monetary Fund* yang digagas oleh Jepang, namun mendapatkan resistensi dari beberapa negara ASEAN.⁷⁴ Hal ini mengantarkan pembicaraan di antara negara Asia Tenggara untuk membangun sebuah model 'komunitas kawasan' sebagaimana pernah diadopsi dari Uni Eropa.

Model 'Komunitas Kawasan' ini pada dasarnya menguat setelah krisis Asia tahun 1997-1998 dan harus dipahami sebagai 'sambungan' dari proyek regionalisme yang sudah dibangun sebelumnya, baik di wilayah politik maupun ekonomi.⁷⁵ Pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN di Bali (2003), para pemimpin negara ASEAN sepakat untuk melanjutkan proyek liberalisasi sektor perdagangan yang sudah dibangun sejak dideklarasikannya AFTA pada awal 1990an. Di sisi lain, negara-negara ASEAN juga mulai membangun komitmen untuk mengakui HAM dan *Good Governance* dalam format regionalisme, seperti dengan mulai munculnya institusi-institusi yang melakukan promosi di wilayah HAM. Di sektor keamanan, skema *comprehensive security* mulai diperkenalkan, beserta komitmen untuk

⁷⁴ Shaun Narine, *Explaining ASEAN...*

⁷⁵ Luqman-nul Hakim, *ASEAN...*; lihat juga Rodolfo Severino, *ASEAN...*

menjadikan ASEAN sebagai kawasan yang *resilient* dan menjaga stabilitas beserta lingkungan eksternal.⁷⁶

Dengan demikian, sejak tahun 2003, ASEAN mulai mengalami fase baru dalam skema regionalisme kawasannya. Hasil KTT ASEAN di Bali pada tahun 2003 (yang dikenal juga dengan Bali Concord II) mengisyaratkan ASEAN untuk membangun sebuah Komunitas Kawasan yang berpijak pada tiga pilar: ekonomi, politik keamanan, dan sosial budaya. Komunitas tersebut akan dideklarasikan per 31 Desember 2015. Menyusul munculnya komitmen tersebut, ASEAN juga mulai menyepakati ASEAN Charter (2007), *Blueprint* dan *Roadmap* menuju Masyarakat ASEAN (2009) serta serangkaian *Memorandum of Understanding* yang ditandatangani setiap tahunnya di semua level kementerian. Skema regionalisme baru ini kemudian membawa implikasi pada semakin kompleksnya aktor di ASEAN, yang menjadi salah satu *concern* utama dari tulisan ini.

Trayektori Regionalisme ASEAN Pasca-2003

Dengan format regionalisme baru di ASEAN tersebut, terutama melihat perkembangan yang terjadi di ASEAN sejak 2003 (Bali Concord II) dan 2007 (Pengesahan ASEAN Charter), ada beberapa kecenderungan. *Pertama*, menguatnya pelembagaan ASEAN yang ditandai dengan semakin kompleksnya proses kerjasama serta munculnya

⁷⁶ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community...*

badan-badan sektoral. *Kedua*, sebagai implikasi dari pelembagaan yang kian kompleks, muncul *stakeholders* non-negara yang mulai berpartisipasi dalam proses-proses regionalisme yang ada.

Pelembagaan

Pelembagaan ASEAN dalam struktur kelembagaan yang lebih kompleks di tingkat regional dimulai sejak ASEAN menggelar Konferensi Tingkat Tinggi pertamanya pada tahun 1976 (yang kemudian menghasilkan *Treaty of Amity and Cooperation* dan rangkaian konsolidasi ekonomi regional). Namun demikian, pelembagaan ini mulai intensif sejak ASEAN memiliki Sekretariat permanen untuk pertama kalinya di tahun 1992 serta secara resmi berkembang dalam format baru setelah Bali Concord II disahkan pada tahun 2003.⁷⁷ Dengan berpijak pada tiga pilar, ASEAN mulai membangun basis kelembagaannya dengan struktur yang cukup kompleks, dengan komposisi sebagai berikut:

1. ASEAN Summit, yakni forum tertinggi yang dihadiri oleh masing-masing Kepala Negara di ASEAN. Forum ini menghasilkan keputusan yang mengikat untuk proses regionalisme di ASEAN.
2. [ASEAN Coordinating Council](#), yakni Dewan yang berisi masing-masing Menteri Luar Negeri masing-masing negara. Dewan ini bertemu setidaknya dua kali dalam setahun.

⁷⁷ Mark Beeson. *Institutions of the Asia-Pacific*.

3. [ASEAN Community Councils](#), yakni Dewan yang berisi Menteri/Penangguna Jawab masing-masing Koordinator di tiga pilar Komunitas ASEAN: Politik Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya.
4. [ASEAN Sectoral Ministerial Bodies](#), yakni Komite yang berisi Menteri-Menteri yang menjadi *Focal Point* dari masing-masing Sektor di ASEAN. Komite ini juga beranggotakan *Senior Official* di Sekretariat ASEAN yang membidangi masing-masing Isu di ASEAN.
5. [Committee of Permanent Representatives](#), yakni perwakilan tetap (Duta Besar) masing-masing negara ASEAN yang berkedudukan tetap di Jakarta. CPR memfasilitasi, secara teknis, kerjasama yang berkaitan dengan struktur ASEAN di atasnya.
6. [National Secretariats](#), yakni unit kerja masing-masing Kementerian yang secara langsung menangani ASEAN. Biasanya diampu di bawah masing-masing Direktorat Jenderal.
7. [Committees Abroad](#), yaitu perwakilan tetap ASEAN di organisasi-organisasi internasional mitra.

Basis kelembagaan tersebut memperlihatkan adanya penguatan institusi dalam proses regionalisme ASEAN. Kendati demikian, institusi tersebut terlihat juga masih berpijak pada 'negara' sebagai aktor utama dalam

proses kawasan, yang berpegang pada proses-proses negosiasi. Hal ini bisa dilihat sebagai sebuah transformasi bertahap dalam proses regionalisme di kawasan.

Perkembangan setelah tahun 2003 juga memperlihatkan adanya upaya untuk membangun tata aturan main di kawasan yang lebih kompleks, salah satunya melalui pengesahan ASEAN Charter pada tahun 2007 yang menjadi 'payung hukum' bersama di tingkat regional untuk mencapai proses integrasi yang lebih utuh. Bersamaan dengan itu, Sekretariat ASEAN diperkuat. Kompleksitas institusi di ASEAN ini membuat banyak sekali badan regional yang muncul di bawah komando Sekretariat ASEAN, yang secara perlahan-lahan, mulai memberikan ruang keterlibatan bagi masyarakat sipil dan memperluas jangkauan *stakeholders* bagi ASEAN

Kedua, seiring dengan proses pelembagaan yang mulai masif sejak Bali Concord II tersebut, kita juga menemukan fakta bahwa pintu-pintu konsultasi dengan masyarakat sipil juga mulai dibuka di beberapa wilayah, seperti HAM dan Gender.⁷⁸ Pintu-pintu konsultasi ini pada mulanya terbatas, hanya pada kelompok *think-tank* 'pelat merah' yang diakui oleh ASEAN (seperti jaringan ASEAN-ISIS), namun mulai diperluas sejak klausul *people-oriented ASEAN* mulai muncul di ASEAN Charter Sejak 1995, ASEAN-ISIS telah menjadi *partner* konsultasi

⁷⁸ Kelly Gerard, *ASEAN's Engagement of Civil Society...* lihat juga Tan Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Menteri-Menteri Luar Negeri ASEAN untuk merumuskan sikap dan pendapat di ASEAN Ministerial Meeting.⁷⁹ Di tahun 2000, ASEAN-ISIS mulai berkolaborasi dengan kelompok masyarakat sipil untuk menggelar ASEAN People's Assembly (APA) di Batam. Hingga tahun 2005, gelaran APA ini digelar secara rutin walaupun dengan kepesertaan yang terbatas.

Pada mulanya hanya perwakilan terbatas dari masyarakat sipil yang diundang untuk mengikuti APA.⁸⁰ ASEAN-ISIS mengambil peran yang cukup signifikan dalam beberapa perhelatan pertama. Namun, di tahun 2005, mulai muncul desakan dari kelompok masyarakat sipil yang lebih luas untuk menggelar forum yang lebih inklusif. Lahirlah ASEAN Civil Society Conference (ACSC) yang digelar di Malaysia pada tahun 2005 sebagai alternatif atas APA. Di kemudian hari, ACSC dan APA melebur ke dalam APF (ASEAN People's Forum) yang menjadi perhelatan 'alternatif' atas penyelenggaraan KTT ASEAN.⁸¹

Klausul tersebut juga diikuti oleh beberapa mekanisme pengambilan keputusan yang, walaupun

⁷⁹ David Capie, "When Does Track Two Matter? Structure, Agency and Asian Regionalism." *Review of International Political Economy*. Vol. 17. No. 2.

⁸⁰ Neil Morada, APA and Track 2½ Diplomacy-The Role of the ASEAN People's Assembly in Building an ASEAN Community. In *ASEAN 40th Anniversary Conference: "Ideas and Institutions: Building an ASEAN Community?"* (Singapore, 31 July-1 August 2007).

⁸¹ *Ibid*, lihat juga Alexander C Chandra. *Civil Society in Search of an Alternative Regionalism in ASEAN*. Canada: International Institute for Sustainable Development.

masih bergantung pada kesepakatan elit di *Summit*, juga mengakomodasi suara *stakeholders* melalui proses konsultasi. ASEAN Charter yang ditandatangani pada tahun 2007 telah menggariskan dua tahap pengambilan keputusan di ASEAN: konsultasi dan konsensus.⁸² Kendati masih terbatas dan di beberapa negara berlangsung secara informal, pola konsultasi membuka sedikit ruang bicara kepada aktor-aktor non-negara, terutama kelompok *think tank* dan masyarakat sipil. Di beberapa negara seperti Indonesia dan Thailand, perwakilan masyarakat sipil menemui momentum dengan keberhasilan menempatkan wakil-wakilnya di Komisi-Komisi yang baru dibentuk di ASEAN, seperti AICHR (Rafendi Djamin dari Indonesia dan Sripapha Petcharamesree dari Thailand mewakili Masyarakat Sipil) dan ACWC (Rita Kolibonso dari Indonesia) pada periode pertama (2009-2012). Kiprah Rafendi di Indonesia kemudian diteruskan pada tahun 2015 oleh Dr Dinna Wisnu, yang juga punya latar belakang sebagai akademisi dan aktivis sosial.⁸³

Ketiga, Pintu konsultasi tersebut juga berjalan beriringan dengan munculnya beberapa forum masyarakat sipil tingkat regional yang lebih inklusif seperti ASEAN Civil Society Conference/ASEAN People's Forum. Dengan demikian, tercipta 'ruang partisipasi' (walau terbatas) yang memungkinkan

⁸² ASEAN Secretariat. *The ASEAN charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

⁸³ Pada tahun 2012, Sripapha Petcharamesree digantikan oleh Dr Seree Nonthasoot yang berlatarbelakang *Barrister* dan ofisial pemerintah.

artikulasi kepentingan dilakukan di tingkat regional. Hal ini memunculkan kecenderungan meningkatnya partisipasi *stakeholders* di tingkat regional, seperti *ASEAN People's Assembly*, *ASEAN People's Forum*, atau beberapa kanal lain, baik yang diakui oleh ASEAN maupun yang diciptakan sendiri oleh kelompok masyarakat sipil.⁸⁴ Sejak pelaksanaan ACSC di tahun 2005, isu-isu yang diangkat oleh kelompok masyarakat sipil di ASEAN cenderung lebih bervariasi dan memunculkan pembicaraan di tingkat regional.

Forum-forum tersebut pada mulanya bersifat terbatas, melalui rangkaian *roundtable discussion* dan *policy forum* yang digelar oleh jaringan ASEAN-ISIS bersama Sekretariat ASEAN, namun mulai bergerak inklusif sejak *ASEAN People's Assembly* pertama kali digelar pasca-krisis Asia.⁸⁵ Pada perkembangannya, jaringan advokasi SAPA, yang komite Asia Tenggara-nya berbasis di Manila, mulai turut mengorganisir forum masyarakat sipil melalui ASEAN Civil Society Conference di tahun 2005. Forum tersebut kemudian berkembang dan masih terus berlangsung hingga saat ini.

⁸⁴ Carolina Hernandez "Track Two and Regional Policy: the ASEAN ISIS in ASEAN Decision Making." in Hadi Soesastro, Clara Joewono, and Carolina G. Hernandez. (eds). *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*. Jakarta: ASEAN-ISI Network; Kelly Gerard, "From the ASEAN People's Assembly to the ASEAN Civil Society Conference..."; Alexander C Chandra. *Civil Society in Search of an Alternative Regionalism..*

⁸⁵ Carolina Hernandez "Track Two and Regional Policy: the ASEAN ISIS in ASEAN Decision Making."

Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa melalui proses-proses globalisasi yang masif terjadi di Asia Tenggara pascakrisis Asia 1997-1998, mulai bermunculan artikulasi-artikulasi dari pelbagai kelompok kepentingan (*stakeholders*) yang ada di ASEAN.

Menguatnya Stakeholders Non-Negara

Perkembangan pelebagaan ASEAN ini cukup menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Salah satu implikasi penting dari perkembangan pelebagaan di ASEAN tersebut adalah mulai aktifnya stakeholders non-negara di ASEAN, yang diwakili oleh beberapa entitas, seperti organisasi masyarakat sipil, pelaku bisnis besar, lembaga think-tank yang jejaring regionalnya mulai menguat, serta Usaha Kecil dan Menengah.⁸⁶

Kami berargumen bahwa perkembangan *stakeholders* non-negara di ASEAN ini dipengaruhi oleh mulai menguatnya pelebagaan di ASEAN pasca-2003. Mulai masifnya perkembangan institusi di ASEAN membuka kesempatan bagi aktor-aktor non-negara untuk terlibat. Hal ini terlihat dari, misalnya, pembentukan ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) dan ASEAN *Commission and Women and Children* (ACWC) yang dalam prosesnya melibatkan masyarakat sipil di beberapa negara ASEAN.

⁸⁶ Alexander C. Chandra, *Indonesia's Non-State Actors in ASEAN: a New Regionalism Agenda for Southeast Asia?*. *Contemporary Southeast Asia*. Lihat juga Caballero-Anthony, Mely. 2004. "Non-state regional governance mechanism for economic security: the case of the ASEAN Peoples' Assembly." *The Pacific Review*. Vol. 17. No.4.

Hal ini perlu dielaborasi lebih jauh. Sejak 2007, melalui ASEAN Charter, ASEAN telah menyatakan dirinya sebagai 'people-oriented ASEAN'.⁸⁷ Konsekuensinya dari deklarasi sebagai organisasi *people-oriented* tersebut, mengutip Alan Collins, adalah dibukanya ruang bagi kelompok masyarakat sipil sebagai salah satu *stakeholders* yang keberadaannya diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan di ASEAN.⁸⁸ Dengan kata lain, kita bisa mengatakan ASEAN 'people-oriented', jika ASEAN menyediakan ruang keterlibatan/deliberasi bagi *stakeholders* yang ada di dalamnya. Namun, deliberasi dan pelibatan itu justru terbatas karena artikulasi-artikulasi yang dilakukan oleh masyarakat sipil di ASEAN selama ini, harus berkompromi dengan dominasi 'negara' di ASEAN, *nature* ASEAN yang elit, serta terbatasnya ruang untuk terlibat bagi *stakeholders* yang ada di ASEAN.⁸⁹

Walaupun ASEAN menyediakan ruang bagi masyarakat sipil untuk terlibat, seperti melalui legalisasi *ASEAN Civil Society Conference*, hampir seluruh proses pengambilan keputusan di semua level ASEAN didominasi oleh para elit, baik di wilayah teknokratis-birokratis maupun politis. Sehingga, proses 'konsultasi' akan sangat tergantung pada masing-masing unit kementerian. Sebagai contoh, di wilayah perdagangan, proses pengambilan keputusan berlangsung pada

⁸⁷ ASEAN Secretariat. *The ASEAN Charter*

⁸⁸ Alan Collins "A People-Oriented ASEAN: a Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?" *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*. Vol 30. No.2.

⁸⁹ *Ibid*, lihat juga Kelly Gerard, *ASEAN's Engagement of Civil Society...*

ASEAN Ministerial Meeting on Trade (level Kementerian yang menjadi *Focal Point*), *Senior Official Meeting on Trade* (level birokratis di *ASEAN Secretariat*), hingga *ASEAN Ministerial Meeting* (level Kementerian Luar Negeri) dan *ASEAN Summit* (level Kepala Negara). Proses pengambilan keputusan ini dalam banyak hal tidak banyak mengikutsertakan kelompok UKM.

Hal ini tentu tidak hanya terjadi di Indonesia. Dalam beberapa hal, Indonesia cukup akomodatif terhadap masyarakat sipil atau aktor non-negara lain. Di negara-negara yang aparaturnya birokratisnya sangat kuat (seperti Laos atau Thailand pasca-kudeta), proses-proses konsultasi berlangsung secara tertutup sehingga tidak membuka banyak ruang bagi *stakeholders* yang lebih luas untuk berpartisipasi. Bahkan di negara yang mengadopsi demokrasi seperti Indonesia, proses konsultasi masih berjalan secara informal. Artinya, 'ruang' yang disediakan di ASEAN pada dasarnya masih punya batas-batas tertentu untuk mengakomodasi partisipasi yang lebih luas.

Dengan demikian, sejauh ini keterlibatan *stakeholders* di ASEAN masih menjadi tanda tanya besar. Ada *gap* yang muncul, yaitu menguatnya kecenderungan *stakeholders* untuk berpartisipasi di satu sisi, tetapi tidak adanya ruang untuk keterlibatan yang cukup di ASEAN. Mengingat ASEAN sudah memperbarui *blueprint*-nya dalam "Visi ASEAN 2025" yang disahkan dalam KTT ASEAN di Kuala Lumpur (2015), hal ini menjadi penting untuk diangkat dalam pembahasan yang lebih serius. Dalam format Masyarakat ASEAN yang dicanangkan

oleh pemimpin-pemimpin negara ASEAN (seperti pada Deklarasi Kuala Lumpur 2015), ASEAN tidak hanya mencita-citakan dirinya menjadi organisasi yang *people-centred* dan *people-oriented*, tetapi juga menjadi organisasi yang *resilient* dan menghargai *Good Governance*.⁹⁰ Konsekuensinya, akomodasi terhadap partisipasi *stakeholders* menjadi perlu dipertimbangkan dalam proses regionalisme yang sedang berlangsung.

Dengan menggunakan kerangka 'teori kritis' dan konsep Henri Lefebvre tentang produksi ruang, penting untuk kemudian melihat bangun 'ruang sosial' yang terbentuk di ASEAN dari kontestasi-kontestasi aktor yang ada di dalamnya. Konsep Lefebvre tersebut relevan untuk menjelaskan *stakeholders involvement* di ASEAN dalam proses regionalisme ASEAN. Sejarah transformasi dan proses regionalisme di ASEAN tak dapat dilepaskan dari dialektika antara 'negara' dan kekuatan-kekuatan sosial yang saling bertarung untuk mendefinisikan ASEAN. Oleh karena itu, pergulatan antara 'negara' dan aktor-aktor lain yang ada didalamnya menjadi penting untuk diperhatikan secara lebih serius. Secara teoretik, tulisan ini akan menggunakan konsep keterlibatan *stakeholders* untuk memahami bagaimana ruang-ruang sosial terbentuk di ASEAN dan bagaimana *stakeholders* mencoba untuk mendefinisikan serta menegosiasikan ruang tersebut dengan 'negara' sebagai aktor utama dalam proses regionalisme di ASEAN.

⁹⁰ Lihat *Blueprint Masyarakat Politik Keamanan ASEAN*, Jakarta: Sekretariat ASEAN, 2009

Keterlibatan Stakeholders Non-Negara di ASEAN

Keterlibatan *stakeholders* yang ada di ASEAN adalah salah satu manifestasi dari kerangka '*people-oriented*' ASEAN yang telah disepakati dalam ASEAN Charter 2007 sebagai salah satu norma penting. Melalui kerangka teoretik yang dikembangkan di atas, studi ini mencoba untuk memotret kontestasi antara *stakeholders* dan kekuatan-kekuatan sosial di ASEAN dalam proses regionalisme yang berlangsung di dua isu utama: (1) Politik dan Keamanan serta (2) Ekonomi. Secara lebih spesifik, tulisan ini akan memahami struktur ruang seperti apa yang selama ini terbentuk dalam proses regionalism di sektor HAM dan ASEAN, wacana apa yang selama ini mereproduksi struktur ruang di ASEAN dan siapa saja *stakeholders* yang terlibat di ASEAN dan apa kepentingan atau tuntutan mereka selama ini di ASEAN.

Dengan menggunakan perspektif 'produksi ruang', keterlibatan *stakeholders* harus dipahami sebagai upaya aktor-aktor sosial yang ada di dalamnya untuk mengontestasikan kepentingan mereka di ASEAN. Untuk itu, relasi antara ASEAN sebagai 'struktur' dan aktor-aktor, baik negara maupun non-negara, menjadi penting untuk dilihat. Untuk keperluan itu, kajian ini mencoba untuk memetakan bagaimana *stakeholders* yang ada di ASEAN tersebut memanfaatkan ruang yang tersedia untuk mengartikulasikan kepentingannya selama ini dan sejauh mana keterlibatan *stakeholders* tersebut efektif.

Secara umum, ada tiga hal yang bisa disarikan dari dinamika transformasi 'ruang' dan keterlibatan *stakeholders* non-negara di ASEAN, terutama berkaca dari masyarakat sipil dan pelaku UKM di Indonesia. *Pertama*, terlihat bahwa sedikit demi sedikit, ASEAN mengalami perluasan struktur 'ruang', yang terlihat dari berkembangnya konsolidasi-konsolidasi institusional di tingkat kawasan. Ada dua hal yang memungkinkan perluasan struktur ruang ini, yaitu (1) perubahan paradigma negara dalam berinteraksi di kawasan, terutama dengan penekanan pada pentingnya institusi regional sebagai basis kerjasama, dan (2) mulai munculnya jejaring institusi di ASEAN sendiri, sebagai lanjutan dari forum-forum kerjasama lintas-Kementerian di tingkat regional. Hal ini, terutama, muncul di Indonesia di masa Menlu Hassan Wirayudha, yang salah satunya termanifestasi dalam inisiatif Indonesia untuk membentuk Komisi HAM ASEAN (*ASEAN Intergovernmental Commission for Human Rights*) pada tahun 2007.⁹¹

Kedua, berkembangnya struktur ruang tersebut juga diikuti oleh munculnya jejaring antar-aktor di tingkat kawasan. Hal ini, terutama, muncul di antara berbagai NGO yang mengadvokasi isu HAM di kawasan. Di sektor UKM, jejaring muncul melalui fasilitas yang cukup kuat dari pemerintah, melalui pameran dan kerjasama-kerjasama bisnis untuk memfasilitasi UKM 'Go ASEAN', meskipun pada dasarnya jejaring tersebut belum

⁹¹ Donald Weatherbee, *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*. Singapore: ISEAS.

sepenuhnya dirasakan oleh UKM-UKM yang ada di daerah seperti Yogyakarta. Kendati demikian, dengan munculnya beberapa inisiatif-inisiatif baru di Masyarakat Ekonomi ASEAN, terutama dengan adanya cetak biru baru Masyarakat ASEAN 2015-2025, keterlibatan UKM di ASEAN bisa menjadi lebih besar dan menjangkau pasar yang lebih luas.

Ketiga, pada dasarnya, di antara kedua isu yang diteliti (HAM dan UKM), dinamika keterlibatan tersebut bervariasi dengan aktor-aktor yang juga berbeda. Di wilayah politik dan keamanan, secara lebih spesifik di sektor HAM, kontestasi terjadi antara entitas 'Masyarakat Sipil' dengan 'Negara', sementara di sektor ekonomi (UKM), yang terjadi adalah fasilitasi negara untuk memberi kesempatan UKM untuk memperluas jaringnya di ASEAN. Di wilayah ini, kontestasi justru terjadi antara 'bisnis besar' dan 'bisnis kecil' yang terjadi baik di dalam negeri maupun di tingkat regional. Pelaku UKM cenderung belum mampu memperluas pasarnya di ASEAN karena harus berhadapan dengan pemain-pemain bisnis besar dari negara ASEAN lain, plus Cina dan Jepang yang memang sudah sejak lama menjadikan ASEAN sebagai wilayah ekspansi pasar mereka.

Dinamika di dua sektor tersebut akan didiskusikan lebih jauh. 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 praktiknya, Komisi ini juga berhasil menempatkan dua wakil masyarakat sipil didalamnya, yaitu Sripapha Petcharamesree (Thailand) dan Rafendi Djamin (Indonesia) sebagai Komisioner pada tahun 2009-2012.⁹² Kendati demikian, keterlibatan tersebut juga memiliki beberapa *gap* dan kontestasi dengan aktor-aktor lain, terutama negara. Logika regionalisme yang *state-centric* membuat keterlibatan *stakeholders* non-negara, pada titik tertentu, harus berhadapan dengan berbagai tantangan dan dinamika.

Di sisi lain, sektor UKM di ASEAN justru kurang memberikan ruang partisipasi bagi *stakeholders*. Tidak adanya basis institusional dan minimnya wadah yang diberikan kepada pelaku UKM untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan, baik di tingkat nasional maupun regional, berkontribusi terhadap minimnya keterlibatan mereka di ASEAN. Dalam konteks ini, UKM lebih banyak dilihat sebagai *beneficiaries* dalam kebijakan-kebijakan regional yang lebih banyak menekankan pada kelompok bisnis besar. Hal ini juga terlihat di level

⁹² Rafendi meneruskan jabatan selama 2 periode, yaitu 2009-2012 dan 2012-2015. Pada tahun 2015, beliau digantikan oleh Dr Dinna Wisnu, akademisi dan ahli kebijakan sosial melalui mekanisme pemilihan terbuka di Kementerian Luar Negeri RI. Sementara Dr Sripapha digantikan oleh Dr Seree Nonthasoot pada tahun 2012, yang kemudian dipilih lagi oleh Pemerintah Thailand sebagai Wakil Thailand di AICHR pada tahun 2015. Dr Seree memiliki belakang ofisial, *barrister*, dan anggota Komite Pengembangan Usaha Kecil & Menengah di Thailand. Lihat Daftar Wakil masing-masing negara anggota ASEAN di AICHR, <http://aichr.org/about/aichr-representatives/>

nasional ketika tidak ada kebijakan yang benar-benar merespons dan memberdayakan UKM untuk menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN. Sejauh ini, logika regionalisme yang terlalu berat pada kepentingan bisnis besar dan menyerahkan UKM pada 'negara' menyebabkan lemahnya keterlibatan mereka dalam proses regionalisme yang ada. Pada titik inilah keterlibatan UKM menjadi cukup terbatas dalam proses regionalisme ekonomi yang sedang berlangsung.⁹³

Dengan demikian, terlihat bahwa terdapat ketimpangan dalam partisipasi *stakeholders* non-negara di ASEAN. Dalam konteks Masyarakat Sipil HAM di ASEAN, *stakeholders* non-negara punya ruang yang cukup terbuka untuk mengartikulasikan kepentingannya di ASEAN. Persoalan yang muncul di sana adalah ruang tersebut tidak serta-merta berimplikasi pada besarnya peran mereka dalam pengambilan keputusan. Dalam banyak kasus, pengambilan keputusan tetap berada pada *domain* negara, melalui pertemuan AICHR, ASEAN Ministerial Meeting (AMM), atau KTT ASEAN (ASEAN Summit). Dalam konteks pelaku UKM, kendati ada ruang yang cukup terbuka, proses-proses perdagangan regional masih sangat didominasi oleh pelaku bisnis besar, beberapa di antaranya justru difasilitasi negara.⁹⁴ Hal ini,

⁹³ Laporan riset ASEAN Studies Center UGM tahun 2014 menjelaskan hal ini. Lihat Longgina N. Bayo dan Bevaola Kusumasari. (forthcoming). "Membawa Usaha Kecil dan Menengah ke ASEAN? Kajian atas Keterlibatan *Stakeholders* dalam Proses Regionalisasi Sektor UKM di Asia Tenggara". *ASC Research Papers* No. 2. ASEAN Studies Center UGM, Yogyakarta.

⁹⁴ *Ibid.* Lihat juga Shahar Hameiri dan Kanishka Jayasuriya, "Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics..."

secara tidak langsung, justru menghambat partisipasi mereka dalam proses-proses regionalisme yang ada di negara.

Kesimpulan

Bab ini mengupas keterlibatan *stakeholders* non-negara dalam proses regionalisme ASEAN, terutama setelah pembentukan 'Masyarakat ASEAN' pada tahun 2003. Dengan menggunakan konsep 'produksi ruang' yang diajukan oleh Henri Lefebvre, memperluas sekup kajiannya pada kemunculan dua aktor non-negara di ASEAN (Masyarakat Sipil di isu HAM serta pelaku Usaha Kecil dan Menengah di Indonesia), serta mengelaborasi lebih jauh responsnya pada Masyarakat ASEAN, kajian ini berargumen bahwa perkembangan regionalime ASEAN setelah KTT ASEAN di Bali pada tahun 2003 diwarnai oleh berkembangnya partisipasi *stakeholders* non-negara dalam proses-proses regionalisasi yang ada.

Secara lebih jauh, Bab ini mencoba mengembangkan argumentasi tersebut dengan memberikan beberapa tinjauan kritis mengenai proses pelebagaan di ASEAN dan keterlibatan *stakeholders* dalam mempertarungkan kepentingan-kepentingannya di sana. Desain institusional yang terbangun di ASEAN menentukan ruang gerak yang tersedia bagi *stakeholders* didalamnya. Desain institusional tersebut tidak terbentuk *by nature*, tetapi lahir dari proses-proses historis dan politis dalam proses negosiasi yang berlangsung sejak

kelahiran ASEAN pada tahun 1967 hingga sekarang. Dalam konteks ini, pelembagaan di ASEAN membuka 'ruang' yang kemudian diartikulasikan oleh berbagai macam *stakeholders* di ASEAN, baik negara maupun non-negara, untuk mengontestasikan kepentingannya di ASEAN.

Oleh sebab itu, desain institusional di ASEAN harus dipahami sebagai sebuah proyek politik yang pada gilirannya membuka jalan bagi keterlibatan *stakeholders* non-negara di ASEAN. Keterlibatan *stakeholders* di ASEAN terjadi dengan cukup dinamis, dengan berbagai kontestasi antara aktor-aktor yang ada di dalamnya. Namun demikian, ada beberapa batasan yang muncul, terutama karena dinamika keterlibatan *stakeholders* di semua sektor di ASEAN tidak sama. Di wilayah HAM, dinamika berlangsung cukup 'hangat' antara negara dan masyarakat sipil, sementara UKM justru terpinggirkan oleh bisnis-bisnis besar, walaupun dengan sedikit fasilitasi dari pemerintah daerah. Hal ini menarik untuk diulas dalam artikel yang lebih komprehensif, karena mengimplikasikan adanya kecenderungan tertentu dari proses regionalisme ASEAN untuk lebih banyak mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu (seperti pelaku bisnis besar).

Tinjauan mengenai proses pelembagaan di ASEAN akan memberikan gambaran sejauh mana Komunitas ASEAN dikonsolidasikan, terutama di dua sektor yang menjadi studi kasus utama Buku ini (HAM dan UMKM). 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.⁹⁵ Pada prakteknya, Komisi ini juga berhasil menempatkan dua wakil masyarakat sipil di dalamnya, yaitu Sripapha Petcharamesree (Thailand) dan Rafendi Djamin (Indonesia) sebagai Komisioner. Kendati demikian, sebagaimana nanti akan diulas dengan tajam oleh Atin Prabandari dan Randy Wirasta Nandyatama dalam buku ini, keterlibatan tersebut juga memiliki beberapa *gap* dan kontestasi dengan aktor-aktor lain, terutama negara. Logika regionalisme yang *state-centric* membuat keterlibatan *stakeholders* non-negara, pada titik tertentu, harus berhadapan dengan berbagai tantangan dan dinamika.

Di sisi lain, sektor UKM di ASEAN justru kurang memberikan ruang partisipasi bagi *stakeholders*. Tidak adanya basis institusional dan minimnya wadah yang diberikan kepada pelaku UKM untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan, baik di tingkat nasional maupun regional, berkontribusi terhadap minimnya keterlibatan mereka di ASEAN. Sebagaimana dipaparkan oleh Bevaola Kusumasari dan Longgina Novadona Bayo dalam buku ini, UKM lebih banyak dilihat sebagai *beneficiaries* dalam kebijakan-kebijakan regional yang lebih banyak menekankan pada kelompok bisnis besar. Hal ini juga terlihat di level nasional ketika tidak ada

⁹⁵ Wawancara dengan Yuyun Wahyuningrum, Agustus 2014.

Diplomasi Stakeholders

kebijakan yang benar-benar merespons dan memberdayakan UKM untuk menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN. Sejah ini, logika regionalisme yang terlalu berat pada kepentingan bisnis besar dan menyerahkan UKM pada 'negara' menyebabkan lemahnya keterlibatan mereka dalam proses regionalisme yang ada. Hal-hal tersebut akan didiskusikan pada dua bab berikut dalam buku ini.

BAB 3

DARI AKTIVISME KE DIPLOMASI: KIPRAH MASYARAKAT SIPIL INDONESIA DALAM POLITIK REGIONALISME HAK ASASI MANUSIA ASEAN

BAB ini mencoba untuk memetakan keterlibatan masyarakat sipil Indonesia dalam proses regionalisasi isu HAM di ASEAN. Buku ini berargumen bahwa penting memahami keterlibatan masyarakat sipil dari keterlibatan mereka dalam proses institusionalisasi di ASEAN, yang terutama terjadi sejak tahun 2003 dan, dalam konteks HAM, berlangsung sejak pembentukan AICHR tahun 2007. Lebih jauh, kami melihat (sebagaimana akan dijabarkan dalam Bab ini) bahwa keterlibatan aktivis Masyarakat Sipil pada dasarnya, merepresentasikan bentuk diplomasi *stakeholders* yang berfokus pada pembangunan desain institusional di ASEAN, melalui AICHR. Keterlibatan itu tentu saja dinamis, mengingat struktur kelembagaan ASEAN yang sangat *state-centric*, sehingga menimbulkan beberapa 'kontestasi' dengan perwakilan negara'. Kami berargumen bahwa ASEAN dan formasi kelembagaannya, dalam konteks ini, juga dapat dipahami sebagai 'struktur ruang' (*space*) yang menjadi arena *stakeholders* (dalam hal ini masyarakat sipil) untuk terlibat secara dinamis dalam mengartikulasi

kepentingan dan dalam beberapa kasus mempengaruhi pembuatan keputusan.

Memahami bagaimana 'struktur ruang' atau *design* institusi dalam isu HAM di ASEAN terbentuk sangatlah menarik. Hal ini terkait dengan fakta bahwa ASEAN merupakan sebuah regionalisme yang beranggotakan negara-negara yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan dan non intervensi. Sebagai konsekuensinya, persoalan HAM menjadi tabu dan dianggap sebagai persoalan internal sebuah negara yang haram hukumnya untuk dicampuri oleh negara lain. Prinsip kedaulatan dan non intervensi inilah yang menjadi alasan mengapa *design* institusi dan proses regionalisme ASEAN dalam isu HAM terkesan lambat. Hal ini terkait juga dengan bagaimana perkembangan isu HAM di ASEAN itu sendiri dan bagaimana persepsi dan penerimaan negara-negara anggota terhadap isu HAM. Nampaknya, terdapat perbedaan interpretasi isu HAM oleh negara-negara ASEAN yang pada akhirnya mempengaruhi proses dan perkembangan dari *design* institusi di ASEAN.

Masyarakat Sipil dalam Politik Regionalisme ASEAN

Kelahiran ASEAN tidak dapat dipisahkan dari dua konteks sejarah penting. *Pertama*, tingginya tensi dari Perang Dingin yang mencapai klimaks pada dekade 1970an. Asia Tenggara menjadi medan pertempuran ideologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Terjadi beberapa kasus huru-hara politik yang melibatkan kekuatan pihak asing, seperti peristiwa kemerdekaan

Singapura, Perang Vietnam, dan Konfrontasi Indonesia dan Malaysia. Latar belakang Perang Dingin membuat situasi internal di kawasan menjadi rentan untuk munculnya konflik terbuka. Pemimpin negara di Asia Tenggara setuju untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai zona netral dan berupaya menghindar untuk menjadi "*thetrum politicum*" antara dua kekuatan besar di tatanan politik dunia.

Kedua, terdapat tendensi dari pemimpin negara di Asia Tenggara untuk mentransformasi kerentanan akibat konflik menjadi kerjasama ekonomi di Asia Tenggara. Sejak 1971, Negara anggota ASEAN membuat proyek industri bersama dan proyek investasi lainnya yang bertujuan untuk menciptakan benteng di kawasan.⁹⁶ Sejak saat itu, hubungan internasional di Asia Tenggara dilabeli kerjasama ekonomi yang kemudian menjadi semakin berkembang dengan bergabungnya lima negara baru ke ASEAN. Sangatlah penting untuk memahami hubungan internasional di Asia Tenggara setelah didirikannya ASEAN. ASEAN digunakan sebagai tempat bagi negara-negara anggota untuk bekerjasama dan bernegosiasi kepentingan nasionalnya.⁹⁷

Hal ini sangat jelas bahwa dimasa awal pendirian ASEAN sangat didominasi pencapaian kepentingan negara dan mengelola perdamaian dan stabilitas negara.

⁹⁶Hakim, Luqman-nul, *ASEAN: Konstruksi Regionalisme di Asia Tenggara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, *forthcoming*.

⁹⁷Amitav Acharya, and Richard Stubbs, "Theorizing Southeast Asian Relations: an Introduction" *The Pacific Review* 19, 2 (2006): 125-134.

Lihat juga

State-centrism menjadi sifat dasar ASEAN dan hal ini bertahan hingga saat ini. Kecenderungan *state-centrist* ini merupakan bentuk *political society* di Asia Tenggara, berdasarkan Antonio Gramsci⁹⁸, dimana mengorganisir dan mengkoordinasi sebuah fungsi politik melalui formasi sosial regionalisme ASEAN. *Political Society* menurut Gramsci adalah sebuah jaringan aparat koersif yang membangun sistem melampaui politik dan kontrol institusi hukum.⁹⁹ Konsep *political society* tidak sama dengan konsep Negara atau dalam hal ini adalah *regional governance*, namun membentuk salah satu aspek fundamental Negara, yaitu disiplin dan koersi.

Gramsci mendefinisikan *civil society* sebagai seperangkat institusi yang dimana masyarakat merupakan pengorganisir dan perwakilan atas dirinya sendiri yang diberi otonomi dari negara. Di lain sisi, *civil society* menantang kekuatan dominan dengan meminta alternatif atas kondisi sosial yang telah ada.¹⁰⁰ Dalam konteks ASEAN, peran NGO dalam mengenalkan nilai dan norma dalam proses regionalisme merupakan contoh yang tepat tentang bagaimana *civil society* berjalan di sebuah negara. Sejak awal berdirinya, NGO sangat kritis dalam tataran ASEAN, NGO menyelenggarakan

⁹⁸Gramsci, Antonio. *Selected Prison Notebooks*. New York: Penguin Books, 1971 (Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Pustaka Pelajar, 2013).

⁹⁹ Thomas, P. (2009). Gramsci and the Political. *Radical Philosophy*, 153, 27-36; lihat juga Femia, J. (1975). Hegemony and consciousness in the thought of Antonio Gramsci. *Political studies*, 23(1), 29-48.

¹⁰⁰*Ibid.*

beberapa forum dan protes dalam rangka menegosiasikan kepentingannya di ASEAN.¹⁰¹

Hasil dari kontestasi kepentingan ini dikenal sebagai "*war of position*", dimana setiap masyarakat berupaya memperebutkan kepentingan melalui artikulasi. Pernyataan penting dari NGO kepada ASEAN dan pemimpin negara anggota menggambarkan "*war of position*" antara NGO sebagai "*civil society*" dan Negara sebagai "*political society*" untuk mendefinisikan ASEAN berdasarkan kepentingan masing-masing. Gramsci kemudian membedakan antara "*war of position*" dan "*war of manoeuvre*". Menurut Gramsci, *war of manoeuvre* merupakan kondisi dimana terdapat aksi frontal atau serangan mencolok yang dua pihak berhadapan satu sama lain di medan perang (Gramsci menggunakan analogi perang). Sedangkan *war of position* merupakan sebuah kondisi dimana pasukan militer memillih untuk memperkuat benteng pertahanan daripada berhadapan langsung dengan lawan, hasilnya adalah muncul berbagai strategi pertahanan

ASEAN diharapkan mampu menjadi arena kompetisi kepentingan anatara "*political society*" dan "*civil society*". Hasil dari kontestasi kepentingan itu adalah penciptaan hegemoni¹⁰². Dalam konteks hak asasi manusia, dapat dibantahkan bahwa pendirian institusi

¹⁰¹ Alexander Chandra, Chandra, A. C. *Civil society in search of an alternative regionalism in ASEAN*.

¹⁰² Gramsci, berpendapat bahwa dalam rangka pembentukan hegemoni, salah satu pihak harus mendapatkan kepercayaan dari pihak lainnya dan kemudian mendirikan tatanan politik.

hak asasi manusia di ASEAN menggambarkan kontestasi kepentingan diantara kekuatan sosial yang berupaya mendefinisikan ASEAN. Piagam ASEAN menyatakan bahwa ASEAN harus membangun Human Rights Commission yang terdiri dari perwakilan negara anggota ASEAN¹⁰³ Terdapat banyak kekuatan politik yang berupaya membuat hegemoni dikomisi yang baru saja dibentuk ini, termasuk NGO “demokratis” dan perwakilan pemerintah yang memiliki tujuan untuk definisi universal atas hak asasi manusia dan pemerintah yang otoriter bersama dengan Government-organised NGOs (GONGOs), yang bertujuan untuk mempererat kontrol pemerintah atas ASEAN.¹⁰⁴ Berjuang diantara demokrasi dan otoritarianisme dalam kasus isu hak asasi manusia telah membentuk proses institusional. Kedua kekuatan publik tersebut menetapkan ASEAN dengan mengambil kontrol struktur institusi di ASEAN.

Oleh karena itu untuk memahami kontestasi kepentingan di ASEAN adalah dengan mempertimbangkan dua variabel berikut,. Variabel pertama adalah struktur ruang, yang telah terbangun di institusi hak asasi manusia, yang mengizinkan seluruh kekuatan sosial dapat berkompetisi dengan NGO Asia

¹⁰³ Lihat ASEAN Charter, 2007; lihat juga Tan, H. L. (2011). *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

¹⁰⁴Kelly Gerard. “ASEAN’s Engagement of Civil Society: Regulating Dissent.” Basingstoke:Palgrave, 2014.

Tenggara.¹⁰⁵ Kata ruang atau *space* menjadi penting untuk menilai kemampuan NGO dalam mempengaruhi institusi regional. Bagaimanapun juga “*space*” tidak selamanya menjadi wilayah netral. Dalam rangka memahami perkembangan ASEAN, salah satu pihak harus meneliti struktur institusi yang membentuk *inclusion* dan *exclusion* atas individu dan kelompok di proses politik. Dalam kerangka kerjasama, sebuah institusi menyusun bentuk politik yang mampu didapatkan. *Space* menjadi sangat fleksibel saat NGO mampu mengartikan ruang yang telah tercipta.¹⁰⁶

Variabel kedua adalah negosiasi kepentingan NGO. Terdapat tiga model partisipasi NGO di ASEAN menurut Kelly Gerrard: (1) partisipasi di ruang yang telah disediakan ASEAN, (2) partisipasi di ruang yang diterima ASEAN, dan (3) partisipasi di ruang yang telah disediakan ASEAN, yaitu Intergovernmental Commission on Human Rights. Dengan menggunakan konsep Gramsci, partisipasi NGO di ASEAN menggambarkan kontestasi antara “*civil society*” selalu berjalan beriringan dengan “*political society*” untuk mendefinisikan kawasan.

Walaupun NGO merupakan hal yang jamak, namun kontestasi kepentingan tidak hanya terjadi

¹⁰⁵Kanishka Jayasuriya, and Garry Rodan. “Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia” *Democratization*, 14, 5 (2007): 773-794.

¹⁰⁶Jayasuriya, K., & Rodan, G. (2007). Beyond hybrid regimes: more participation, less contestation in Southeast Asia. *Democratization*, 14(5), 773-794; Gerrard, K. *ASEAN's Engagement of Civil Society*.

antara negara dan NGO, namun juga dianantara *state-organised* atau *state-influenced*, dan independensi NGO tersebut. Dalam penelitian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa ASEAN memiliki keterbatasan dalam mengakomodasi partisipasi NGO.¹⁰⁷ Menurut Jurgen Ruland, keterbatasan partisipasi terjadi karena korporatisme kawasan yang sudah mengikat di sejarah transformasi ASEAN yang menggabungkan ide organis dengan pemerintah kawasan yang modern.¹⁰⁸ .

Bagaimanapun juga sangatlah penting untuk tidak menyalahkan ASEAN sebagai satu-satunya faktor yang menghalangi partisipasi NGO, namun juga ada dinamika di dalam NGO dan kontestasi dengan Negara sebagai kekuatan politik terbesar di ASEAN. Kontestasi kepentingan diantara mereka tidak selalu "*war of manoeuvre*" yang frontal namun di beberapa sisi merupakan "*war of position*" yang juga terjadi di seluruh elemen masyarakat.

Isu HAM di ASEAN: Menembus 'State-Centrism'?

Pada awalnya, negara-negara ASEAN dapat dikatakan masih resisten dengan ide bahwa kerjasama Regional wajib mengikutsertakan elemen Hak Asasi Manusia

¹⁰⁷ Gerrard, K. *ASEAN's Engagement of Civil Society*. Lihat juga Ruland, J. (2014). The limits of democratizing interest representation: ASEAN's regional corporatism and normative challenges. *European Journal of International Relations*, 20(1), 237-261.

¹⁰⁸ *Ibid.*

dalam proses integrasinya.¹⁰⁹ Walau pembicaraan cenderung lamban, namun pada tahun 1993 Kementerian Luar Negeri negara anggota ASEAN dengan menyetujui pembentukan sejenis mekanisme untuk hak asasi manusia di ASEAN. Hal inilah kemudian yang menjadi titik awal Institusionalisasi hak asasi manusia di ASEAN. Namun, pembicaraan tersebut harus tertunda karena adanya permasalahan ekonomi dan politik di kawasan pada tahun 1997. Menurut Rizal Sukma¹¹⁰, baru pada tahun 2003, atas usulan Indonesia, negara negara anggota ASEAN sepakat untuk memasukkan agenda HAM sebagai bagian dari area kerjasama. Diskusi untuk pembentukan institusi tersebut berlanjut di ASEAN Summit kedua pada tahun 2003, dimana pemimpin negara ASEAN setuju untuk membentuk ASEAN Political and Security Community 2015.¹¹¹ Empat tahun kemudian, dibawah *Hua Hin Roadmap* untuk ASEAN Community, dimasukkan pula agenda rencana pembentukan ASEAN Human Rights Body dipertemuan selanjutnya. ASEAN kemudian membentuk *High Level Task Force* (HLTF) untuk memfinalisasi *draft* piagam ASEAN dan penunjukkan *Eminent Persons Group on the ASEAN Charter* (EPG) yang nantinya dipercaya

¹⁰⁹ Rizal Sukma. "ASEAN'S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects - and How the West Can Help," *Asia Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Maret 2011. p.1.

¹¹⁰*Ibid.*

¹¹¹Clarke, Gerard. "The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012" *Northwestern Journal of International Human Rights* 11, 1 (2014): p.3.

untuk menyusun prinsip dasar pedoman piagam.¹¹²EPG mempertimbangkan dengan hati-hati poin-poin untuk mengenalkan nilai-nilai penghormatan hak asasi manusia dalam proposal piagam tersebut. Dalam proses ini EPG mengadakan pertemuan konsultasi informal yang berkelanjutan dengan dua institusi regional yang bernama Working Group for an ASEAN Human Right (HRWG) dan SAPA Working Group sebagai *regional CSO* (lihat laporan EPG, 2006; Forum-Asia, 2006; Ginbar, 2010)

Pada bulan November 2007, ASEAN mengambil langkah yang lebih signifikan dengan mengadopsi Piagam ASEAN (ASEAN Charter) yang mewajibkan negara-negara ASEAN untuk “*strengthen democracy, enhance good governance, and the rule of law and to protect human rights and fundamental freedoms.*”¹¹³ Sejalan dengan hal ini, ASEAN Charter menyatakan bahwa ASEAN akan membuat “ASEAN Human Right Body”¹¹⁴ yang mana akhirnya menjadi embrio terbentuknya ASEAN *Inter-Governmental Commission on Human Rights* (AICHR) pada ASEAN Summit bulan Oktober 2009.¹¹⁵ Dalam perkembangannya AICHR mendapat banyak kritikan atas

¹¹²Wawancara dengan RafendiDjamin, Indonesian Representative at the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), 19 Agustus 2014

¹¹³The ASEAN Charter, Article 1 (7) Jakarta, ASEAN Secretariat 2007, p. 4

¹¹⁴Ibid. p.19

¹¹⁵Rizal Sukma. “ASEAN’S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects – and How the West Can Help,” *Asia Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Maret 2011. p.1.

ketidakmampuannya dalam menindaklanjuti isu-isu hak asasi manusia di ASEAN.

Proses ini memperlihatkan perkembangan ruang bagi NGO, khususnya dalam bentuk penggabungan masyarakat, dimana ASEAN mulai melebarkan proses politik dengan melibatkan beberapa NGO dalam proses konsultasi. Perkembangan isu hak asasi manusia di ASEAN telah menghasilkan pembentukan AICHR oleh ASEAN *talks*. AICHR juga telah melakukan proses penyusunan *draft Term of Reference (ToR)* sejak 2008. Pembentukan melibatkan HLTF, yang merupakan orang-orang yang ditunjuk negara dan tertutup untuk masyarakat sipil. Setelah itu setiap Negara menunjuk perwakilan untuk duduk di Komisi. Penunjukkan berdasarkan sistem hukum yang berlaku di masing-masing negara.¹¹⁶ Pembahasan tersebut akan dijelaskan pada sub-bab berikut ini yaitu mengenai struktur ruang dalam HAM dan dimensi masyarakat sipil.

Struktur Ruang dalam Pelembagaan Hak Asasi Manusia di ASEAN

Mekanisme HAM di ASEAN adalah mekanisme regional HAM keempat yang berkembang sejak 1981 setelah European, Inter-American and African System tahun 1950, 1969 dan 1981. Perkembangan struktur dalam isu hak asasi manusia di ASEAN tidak terlepas dari bagaimana 'ASEAN value' mengubah cara pandang

¹¹⁶Wawancara bersama Rafendi Djamin, 19 Agustus 2014

tersebut. Salah satu *milestone* mulai dibukanya ruang partisipasi masyarakat sipil di ASEAN adalah pada bulan Oktober 2009 dideklarasikan "*Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community 2009-2015*". Saat itu, disamping para pemimpin ASEAN sepakat akan membuat *road map* untuk implementasi ASEAN *community* selama lima tahun, masing masing negara anggota juga sepakat untuk menjamin implementasinya dalam tempo yang telah disetujui. Selain itu, mereka juga bersepakat untuk memperlihatkan "*their resolve and commitment to promote ASEAN peoples to participate in and benefit fully from the process of ASEAN integration and community building.*"¹¹⁷

Sejak 1993 hingga 2007 mekanisme HAM di ASEAN berkembang cukup lambat, namun demikian setelah 2007 terdapat perkembangan yang lebih cepat. Menurut Rizal Sukma, ASEAN tidak pernah secara eksplisit menyatakan ketidak setujuannya terhadap Hak Asasi Manusia.¹¹⁸ Menariknya, di satu sisi, negara-negara Anggota ASEAN mengakui universalitas Hak Asasi Manusia namun, di sisi lain mereka bersikeras bahwa pemahaman HAM yang diperkenalkan oleh Barat saat ini tidaklah tepat untuk masyarakat Asia dan penerapannya hendaknya disesuaikan dengan konteks budaya dan sejarah masing-masing negara.¹¹⁹

¹¹⁷ The Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015).

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Geoffrey Robinson, "Human Rights in Southeast Asia: Rhetoric and Reality" in David Wurfel and Bruce Burton, eds, *Southeast Asia in The New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region* (London, Macmillan Press 1996), p. 87

Salah satu alasan mengapa isu HAM terkesan tidak mendapat prioritas jika tidak malah dihindari di ASEAN adalah adanya upaya negara-negara anggota ASEAN pada tahun 1990 an untuk melindungi diri mereka dari kritisisme Barat terhadap rekor HAM mereka. Sebagai bagian dari upaya tersebut adalah munculnya wacana "*Asian Values*" di antara negara-negara anggota ASEAN dalam kurun waktu tersebut.¹²⁰ Dalam hal ini, ASEAN sebagai sebuah identitas kolektif, selalu kompak mengatakan bahwa Hak Asasi Manusia "*should be addressed in a balanced and integrated manner, and protected and promoted with due regard for specific cultural, social, economic and political circumstances*" dan adanya "*a balance between rights of individual and rights of the community*"¹²¹.

Pernyataan di atas menunjukkan perbedaan interpretasi mengenai HAM oleh pemimpin-pemimpin ASEAN yang berbeda dengan pemahaman HAM versi Barat dan liberal dengan menekankan bahwa pemahaman dan penerapan HAM di ASEAN harus disesuaikan dengan konteks serta situasi budaya, sosial, ekonomi dan komunitas dan juga munculnya istilah baru adanya "*hak-hak komunitas*" yang pada situasi tertentu lebih diprioritaskan daripada hak hak individual.

¹²⁰Rizal Sukma. "ASEAN'S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects - and How the West Can Help," *Asia Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Maret 2011. p.1.

¹²¹Joint Communique of the Twenty -Six ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993, <http://aseansec.org/2009 htm>

Resistensi negara-negara ASEAN dalam isu HAM ini cukup dapat dimengerti jika kita melihat sejarah nasional negara-negara anggota ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN kecuali Thailand merupakan bekas negara-negara terjajah yang menjadikan isu independensi, kedaulatan dan non intervensi menjadi sangat sensitif. Kemunculan isu HAM bisa dipahami sebagai ancaman terhadap independensi, kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri. Pada awal terbentuknya ASEAN pun, negara-negara anggota ASEAN terhitung sedang pada tahapan baru merdeka dan masih harus berkonsentrasi pada *nation-building* dan *state-building* sehingga pembangunan ekonomi, stabilitas politik dan keamanan dalam negeri menjadi prioritas negara-negara anggota ASEAN. Hal inilah yang kemudian juga menjadi salah satu motivasi didirikannya kerjasama regional ASEAN. Sebab, tujuan *nation-building* dan *state building* serta pembangunan ekonomi akan dapat tercapai jika antar negara dalam kawasan Asia Tenggara dapat saling hidup berdampingan secara damai satu sama lain dan menghindari konflik serta mengurangi intervensi internal.

Dengan demikian, jika kita telaah lebih jauh, logika dan tujuan inilah yang memunculkan prinsip kedaulatan dan non intervensi oleh negara-negara anggota ASEAN. Dalam logika yang menekankan pada 'kedaulatan' ini, isu HAM menjadi marjinal, terlebih dengan banyaknya 'negara kuat' yang tidak sepenuhnya menerima demokrasi dan HAM sebagai norma dalam politik luar negeri mereka. Bahkan, dengan logika ini, pembicaraan-pembicaraan mengenai isu HAM akan menjadi ancaman

terhadap pemenuhan kepentingan mempertahankan stabilitas politik internal dan regional.¹²²

Terdapat beberapa perkembangan dalam regional ASEAN yang membuat isu HAM perlahan-lahan mendapat tempat dan dipertimbangkan dalam proses regionalisme ASEAN.¹²³ Dimulai di awal tahun 1980an, ketika kondisi ekonomi membaik dan berkembangnya iklim demokrasi, beberapa negara-negara ASEAN mulai menghadapi munculnya tuntutan dari masyarakatnya terutama dari organisasi-organisasi non pemerintah untuk mulai memperhatikan isu HAM dan memperbaiki kondisi hak asasi manusia di negaranya. Kedua, masih di awal 1980 an ketika munculnya arus demokratisasi utamanya di Filipina dan Thailand yang menyebabkan pemerintah kedua negara tersebut lebih bersimpati terhadap isu HAM. Ketiga, menurut Rizal Sukma adalah semakin kaburnya batas batas antar negara di kawasan ASEAN yang menyebabkan berbagai isu sulit dikategorikan sebagai isu eksternal ataupun isu internal. dan terakhir adalah adanya gelombang demokratisasi yang mengguncang Indonesia pada tahun 1998 yang menyebabkan Indonesia menjadi negara demokratis dan salah satu "*champion of democracy in the region*".

Indonesia memang akhirnya memainkan peran signifikan dalam mempromosikan isu HAM di ASEAN,

¹²²Rizal Sukma. "ASEAN'S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects - and How the West Can Help," *Asia Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Maret 2011. p.2.

¹²³*Ibid.*

termasuk menjadi salah satu inisiator inti dalam ASEAN Charter dan pembentukan ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights.¹²⁴ Dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN, memang pemerintah Indonesia terhitung yang paling banyak memberikan dukungan terhadap isu HAM di ASEAN termasuk dukungan terhadap masyarakat sipilnya untuk berpartisipasi dalam isu HAM di ASEAN.

Pada 2012, meski masih diiringi oleh kritisisme oleh komunitas internasional dan masyarakat sipil, pemimpin ASEAN menandatangani dan mengadopsi "ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) pada 18 November 2012 pada Pertemuan Puncak ASEAN di Phnom Penh

*"[The] Heads of state/government of the member states of ASEAN reiterate ASEAN and its member states' commitment to the Charter of the United Nations, the Universal Declarations of Human Rights, the Vienna Declaration and Programme of Action and other international human rights instruments to which ASEAN member states are parties as well as to relevant ASEAN declarations pertaining to Human Rights"*¹²⁵

Beberapa mekanisme institusional lain di ASEAN yang terkait dengan isu HAM adalah ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵Phnom Penh Statement on the adoption of the ASEAN Human Rights Declaration, 18 November 2012.

(Oktober 2009), the ASEAN Intergovernmental Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (2010) dan 2012 ASEAN Human Rights Declaration. Kesemuanya dalam bahasa Sriphapha membentuk apa yang disebut “ASEAN Human Rights Architecture”

Menurut Sriphapha, ketika ASEAN terbentuk pada tahun 1967, ASEAN tidak pernah menganggap dirinya sebagai organisasi Hak Asasi Manusia.¹²⁶ Namun demikian, meski tidak secara eksplisit mendeklarasikan sebagai organisasi HAM, pada deklarasi awal pembentukannya, ASEAN telah menunjukkan bahwa pembentukannya dilandasi oleh semangat yang tertuang dalam Piagam PBB (United Nations Charter) yang mana menurut sebagian orang telah menjadi landasan awal semangat nilai Hak Asasi Manusia. Dalam Deklarasi pembentukan ASEAN, Deklarasi Bangkok 1967 menyatakan bahwa ASEAN bertujuan untuk (1) *accelerate economic growth, social progress and cultural development*, dan (2) *to promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter.*¹²⁷

Dengan mempertegas komitmennya untuk mentaati prinsip yang tertuang dalam piagam PBB, maka dapat diartikan bahwa ASEAN pun juga mentaati pasal

¹²⁶Petcharamesree, Sriprapha . “The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges.” *The Equal Rights Review*, Vol. 11. 2013. P.47

¹²⁷*Ibid.*

pasal yang tertuang di dalamnya seperti dalam pasal 1 (3) dan pasal 55 piagam PBB yang menggarisbawahi pentingnya penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia serta kebebasan fundamental manusia serta ajakan untuk menggalakkan kerjasama internasional untuk mencapai hal tersebut.¹²⁸

Meskipun saat itu ASEAN masih menganggap isu HAM sebagai isu yang sensitif dan menjadi ancaman bagi pembangunan ekonomi, stabilitas politik internal dan regional¹²⁹ dan tidak memiliki dokumen resmi yang secara eksplisit berkaitan dengan HAM, namun demikian ASEAN telah menggunakan kata Hak Asasi Manusia beberapa kali dalam beberapa pernyataan dan dokumen yang dikeluarkannya, meskipun tetap saja terdapat beberapa penyesuaian dengan prinsip HAM yang berlaku di barat. Seperti misalnya dalam joint communique tahun 1991, ASEAN menyatakan bahwa

“[W]hile human rights are universal in character, implementation in the national context should remain within the competence and responsibility of each country, having regard for the complex variety of economic and cultural realities. They emphasised that neither the international application of human rights

¹²⁸*Ibid.*

¹²⁹Rizal Sukma, “ASEAN’S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects – and How the West Can Help,” *Asia Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Maret 2011, p.2.

be narrow and selective none should it violate the sovereignty of nations."¹³⁰

Selain penegasan bahwa penerapan hak asasi manusia harus menekankan pentingnya memprioritaskan *'rights of communities'* atau hak komunitas dibandingkan *'rights of individuals'* yang berbeda dengan prinsip HAM versi barat, juga terlihat adanya penegasan bahwa implementasi HAM di ASEAN harus mempertimbangkan konteks budaya, ekonomi dan sejarah yang berbeda juga prinsip bahwa penerapannya haruslah selektif serta tidak mencederai kedaulatan sebuah bangsa. Hal ini, sekali lagi menegaskan interpretasi HAM negara-negara ASEAN mengenai HAM yang berbeda dengan HAM versi barat dan liberal.

Posisi ini juga ditegaskan kembali dalam *the Joint Communique of the 25th ASEAN Ministerial Meeting* di Manila tahun 1992. Namun demikian pada tahun 1993 ASEAN sedikit merubah posisinya dalam isu HAM. Pada Joint Communique ke 26 ASEAN Ministerial Meeting yang diadakan di Singaoura tahun 1993, sebulan setelah Vienna World Conference, salah satu pernyataannya adalah

"ASEAN recognises that human rights are interrelated and indivisible, it affirms its commitment to and respect for human rights and fundamental freedoms as set out in Vienna declaration. It agreed

¹³⁰Joint Communiqué of the 24th ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, 19-20 July 1991.

that ASEAN should consider the establishment of an appropriate regional mechanism of human rights”¹³¹

Namun demikian, banyak pihak menilai munculnya komunique ini semata-mata merupakan respon atas tren global dan sejalan dengan riuhnya wacana global mengenai Hak Asasi Manusia, dan bukan merupakan cerminan atas komitmen dan kebijakan negara-negara anggota ASEAN terkait isu tersebut.¹³² Hal ini dikonfirmasi dengan tidak adanya kata Hak Asasi Manusia dalam berbagai pernyataan selama lima tahun setelahnya.¹³³

Pada tahun 1998, wacana HAM mulai muncul lagi di ASEAN ketika dunia sedang memperingati 50 tahun Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Dalam komunique ASEAN Ministerial Meetings (AMM), terdapat dua deklarasi utama. Pertama, pernyataan akan dibentuknya Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism dan kedua pengakuan akan pentingnya konvensi internasional dan deklarasi HAM dan hak Perempuan dan anak secara khusus

Perkembangan lain yang cukup signifikan adalah melalui adanya Vientiane Action Program (VAP) pada bulan November 2004. VAP berfungsi sebagai panduan road map bagi negara-negara anggota ASEAN untuk

¹³¹Joint Communiqué of the 26th ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993, Paras 16-18.

¹³²Sriprapha Petcharamesree. "The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges." *The Equal Rights Review*, Vol. Eleven. 2013. p.48.

¹³³*Ibid.*

memperkuat kerjasama politik, keamanan, ekonomi, sosial dan budaya pada kurun waktu 2004-2010. Di bawah program dan langkah untuk pembangunan politik dalam pilar Komunitas Keamanan ASEAN (ASEAN Security Community), ASEAN berkomitmen untuk mempromosikan hak asasi manusia melalui pendidikan dan kesadaran publik mengenai HAM, didirikannya jaringan kerjasama antara mekanisme HAM yang telah ada, elaborasi instrumen untuk perlindungan terhadap pekerja migran juga pembentukan ASEAN Commission for the promotion and protection of the rights of women and children.¹³⁴

Menurut Sriphapa selama empat puluh tahun berdirinya ASEAN, perkembangan ASEAN dalam bidang HAM antara lain:¹³⁵ *Pertama*, diadopsinya beberapa deklarasi ASEAN yang berkaitan dengan HAM seperti misalnya ASEAN Declaration on the Advancement of Women (1998), the ASEAN Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Children (2004), the ASEAN Declaration on the Protection of the Rights of Migrant Workers (2007) and the ASEAN Human Rights Declaration 2012. Dua dokumen terakhir adalah dokumen ASEAN pertama yang berbasis Hak Asasi Manusia

Kedua, perkembangan ini selain dapat dilihat dari mekanisme regional juga dapat dilihat dari

¹³⁴Petcharamesree, Sriprapha . "The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges." *The Equal Rights Review*, Vol. Eleven. 2013. p.48.

¹³⁵*Ibid.* p.49.

perkembangan di level nasional masing masing negara. Terkait hal ini, semakin banyak pemerintah nasional negara negara ASEAN yang membuat institusi HAM di level nasional. Dari tahun 1987 hingga 1997, hanya dua Komisi HAM nasional terbentuk antara lain di Filipina (1987) dan di Indoneisa (1993) disusul oleh Malaysia (1998), Thailand (1999) dan Myamnar (2011). Kamboja telah mencoba membuat Komisi HAM sejak tahun 2000 namun belum berhasil dan Singapore serta Vietnam sedang mempertimbangkan membuatnya

Ketiga, ASEAN telah meratifikasi instrumen HAM Nasional yakni The Convention of The Rights of the Child dan The Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) kemudian the Convention of the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), the Convention on the Eliminations of All Forms of Racial Discrimination (CERD). Juga ratifikasi beberapa pasal dalam the Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Their Families dan the Convention for the Protection of All Persons from Enforced Dissapearance.

Keempat, selanjutnya terkait dengan hubungan antara ASEAN dan masyarakat sipil terkait isu HAM. Meskipun kata 'people" banyak digunakan dalam berbagai dokumen dan deklarasi ASEAN namun demikian 'people' masih tidak terlihat sampai 1998 saat ASEAN mengakui adanya the Working Group for ASEAN Human Rights Mechamism. Pada tahun 2000, ASEAN mendukung terbentuknya organisasi

masyarakat sipil pada level regional “ASEAN People Assembly” dan ASEAN civil society meetings.

AICHR dan Desain Institusional HAM di ASEAN

Namun demikian, analisis mengenai struktur ruang juga perlu melihat ruang ‘institusional’ dimana kontestasi antara ‘negara’ dan ‘masyarakat sipil’ itu terbangun. Dalam konteks ASEAN, hal tersebut termanifestasi dalam ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), lembaga HAM yang dibentuk pada tahun 2007 atas inisiatif Indonesia. Di sini, ASEAN menggunakan kata ‘intergovernmental commission’ dan bukan hanya ‘commission’. Penambahan kata *intergovernmental* ini seolah menegaskan bahwa komisi HAM ASEAN merupakan komisi yang berbasis dan dikontrol oleh negara dan bukan komisi yang independen.¹³⁶

Visi Institusional

Ada beberapa fitur utama AICHR yang berpengaruh pada struktur ruang yang terbentuk dan mengkerangkai keterlibatan masyarakat sipil. Mari kita mulai dari mandat dan fungsi. AICHR memiliki 14 mandat dan fungsi dengan fungsi utamanya: “*Develop and AHRD (ASEAN Human Rights Declaration) with a view to establishing a framework for human rights cooperation through various ASEAN Conventions and other instruments dealing*

¹³⁶*Ibid.* P. 50.

with human rights".¹³⁷ Dalam ASEAN charter, artikel 14 terdapat mandat untuk membentuk sebuah 'badan HAM ASEAN'. Para menteri Luar Negeri ASEAN kemudian bertemu di Singapura pada 2008 dan membentuk High Level Panel untuk membahas pembentukan badan yang dimaksud. Masyarakat sipil dilibatkan sebatas memberikan rekomendasi tertulis mengenai seperti apa idealnya bentuk badan HAM ASEAN tersebut.

Draft final dari TOR tersebut memberikan nama badan HAM tersebut sebagai "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights" kemudian direkomendasikan oleh para Menteri Luar Negeri negara anggota ASEAN pada 20 Juli 2009 dalam 42nd ASEAN Ministerial Meeting di Phuket, Thailand. Sebagai konsekuensinya, pemilihan siapa yang berhak duduk di dalam komisi tersebut sepenuhnya menjadi hak negara-negara melalui seleksi nasional. Tidak ada sama sekali persyaratan untuk mempertimbangkan masukan dari masyarakat sipil. Hanya Indonesia dan Thailand yang melakukan seleksi terbuka untuk memilih siapa perwakilan negara yang duduk dalam komisi HAM tersebut.¹³⁸

Hal inilah yang memancing kritisisme dari masyarakat internasional dan masyarakat sipil. Utamanya mengenai kurangnya independensi dari anggota-anggota AICHR yang mana sebagian besar ditunjuk oleh pemerintah atau mungkin juga perwakilan

¹³⁷ AICHR. (2013). Terms of Reference, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Jakarta: ASEAN Secretariat.

¹³⁸FAQ on ASEAN Human Rights Mechanism

dari pemerintah itu sendiri yang bertanggungjawab pada pemerintah negara yang mengirimnya. Pemerintah negara anggota ASEAN menegaskan bahwa AICHR haruslah ‘credible, realistic and evolutionary’ namun demikian masyarakat sipil menginginkannya supaya lebih “accountable, independent and effective”¹³⁹

Visi institusional AICHR, misalnya, perlu disimak. Tujuan dari badan HAM ASEAN adalah “mempromosikan dan melindungi hak asasi dan kebebasan dasar masyarakat ASEAN” (1.1) dan untuk “menjunjung tinggi standar HAM internasional sebagaimana diatur dalam Universal Declaration of Human Rights, Vienna Declaration and Program of Action, and international human rights instruments to which ASEAN Member states are parties (1.6)¹⁴⁰

Namun demikian masih terdapat beberapa pernyataan yang terkait dengan ‘Asian Values’ yang bertolak belakang dengan semangat HAM Universal. Antara lain terdapat pada paragraf 1.4 yang menggarisbawahi pentingnya “mempromosikan Hak Asasi Manusia dalam konteks regional, dengan tetap mempertimbangkan adanya partikularisme nasional dan regional serta saling menghormati adanya perbedaan latar belakang sejarah, budaya dan agama serta mempertimbangkan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban”. Sekali lagi, menekankan pentingnya menyesuaikan penerapan HAM Universal dengan

¹³⁹*Ibid.*

¹⁴⁰ Lihat FAQ, p. 15.

konteks nasional dan regional serta bahwa adanya hak tidak serta merta melupakan kewajiban.

Paragraf 2.1 menekankan bahwa AICHR selaku badan HAM ASEAN haruslah dilandasi dengan semangat non intervensi dalam masalah internal negara-negara anggota ASEAN, sejalan dengan penghormatan terhadap kebebasan fundamental, promosi dan perlindungan HAM, serta keadilan sosial.

Paragraf 3 menekankan status AICHR sebagai badan intergovernmental (menegaskan perannya sebagai badan milik pemerintah dan dikontrol pemerintah sehingga tidak otonom) yang sifatnya hanya konsultatif, yang artinya, selain tidak otonom juga tidak memiliki mandat untuk memonitor situasi HAM di lapangan, tidak memiliki hak untuk menerima dan menindaklanjuti *complain*, dan tidak memiliki kewenangan untuk merekomendasikan solusi pada negara anggota.¹⁴¹

Reinterpretasi ASEAN terhadap isu HAM

Mengenai ASEAN *Values* ini, sebagai sebuah wacana aspirasi diperkenalkan pertama kali oleh mantan Perdana Menteri Singapore Goh Cok Tong. Statement ini –yang kemudian dikenal juga sebagai *White Paper on Shared Values*– menyatakan bahwa “*individual abstract virtues, such as honesty, justice, compassion are universal, a major difference between ASEAN and Western values is the balance each strike between individual and community..no*

¹⁴¹ AICHR. *Terms of Reference*.....

ASEAN society has successfully modelled itself upon a western prototype ¹⁴²

Di sini terlihat adanya wacana yang berbeda mengenai hak asasi manusia universal sebagaimana yang didengungkan barat dengan menempatkan adanya hierarki dalam hak (hak komunitas vs hak individu) yang menjadi alternatif pemahaman hak asasi manusia versi barat.¹⁴³ Yang kedua, dengan menegaskan bahwa penerapan hak asasi manusia harus mempertimbangkan konteks budaya, politik, ekonomi dan sejarah, ASEAN seolah menegaskan adanya relativisme budaya ('cultural relativism')

Jalur-Jalur Keterlibatan Stakeholders di Isu HAM

Dalam tulisannya, Gerard Clarke¹⁴⁴ menyampaikan bahwa ketika bicara mengenai mekanisme HAM ASEAN maka tidak hanya merujuk pada mekanisme institusional pada level elit negara, namun terdapat tiga mekanisme yang lain yakni, *track* pertama yang terdiri atas badan pemerintah dan badan antar pemerintah (governmental and intergovernmental bodies), *track* kedua adalah badan otonom yang mendapatkan pengakuan dari ASEAN dan

¹⁴² Tong, GC. (1991). *Singapore's Government White Paper on Shared Values*. Singapore: The Government of Singapore.

¹⁴³ Jones, P. (1999). Human rights, group rights, and peoples' rights. *Human Rights Quarterly*, 21(1), 80-107.

¹⁴⁴ Clarke, Gerard. "The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012" *Northwestern Journal of International Human Rights* 11, 1 (2014): 1-27

track ketiga adalah badan independen termasuk organisasi masyarakat sipil.¹⁴⁵ Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini:

Tabel 3.1
Jalur Keterlibatan Masyarakat Sipil HAM di ASEAN

Track Three (Badan independen termasuk masyarakat sipil)	Track Two (Badan otonom yang mendapat pengakuan ASEAN)	Track One (Inter-governmental & governmental bodies)
Principal Civil Society Networks Solidarity for Asian People's Advocacy – Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR); Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia);	Working Group on the ASEAN Human Rights Mechanism (WG-AHRM) dan afiliasi nasional di Philippines, Indonesia, Thailand, Malaysia, dan Singapura. ASEAN Institute of Strategic and International	<i>Inter-governmental</i> ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights (AICHR); ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children

¹⁴⁵ Gerard Clarke, *The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012*, Northwestern Journal of International Human Rights Vol.11 no.1., Rts. 1 (2012).

Diplomasi Stakeholders

<p>The ASEAN Peoples' Forum (APF);</p> <p>Southeast Asian Worker Women's Caucus on ASEAN (SEAWCA)</p>	<p>Studies Colloquium on Human Rights (ACOHR) dan afiliasi nasionalnya di Philippines, Indonesia, Thailand, Malaysia, dan Singapura.</p>	<p>(ACWC); ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW); The ASEAN Secretariat.</p> <p><i>Governmental</i></p> <p>National Human Rights Institution in Indonesia, the Philippines, Thailand, Malaysia and Myanmar, and the Sout-East Asia National Human Rights Institutions' Forum (SEANF)</p>
---	--	--

Dengan mengambil refleksi dari tabel di atas, terlihat bahwa ASEAN menyediakan ruang yang kecil bagi NGO untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Disisi lain ini juga berarti bahwa ASEAN sebagai ruang politik telah didominasi terlebih dahulu oleh Negara yang bermain signifikan di sejarah ASEAN. Bagaimanapun juga untuk sepenuhnya menguasai ASEAN, Negara harus mendapat dukungan penuh dari *civil society*, yang terdiri dari NGO yang berupaya mengartikulasi kepentingannya di ASEAN.

Sejak 1998, Indonesia telah merasakan proses demokrasi yang kemudian mampu dipertahankan hingga saat ini, hal ini kemudian membuat Indonesia sebagai Negara demokrasi terbesar di ASEAN. Secara tidak langsung posisi ini membawa Indonesia menjadi promotor demokrasi dan hak asasi manusia di kawasan, Hal ini yang kemudian menjadikan Indonesia sebagai pemimpin dalam isu tersebut. Dukungan dan promosi mengenai demokrasi telah dilakukan Indonesia sejak 2007 disaat Menteri Luar Negeri Hasan Wirajudha mengajukan beberapa poin terkait demokrasi dan hak asasi manusia ke dalam *draft* ASEAN Charter atau piagam ASEAN. Pada akhirnya rekomendasi untuk membentuk Badan Hak Asasi Manusia ASEAN (ASEAN Human Rights Body) yang dimasukkan dalam piagam ASEAN.¹⁴⁶ Selain itu pemerintah Indonesia juga menginisiasi beberapa pertemuan informal dengan

¹⁴⁶Donald E Weatherbee, *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*. Singapore: ISEAS, 2013.

beberapa NGO untuk mendiskusikan *draft proposal* piagam ASEAN, termasuk beberapa pertemuan di Ubud, Bali sebelum deklarasi piagam ASEAN di tahun 2007.¹⁴⁷ Sehingga secara tidak langsung Indonesia terbuka bagi NGO untuk proses regionalism ASEAN.

NGO di Indonesia memiliki kesempatan untuk mengartikulasikan kepentingannya dalam proses regionalisme ASEAN. Proses demokratisasi 1998 telah membawa angin segar dalam keterlibatan NGO di kehidupan politik Indonesia dan isu hak asasi manusia. Dalam isu hak asasi manusia, terdapat dua NGO utama Indonesia yang terlibat aktif dalam mengadvokasi isu-isu hak asasi manusia di ASEAN, yaitu Human Rights Working Group Indonesia (HRWG) Indonesia dan Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (Kontras). Selain kedua NGO tersebut terdapat beberapa akademisi dan institusi *think thank* yang aktif meneliti dan memberikan rekomendasi pada isu hak asasi manusia, seperti Human Rights resources for ASEAN (HRRCA). Pusat penelitian ini merupakan jaringan institusi akademik yangn memiliki focus pada isu hak asasi manusia dan membangun kerjasama diantara institusi akademik di Negara anggota ASEAN.¹⁴⁸

¹⁴⁷Wawancara dengan Yuyun Wahyuningrum, 19 Agustus 2014.

¹⁴⁸Wawancara dengan Eko Riyadi, 8 September 2014. Profil institusi HRRCA dapat diakses melalui situs resmi HRRCA, <http://hrrca.org/institutional-profile>

Jalur Institusional

HRWG merupakan koalisi masyarakat sipil Indonesia yang peduli pada isu hak asasi manusia di level internasional. Sejak didirikannya Human Rights Working Group (HRWG) pada tahun 2003, HRWG telah aktif terlibat dalam proses regionalism ASEAN. Keterlibatan pertama HRWG dimulai pada tahun 2006 dimana ASEAN pada tahun tersebut membentuk gugus tugas tingkat tinggi (High Level Task Force atau HLTF) untuk memfinalisasi *draft* piagam ASEAN. Direktur Eksekutif HRWG, Rafendi Damin, mewakili NGO sebagai anggota HLTF.¹⁴⁹ Posisi Rafendi di HLTF memberikan HRWG untuk terlibat dalam negosiasi isu hak asasi manusia dan penyusunan *draft* piagam ASEAN. Meskipun keputusan tidak dibuat oleh HLTF tetapi ASEAN Summit, hanya pembentukan ASEAN Human Rights Body saja yang disetujui dalam *summit* tersebut diantara usulan yang diajukan HLTF. Kebanyakan poin usulan Indonesia, berdasarkan tulisan Weatherbee (2013), dijegal oleh Negara-negara authoritarian.

Keterlibatan HRWG dalam mengadvokasi isu hak asasi manusia merupakan kelanjutan didirikannya ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights (AICHR). HRWG secara aktif memobilisasi NGO-NGO yang berada dibawah jaringannya untuk

¹⁴⁹Wawancara dengan Yuyun Wahyuningrum, 19 Agustus 2014. Setelah melaksanakan tugasnya sebagai anggota Gugus Tugas, Rafendi ditunjuk sebagai perwakilan Indonesia di ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights (AICHR) yang baru saja terbentuk.

berkolaborasi dalam penyusunan *Term of Reference* (ToR) milik AICHR, yang mana merupakan dokumen legal sebagai dasar sebuah Komisi. Karena pendirian AICHR tidak dibuka untuk public, maka HRWG memonitor penyusunan ToR AICHR dan penunjukan perwakilan Negara melalui HLTF yang bekerja di AICHR. HRWG memanfaatkan kedekatan hubungannya dengan pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Luar Negeri, untuk mendapatkan informasi mengenai pendirian AICHR. Dengan demikian HRWG dapat mengatur kepemimpinannya untuk menyebarkan informasi ke NGO di Indonesia sekaligus mengawasi penyusunan ToR AICHR.

Dengan melakukan hal tersebut HRWG dengan sukses menempatkan Rafendi Djamin, Direktur Eksekutif HRWG sebagai perwakilan Indonesia di AICHR. Rafendi merupakan salah satu dari sedikitnya perwakilan yang berlatar belakangkan NGO, selain perwakilan Thailand yaitu Sripapha Patcharamesree. Pengangkatan Rafendi Djamin sebagai perwakilan Indonesia di AICHR menandakan pencapaian NGO dalam menduduki ruang politik di ASEAN, yang biasanya didominasi oleh perwakilan pemerintahan.

Keberhasilan HRWG di AICHR kemudian dilanjutkan dengan keterlibatan mereka dalam menjalankan AICHR, dimana direktur eksekutif duduk sebagai anggota AICHR. Menjadi perwakilan Negara dalam sebuah komisi, HRWG secara aktif memobilisasi NGO dibawah naungannya untuk terus mengawasi kinerja AICHR. Berdasarkan pernyataan Yuyun

Wahyungrum, HRWG Senior Advisor bidang ASEAN, menduduki AICHR adalah salah satu strategi HRWG untuk mengadvokasi isu hak asasi manusia di wilayah Asia Tenggara. Sebagai akibatnya, saat berada dalam komisi, HRWG harus berhadapan dengan perwakilan Negara dengan latar belakang *authoritarian* yang kemudian sering disebut sebagai Government-Organised Non-Government Organisations (GONGO).¹⁵⁰ Kedua perwakilan dari Negara rezim otoriter, baik pemerintahan maupun GONGO, seperti Laos, Myanmar, dan Vietnam, berupaya mencegah kebebasan NGO untuk menyampaikan pendapat dan dari menduduki AICHR. Berdasarkan pernyataan rafendi Djamin, para perwakilan tersebut berupaya menghalangi inisiasi Indonesia dan Thailand untuk memperkuat peran AICHR dalam menginvestigasi kasus-kasus hak asasi manusia di ASEAN.

Sebagai contoh, saat Indonesia dan Thailand merencanakan pertemuan dengan perwakilan NGO di ASEAN, perwakilan Negara-negara tersebut menolak rencana tersebut dan mempertanyakan NGO seperti apa yang dimaksud untuk pertemuan tersebut. Bagi mereka NGO sama saja dengan kelompok anti pemerintah atau gerakan separatis yang dikategorikan sebagai gerakan subversive dan mengancam kedaulatan Negara. Sehingga selalu ada pertikaian diantara perwakilan AICHR dalam mendefinisikan actor-aktor yang terlibat dalam isu hak asasi manusia. Negara dengan latar

¹⁵⁰Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai GONGO, lihat tulisan Kelly Gerard, *ASEAN's Engagement of Civil Society: Regulating Dissent* (Basingstoke: Palgrave, 2014).

belakang otoritarian selalu menempatkan kepentingan Negara sebagai sudut pandang mereka, sementara bagi Negara demokrasi menempatkan kepentingan Negara mereka lebih deliberative. Konflik ini muncul saat Negara anggota ASEAN menyusun deklarasi atas hak asasi manusia mereka yang pertama dibawah pengawasan AICHR.

Proses penyusunan ASEAN Human Rights Declarations (AHRD), sebagai deklarasi pertama atas penghormatan hak asasi manusia di kawasan, merefleksikan konflik antara Negara dengan NGO di ASEAN. Pada pertengahan tahun 2012, Negara anggota ASEAN menyetujui *draft* AHRD yang mencakup 40 pasal. Pasal-pasal tersebut menimbulkan kritikan tajam dari beberapa pihak khususnya NGO dikarenakan tendensi '*particularist*' yang termaktub dalam deklarasi tersebut, seperti realisasi penghormatan hak asasi manusia harus dihormati di level kawasan dan nasional mengingat perbedaan latar belakang politik, ekonomi, hokum, social, budaya, sejarah, dan agama.¹⁵¹ Hal ini memperlihatkan tendensi partikularis yangn besar dalam deklarasi tersebut. Tendensi partikularis terlihat dari hegemoni Negara yang berupaya membentuk komunitas politik di kawasan, seperti mentransformasi system hak asasi manusia di kawasan.¹⁵²

Deklarasi ini merupakan kecewaan besar atas penghormataan hak asasi manusia terhadap NGO termasuk HRWG. Bagaimanapun juga, NGO

¹⁵¹ Lihat ASEAN Human Rights Declaration, pasal 17Ayat 25.

¹⁵² lihat Gerard Clarke (2012). *The Evolving ASEAN Human Rights...*

memperlihatkan berbagai respon berdasarkan sudut pandang politiknya masing-masing. Daniel Awigra dari HRWG mengatakan bahwa, "Kami dapat menyimpulkan bahwa NGO akan menanggapi AHRD secara berbeda. Ada beberapa NGO yang kecewa dan ada yang tidak ingin menerima deklarasi tersebut sama sekali. Mereka menyampaikan penilaiannya masing-masing dan define masyarakat mengenai AHRD. Bagaimanapun juga ada NGO lain seperti HRWG yang kecewa tetapi tetap berpikir bahwa deklarasi tersebut berisi setidaknya produk yang dapat digunakan sebagai basis legal dalam satu atau dua isu."¹⁵³

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa HRWG menggunakan struktur institusi yang telah ada karena adanya keterbatasan mengakomodasi suara NGO dalam menegosiasikan kepentingan mereka di kawasan. HRWG menggunakan tiga strategi agar dapat terlibat di ASEAN. Pertama, *national capacity building*, hal yang terjadi di Indonesia tidak hanya berlangsung atas inisiatif pemerintah namun juga melibatkan NGO dari Negara lain. Kedua, *critical engagement*, terjadi seperti saat Rafendi Djamin ditunjuk sebagai perwakilan Indonesia di AICHR. Ketiga, berjuang di ruang politik yang disediakan ASEAN.¹⁵⁴ Strategi ini telah berhasil mempromosikan isu hak asasi manusia di ASEAN namun juga menciptakan "*war of manoeuvre*" - menurut definisi Gramscian- bersama *political society* di kawasan. Bagaimanapun juga, dalam beberapa kasus Negara

¹⁵³Wawancara dengan Daniel Awigra, Peneliti di Human Rights Working Group, 19 Agustus 2014.

¹⁵⁴Wawancara dengan Yuyun Wahyuningrum, 18 Agustus 2014.

Diplomasi Stakeholders

sebagai *political society* memenangkan pertarungan karena mereka telah mendominasi ASEAN dan mendisiplinkan seluruh apparatus dari dulu hingga saat ini. Hingga waktu tersebut maka kemampuan artikulasi NGO di ASEAN akan sangat terbatas.

Jalur Ekstra-Institusional

Selain HRWG, terdapat pula NGO Indonesia yang secara aktif terlibat di regionalisme ASEAN namun dengan strategi yang berbeda, yaitu KontraS. Pertama adalah dengan membawa isu hilangnya beberapa penggiat hak asasi manusia di Indonesia yang kemudian menjadikan KontraS bermain aktif di ASEAN dan menjadi anggota pendiri Human Rights Working Group. Di tahun 2003. Namun demikian seperti yang diakui Haris Azhar, KontraS akhirnya mengundurkan diri dari keanggotaan HRWG.¹⁵⁵

KontraS juga aktif di beberapa organisasi regional seperti Forum Asia. Haris Azhar menggaris bawahi bahwa, "Pertama kami melakukan pendekatan dengan bergabung dalam advokasi Komisi Hak Asasi Manusia bersama rekan-rekan NGO di SEACA (Southeast Asian Committee for Advocacy). Kami melakukan pendekatan beriringan dengan organisasi lainnya. Selain itu kami

¹⁵⁵HRWG didirikan oleh sekumpulan NGO yang peduli terhadap perkembangan isu hak asasi manusia seperti, INFID, KontraS, PBHI, dan beberapa organisasi lainnya. Lihat lebih lanjut di halaman resmi HRWG,

<http://www.hivos.nl/dut/community/partner/50008761>

juga ikut terlibat di Forum Asia dan bergabung dalam koalisi sejak tahun 2000.”¹⁵⁶

Advokasi regional Kontras terbilang unik dan berbeda dari HRWG, dalam pendekatannya Kontras menggunakan koalisi regional NGO hingga struktur institusi di ASEAN. Kontras memanfaatkan konsep solidaritas untuk mengartikulasikan kepentingan dan permintaan mereka. Melalui konsep ini, Kontras membangun jaringannya sendiri dengan organisasi masyarakat sipil di ASEAN. Melalui jaringan tersebut Kontras menyampaikan isu hak asasi manusia yang penting di ASEAN. Contohnya adalah, saat ini Kontras berada di jaringan organisasi masyarakat sipil dibawah satuan kerja SAPA untuk hak asasi manusia dalam mengadvokasi isu regional., termasuk kasus penculikan Sombat Somchai, aktivis Laos yang mengkritisi *stance* negaranya pada pertemuan ASEAN Civil Society Conference 2014. Sombat Somchai dilaporkan hilang setelah konferensi tersebut. Bersama dengan NGO di kawasan, Kontras melakukan rangkaian demonstrasi dan solidaritas untuk menciptakan tekanan pada pemeintas Laos. Konsep ini digunakan pula untuk menyampaikan pendapat di isu-isu di lingkup ASEAN.¹⁵⁷

Dalam hal strategi, daripada menggunakan konsep lobi, Kontras memilih untuk mengkombinasikan melobi ke organisasi internasional seperti PBB melalui

¹⁵⁶Wawancara dengan Daniel Awigra, Peneliti di Human Rights Working Group, 19 Agustus 2014.

¹⁵⁷Hasil wawancara dengan Haris Azhar, 18 Agustus 2014.

demonstrasi. Sebagai contoh, KontraS memimpin demonstrasi yang mengkritik kepemimpinan pemerintah Indonesia dalam ASEAN Summit tahun 2011 di Jakarta.¹⁵⁸ KontraS juga mengorganisasi demonstrasi mengenai pertemuan pertama AICHR di Jakarta, yang mana menarik perhatian jurnalis Myanmar dan Philipina yang sangat antusias mengabarkan dinamika AICHR. Kritikan KontraS muncul dikarenakan kurangnya mekanisme yang dihadirkan AICHR dalam menginvestigasi kasus hak asasi manusia. Bagi KontraS Komisi Hak Asasi Manusia tidak akan berguna jika mereka tidak memiliki otoritas dalam mengadvokasi isu hak asasi manusia.¹⁵⁹ Melalui posisi ini KontraS sangat kritis to HRWG dan menyalahkan HRWG yang sangat tidak kritis terhadap AICHR.¹⁶⁰ Dalam beberapa kasus KontraS seringkali bersebrangan dengan HRWG menanggapi permasalahan hak asasi manusia.

Posisi KontraS menggambarkan apa yang Antonio Gramsci sebutkan dengan *war of position*, yang mana merupakan pembentukan benteng pertahanan dan medan perang yang tidak langsung di masyarakat. Berdasarkan konsep “solidaritas”, KontraS berupaya untuk mengkonsolidasi semua elemen di masyarakat sipil dan tantangan di lingkungan politik melalui aparat institusi tambahan. Mereka tidak melawan Negara

¹⁵⁸Hasil wawancara dengan Haris Azhar, 18 Agustus 2014.

¹⁵⁹Hasil wawancara dengan Haris Azhar, 18 Agustus 2014.

¹⁶⁰Walaupun tidak secara langsung disampaikan oleh Haris Azhar, KontraS terlihat tidak setuju dengan keputusan HRWG untuk mengirimkan Rafendi Djamin sebagai perwakilan Indonesia di AICHR. Hasil wawancara dengan Haris Azhar, 18 Agustus 2014.

anggota ASEAN secara langsung, namun menggerakkan masyarakat di level akar rumput untuk mengkritisi dan melemahkan hegemoni Negara di ASEAN. Tidak seperti HRWG, Kontras mengelola posisinya sebagai pihak yang melawan hegemoni dan menciptakan jarak dengan aparat institusi di ASEAN.

Jalur Produksi Pengetahuan

Selain HRWG dan Kontras, terdapat pula institusi akademik yang mengadvokasi ASEAN namun melalui kepemimpinan ASEAN di institusi akademik. *The Human Rights Resources Center for ASEAN* (HRRCA) menjadi wadah alternatif untuk mengaksentuasikan keterlibatan masyarakat sipil di Indonesia melalui jalur yang tidak seberapa 'politis' jika dibandingkan dengan AICHR, yaitu jalur 'produksi pengetahuan'. Jalur ini banyak ditempuh oleh lembaga-lembaga akademik yang memiliki akses dan dipercaya oleh ASEAN untuk melakukan kajian-kajian tentang HAM. HRRCA menjadi institusi yang menampung lembaga-lembaga tersebut.

Walaupun sebagian dari mereka adalah institusi akademik namun ada beberapa akademisi yang sangat kritis terhadap ASEAN dan aparat institusi di isu hak asasi manusia. Salah satu diantaranya adalah Center of Human Rights Studies (Pusat Studi HAM) Universitas Islam Indonesia (UII). Berdasarkan secara kelembagaan berada di bawah Universitas, Pusat studi ini merupakan rumah bagi NGO di Yogyakarta yang mengadvokasi isu hak asasi manusia. PUSHAM membawa agenda ke

HRRCA dan jaringan institusi pendidikan untuk hak asasi manusia, The Southeast Asia Human Rights Network (SEAHRN). Walaupun peran ini tidak sebanyak HRWG ataupun KontraS, namun PUSHAM UII terlibat aktif dalam memberikan rekomendasi untuk reformasi AICHR bagi ASEAN.¹⁶¹ Pada tahun 2011, HRRCA mempublikasikan *baseline study* mengenai peran hukum terhadap hak asasi manusia di Negara anggota ASEAN (2011), yang kemudian menghasilkan *framework* atas proposal the ASEAN Human Rights Declaration pada tahun berikutnya.

Meski demikian, artikulasi yang dilakukan PUSHAM UII dan HRRCA dalam advokasi isu hak asasi manusia akan dibatasi oleh institusi pendidikan yang menaunginya. Tidak seperti NGO yang dapat secara mandiri mengartikulasikan kepentingan mereka di ASEAN, institusi pendidikan harus menyesuaikan program mereka dengan kebijakan universitas. Walaupun demikian, HRRCA hanya dapat mendukung dalam ranah keilmuan untuk ASEAN tanpa kritisisme untuk mentransformasi menjadi bentuk lain dari regionalism. Disamping itu, dari aktivitas HRWG dan KontraS selalu menjadi bukti bahwa advokasi hak asasi manusia di Indonesia hingga sejauh ini sangatlah “Jakarta-centris” atau “elitist”, dimana hal ini tidak dapat dihindari dikarenakan merupakan kebiasaan Negara-negara anggota ASEAN. “Jakarta-centrism” membuat NGO diluar Jakarta tidak dapat terlibat secara intensif dalam proses advokasi.

¹⁶¹Hasil wawancara dengan Eko Riyadi, 8 September 2014.

Kesimpulan

BAB ini telah mencoba untuk memberikan gambaran tentang keterlibatan masyarakat sipil Indonesia, sebagaimana diwakili oleh HRWG, KontraS, HRRCA, dan juga lembaga *think tank* seperti CSIS dan PUSHAM UII yang berbasis di Universitas dalam proses-proses regionalisme di ASEAN. Keterlibatan tersebut bersifat dinamis. Kami memetakan ada tiga jalur keterlibatan masyarakat sipil Indonesia di ASEAN, yakni (1) institusional (2) ekstra-institusional, dan (3) produksi pengetahuan.

Tiga jalur ini merefleksikan beberapa pilihan strategi berbeda yang diambil oleh aktor-aktor non-negara, dalam hal ini masyarakat sipil dan lembaga akademik yang turut terlibat dalam aktivisme non-negara, dalam merespons perkembangan institusional di ASEAN. Human Rights Working Group dan aliansi masyarakat sipil yang tergabung di dalamnya menggunakan jalur institusional karena memanfaatkan perubahan institusional di ASEAN, yang membuka partisipasi melalui munculnya ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) dan skema-skema konsultasi yang digagas oleh Kementerian Luar Negeri RI. Dengan cara ini, HRWG terlibat dalam pembentukan AICHR dan sukses menempatkan Direktur Eksekutifnya, Rafendi Djamin, sebagai Wakil Indonesia untuk AICHR selama 2 periode (2011-2013 dan 2013-2015). Keterlibatan ini merefleksikan aktivitas *diplomasi stakeholders* yang dilakukan oleh

masyarakat sipil Indonesia dengan memanfaatkan perluasan institusional ASEAN setelah Bali Concord II.

Namun demikian, jalur-jalur ekstra-institusional juga dilakukan. Strategi yang dipilih oleh KontraS merefleksikan hal ini, dengan mengorganisir NGO-NGO regional yang terlibat menyuarakan aspirasinya melalui pernyataan sikap, advokasi di tingkat nasional, hingga aksi-aksi massa. KontraS melihat bahwa keberadaan AICHR yang punya kewenangan terbatas tidak memberikan peluang yang cukup kuat untuk mentransformasikan isu-isu HAM di Asia Tenggara, yang juga diwarnai oleh banyak pelanggaran HAM. Atas dasar itu, KontraS lebih memilih untuk menggalang aliansi besar masyarakat sipil dalam isu-isu yang bersifat insidental, sembari tetap berkomunikasi dengan lembaga-lembaga semacam HRWG yang berinteraksi secara institusional di ASEAN.

Selain itu, ada juga lembaga-lembaga yang memilih jalur 'produksi pengetahuan', yang secara institusional diakomodasi oleh ASEAN melalui HRRCA atau jejaring ASEAN-ISIS yang terakreditasi di ASEAN. Jalur ini banyak ditempuh oleh lembaga-lembaga akademik yang berjejaring dengan kelompok masyarakat sipil di ASEAN dan lembaga-lembaga *think tank*. Meskipun berfokus pada produksi pengetahuan, namun lembaga-lembaga ini juga menampakkan, dalam batas tertentu, kritisisme terhadap proses regionalisme di ASEAN. Lembaga-lembaga ini punya keleluasaan dalam membangun komunikasi, baik dengan institusi ASEAN maupun

dengan aktor-aktor masyarakat sipil yang memilih strategi ekstra-institusional sebagai jalur keterlibatannya.

Tiga keterlibatan ini mengisyaratkan bahwa ada pola-pola diplomasi *stakeholders* yang dilakukan oleh entitas-entitas masyarakat sipil di ASEAN, terutama setelah Masyarakat ASEAN dicanangkan pada tahun 2003 dan ASEAN Charter ditandatangani. Praktik diplomasi *stakeholders* ini cukup khas, karena menggunakan ruang-ruang institusional yang terbuka, namun masih tetap mempertahankan karakter ASEAN yang *state-centrist* dalam mekanisme pengambilan keputusannya. Hal ini membuat proses keterlibatan menjadi dinamis dan disertai beberapa model konflik yang termediasi oleh institusi ASEAN.

Adanya jalur-jalur keterlibatan ini memberikan sebuah gambaran tentang kompleksitas regionalisme di ASEAN, yang mengisyaratkan perlunya upaya untuk memahami teori dan praktik diplomasi dengan cara pandang yang berbeda dari sebelumnya.

BAB 4

DARI PASAR DOMESTIK KE BISNIS KAWASAN

KIPRAH USAHA KECIL MENENGAH DALAM POLITIK REGIONALISME EKONOMI ASEAN

MENAPAKI tahun 2015 negara-negara yang bergabung dalam ASEAN akan memasuki era baru yang disebut Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) atau ASEAN Economic Community (AEC). Untuk menuju MEA tersebut, pada bulan Agustus 2006 dilaksanakan pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN di Kuala Lumpur, Malaysia yang kemudian sepakat untuk mengembangkan ASEAN *Economic Community Blueprint* yang merupakan panduan untuk terwujudnya AEC. MEA adalah salah satu pillar dari kesepakatan ASEAN Charter 2007 dalam bidang ekonomi, selain dua pillar lainnya yakni pilar *political security* dan pilar sosial budaya. Integrasi ekonomi negara-negara di kawasan Asia Tenggara adalah kata kunci dari MEA. Artinya, MEA akan mentransformasikan ASEAN menjadi suatu kawasan pasar tunggal dan basis produksi (aliran bebas

barang)¹⁶², kawasan ekonomi yang kompetitif, kawasan dengan pembangunan ekonomi yang setara, dan kawasan yang secara penuh terintegrasi ke dalam ekonomi global.

Kesadaran untuk melakukan integrasi ekonomi ASEAN ini berdasarkan pada potensi ekonomi negara-negara ASEAN yang memperlihatkan bahwa: (1) total GDP (*gross Domestic Product*) ASEAN telah mencapai sekitar US\$ 2.327 milyar (ASEAN *Secretariat*, 2012); (2) pangsa pasar ASEAN yang mencapai 600 juta merupakan daya tarik dunia usaha. Untuk mempersiapkan semua negara ASEAN menghadapi MEA 2015, telah dirumuskan dan disepakati *blue print* Masyarakat Ekonomi ASEAN sebagai acuan bersama¹⁶³.

Sebagai tulang punggung perekonomian nasional dan regional (ASEAN), Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) akan berhadapan dengan MEA 2015. Ada sekitar 96% perusahaan di ASEAN yang merupakan UMKM dan berkontribusi kepada PDB sekitar 30%-57%, dengan penyerapan tenaga kerja mencapai 50%-98%.¹⁶⁴

¹⁶²Sebagai kawasan pasar tunggal dan basis produksi, ada lima elemen utama yaitu (i) Aliran bebas barang, (ii) Aliran bebas jasa, (iii) Aliran bebas investasi, (iv) Aliran modal yang lebih bebas, serta (v) Aliran bebas tenaga kerja terampil. Lihat, *Blue Print Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015*

¹⁶³ Selain itu, guna meluaskan sayap ekonominya, ASEAN pun telah memiliki 5 perjanjian perdagangan bebas (*Free Trade Agreement/FTA*) dengan beberapa negara seperti dengan RRT (ACFTA), Jepang (AJCEPA), Korea Selatan (AKFTA), India (AIFTA), dan Australia-Selandia Baru (AANZFTA).

¹⁶⁴ Lihat Suharko, et. al. (2014). "Strategi Penguatan UKM dalam menghadapi MEA 201" *Laporan Penelitian*, Yogyakarta: ASEAN Studies Center UGM. Lihat juga Suharko dan Subarsono, AG. (2016).

Data ini menegaskan posisi strategis UMKM dalam perekonomian regional ASEAN sehingga wajib dipersiapkan dalam menghadapi pasar bebas ASEAN. Apalagi jumlah UMKM di Indonesia adalah yang terbanyak di ASEAN, yaitu lebih dari 55,2 juta, sehingga Indonesia harus menjadi penggerak utama pengembangan UMKM di ASEAN agar akses UKM terhadap permodalan, teknologi dan pasar semakin meningkat. Dilihat dari aspek penyerapan tenaga kerja pun, UMKM di Indonesia berkontribusi secara signifikan bagi PDB nasional dan menyerap sebanyak 97,2% dari seluruh tenaga kerja di Indonesia. Menurut data BPS tahun 2011, kontribusi UMKM terhadap PDB Indonesia adalah sebesar 56,6% dan menyerap 97% dari tenaga kerja nasional.

Tidak diragukan lagi jika peran UMKM di Indonesia sangat penting terutama dalam proses pembangunan ekonomi nasional. Pada awalnya, keberadaan UMKM dianggap sebagai sumber penting dalam penciptaan kesempatan kerja dan motor penggerak utama pembangunan ekonomi daerah di pedesaan. Namun, pada era menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015, keberadaan UMKM menjadi semakin krusial karena merupakan sebagai salah satu penyumbang sumber devisa ekspor non-migas Indonesia. UMKM berkontribusi dalam penambahan devisa negara dalam bentuk penerimaan ekspor sebesar 27.700 milyar dan menciptakan peranan 4,86% terhadap total ekspor. UMKM juga berperan dalam pembentukan

investasi nasional yang mengalami peningkatan selama periode tahun 2000-2011. Di tahun 2000, nilai investasi UMKM baru sebesar Rp 133,08 triliun, namun meningkat menjadi Rp 275,27 triliun pada tahun 2005. Sebagian besar UMKM tersebut bergerak di sektor pertanian, perdagangan, industri, dan keuangan. Sampai tahun 2013, jumlah UMKM di Indonesia mencapai 56,2 juta unit dan mampu menyerap 97,2% tenaga kerja dari total angkatan kerja yang ada. Meskipun komposisi terbesar adalah tenaga kerja pada usaha mikro, akan tetapi peran UMKM dalam penyerapan tenaga kerja tetap lebih besar dibandingkan Usaha Besar (UB).

Menilik krusialnya posisi UMKM, ASEAN dalam konteks regional dan pemerintah Indonesia dalam konteks nasional merumuskan berbagai macam kebijakan dan strategi menyiapkan UMKM supaya berdaya saing tinggi dalam pasar bebas ASEAN. Dalam rangka itu, para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait dengan UMKM dilibatkan dalam proses pengembangan UMKM baik di level nasional dan regional. Harapannya, MEA bukan lagi dipandang sebagai tantangan, melainkan mampu mentransformasikan tantangan tersebut menjadi potensi untuk pengembangan UMKM di tingkat ASEAN.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana keterlibatan UMKM di Indonesia di dalam ASEAN pasca disepakatinya ASEAN Charter dan MEA 2015, termasuk memetakan sejauh mana stakeholder UMKM di Indonesia dapat terlibat dan mengartikulasikan kepentingannya dalam proses regionalisme di ASEAN.

Guna menjawab dua tujuan tersebut, tulisan ini akan terbagi ke dalam lima bagian besar. Bagian pertama menceritakan proses evolusi dan transformasi struktur ruang di ASEAN pada isu UMKM. Bagian kedua memetakan *stakeholders* yang terkait dengan isu UMKM. Juga, bagaimana perspektif *stakeholders* terhadap ASEAN. Bagian ketiga memaparkan tentang berbagai bentuk dan pendekatan yang dipakai oleh *stakeholders* dalam memperjuangkan kepentingannya di ASEAN. Bagian keempat menjelaskan kontestasi dan dinamika yang terjadi dalam proses regionalisme, yaitu terkait dengan *gap*, *problem*, dan potensi masing-masing *stakeholders* untuk memperjuangkan kepentingannya. Sedangkan bagian terakhir berupa kesimpulan.

Potensi dan Kebijakan Sektor Industri Kreatif di DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dikenal sebagai kota wisata di samping juga sebagai pusat kegiatan seni, baik seni pertunjukan, seni tari maupun seni rupa. Atmosfir seni dan budaya yang telah mengakar di masyarakat di Yogyakarta secara tidak langsung juga mendorong tumbuhnya industri khususnya industri kerajinan di Yogyakarta. Sebagian besar ekspor DIY berasal dari sektor industri tersebut dimana pada umumnya produk-produk hasil kerajinan di DIY memiliki ciri khas tersendiri sehingga sulit untuk ditiru dan menjadikan komoditas tersebut dapat bersaing di pasar Amerika maupun Eropa.

Potensi andalan setiap daerah di DIY juga memiliki ciri tersendiri yang tergambar dari pertumbuhan jumlah UMKM didalamnya. Misalnya, untuk Kabupaten Bantul pertumbuhan tertinggi adalah pada kelompok industri kerajinan dan umum, Kabupaten Sleman pada kelompok industri logam dan jasa serta Kota Yogyakarta, Kabupaten Kulonpogo dan Gunungkidul pada kelompok industri pengolahan makanan. Berbagai usaha kreatif terus bermunculan dari sektor-sektor industri tersebut. Sebagai contoh adalah industri pengolahan makanan bakpia yang banyak terdapat di Kota Yogyakarta. Usaha-usaha kreatif untuk produk bakpia banyak dikembangkan dengan menciptakan olahan makanan bakpia yang berbeda dari biasanya yaitu bakpia yang pada awalnya hanya berisi kacang hijau saat ini diproduksi dengan aneka rasa seperti coklat, keju, nanas, kopi, serta dikemas dengan berbagai bentuk kemasan yang modern.

Contoh lainnya adalah produk olahan dari singkong, dimana jika hanya dijual tanpa diolah harga singkong sangatlah murah. Namun saat ini telah dikembangkan produk olahan singkong menjadi roti brownies dan dikemas secara modern dan menarik sehingga sangat meningkatkan harga jualnya. Begitu pula dengan sektor industri kerajinan yang merupakan andalan dari Kabupaten Bantul. Saat ini telah banyak kerajinan-kerajinan yang diproduksi untuk memenuhi kebutuhan masa kini, misalnya kain batik yang pada awalnya hanya dijadikan produk sandang mulai dikembangkan untuk dijadikan sebagai dompet, tas, tempat laptop dan sebagainya. Hal ini menunjukkan

bagaimana sektor industri yang mayoritas UMKM dapat dengan mudah merespon perubahan-perubahan sosial di masyarakat dengan menciptakan produk-produk yang mengikuti selera pasar.

Selain potensi pada sektor industri dan UMKM, Provinsi DIY juga memiliki potensi kesenian, bahasa dan sastra, nilai-nilai budaya dan tradisi yang tertuang dalam berbagai bentuk nilai budaya rakyat, permainan rakyat, upacara tradisional dan budaya, kemasyarakatan, sistem ekonomi, sistem religi dan pengetahuan, sistem teknologi tradisional serta lingkungan dan hubungan antar budaya. Potensi budaya di DIY meliputi kesenian dalam berbagai jenis seni rupa, seni tari, seni musik, seni teater dan film/dokumentasi baik yang bersifat tradisional dan modern yang didukung dengan organisasi maupun grup-grup kesenian yang tersebar di berbagai wilayah. Kesemua hal tersebut merupakan potensi-potensi *inherent* dalam artian potensi-potensi yang melekat dan ada dengan sendirinya di wilayah DIY. Potensi-potensi tersebut mengandung ciri khas masing-masing daerah dimana kondisi ini sangat menunjang tumbuh dan berkembangnya industri kreatif.

Dari bidang pariwisata, wilayah DIY yang memiliki banyak daerah tujuan wisata juga cocok untuk untuk diusahakan sebagai industri kreatif yang mendukung berkembangnya kepariwisataan di DIY. Pada dasarnya konsep kegiatan wisata dapat didefinisikan sebagai tiga faktor yaitu memiliki daya tarik terkait atraksi di daerah tujuan wisata (*something to see*), terkait aktivitas wisatawan di daerah wisata (*something to do*) serta terkait

dengan souvenir khas yang dibeli di daerah wisata (*something to buy*).¹⁶⁵

Dalam tiga komponen tersebut, ekonomi kreatif dapat masuk melalui *something to buy* dengan menciptakan produk-produk inovatif khas daerah. Produk-produk tersebut dapat dijual di lokasi-lokasi wisata sekaligus sebagai sarana mempromosikan potensi unggulan yang ada di daerah tersebut. Bahkan dalam perkembangannya saat ini, industri kreatif tidak hanya masuk melalui *something to buy* tetapi juga mulai merambah *something to do* dan *something to see* melalui paket-paket wisata yang menawarkan pengalaman langsung dan interaksi dengan kebudayaan lokal. Di DIY program ini sudah mulai banyak dikembangkan melalui desa-desa wisata yang tersebar di berbagai daerah, misalnya Desa Wisata Kebon Agung di wilayah Kabupaten Bantul yang memberikan pengalaman bagi wisatawan untuk ikut memproduksi kerajinan-kerajinan tangan khas daerah tersebut, adapula Desa wisata di wilayah Sleman yang mengandalkan potensi alam dengan mengajak wisatawan untuk berkebun salak.

Dari sektor jasa, kaos buatan para seniman, bisnis fotografi, bisnis desain grafis dan software merupakan beberapa produk industri kreatif yang telah berkembang di berbagai wilayah di DIY. Keterbatasan wilayah dan sumber daya alam dipandang sangat sesuai untuk pengembangan industri kreatif karena pusat produksi industri ini adalah di otak dan kreatifitas manusia.

¹⁶⁵ Lihat kajian klasik dari Yoeti Oka, A. (1985). Pemasaran Pariwisata. *Angkasa, Bandung*.

Ketersediaan sumber daya manusia yang berbasis pendidikan seni dan teknologi turut mendukung potensi industri kreatif di DIY. Hal ini didukung dengan keberadaan Yogyakarta sebagai kota pendidikan dimana ketersediaan SDM khususnya generasi-generasi muda cukup melimpah yang tersebar di berbagai institusi pendidikan mulai dari tingkat dasar hingga Perguruan Tinggi yang jumlahnya cukup banyak.

Potensi-potensi lain misalnya pada bidang periklanan, dimana mulai tumbuh rumah-rumah iklan yang sumber daya manusianya kebanyakan adalah mahasiswa. Hal ini meruntuhkan dominasi mahasiswa periklanan dari kota-kota lain yang selama ini sudah terkenal di bidang periklanan yaitu Jakarta dan Bandung. Di bidang desain, banyak desainerpakaian maupun desainer grafis yang malang elintang tidak hanya pada level nasional bahkan internasional. Pengembangan bacaan komik juga banyak lahir dari Yogyakarta. Banyak komunitas komik dan komikus yang cukup eksis mengembangkan usaha di sektor ini. Seiring dengan *boomingnya* seni rupa Indonesia, Yogyakarta juga memiliki deretan perupa-perupa yang mampu berbicara di tingkat nasional maupun internasional.

Banyaknya kegiatan industri kreatif pada wilayah-wilayah di kabupaten/kota di DIY menjadikan adanya potensi yang mempesona bahwa industri kreatif mampu menggerakkan kegiatan ekonomi di berbagai daerah di DIY. Melalui kekuatan desain, *packaging* dan aktivitas *branding* pada produk yang mengandalkan intelektual dapat meningkatkan surplus suatu daerah atas daerah

lain yang akhirnya memberikan kontribusi atas pendapatan daerah serta memperluas lapangan kerja. Pada gilirannya mampu menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dengan mengedepankan intelektualitas dari setiap sumber daya insani. Pengembangan industri kreatif di DIY menjadi sangat strategis mengingat rencana Kementerian Perdagangan dalam upaya pengembangan ekonomi kreatif menetapkan Yogyakarta menjadi salah satu pusat pengembangan industri kreatif nasional selain juga Jakarta, Bandung, Solo dan Bali.

Salah satu kebijakan untuk mendukung perkembangan industri kreatif di DIY adalah peluncuran branding *Jogja Never Ending Asia* yang merupakan titik awal dalam pengembangan identitas Yogyakarta. Selama ini Yogyakarta dikenal sebagai pusat kebudayaan Jawa yang kaya akan warisan budaya. Disamping itu, Yogyakarta juga selalu terbuka untuk menerima kebudayaan nasional dan regional lainnya yang selaras, termasuk budaya global yang positif dan memperkaya kebudayaannya. Nilai-nilai itulah yang menjadi acuan untuk memunculkan branding *Jogja Never Ending Asia* tersebut, dimana disatu sisi Yogyakarta berusaha melestarikan nilai-nilai budaya yang ada namun juga mendukung proses modernisasi dan universalisasi mengikuti perkembangan serta kemajuan teknologi. Yogyakarta juga selalu mendorong terjadinya dialog, interaksi dan akulturasi dengan dunia luas.

Dengan demikian budaya Yogyakarta akan tumbuh dan berkembang bersamaan dengan proses pewarisan

dan revitalisasi dari generasi ke generasi. Ide untuk menciptakan *brand image* itu sendiri dimunculkan oleh Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai upaya memacu perkembangan sektor perdagangan, pariwisata serta investasi. Dalam dunia industri kreatif, *city branding* sangat penting sebagai pencitraan sebuah kota untuk menunjukkan kepada pasar potensi-potensi apa saja yang dimilikinya. *City branding* menjadi strategi dari suatu negara atau daerah untuk membuat *positioning* yang kuat didalam benak target pasar mereka, seperti layaknya *positioning* sebuah produk atau jasa, sehingga negara dan daerah tersebut dapat dikenal secara luas di seluruh dunia.

Kebijakan lain yang mendorong pertumbuhan industri kreatif di DIY adalah Pinasthika Award yang merupakan ajang penghargaan untuk peningkatan kualitas dan kreativitas bidang periklanan. Pinasthika sebagai kompetisi iklan daerah ini diprakarsai oleh Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) Pengda DIY dan Kedaulatan Rakyat yang merupakan Surat Kabar Harian yang berbasis di Yogyakarta. Dalam even ini diberikan penghargaan untuk iklan-iklan terbaik yang pernah dimuat di harian Kedaulatan Rakyat. Baru pada tahun 2003 even ini diperluas dan tidak terbatas pada iklan yang dimuat di harian tersebut.

Dalam perkembangannya, event kreatif tahunan ini bahkan telah dimasukkan dalam agenda nasional oleh Kementerian Perdagangan untuk menarik perhatian dunia internasional. Pada penyelenggaraan tahun 2011 Pinasthika mengukuhkan diri sebagai Creative Festival.

Sebelumnya Pinasthika dikenal sebagai Advertising Festival. Dengan format baru ini, penyelenggara ingin Pinasthika bisa menjadi magnet bagi berkumpulnya para pelaku utama periklanan Indonesia dan industrinya, yang diharapkan akan menjadi pintu masuk bagi terbukanya peluang bisnis yang menarik sekaligus mendorong kemajuan industri ini sehingga makin besar manfaatnya bagi semua pihak. Untuk penyelenggaraan tahun 2012 sendiri Pinasthika turut melibatkan 14 sektor industri kreatif. Hal ini menunjukkan pertumbuhan industri kreatif di DIY yang semakin berkembang baik secara kualitas maupun kuantitas. Di bidang periklanan, telah banyak badan-badan lokal yang telah dipercaya oleh sejumlah perusahaan nasional. Hal tersebut sekaligus membuktikan bahwa Yogyakarta merupakan salah satu kota dengan industri kreatif yang perkembangannya cukup signifikan.

Kebijakan-kebijakan yang ditujukan bagi Usaha Kecil Menengah (UMKM) di Yogyakarta juga turut mewarnai pengembangan industri kreatif di DIY. Hal ini tidak mengherankan mengingat mayoritas pelaku industri kreatif di Yogyakarta adalah berskala kecil menengah. Suyatna (2012) menjelaskan beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah DIY diantaranya pada bidang permodalan melalui bantuan-bantuan dana bergulir, bidang pemasaran melalui penyelenggaraan pameran, pelaksanaan kebijakan *one village one product*, pengembangan klaster industri, serta kebijakan-kebijakan lain yang bersifat insidental seperti misalnya bantuan-bantuan bagi para pelaku UMKM korban gempa dan sebagainya. Hal ini menunjukkan

bahwa pemerintah DIY cukup serius menggarap potensi UMKM yang berkembang di berbagai wilayah DIY seperti Bantul dengan potensi kerajinannya, Sleman, Kulonprogo, Gunungkidul serta Kota Yogyakarta dengan potensi andalannya masing-masing.

Untuk membantu meningkatkan pemasaran produk-produk UMKM, berbagai pameran baik berskala nasional maupun internasional diselenggarakan oleh pemerintah DIY, misalnya Text-Craft yang merupakan pameran tekstil dan kerajinan Indonesia dengan kualitas ekspor dan diadakan setahun sekali bertempat di JEC (Jogja Expo Center). Selain itu ada pula Jogja Export Expo (JEE), yaitu event pameran kerajinan dan furniture unggulan yang rutin diadakan setiap tahun. Dalam event tersebut ditampilkan produk-produk terbaik seperti furniture, handicraft, batik, makanan khas daerah serta produk-produk lainnya.

Pada tahun 2012 diselenggarakan pula Pameran Industri Kreatif Yogyakarta yang diselenggarakan atas kerja sama Dinas Perindagkop dan UMKM DIY dengan Direktorat Jenderal IKM Kementerian Perindustrian, dengan tujuan untuk mempromosikan produk terbaik dari para pengrajin unggulan dalam rangka memperluas pasar produk. Yogyakarta adalah barometer produk kerajinan yang kaya kreativitas dan menjadi daya tarik tersendiri bagi kalangan wisatawan selama ini, diharapkan dengan adanya pameran-pameran tersebut dapat meningkatkan potensi-potensi yang ada sehingga dapat menjadi komoditas perdagangan yang berdaya saing.

Selain pameran-pameran tersebut juga terdapat pameran yang bersifat lokal di beberapa daerah di DIY seperti misalnya di Pasar Malam Sekaten di Kota Yogyakarta dan Bantul Ekspo di Kabupaten Bantul. Pasar Malam Sekaten merupakan pesta rakyat tahunan yang diselenggarakan dalam rangka peringatan hari lahir nabi Muhammad SAW. Pasar Malam Sekaten ini dilaksanakan di alun-alun utara Yogyakarta dengan menampilkan pameran produk-produk unggulan, pesta seni budaya serta berbagai macam pertunjukan. Tidak jauh berbeda adalah Bantul Ekspo, yang merupakan event tahunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai ajang untuk menampilkan produk-produk andalan Kabupaten Bantul mulai dari produk kerajinan hingga hasil olahan pangan. Dalam pelaksanaannya kedua kegiatan tersebut dijadikan sebagai ajang untuk unjuk produk bagi para pelaku usaha-usaha kreatif di DIY. Tidak hanya berbagai hasil kerajinan kreatif yang ditampilkan, namun juga pentas-pentas seni dan budaya yang menunjukkan bahwa Yogyakarta memiliki potensi yang luar biasa dalam sektor industri kreatif.

Guna mengembangkan dan menguatkan industri-industri unggulan, pemerintah DIY juga merintis pola pengembangan kluster industri khususnya pada industri kerajinan, industri makanan serta industri tekstil dan produk tekstil sebagai kluster inti. Selain itu dikembangkan pula kebijakan *one village one product* (satu desa satu produk). Kebijakan ini meniru konsep Jepang yang bertujuan untuk menggali dan mempromosikan produk inovatif dan kreatif berbasis sumber daya lokal

yang bersifat unik, khas daerah, bernilai tambah tinggi, ramah lingkungan, serta memiliki citra dan daya saing internasional dengan sasaran meningkatnya jumlah produk UMKM yang memenuhi standar pasar global.

Semangat pengembangan UMKM dengan pendekatan OVOP juga dimaksudkan agar kegiatan pembinaan dapat dilaksanakan secara lebih terfokus pada wilayah tertentu sehingga hasil yang dicapai dari pembinaan tersebut terukur dan akuntabilitasnya dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu implementasi kebijakan ini adalah pada produk unggulan berupa kerajinan keramik dan gerabah di Kasongan Kabupaten Bantul. Kasongan yang terletak di Desa Bangunjiwo terus dikembangkan menjadi daerah unggulan dengan wilayah-wilayah disekitarnya menjadi daerah penopang untuk produk-produk kerajinan keramik dan gerabah.

Evolusi dan Transformasi Struktur Ruang ASEAN di Isu UMKM

Posisi strategis UMKM berimplikasi terhadap bagaimana wacana kepentingan UMKM tersebut dibawa pada perdebatan di level ASEAN dan transformasi seperti apa yang akan terjadi dalam struktur ruang ASEAN sehingga kepentingan UMKM terfasilitasi dalam proses regionalisme tersebut.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan karakternya yang fleksibel dan cakap, maka membuat UMKM dapat direkayasa untuk mengganti lingkungan bisnis yang

lebih baik daripada perusahaan-perusahaan besar. Memiliki inovasi dalam teknologi yang relatif mudah dalam pengembangan produk, terjadinya hubungan kemanusiaan yang akrab didalam perusahaan kecil, kemampuan menciptakan kesempatan kerja yang cukup banyak, serta fleksibilitas dan kemampuan menyesuaikan diri terhadap kondisi pasar yang berubah dengan cepat dibanding dengan perusahaan skala besar yang pada umumnya birokratis.

Namun demikian, sektor UMKM di ASEAN pada umumnya dan Indonesia khususnya dihadapkan dengan berbagai-macam masalah fiskal dan non-fiskal serta tantangan lainnya, seperti terbatasnya akses terhadap pembiayaan, teknologi dan pasar. Kondisi tersebut diperburuk dengan jiwa kewirausahaan dan keterampilan manajemen yang masih lemah dari pelaku UMKM, kurangnya informasi, rendahnya kepatuhan terhadap standar dan sertifikasi terhadap sebuah produk serta dan lingkungan usaha yang belum kondusif. Di lain sisi, perkembangan bisnis yang memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi (ICT) serta sistem outsourcing dan jaringan strategi yang diadopsi oleh perusahaan besar dan perusahaan multinasional (MNCs) membutuhkan UMKM untuk melakukan langkah-langkah proaktif dalam memastikan keberlanjutan usahanya.

Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut, para elit di ASEAN kemudian merumuskan kebijakan ASEAN terkait UMKM, yakni cetak birupengembangan UMKM di ASEAN atau biasa disebut *ASEAN policy blueprint for*

SME development (APBSD) 2004-2014. Kebijakan cetak biru pengembangan UMKM ini merupakan hasil kesepakatan dari masing-masing negara ASEAN, terutama dalam menghadapi MEA. Tujuan dari dibuatnya cetak biru ini adalah untuk mengidentifikasi langkah-langkah integrasi ekonomi yang ditempuh melalui implementasi berbagai komitmen yang rinci dengan sasaran dan target waktu yang jelas, untuk mengembangkan dan mempertahankan budaya kewirausahaan dan inovasi dalam UMKM, membantu dan memastikan bahwa UMKM ASEAN tetap menjadi perusahaan yang dinamis dan berwawasan ke luar serta mendorong kolaborasi dan jejaring antar UMKM di dalam atau pun luar wilayah ASEAN. MEA mempunyai empat karakteristik utama yakni mewujudkan ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi, kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi, kawasan dengan pembangunan ekonomi setara, dan kawasan yang terintegrasi ke dalam ekonomi global.

Dalam konteks MEA 2015 ini, isu internal dari keberadaan UMKM di Indonesia menghadapi isu-isu antara lain berbagai keterbatasan modal, teknik produksi, pangsa pasar, manajemen, dan teknologi; lemahnya dalam pengambilan keputusan dan pengawasan keuangan serta rendahnya daya saing. Dalam kaitannya dengan daya saing ini misalnya, UMKM perlu untuk menjaga dan meningkatkan daya saing sebagai industri kreatif dan inovatif melalui peningkatan standar, desain dan kualitas produk agar sesuai dengan ketentuan ISO 26000 untuk green products. Sedangkan, secara eksternal lebih banyak menghadapi masalah seperti: persoalan

perijinan, bahan baku, lokasi pemasaran, sulitnya memperoleh kredit bank, iklim usaha yang kurang kondusif, kepedulian masyarakat, dan kurang pembinaan. Untuk itu, UMKM harus membuat diversifikasi output dan menjaga stabilitas pendapat usaha makro agar tidak jatuh ke kelompok masyarakat miskin. UMKM juga harus memanfaatkan fasilitas pembiayaan yang ada termasuk dalam kerangka kerjasama ASEAN. Dalam menghadapi persaingan yang semakin ketat dan semakin terbukanya pasar didalam negeri, semua isu internal dan eksternal tersebut merupakan ancaman bagi UMKM dengan semakin banyaknya barang dan jasa yang masuk dari luar dampak globalisasi.

Ada empat tujuan utama dari kebijakan APSBD tersebut. *Pertama*, mempercepat pengembangan UKM dan mengoptimalkan keanekaragaman di Negara-negara anggota ASEAN. *Kedua*, meningkatkan daya saing dan dinamika UKM ASEAN dengan memfasilitasi akses terhadap informasi, pasar, pengembangan sumberdaya manusia, keterampilan, pendanaan dan teknologi. *Ketiga*, memperkuat daya saing UKM ASEAN dalam mengatasi kesulitan ekonomi makro dan keuangan, serta tantangan dalam iklim perdagangan yang lebih bebas. *Keempat*, meningkatkan kontribusi UKM dalam pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh dan pembangunan ASEAN sebagai satu kawasan.

Merujuk pada tujuan diatas, maka disepakati ada lima fokus program bagi pengembangan UMKM di ASEAN yang tercantum dalam dokumen APBSD, yaitu:

(1) pengembangan sumberdaya manusia dan peningkatan kapasitas UKM, yang akan dilakukan melalui pengembangan Common Curriculum for Entrepreneurship in ASEAN dan menumbuhkan wirausaha baru yang inovatif; (2) perluasan kapasitas pasar UMKM; (3) fasilitasi akses UMKM terhadap modal yang akan dilakukan melalui Pengembangan Fasilitasi Finansial bagi UKM, Pengembangan ASEAN SME Development Fund, dan Pengembangan Credit Rating System; (4) fasilitasi dan pengembangan akses UMKM terhadap teknologi; dan (5) menciptakan lingkungan kebijakan yang kondusif.

Sementara itu, dari aspek kelembagaan ASEAN, dalam rangka mewujudkan kesiapan Negara-Negara ASEAN menghadapi MEA 2015, desain institusional ASEAN pun disesuaikan dengan kebutuhan tersebut. Artinya, ada perubahan terhadap struktur kelembagaan ASEAN guna memberikan ruang bagi stakeholders dari masing-masing Negara ASEAN untuk dapat terlibat dalam proses regionalisme untuk mempersiapkan integrasi ekonomi ASEAN. Pasca ASEAN *Charter*, langkah pertama yang dilakukan ASEAN adalah menetapkan Wakil Sekretaris Jenderal ASEAN bidang ASEAN *Economic Community (AEC)*. Tugas dari Wakil Sekretaris Jenderal ASEAN bidang AEC ini adalah mengawasi implementasi AEC *Blueprint*, memantau dan memfasilitas proses kesiapan kawasan menghadapi perekonomian global, serta mendukung pelaksanaan inisiatif lainnya dalam rangka integrasi ekonomi ASEAN.

Selanjutnya, desain institusional ASEAN membentuk delapan institusi baru dalam struktur kelembagaan ASEAN dalam rangka proses integrasi ekonomi ASEAN menuju MEA 2015, yaitu:

1. ASEAN *Summit*, merupakan pertemuan tingkat Kepala Negara/Pemerintahan ASEAN, yang berlangsung 2 (dua) kali dalam setahun dan diselenggarakan secara bergilir berdasarkan alfabet di Negara yang sedang menjabat sebagai Ketua ASEAN.
2. ASEAN *Coordinating Council (ACC)*, merupakan dewan yang dibentuk untuk mengkoordinasikan seluruh pertemuan tingkat Menteri ASEAN yang membawahi ketiga ASEAN *Community Council* yaitu ASEAN *Political Security Community Council*, ASEAN *Economic Community Council*, dan ASEAN *Socio-cultural Community Council*.
3. ASEAN *Economic Community Council (AEC Council)*, merupakan dewan yang mengkoordinasikan semua *economic sectoral ministers* seperti bidang perdagangan, keuangan, pertanian dan kehutanan, energi, perhubungan, pariwisata dan telekomunikasi dan lain-lain. *AEC Council* bertugas untuk melaporkan kemajuan di bidang kerjasama ekonomi kepada Kepala Pemerintahan/ Negara ASEAN. Wakil Indonesia untuk pertemuan *AEC Council* adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan Menteri Perdagangan sebagai *alternate*.
4. ASEAN *Economic Ministers (AEM)*, merupakan dewan

Menteri yang mengkoordinasikan negosiasi dan proses implementasi integrasi ekonomi. AEM selanjutnya menyampaikan laporan secara komprehensif implementasi ASEAN *Blueprint* kepada AEC Council pada pertemuan ASEAN Summit. Menteri Ekonomi yang mewakili Indonesia dalam AEM adalah Menteri Perdagangan.

5. ASEAN *Free Trade Area Council (AFTA Council)*, merupakan dewan menteri ASEAN yang pada umumnya diwakili oleh Menteri Ekonomi masing-masing Negara Anggota bertanggungjawab atas proses negosiasi dan implementasi komitmen di bidang perdagangan barang ASEAN. Koordinator AFTA Council untuk Indonesia adalah Menteri Perdagangan.
6. ASEAN *Investment Area Council (AIA Council)*, merupakan dewan menteri ASEAN yang bertanggungjawab atas proses negosiasi dan implementasi komitmen di bidang investasi ASEAN. Koordinator Indonesia untuk AIA Council adalah Kepala BKPM yang didampingi oleh Menteri Perdagangan pada setiap pertemuan.
7. *Senior Economic Officials Meeting (SEOM)*, merupakan pertemuan ASEAN di tingkat pejabat Eselon 1 yang menangani bidang ekonomi. Selain SEOM, ASEAN membentuk *task force* tingkat pejabat Eselon 1, *High Level Task Force (HLTF)*. HLTF dalam pertemuannya membahas isu-isu penting yang masih *pending* dan memerlukan pertimbangan khusus untuk dilaporkan ke tingkat Menteri.

8. *Coordinating Committee/Working Groups*, merupakan pertemuan teknis setingkat pejabat Eselon 2 atau Pejabat Eselon 3 di instansi terkait masing-masing Negara Anggota ASEAN. Hasil pertemuan dari *Coordinating Committee/Working Groups* ini akan dilaporkan kepada SEOM untuk diteruskan kepada AEM, *AEC Council*, *ASEAN Coordinating Council* dan *ASEAN Summit*. Saat ini sudah ada 22 *Coordinating Committee/Working Groups* di bidang ekonomi, salah satunya adalah *Small and Medium Enterprise Working Group (SMEWG)*.

Desain institusional ASEAN dalam rangka MEA 2015 sebagaimana yang dipaparkan diatas menggambarkan watak utama institusi ASEAN yang sangat didominasi oleh aktor Negara. Otoritas untuk mengatur dan menyiapkan MEA menjadi kewenangan Negara. Untuk kasus Indonesia, Negara disini diwakili oleh Kementerian Perdagangan sebagai *focal point*. Negara melalui tangan-tangan kementerian-lah yang memiliki hak untuk mengartikulasikan kepentingan dan berpartisipasi dalam proses regionalisme. Sedangkan terkait dengan isu UMKM, struktur kelembagaan ASEAN menyediakan ruang bagi artikulasi kepentingan UMKM, yakni dengan adanya *Small and Medium Enterprise Working Group (SMEWG)*.

Harus diakui bahwa hadirnya kebijakan cetak biru pengembangan UMKM ASEAN yang merupakan hasil kesepakatan para pemimpin ASEAN yang diwakili oleh Menteri Ekonomimerupakan bukti nyata bahwa struktur

ruang di ASEAN cukup tanggap dengan isu UMKM. Walaupun, artikulasi kepentingan UMKM sangat didominasi oleh aktor Negara karena merekalah yang mendapatkan ruang di ASEAN tersebut. Sedangkan aktor non-Negara baik dari kalangan pelaku usaha maupun masyarakat sipil yang memiliki *concern* terhadap UMKM tidak punya ruang di ASEAN. Semua kepentingan UMKM di ASEAN hanya diwakili oleh aktor Negara.

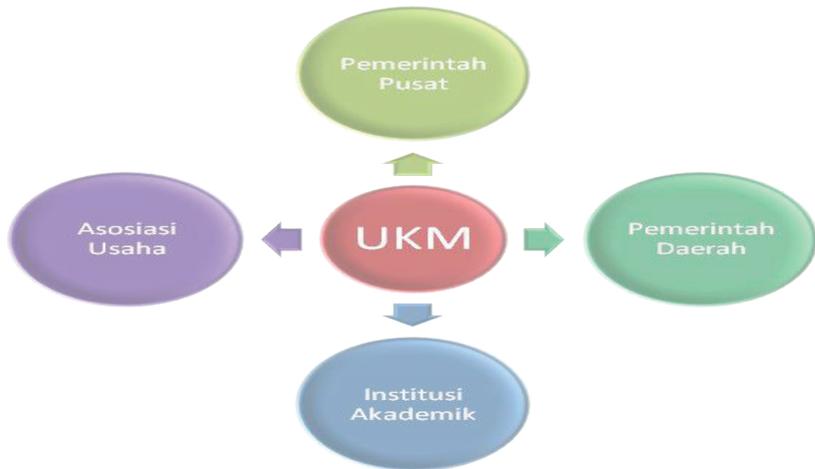
Karena isu UMKM adalah isu ekonomi, maka perlu disadari bahwa watak dari institusi ekonomi adalah berorientasi pada pasar (*market-based*). Sehingga, desain institusional yang ada di ASEAN terhadap isu UMKM juga berwatak *market based*. Ada tiga karakter yang menonjol dalam desain institusional ASEAN terhadap isu UMKM. *Pertama*, tidak ada *governing institution* dalam pasar regional. *Kedua*, otoritas untuk mengatur dan menyiapkan MEA menjadi kewenangan Negara. Untuk kasus Indonesia, Negara disini diwakili oleh Kementerian Perdagangan sebagai *focal point*. *Ketiga*, Negara dapat memfasilitasi UMKM untuk terlibat dalam perdagangan regional, tetapi dengan menerapkan kebijakan non-tarif dan *non-tariff barrier*. Jika merujuk pada karakter-karakter diatas, maka peran Negara menjadi sangat dominan dalam keseluruhan proses regionalisme dalam isu UMKM ini.

Pemetaan Stakeholders dan Perspektif Stakeholders terhadap ASEAN di Isu UMKM

Jika dikategorikan, ada empat stakeholders (pemangku kepentingan) yang terlibat dalam

pengelolaan isu UMKM, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, asosiasi usaha (baik yang diinisiasi oleh pemerintah maupun privat), dan institusi akademik sebagai bagian dari masyarakat sipil. Berikut ini adalah identifikasi terhadap stakeholders yang terkait dengan pengelolaan isu UMKM (lihat bagan 1).

Bagan 4.1.
Pemetaan Stakeholder Isu UMKM



Usaha Kecil dan Menengah

Pelaku Usaha Kecil dan Menengah (UKM) adalah *stakeholder* utama di sektor ini. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Disperindagkop Provinsi DIY (2009) dapat diketahui bahwa jumlah industri di DIY pada

tahun 2008 adalah sebanyak 76.267 unit usaha yang dibedakan dalam beberapa jenis usaha, yaitu pangan, sandang dan kulit, kimia dan bahan bangunan, logam dan elektronika, dan kerajinan. Sebanyak 11.090 unit diantaranya merupakan UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) yang merupakan penyumbang terbesar dari sektor industri kreatif di DIY.¹⁶⁶

Jika dilihat dari sebaran jumlah UKM menurut kabupaten/kota di DIY, dapat diketahui bahwa jumlah UKM terbanyak ada di Kota Yogyakarta. Dua kabupaten yang juga mempunyai jumlah UMKM relatif banyak adalah Kabupaten Bantul dan Gunungkidul. Perkembangan UMKM di tiga kabupaten/kota tersebut cukup signifikan, dimana pada tahun 2004 jumlah UMKM di Kota Yogyakarta sebesar 2.845 unit, Kabupaten Bantul 2.573 unit dan Kabupaten Gunungkidul 2.168 unit. Pada tahun 2008 jumlah tersebut meningkat menjadi 3.116 unit di Kota Yogyakarta, 2.895 unit di Kabupaten Bantul serta 2.451 unit di Kabupaten Gunungkidul. Di Yogyakarta hasil-hasil industri kreatif dari UMKM telah banyak diekspor ke luar negeri, menurut data Dinas Perindagkop Provinsi DIY perkembangan ekspor tahun 2010 mengalami

¹⁶⁶ Istilah *Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)* akan digunakan secara fleksibel bergantian dengan istilah *Usaha Kecil dan Menengah (UKM)* dalam buku ini. Keduanya, secara kategoris, memang berbeda. Namun demikian, karena tujuan buku ini adalah untuk memetakan keterlibatan mereka di ASEAN, kami berfokus pada pelaku UKM sudah mulai melakukan ekspansi pasar ke Asia Tenggara. Namun, untuk kepentingan data, kami merujuk juga pada UMKM untuk melihat sejauh mana mereka terepresentasikan oleh asosiasi usaha.

peningkatan dari tahun 2009 dengan nilai mencapai 140 juta US\$ dan diperkirakan nilai tersebut akan terus meningkat mengingat Yogyakarta dikenal sebagai gudangnya orang kreatif.

Pemerintah Pusat

Terkait dengan urusan pengembangan UMKM, di tingkat nasional kewenangan untuk mengatur persiapan UMKM dalam menghadapi MEA dipegang oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomi dan Kementerian Perdagangan. Namun, Kementerian Perdagangan sebagai *focal point*. Artinya, Kementerian Perdagangan merupakan *leading sector* dalam menyusun kebijakan pengembangan UMKM. Jadi, jika dipetakan ada lima kementerian yang terkait langsung dalam isu pengembangan UMKM Indonesia supaya siap menghadapi MEA 2015, yaitu:

1. Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi
2. Kementerian Perdagangan
3. Kementerian Koperasi dan UMKM
4. Kementerian Luar Negeri
5. Kementerian Komunikasi dan Informatika
6. Dewan Kerajinan Nasional (Deskranas).

Hal yang menarik yang menjadi temuan dalam buku ini adalah bahwa Dewan Kerajinan Nasional (Dekranasda) mulai difungsikan di tingkat daerah untuk menyambut MEA, meski dengan kewenangan yang tidak seluas pemerintah pusat. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah sudah memiliki peranan dalam

menginstitutionalisasikan MEA di tingkat daerah,¹⁶⁷ Dekranas ini, dengan demikian, merupakan stakeholder yang memainkan peranan penting dalam mempromosikan UMKM dan mengembangkan networking dengan pemerintah daerah. Dekranas memiliki ikatan yang dekat dengan pemerintah daerah dan terlibat pada proses pengambilan keputusan pemerintah. Selain itu, kelompok-kelompok atau asosiasi pengusaha juga memiliki kekuasaan yang besar dalam mempengaruhi kebijakan lokal dengan tujuan agar kebijakan pemerintah lebih responsif dalam mengakomodir kebutuhan pelaku UMKM.¹⁶⁸

Adapun perspektif pemerintah pusat terhadap isu UMKM lebih memaknai MEA sebagai salah satu peluang untuk ekspansi pasar bagi produk-produk UMKM Indonesia di regional ASEAN. Mekanisme desentralisasi mengakibatkan peran pemerintah pusat lebih banyak diserahkan kepada pemerintah daerah dalam mengelola persoalan UKM, terutama dalam konteks pembinaan dan fasilitasi.

¹⁶⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah, Pemerintah Provinsi DIY.

¹⁶⁸ Lihat kajian Pyke, F., and W. Sengenberger (Eds.) (1991). *Small Firm Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies. Lihat juga Tambunan, T. (2005). Promoting small and medium enterprises with a clustering approach: A policy experience from Indonesia. *Journal of Small Business Management*, 43(2), 138-154.

Pemerintah Daerah

Di level sub-nasional, stakeholders yang memainkan peran penting dalam promosi dan pengembangan UMKM adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan UMKM. Salah satu tugas pokok dari Bidang Koperasi dan UMKM Disperindagkop Provinsi DIY adalah melakukan pembinaan dan pemberdayaan Koperasi dan UMKM (KUMKM), yang meliputi pembinaan langsung seperti seminar, bimbingan teknis dan diklat, serta pembinaan tidak langsung, yakni melalui media, baik cetak maupun elektronik. Pembinaan yang dilakukan terbagi dalam 3 metode pendekatan, yaitu short time, long time, dan diklat transfer knowledge. Seminar biasanya dilakukan selama satu hari, workshop dilakukan sebanyak minimal 3 hari, dan diklat minimal 6 hari. Untuk diklat diharapkan setelah mengikuti diklat peserta dapat berbuat "sesuatu", tidak sekedar pemahaman, akan tetapi ada aksinya¹⁶⁹.

Perspektif pemerintah daerah terhadap isu UMKM di level ASEAN hampir sama dengan perspektif pemerintah pusat MEA 2015 adalah kesempatan untuk memperluas pasar UMKM. Hal ini diungkapkan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Yogyakarta: "*Kami ingin memperluas pasar UMKM dan usaha-usaha bisnis ke luar pasar tradisional, termasuk ASEAN*"¹⁷⁰

¹⁶⁹Lihat <http://bisnisUMKM.com/bisnisUMKM-bersama-disperindagkop-provinsi-diy.html>

¹⁷⁰ Wawancara dengan Disperindag Yogyakarta, November 2014

Asosiasi Usaha

Stakeholders lainnya yang merupakan representasi dari pelaku usaha adalah asosiasi-asosiasi usaha, baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun yang dibentuk oleh privat sendiri. Asosiasi usaha yang dibentuk oleh pemerintah/Negara misal adalah Kadin (Kamar Dagang dan Industri Indonesia). Kadin sendiri merupakan organisasi bisnis yang dibentuk melalui Undang-Undang dan Kepres. Kadin memiliki struktur yang paralel dengan struktur hierarki pemerintahan, dari pusat hingga daerah (kabupaten/kota) yang disebut dengan Kadinda. Kadin membawahi beberapa asosiasi bisnis. Fungsi Kadin/Kadinda adalah sebagai mitra pemerintah dalam bisnis industri. Dalam hal dukungan finansial, meskipun Kadin/Kadinda melaksanakan program dari pemerintah, namun secara aturan Kadin tidak mendapat sokongan anggaran dari pemerintah. Pada prakteknya, kadangkala Kadin/Kadinda kadang mendapatkan sokongan dana dari pemerintah.

Selain KADIN yang dibentuk melalui Kepres, pemerintah juga membentuk Dewan Kerajinan Daerah (Dekranasda). Untuk Provinsi DIY, di setiap kabupaten/kota telah memiliki dekranasda. Di Kabupaten Bantul, misalnya, Dekranas Bantul yang sangat aktif dalam membantu perkembangan UMKM di Bantul. Dekranas mengembangkan hubungan dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Bappeda, Dinas Pariwisata dalam memfasilitasi pelaku UMKM tentang pemberian kredit keuangan, pelatihan dan training bagi UMKM. Dalam hal ini, pemerintah Kabupaten Bantul

mengalokasikan sejumlah dana untuk Dekranas yang kemudian disalurkan sebagai bantuan keuangan bagi UMKM.

Selain itu, Dekranas juga berperan sebagai perantara yang menjadi mediasi antara UMKM dan pemerintah daerah apabila terjadi suatu perkara. Pemerintah daerah Bantul mengalokasikan sejumlah dana kepada Dekranas yang kemudian didistribusikan kepada UMKM dalam bentuk bantuan keuangan. Peran Dekranas yang lain juga mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan pemerintah melalui kekuasaan (*power*) yang dimilikinya dalam mempengaruhi pengusaha level mikro. Dalam konteks yang lain, Dekranas juga mampu memaksa pengusaha kecil untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Sedangkan asosiasi usaha yang dibentuk oleh privat sangat beragam karena sifatnya yang sektoral. Untuk contoh di Provinsi DIY, pengusaha-pengusaha UMKM yang tergabung dalam berbagai asosiasi pengusaha di Bantul memainkan peranan yang penting dalam perkembangan UMKM. Asosiasi pengusaha ini berkontribusi dalam menciptakan banyak wirausahawan baru untuk menggerakkan perekonomian, dari tingkat mikro, hingga skala usaha menengah.

Dari sudut pandang pelaku usaha yang direpresentasi oleh asosiasi usaha ini, perspektif mereka terkait isu UMKM dalam menghadapi MEA sedikit pesimistik. Para pelaku usaha melihat bahwa perdagangan bebas ASEAN akan sangat kompetitif sebagaimana yang dikatakan oleh salah satu pengusaha di Yogyakarta:

“sejauh ini kami berkompetisi dengan beberapa negara ASEAN lainnya dalam pasar global, termasuk dengan China dan Eropa”.¹⁷¹ Sedangkan dari Kadinda Bantul mengatakan bahwa “UMKM di Bantul telah dipengaruhi oleh perdagangan bebas China dan mereka tidak siap dalam menghadapi MEA”.¹⁷² Hal ini mengindikasikan bahwa pada level informasi/pengetahuan, pada dasarnya pelaku usaha dan pemerintah sudah memiliki pengetahuan tentang Masyarakat Ekonomi ASEAN dan bahwa perdagangan regional sudah mulai melibatkan aktor-aktor transnasional. Namun demikian, pada level kebijakan, pengetahuan tersebut terlihat belum muncul.

Institusi Akademik

Keterlibatan institusi akademik dalam pengembangan UMKM menghadapi MEA 2015 diwujudkan dengan membentuk sebuah lembaga permanen di UGM yang didesain secara khusus dan diabdikan kepentingannya untuk mengembangkan dan memberdayakan UKM. Lembaga ini bernama *Small-Medium Enterprises Development Center-Universitas Gadjah Mada* (SMEDC UGM). SMEDC UGM ini merupakan wujud dari tanggung jawab sosial UGM untuk ikut berpartisipasi dalam upaya-upaya pembangunan ekonomi kerakyatan melalui pemberdayaan UKM dan pengembangan kewirausahaan. SMEDC UGM memiliki visi menjadi sebuah lembaga yang terakui secara nasional

¹⁷¹ Wawancara dengan Pelaku Usaha di Kabupaten Sleman, November 2014.

¹⁷² Wawancara dengan Kepala Kamar Dagang dan Industri, Bantul, November 2014.

kepeloporannya dalam kegiatan penelitian dan pemberdayaan sektor UKM.

Jalur Keterlibatan Stakeholders UKM di ASEAN

Dalam melihat bagaimana keterlibatan stakeholders terkait pengembangan UMKM dalam menghadapi MEA 2015, dapat diidentifikasi dari peran masing-masing stakeholders dalam menjalankan fungsinya mengembangkan UMKM. Ada empat bentuk keterlibatan stakeholder tersebut, yaitu keterlibatan stakeholders dalam perdagangan ekspor-import, keterlibatan stakeholders dalam asosiasi usaha, fasilitasi pemerintah terhadap UMKM, serta fasilitasi UMKM oleh institusi pendidikan.

Ekspor-Import

Salah satu bentuk keterlibatan stakeholder dalam menyambut MEA adalah melalui aktivitas ekspor-import. Peran ini tentu saja dilakukan oleh pelaku usaha, dalam konteks ini UMKM yang skope pasarnya bukan domestik, melainkan UMKM yang sudah berpartisipasi dalam perdagangan regional ASEAN maupun perdagangan internasional yang skopenya lebih luas dari ASEAN. Sebenarnya hampir semua sektor UMKM yang ada di Yogyakarta berpotensi melakukan perdagangan ekspor, termasuk UMKM yang memproduksi makanan. Sektor UMKM unggulan di Yogyakarta adalah kerajinan kulit. Salah satu pusat kerajinan kulit yang terkenal ada di Kabupaten Bantul.

Di Kabupaten Bantul, UMKM yang sudah melakukan ekspor di tingkat regional ASEAN memiliki spesifikasi pada industri kerajinan, antara lain Kasongan, Manding, dan beberapa daerah lain. Meski sudah berorientasi pasar regional, namun sektor kerajinan kulit di Manding Bantul masih belum meyakinkan dikategorikan sebagai sentra produksi, melainkan lebih tepat disebut sebagai pusat pemasaran hasil kerajinan. Hal ini dikarenakan hasil kerajinan yang dijual di Manding dipesan dari daerah Magetan, Jawa Timur. Artinya, Manding Bantul bukanlah produsen utama kerajinan kulit. Jika mengunjungi 45 toko kerajinan yang ada di Manding, Bantul maka kemungkinan hanya akan menemukan 5 toko saja yang benar-benar memproduksi sendiri kerajinan kulitnya¹⁷³.

Sementara itu, untuk industri permebelan beberapa pelaku usaha sudah mampu melakukan ekspor walaupun ekspornmebel dari Indonesia sulit masuk dalam perdagangan regional ASEAN. Salah satu alasannya adalah kesamaan dalam desain produksi mebel sesama negara ASEAN. Hal ini diungkapkan oleh salah satu pelaku usaha di sektor permebelan yang sudah merambah perdagangan ekspor. *"...Di asia tenggara, mebel malah susah masuk. Kita susah bersaing karena barangnya sama.."*¹⁷⁴.

¹⁷³Wawancara dengan Pak Iskandar dari SMEDC UGM. Wawancara dilakukan pada bulan Agustus 2014.

¹⁷⁴ Wawancara dengan Bapak Kadir, pelaku usaha sekaligus Ketua Dewan Pembina ASMINDO Yogyakarta. Wawancara dilakukan pada bulan November 2014

Untuk ekspor diluar ASEAN, Indonesia harus bersaing dengan Vietnam dan Thailand misalnya untuk masuk ke pasar Cina. Sedangkan Filipina sudah meluaskan pasarnya hingga ke Eropa dan menjadi salah satu pesaing Indonesia di Eropa. Salah satu negara tujuan ekspor Indonesia untuk industri permebelan justru Malaysia. Persoalannya, Malaysia bukanlah negara dengan pangsa pasar yang besar jika dibandingkan dengan Thailand misalnya. Namun, Thailand ternyata bukan pangsa pasar yang baik bagi Indonesia, bahkan kecenderungannya justru menjadi pesaing Indonesia dalam perdagangan regional ASEAN.

Dapat disimpulkan bahwa keterlibatan UMKM dalam perdagangan ekspor-impor masih sangat terbatas. Para pengrajin kecil misalnya masih sangat jarang meluaskan pangsa pasarnya diluar Indonesia disebabkan kecenderungan UMKM yang bekerja tergantung pada pemesanan yang tidak pasti tiap harinya. Sehingga, hal ini akan berpengaruh terhadap kuantitas maupun kualitas produk mereka. Fenomena ini mengindikasikan bahwa masih banyak beberapa persoalan dalam pelibatan UMKM di pasar regional. *Pertama*, UMKM tidak menyadari potensi pasar regional yang ada. Artinya, UMKM masih terbatas pengalamannya dalam perdagangan regional. Hal ini tentu saja sebenarnya menjadi salah satu tugas pemerintah untuk memfasilitasi UMKM dalam akses pasar. *Kedua*, ketergantungan terhadap pesanan juga mengindikasikan bahwa UMKM masih terbatas kapasitas modalnya. Sehingga, jika memproduksi tidak berdasarkan pesanan akan

Diplomasi Stakeholders

menyebabkan *high cost production*. Ketiga, UMKM masih minim pengetahuan akan ASEAN, apalagi tentang MEA.

Partisipasi via Asosiasi Usaha

Asosiasi usaha menjadi salah satu arena keterlibatan stakeholders dalam menyikapi MEA 2015. Dalam kasus di DIY, khususnya di Bantul, pengusaha-pengusaha UMKM yang tergabung dalam berbagai asosiasi pengusaha di Bantul memainkan peranan yang penting dalam perkembangan UMKM. Asosiasi pengusaha ini berkontribusi dalam menciptakan banyak wirausahawan baru untuk menggerakkan perekonomian, dari tingkat mikro, hingga skala usaha menengah. Peran asosiasi pengusaha sangat diperlukan untuk mendorong perekonomian nasional oleh karena dengan begitu, dunia usaha akan lebih banyak menyerap tenaga kerja dan mengurangi pengangguran, kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Asosiasi pengusaha yang berperan besar dalam perkembangan UMKM di Kabupaten Bantul adalah sebanyak delapan asosiasi (Tabel 1). Asosiasi-asosiasi pengusaha tersebut berperan besar dalam pengambilan keputusan pemerintah selain Dekranas.

Tabel 4.1.

Daftar Asosiasi Pengusaha Bantul

No	Nama Asosiasi
1	Dewan Kerajinan Nasional
2	Kamar Dagang dan Industry (Kadinda)
3	Koperasi Satya Bawana Kasongan, Bantul
4	Bantul Craft Association
5	Paguyuban Karya Sejahtera Mandiri
6	ASEPHI (Asosiasi Exportir dan Handicraft)
7	ASMINDO (Asosiasi Industri Permebelan dan Kerajinan Indonesia)
8	APIKRI (Asosiasi Pemasaran Industri Kerajinan Rakyat Indonesia)

Fasilitasi Pemerintah

Bentuk keterlibatan stakeholders yang lain adalah melalui fasilitasi pemerintah terhadap UMKM dalam rangka menyambut MEA. Ada beberapa bentuk fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Pertama, menyiapkan kerangka kebijakan (regulasi) yang bertujuan untuk mempersiapkan UMKM berkompetisi dalam free trade ASEAN. Ada beberapa kebijakan nasional yang telah diterbitkan dalam rangka pengembangan UMKM yang telah dihasilkan oleh Kementerian Koperasi dan UMKM, Kementerian Perdagangan, Bank Indonesia, serta institusi-institusi kenegaraan lainnya di level pemerintah pusat (nasional).

Kedua, fasilitasi dalam bentuk program dan aktivitas oleh pemerintah pusat. Kementerian Koperasi dan UMKM, misalnya, telah melakukan beberapa aktivitas dalam rangka menyongsong MEA diantaranya melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut¹⁷⁵

1. Penyebarluasan informasi tentang MEA melalui kegiatan Sosialisasi Pengembangan Kerja Sama Teknik di Bidang UMKM, tanggal 3-5 September 2014, di Nanggroe Aceh Darussalam.
2. Workshop/Forum Konsultasi Penguatan Kelembagaan dan Pengembangan Usaha Koperasi Berbasis Perempuan/Wanita, di Hotel Bidakara, 2014.
3. Sosialisasi MEA pada acara peringatan Hari Koperasi ke-64 tahun 2011 Tingkat Provinsi NTT, di Waingapu, Kabupaten Sumba Timur, tanggal 30 Juli 2014.
4. Sosialisasi MEA pada acara Rapat Anggota Tahunan (RAT) Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua.
5. Rapat Koordinasi Pembahasan Antisipasi terhadap Diberlakukannya MEA di Berbagai Sektor, di Hotel Sangrila.
6. Sebagai tindak lanjut arahan Presiden telah dirintis pembentukan Kelompok Kerja Persiapan dan Pelaksanaan MEA Bidang

¹⁷⁵http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=87&Itemid=139.

- UMKM pada Kementerian Koperasi dan UMKM.
7. Menyusun program/kegiatan terkait dengan langkah strategis UMKM Indonesia dalam persiapan dan antisipasi menghadapi MEA dan telah dibahas bersama dengan Komisi VI-DPR RI.
 8. Persiapan KUMKM Indonesia Menghadapi MEA dilakukan melalui pendekatan multidimensi, mencakup :
 9. Peningkatan wawasan para pelaku UMKM terhadap MEA dan peluang usaha.
 10. Peningkatan efisiensi dalam proses produksi dan manajemen usaha.
 11. Peningkatan daya serap pasar produk UMKM.
 12. Peningkatan kapasitas SDM pelaku UMKM.
 13. Penciptaan iklim usaha yang kondusif.

Selain kegiatan-kegiatan tersebut, Kementerian Koperasi dan UMKM juga segera mengembangkan koperasi konsumen di 34 provinsi dan memperkuat koperasi untuk mendukung program ketahanan pangan. Selain itu juga akan dikembangkan produk unggulan desa melalui pendekatan "*One Village One Product*" di 21 Koperasi di berbagai provinsi. Pengembangan lembaga pembiayaan di daerah juga akan terus dilakukan sebagai

upaya untuk mempermudah KUMKM mengakses permodalan untuk mengembangkan usaha.¹⁷⁶

Ketiga, faslitasi dalam bentuk bantuan modal. Dalam rangka meningkatkan fungsi dan peran koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah serta pembiayaan perekonomian syariah dalam bidang permodalan, pemerintah telah memberikan stimulan dalam bentuk pinjaman dana-dana bergulir dengan bunga lunak. Sejak tahun 2000-2007 Pemerintah melalui Kementerian Koperasi dan UMKM melalui Dana APBN telah menyalurkan dana bergulir sebesar 45 milyar.

Sejak tahun 2008 sampai dengan sekarang Kementerian Koperasi dan UMKM tidak melaksanakan program perkuatan dana bergulir karena kewenangan sudah dilimpahkan kepada Lembaga Pengelola Dana Bergulir-Koperasi Usaha Kecil Menengah (LPDB-KUMKM) Kementerian Koperasi dan UMKM, sebagaimana tertuang di dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 99/PMK.05/2008 tanggal 7 Juli 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga. Sementara itu, untuk sector pengembangan UMKM sector industry kreatif punya beberapa pendekatan yang relative berbeda dengan sector UMKM lainnya. Hal tersebut disebabkan potensi besar yang dimiliki oleh industry kreatif terhadap perekonomian nasional.

¹⁷⁶<http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2014/11/01/126809/menkop-kembangkan-pelatihan-kewirausahaan/#.VHBndYusWCw>

Untuk mengakselerasi pembiayaan perbankan kepada sektor riil dan UMKM, Bank Indonesia melakukan survey profil UMKM yang tidak sedang mendapatkan pembiayaan perbankan, namun membutuhkan kredit/pembiayaan dalam rangka pengembangan usahanya. Cakupan survey yang dilakukan antara lain data pokok pengusaha, kegiatan usaha, pemasaran, data supplier, data pelanggan, data pesaing dan aspek keuangan.

Dalam rangka mendorong peningkatan kinerja ekspor dan peningkatan cadangan devisa, salah satu upaya yang dilakukan Bank Indonesia adalah dengan menyediakan informasi data profil UMKM yang memproduksi barang/jasa untuk diekspor. Dengan tersedianya data profil UMKM produk Ekspor, diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi para pelaku bisnis dalam pengembangan pasar ekspor serta perbankan dalam rangka peningkatan pemberian kredit ekspor.

Dalam rangka mengembangkan UMKM, BI melakukan kerjasama dengan beberapa kementerian dan pihak lainnya yang dituangkan dalam bentuk Kesepakatan Bersama (Nota Kesepahaman). Nota Kesepahaman Bank Indonesia misalnya adalah Kesepakatan Bersama antara Kementerian Koperasi & UMKM Republik Indonesia dan Bank Indonesia tentang Pengembangan Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Melalui Kesepakatan Bersama Nomor 10/NKB/M.KUMKM/IV/2011 tentang Pengembangan

Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, disepakati ruang lingkup Kesepakatan Bersama yang meliputi :

1. Peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia
2. Penelitian dalam rangka mendukung pengembangan KUMKM
3. Fasilitasi dan koordinasi dalam rangka membantu pengembangan lembaga pendukung atau program pengembangan KUMKM.

Dalam rangka peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia, mencakup kegiatan : a) Pelatihan kepada BDSP (Business Development Services Provider) atau KKMB (Konsultan Keuangan Mitra Bank) dan Inkubator. b) Sharing pengalaman dan pengetahuan dalam rangka pembinaan koperasi dan BPR yang mencakup kegiatan pelatihan bersama, seminar dan sosialisasi. Penelitian dalam rangka mendukung pengembangan UMKM mencakup aspek pembiayaan, produktivitas, daya saing, nilai tambah dan kualitas UMKM.

Fasilitasi dan koordinasi dalam rangka membantu pengembangan lembaga pendukung atau program pengembangan UMKM mencakup:

1. Hyperlink dan sosialisasi penggunaan situs resmi Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia dan Bank Indonesia.
2. Penguatan dalam rangka menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015,

- khususnya sosialisasi standarisasi laporan keuangan dan pemeringkatan UMKM.
3. Fasilitasi penyelenggaraan intermediasi perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) dengan KUMKM melalui expo, bazaar, workshop, pameran.
 4. Fasilitasi pelaksanaan linkage program antara Bank Umum dengan BPR/S dan Koperasi Simpan Pinjam/Koperasi Jasa Keuangan Syariah.
 5. Fasilitasi dan koordinasi pembentukan Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah (PPKD) di Daerah.

Selain yang dilakukan BI, upaya memberdayakan usaha mikro, kecil dan menengah yang dilakukan oleh regulasi yang telah diterbitkan terkait dengan persiapan Indonesia menghadapi MEA diantaranya adalah :

1. Keputusan Presiden Nomor 37 tahun 2014 tentang Komite Nasional Persiapan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Association of Southeast Asian Nations.
2. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2014 tentang Peningkatan Daya Saing dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Keempat, fasilitasi dalam bentuk akses terhadap pasar melalui penggunaan teknologi. Kementerian Komunikasi dan Informatika bekerjasama dengan sejumlah daerah melaksanakan program transformasi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) menjadi e-

UMKM. Hingga bulan November 2014, sudah tujuh daerah melaksanakan program ini, dua diantaranya Lombok dan Lamogran. E-UMKM diharapkan dapat mendorong pengusaha kecil dan menengah memasarkan produknya melalui fasilitas internet. Kemenkominfo bertugas menyosialisasi dan memfasilitasi pelaksanaan program tersebut di daerah. Sedangkan Pemda akan menempatkan perangkat e-UMKM untuk membantu pengusaha kecil menengah. Selain itu, Kemenkominfo mendorong agar transaksi elektronik menjadi pintu gerbang pembayaran yang saling terkoneksi, sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah No 82 Tahun 2012.¹⁷⁷

Selain melalui e-UMKM, di tingkat daerah ada Dekrasda. Badan ini merupakan bagian dari pemerintah karena mendapatkan jatah anggaran dari APBD. Salah satu fungsi vital dari Deskransda adalah membina UMKM dalam pemasaran.

Pembinaan Industri Kreatif

Selain itu, pemerintah juga fokus terhadap perkembangan kebijakan industri kreatif di Indonesia antara lain: PPBI (Pekan Produk Budaya Indonesia) yang diselenggarakan pada tahun 2007, PPBI pada tahun 2008, PPKI (Pekan Produk Kreatif Indonesia) tahun 2009 dan TIK (Tahun Indonesia Kreatif) tahun 2009 (Departemen Perdagangan, 2010:27-28). Setelah sebelumnya sejak

¹⁷⁷

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/14/11/21/nfdedi-kemenkominfo-dorong-transformasi-umkm-jadi-eUMKM>

tahun 2006 Kementerian Perdagangan Republik Indonesia sebagai *leading actor* juga telah mengeluarkan berbagai kebijakan sebagai inisiasi pengembangan sektor industri kreatif di Indonesia. Beberapa kebijakan yang telah dilaksanakan diantaranya *Rapid Mapping* Produk SDA dan Kekayaan Intelektual, *Prototyping* produk UMKM dan Akses ke Pasar, Sosialisasi ke daerah-daerah, Pembuatan Film “Nation Pride Campaign” serta Studi Industri Kreatif Indonesia dan Penyusunan Cetak Biru.

Pekan Produk Budaya Indonesia sendiri mulai dilaksanakan pada tahun 2007 yang diselenggarakan oleh 12 Instansi Pemerintah setingkat Kementerian bersama Kamar Dagang dan Industri (Kadin) dan Dewan Kerajinan Nasional (Dekranas). Beberapa kegiatan yang dilaksanakan pada saat itu ialah konvensi yang terdiri dari seminar, lokakarya dan dialog pembangunan, berbagai macam pameran serta Gelar Seni Budaya. Wacana ekonomi kreatif secara resmi dimunculkan oleh pemerintah pada salah satu kegiatan PPBI 2007 ini, yaitu Konvensi dengan tema “Warisan Budaya dan Ekonomi Kreatif”.

Pada tahun selanjutnya 2008, PPBI kembali digelar dengan kegiatan utama yang tidak berbeda dengan tahun sebelumnya dan salah satu agendanya yaitu konvensi dengan tema Cetak Biru Pengembangan Ekonomi Kreatif Indonesia. Pada kegiatan kali ini, Cetak Biru Pengembangan Ekonomi Kreatif Indonesia selesai disusun dan diluncurkan secara resmi oleh Presiden Republik Indonesia, agar menjadi acuan bagi Instansi Pemerintah terkait dalam mengembangkan industri

kreatif. Cetak biru pengembangan ekonomi kreatif sendiri disusun oleh Departemen Perdagangan, bekerja sama dengan instansi pemerintah lain yang terkait, para pelaku usaha, kelompok intelektual dan perwakilan-perwakilan asosiasi dan lain-lain.

Untuk tahun 2009, PPBI diselenggarakan dengan mengubah nama kegiatan menjadi PPKI (Pekan Produk Kreatif Indonesia). Hal ini ditujukan untuk lebih menegaskan pentingnya pengembangan ekonomi kreatif dengan tiga kegiatan utama yang tetap dipertahankan yaitu konvensi, pameran dan gelar seni budaya. Pada konvensi kali ini pembahasan difokuskan pada subsektor-subsektor industri kreatif berbasis teknologi dan budaya seperti film, animasi, desain, layanan piranti lunak, musik, penerbitan dan percetakan. Pembahasan yang dilakukan terutama bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap kondisi dan strategi pengembangan industri kreatif, sehingga dapat dirumuskan isu-isu kunci yang perlu disolusikan segera.

Pada tahun 2009 ini pula secara resmi dimulainya kebijakan Tahun Indonesia Kreatif. Berbagai kegiatan kreatif diselenggarakan, baik oleh pemerintah, pelaku usaha, akademisi, maupun oleh komunitas dan asosiasi. Pencanaan TIK ini menunjukkan keseriusan pemerintah untuk mengembangkan ekonomi gelombang keempat yang berorientasi pada ide dan gagasan kreatif yang mempunyai prospek cerah terutama di tengah krisis global. Hal ini sekaligus mendorong agar kaum perempuan mengambil peran yang lebih besar dalam mengembangkan industri kreatif di tanah air.

Sebagai bentuk dukungan Pemerintah yang lebih nyata terhadap pengembangan Industri Kreatif, Presiden Indonesia kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2009, kepada 28 instansi pemerintah pusat dan daerah. Presiden menginstruksikan agar seluruh instansi yang disebutkan untuk mendukung kebijakan Pengembangan Ekonomi Kreatif tahun 2009-2015, yakni pengembangan kegiatan ekonomi berdasarkan pada kreativitas, keterampilan, dan bakat individu untuk menciptakan daya kreasi dan daya cipta individu yang bernilai ekonomis dan berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat Indonesia, dengan sasaran, arah, dan strategi.

Berbagai program yang ditujukan untuk mengembangkan industri kreatif juga dikeluarkan oleh pemerintah, misalnya Gerakan 100% Aku Cinta Indonesia (ACI). Pada awalnya kampanye gerakan ini ditujukan untuk meningkatkan kesadaran konsumen Indonesia dan mempromosikan produk dan merek Indonesia serta memperkuat penguasaan terhadap pasar dalam negeri.

Namun demikian, dalam perkembangannya kampanye ini tumbuh menjadi gerakan sosial masyarakat untuk menumbuhkan apresiasi dan rasa cinta kepada segala hal mengenai Indonesia, bukan hanya merek atau produk, tetapi termasuk makanan, kesenian, kerajinan tangan dan seni kriya, serta budaya Indonesia baik budaya tradisional maupun populer, serta banyak aspek mengenai Indonesia. Bersamaan dengan dikampanyekannya gerakan ini pemerintah juga meluncurkan Logo Gerakan 100% Cinta Indonesia.

Jalur Keterlibatan (5): Pengembangan Teknologi & Informasi

Di bidang teknologi informasi dan komunikasi, juga diluncurkan program Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi & Komunikasi Indonesia (MIKTI) yang bertujuan sebagai wadah untuk mengembangkan, memfasilitasi dan mendorong pertumbuhan industri kreatif berbasis TIK di Indonesia.

Ada tiga pilar utama yang menjalin terbentuknya MIKTI. Tiga pilar tersebut pertama adalah industri ekonomi kreatif yang telah menjadi acuan pengembangan utama di Departemen Perindustrian maupun Perdagangan, kedua adalah memperpanjang kemampuan industri kreatif tersebut dengan memanfaatkan keunggulan TIK dan ketiga adalah pilar budaya sebagai upaya melibatkan secara langsung masyarakat kreatif, sebagai daya dorong, sekaligus sebagai faktor pembeda nyata yang unik dalam persaingan global. Dengan memberdayakan ke tiga pilar Budaya-Kreatif dan TIK, maka MIKTI diharapkan tidak menjadi badan/lembaga yang berfungsi hanya dalam tatanan wacana, namun lebih daripada itu MIKTI kelak menjadi suatu tatanan yang kelak mampu mengajak gerakan seluruh masyarakat sebagai stakeholdernya secara aktif.

Pemerintah juga meluncurkan Portal Indonesia Kreatif, yaitu sebuah portal/gerbang informasi resmi pemerintah Indonesia yang khusus menangani seputar industri kreatif di Indonesia. Portal Indonesia kreatif bertujuan untuk mensinergikan para pelaku kreatif,

pelaku bisnis dan pemangku kebijakan di Indonesia dengan harapan akan tercipta satu corong informasi official industri kreatif Indonesia demi percepatan pengembangan industri kreatif di Indonesia. Dalam perjalanannya, portal ini juga dikembangkan menjadi pusat database industri kreatif yang mencakup nilai statistik dari industri kreatif (nilai kontribusi PDB, tingkat penyerapan tenaga kerja, jumlah perusahaan, nilai ekspor impor), hasil penelitian mengenai industri kreatif serta direktori orang-orang kreatif, komunitas, dan asosiasi. Misi dari penciptaan portal ini adalah membuka akses terhadap talenta dan potensi kreatif Indonesia serta diarahkan untuk dapat menjadi media pendidikan, corong informasi pemerintah, media promosi dan pendorong kerjasama kreatif.

Pada tataran teknis, berbagai kebijakan pendukung juga dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai setiap sasaran pengembangan ekonomi kreatif (Pangestu, 2010). Untuk membuka akses terhadap talenta kreatif dan potensi kreatif, berbagai upaya dilakukan melalui penciptaan informasi dan database industri kreatif Indonesia yang didukung dengan teknologi informasi, fasilitasi riset industri kreatif dan pemberian insentif yang mendukung inovasi serta fasilitasi berbagai kegiatan yang mendorong lahirnya insan kreatif dan entrepreneur kreatif baru.

Selain itu untuk menciptakan industri kreatif yang berdaya saing melalui pengelolaan pelayanan distribusi dan komersialisasi karya insan kreatif upaya yang dilakukan adalah dengan meningkatkan efisiensi

pelayanan distribusi dalam dan luar negeri serta meningkatkan jangkauan dan efektivitas pemasaran di dalam dan luar negeri. Peningkatan penggunaan teknologi melalui program kemitraan juga diselenggarakan untuk meningkatkan kemampuan dan keahlian pelaku ekspor atau calon pelaku ekspor ekonomi kreatif yang ditekankan pada penerapan teknologi sehingga mampu menghasilkan produk berdaya saing tinggi yang dilakukan bekerjasama dengan institusi tertentu.

Wahana-wahana kreatif dikembangkan di berbagai daerah sebagai sarana memperkenalkan dan mempromosikan produk kreatif serta menampilkan karya dan budaya bangsa Indonesia kepada pengunjung asing. Wahana ini dipajang di bandara-bandara di Indonesia khususnya bandara Internasional serta tempat-tempat tujuan wisata di tanah air. Dengan adanya kegiatan ini diharapkan dapat membangun citra Indonesia dan mempromosikan Indonesia sebagai salah satu negara pemasok produk kreatif berkualitas dunia. Untuk menghasilkan kebijakan dan regulasi distribusi output industri kreatif yang sesuai dan mendukung penghargaan terhadap karya insan kreatif serta lahirnya identitas lokal daerah, pemerintah melakukan perbaikan dan sosialisasi kebijakan, regulasi distribusi produk/jasa kreatif serta Hak atas kekayaan Intelektual. Revitalisasi kebijakan dan regulasi distribusi bahan baku juga dilakukan guna mendukung distribusi bahan baku yang menunjang tumbuh kembangnya industri kreatif.

Pada bidang teknologi, pemerintah berupaya meningkatkan kapasitas teknologi melalui program kemitraan baik dengan pihak dalam maupun luar negeri serta memberikan insentif untuk eksportir dan importir teknologi. Dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan oleh pemerintah, gaung industri kreatif Indonesia tidak saja makin kuat di daerah-daerah tetapi juga sampai ke luar negeri khususnya melalui para Duta Besar Indonesia di beberapa negara. Gerakan-gerakan komunitas juga semakin aktif dan semakin terkoneksi satu sama lain. Selain itu publikasi industri kreatif di media nasional, daerah dan di dunia maya semakin banyak yang diikuti dengan semakin tingginya kesadaran untuk melestarikan seni, budaya dan warisan budaya, dan memanfaatkannya menjadi kontribusi ekonomi.

Sementara itu, di tingkat sub-nasional, Pemerintah Daerah (Pemda) DIY membangun Pusat Layanan Usaha Terpadu Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (PLUT KUMKM) yang berlokasi di Jalan HOS Cokroaminoto Yogyakarta untuk mengakomodasi segala keperluan dan pengembangan kualitas pelaku usaha kecil. Pendirian PLUT KUMKM di Daerah Istimewa Yogyakarta didirikan untuk meningkatkan daya saing pelaku usaha, mikro, kecil dan menengah di daerah sehingga pelaku UMKM di DIY juga bisa lebih kuat dan memiliki daya saing dalam menghadapi tantangan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada akhir 2015.

Dengan kehadiran PLUT KUMKM ini, diharapkan lima tahun ke depan Koperasi dan UMKM bisa 'go international' dengan adanya pendampingan. PLUT

KUMKM ini akan memberikan tujuh layanan utama yaitu konsultasi bisnis, pendampingan/mentoring, promosi dan pemasaran, fasilitasi akses pembiayaan, pelatihan bisnis, jaringan kemitraan, layanan pustaka entrepreneur.¹⁷⁸ Dalam perkembangannya, hingga tahun 2014, Kemenkop dan UMKM telah meluncurkan PLUT KUMKM di 22 titik termasuk di DIY. Targetnya pembangunan PLUT tersebut ditargetkan dapat dilakukan di seluruh provinsi pada 2019.¹⁷⁹

Keterlibatan Stakeholders (5): Kajian Pengembangan UMKM

Keterlibatan stakeholder lainnya adalah melalui jalur institusi pendidikan sebagaimana yang dilakukan oleh SMEDC UGM. Lembaga ini banyak melakukan berbagai macam kajian pengembangan UMKM di bawah naungan UGM.

Stakeholders Assessment di ASEAN: Isu dan Dinamika

Dengan adanya program-program tersebut, terlihat bahwa keterlibatan *stakeholders* (dalam hal ini UMKM dan Asosiasi Usaha) masih sedikit banyaknya didorong oleh pemerintah. Dalam kaitannya dengan UMKM, penelitian ini menemukan isu yang menarik mengenai keterlibatan stakeholder UMKM di Yogyakarta dan Bantul. Kontestasi dan dinamika UMKM dalam

¹⁷⁸<http://krjogja.com/read/220854/pemda-diy-bangun-plut-kumkm-diy.kr>

¹⁷⁹<http://jogja.antaranews.com/print/323500/kemenkop-hadirkan-plut-kumkm-diy>

kesiapannya menghadapi MEA dapat dilihat dari peran masing-masing stakeholder serta masalah yang dihadapinya seperti yang tampak pada tabel 2 dibawah ini.

Tabel 4.2
Assessment Keterlibatan Stakeholder dalam ASEAN

No	Stakeholder	Masalah	Peran
1	Pemerintah Pusat (Kemenkop dan UKM)	Lemahnya koordinasi antar institusi/kementerian serta pemerintah daerah Tidak ada koordinasi dengan Kementerian Perdagangan (<i>Focal Point AEC</i>)	Membentuk Komite Nasional Persiapan MEA 2015, yang berfungsi merumuskan langkah antisipasi serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan KUKM mengenai pemberlakuan MEA pada akhir 2015. Meningkatkan wawasan pelaku UMKM terhadap MEA, peningkatan efisiensi produksi dan manajemen usaha, peningkatan daya serap pasar produk KUKM lokal, penciptaan iklim usaha yang kondusif. Meningkatkan akses dan transfer teknologi untuk mengembangkan pelaku UKM inovatif sehingga nantinya mampu bersaing dengan pelaku UKM dari luar negeri.
2	Pemerintah Daerah	Hanya sebagian kecil UMKM yang memiliki kapasitas	Melakukan fasilitasi kegiatan UMKM dalam perdagangan regional

Diplomasi Stakeholders

	(Disperindag kop)	<p>untuk melakukan perdagangan regional.</p> <p>Tumpang tindih berbagai aturan, prosedur dan program untuk UMKM</p> <p>Skema koordinasi tidak berjalan</p> <p>Tidak bisa memfasilitasi pelaku usaha</p> <p>Hambatan struktural di organisasi pemerintahan daerah</p>	<p>melalui Expo, Business Meeting.</p> <p>Memberdayakan UMKM melalui pemberian bantuan keuangan, kredit, training atau pun capacity building.</p> <p>Menciptakan kebijakan daerah yang mendorong UMKM.</p>
3	Asosiasi Pengusaha	<p>Terbatasnya artikulasi kebutuhan UMKM karena sifatnya yang sektoral. Contohnya: furniture, Perak dan Kulit</p> <p>Menjadi basis politik bagi beberapa ketua asosiasi yang terlibat dalam partai politik</p>	<p>Fasilitasi dan komunikasi pelaku UMKM dengan pemerintah</p>

4	Pelaku UMKM	<p><u>Masalah Internal:</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Keterbatasan modal2. Teknik produksi3. Akses terhadap pasar pasar4. Manajemen5. Teknologi6. Lemahnya dalam pengambilan keputusan dan pengawasan keuangan7. Rendahnya daya saing.8. Standar, desain dan kualitas produk yang sesuai dengan ketentuan ISO 26000 untuk green products. <p><u>Masalah Eksternal:</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Persoalan perijinan2. Bahan baku <p>Lokasi pemasaran</p> <p>Sulitnya memperoleh kredit bank</p>	Partisipasi dalam perdagangan tingkat regional
---	----------------	--	--

Diplomasi Stakeholders

		Iklm usaha yang kurang kondusi kurang fasilitasi dan pembinaan ekonomi biaya tinggi	
	Institusi Akademik	Terbatasnya dampak dari hasil kajian Lemahnya koordinasi dengan pemerintah.	Melakukan berbagai kajian tentang UMKM Melakukan inkubasi bisnis

Merujuk pada tabel 2 diatas, dapat dipetakan bahwa ada empat tantangan yang dihadapi UMKM dilihat dari perspektif stakeholders. ***Pertama, tantangan yang berasal dari pemerintah, yaitu persoalan birokrasi pemerintah.*** Dari pemerintah pusat (baca: Kementerian Koperasi dan UMKM), persoalan yang sering muncul adalah belum adanya sinkronisasi kebijakan dan program antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Seringkali tidak ada koordinasi antara Kemenkop dengan Kementerian Perdagangan sebagai *focal point* MEA. Dilema birokrasi ini banyak dikeluhkan oleh pelaku usaha UMKM maupun asosiasi usaha sehingga banyak aturan/prosedur/program/kebijakan tentang

UMKM yang saling tupang tindih antar instansi pemerintah. Disamping itu, birokrasi pemerintah masih dianggap belum berpihak pada para pebisnis karena persoalan efisiensi. Sedangkan dari pemerintah daerah (baca: Disperindagkop DIY), persoalan yang dihadapi juga masih seputar skema koordinasi dengan pemerintah pusat yang tidak berjalan, keterbatasan kapasitas dalam memfasilitasi UMKM, serta hambatan struktural didalam organisasi pemerintahan daerah.

Kedua, tantangan yang berasal dari asosiasi usaha yang menganyomi UMKM, yakni berupa dilema politik. Ada tiga jenis asosiasi usaha yang akan disoroti, yaitu Asmindo dan Kadinda, dan Deskranasda. Peran utama dari asosiasi usaha adalah memfasilitasi anggota UMKM dalam pengembangan UMKM, serta melakukan komunikasi dengan pemerintah terkait dengan kebijakan atau kepentingan UMKM. Pengalaman Asmindo dan Kadinda Bantul misalnya, akan memperlihatkan politisasi asosiasi usaha yang dilakukan oleh elit-elitnya.

Asmindo adalah asosiasi usaha yang beranggotakan pelaku usaha di sektor mebel dan kerajinan. Ada beberapa kendala pokok yang dihadapi oleh Asmindo dalam memperjuangkan kepentingan UMKM -- dalam menghadapi MEA - khususnya dalam kapasitas perannya sebagai mediator antara pemerintah dengan UMKM. Kendala ini bisa dibedakan menjadi kendala internal dan kendala eksternal.

Kendala internal utama yang dihadapi oleh asosiasi adalah cara pandang pemerintah terhadap UMKM yang cenderung menempatkan UMKM sebagai objek. Artinya,

ada persoalan dalam pembinaan UMKM selama ini. Pembinaan UMKM dilakukan ketika UMKM sudah mulai berkembang. Jarang sekali pemerintah melakukan pembinaan UMKM dari nol hingga sukses. Pembinaan pemerintah baru dirasakan ketika UMKM sudah mulai maju melalui fasilitasi pameran, dan sejenisnya. Pemerintah kiranya perlu membuat kategorisasi perkembangan UMKM sehingga intervensi atau pembinaan disesuaikan dengan tahap perkembangan UMKM.

Sedangkan pembinaan pemerintah terkait kesiapan UMKM berkompetisi dalam MEA juga dipandang masih parsial dan tidak ada koordinasi antara masing-masing kementerian dalam pembinaan sehingga yang terjadi adalah tumpang tindih/*overlapping* program serta sasaran pembinaan UMKM yang kadangkala menumpuk hanya pada beberapa UMKM (tidak merata). Dalam konteks ini, pemerintah dinilai belum melakukan pendataan yang benar dalam mencatat jumlah UMKM yang siap melakukan ekspor untuk kemudian difasilitasi registrasi perijinannya. Hal ini tentu saja akan memudahkan pemerintah dalam melakukan pembinaan UMKM sehingga tidak *overlapping* karena masing-masing UMKM sudah tercatat nomor registrasinya.

Sementara itu, kendala eksternal yang dihadapi oleh asosiasi usaha justru datang dari dalam dirinya sendiri. Pembentukan asosiasi usaha selama ini didasarkan pada sektor/bidang usaha masing-masing, misal asosiasi pengusaha furniture, asosiasi pengusaha mebel dan kerajinan, asosiasi pengusaha perak, dan

sebagainya. Konsekuensinya, masing-masing asosiasi akan sangat terbatas dalam mengartikulasikan kepentingan UMKM karena UMKM terdeferensiasi secara sektoral. Padahal, guna membangun kekuatan/daya tawar dengan pemerintah, misalnya, konsolidasi antar asosiasi usaha sangat dibutuhkan untuk mengawal kepentingan UMKM secara lebih luas.

Kendala lain yang dihadapi asosiasi usaha adalah terjadi politisasi terhadap asosiasi usaha itu sendiri oleh elitelit UMKM yang tergabung dalam asosiasi tersebut. Banyak petinggi dari asosiasi usaha ini yang merupakan politisi, sehingga tidak jarang asosiasi usaha dijadikan basis politik bagi para elit di asosiasi yang sedang berebut kekuasaan politik ditingkat daerah maupun nasional. Hal ini menyebabkan asosiasi usaha yang diasumsikan netral dari kepentingan politik tertentu, justru dekat dengan kekuatan politik tertentu. Pengalaman Kadinda Bantul misalnya. Sebagai konsekuensi kedekatannya dengan partai politik tertentu, Kadinda Bantul mendapatkan sokongan finansial dari pemda setempat¹⁸⁰.

Walaupun demikian, harus diakui bahwa pengusaha-pengusaha UMKM yang tergabung dalam berbagai asosiasi pengusaha di Bantul memainkan peranan yang penting dalam perkembangan UMKM. Asosiasi pengusaha ini berkontribusi dalam menciptakan banyak wirausahawan baru untuk menggerakkan

¹⁸⁰ Lihat Subarsono, A. (2012). "The impact of decentralisation policy on small business in Indonesia: a study of politics in Bantul District, Yogyakarta and Gianyar District, Bali" *PhD Dissertation*, Perth: Curtin University of Technology.

perekonomian, dari tingkat mikro, hingga skala usaha menengah.

Kadin sendiri merupakan organisasi yang membawahi banyak asosiasi usaha. Keterlibatan Kadin dalam mempersiapkan UMKM menghadapi MEA dilakukan melalui berbagai program pelatihan yang bekerjasama dengan pemerintah. Kadinda Bantul misalnya, banyak menjalin kerjasama dengan Disperindagkop. Ada dua fokus program yang biasanya digarap oleh Kadinda dengan Disperindagkop dalam mempersiapkan UMKM menghadapi MEA. *Pertama*, memberikan pelatihan dan pendampingan terkait pengembangan kapasitas UMKM. Pelatihan tersebut biasanya diberikan berdasarkan kategori UMKM tiap wilayah, tiap sektor, atau tiap asosiasi. Dengan demikian, UMKM yang tidak tergabung dalam asosiasi juga akan mendapatkan pelatihan. Sedangkan pelatihan diberikan pula tiap sektor karena tiap sektor usaha memiliki kekhususan atau karakter industri masing-masing. Misalnya, pelatihan peningkatan ekspor untuk UMKM sektor gerabah akan berbeda dengan pelatihan peningkatan ekspor untuk sektor kulit karena regulasi internasional terkait kulit dari hewan sangat banyak. Sehingga, pelaku usaha/UMKM perlu mengetahui dengan detail standar hukum internasional jika ingin mengekspor produk yang terbuat dari kulit. *Kedua*, melakukan sosialisasi regulasi yang berhubungan dengan UMKM. Untuk dapat memasuki pasar regional ASEAN, tentu saja UMKM perlu diberikan sosialisasi terkait standar produk-produk yang dapat masuk dan berkompetisi di pasar ASEAN.

Sedangkan berbicara tantangan, menurut Kadinda Bantul, ada tiga tantangan utama yang dihadapi UMKM di Bantul, yaitu bagaimana mempertahankan pasar lokal, meningkatkan daya saing produk, dan hambatan ekspor. Ketiga hal ini yang saat ini menjadi fokus perhatian Kadinda Bantul.

Ketiga, tantangan yang berasal dari pelaku usaha/UMKM. Tantangan dari perspektif pelaku UMKM berakar pada dua hal yakni dilema akses modal dan akses pasar. Secara mendetail, tantangan yang dihadapi pelaku UMKM dapat dibedakan menjadi tantangan internal dan tantangan eksternal. Tantang internal yang kerap dihadapi oleh pelaku UMKM adalah masalah keterbatasan modal, teknik produksi yang relatif belum berkembang, keterbatasan akses terhadap pasar, keterbatasan kapasitas manajemen, keterbatasan teknologi, lemahnya dalam pengambilan keputusan dan pengawasan keuangan, rendahnya daya saing, belum terpenuhinya standar, desain dan kualitas produk yang sesuai dengan ketentuan ISO 26000 untuk *green product*, serta *mindset* pelaku usaha yang belum seluruhnya mampu melihat MEA 2015 sebagai sebuah peluang.

Hal ini disebabkan karena kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai ASEAN masih sangat terbatas (lihat Wicaksono, Asriani, dan Tapiheru, 2015). Sedangkan tantangan eksternal yang dihadapi pelaku UMKM terkait dengan persoalan perijinan, keterbatasan bahan baku, lokasi pemasaran, sulitnya memperoleh kredit dari bank, iklim usaha yang kurang kondusif, kurangnya fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah,

serta ekonomi berbiaya tinggi yang disebabkan oleh infrastruktur yang masih minim terutama dalam bidang transportasi dan energi.

Keempat, tantangan dari institusi pendidikan. Riset ini juga mencatat bahwa ada satu masalah lain dari institusi pendidikan tinggi di Yogyakarta, yakni keterbatasan dampak dari hasil-hasil kajian yang telah dilakukan terhadap pengembangan UMKM. Selain itu, lemahnya koordinasi institusi pendidikan (baca: SMEDC UGM) dengan pemerintah juga membuat institusi ini tidak banyak memberikan dampak langsung kebijakan terhadap pemerintah.

Kesimpulan

Salah satu kesimpulan pokok yang dapat ditarik dari stakeholders *assessment* dalam isu ekonomi (baca: UMKM) di ASEAN adalah kuatnya dominasi pasar yang mengatur segala desain Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015. Ada dua penanda utama yang merefleksikan dominasi pasar tersebut. *Pertama*, logika atau cara kerja pasar menjadi penanda dari desain MEA dan kebijakan-kebijakan turunannya. Jika ditelisik, hampir semua kebijakan dan regulasi yang terkait dengan MEA lebih memfasilitasi kepentingan pasar (baca: UMKM yang mampu melakukan ekspor-impor) dibandingkan proteksi terhadap sektor industri/usaha kecil dan menengah. Terlepas dari siap tidaknya pelaku usaha,

pasar bebas ASEAN akan tetap diberlakukan. Namun sayangnya, pemerintah nasional masih kurang memberikan proteksi terhadap sektor UMKM yang mungkin akan terkena dampak ketika MEA mulai dijalankan. Negara hanya mengamini apa yang menjadi tuntutan pasar tanpa bisa kritis terhadap dominasi pasar tersebut. Konsekuensinya, pasarlah yang mengatur Negara karena kapasitas Negara sebagai regulator dalam mengatur pasar - dalam konteks ini untuk proteksi terhadap UMKM nasional -- menjadi dipertanyakan.

Kedua, hampir semua narasi tentang keterlibatan stakeholders dalam regionalisme ASEA terkait isu UMKM diatas tidak memperlihatkan peran masyarakat sipil untuk ikut mengadvokasi kepentingan UMKM. Absennya kekuatan masyarakat sipil disini menunjukkan bahwa sangat sulit bagi masyarakat sipil untuk dapat merepresentasi kepentingan UMKM. Di level regional ASEAN juga hampir tidak ada keterwakilan masyarakat sipil dalam isu UMKM. Asosiasi-asosiasi usaha yang ada lebih dapat dikategorikan sebagai masyarakat ekonomi karena para anggotanya yang tidak lain adalah pelaku usaha. Disini nampak sangat jelas dikotomi antara masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Konsekuensinya, ketika segala kebijakan yang dihasilkan Negara lebih berpihak pada kepentingan pasar, maka advokasi terhadap kepentingan UMKM yang belum mampu melakukan ekspor-impor misalnya, tidak terkawal dengan baik.

Singkat kata, dua penanda tersebut -- yaitu lemahnya kapasitas Negara sebagai regulator pasar dan

Diplomasi Stakeholders

absennya kekuatan masyarakat sipil dalam isu UMKM – menghasilkan kondisi yang disebut sebagai *market authoritarianism* dalam isu ekonomi di regionalisme ASEAN. Hal ini perlu disikapi sebagai tantangan untuk mendorong keterlibatan *stakeholders* di ASEAN.

BAB 5

TEORI DAN PRAKTIK DIPLOMASI STAKEHOLDERS

MEMAHAMI PARTISIPASI AKTOR NON-NEGARA DI ASEAN

DALAM sebuah artikelnya yang terbit di tahun 2008, Alan Collins menyimpulkan bahwa partisipasi aktor non-negara di ASEAN pada dasarnya bersifat *terbatas*. Sejak tahun 2007, ASEAN memang telah menginisiasi beberapa hal baru: menulis jargon *people-oriented ASEAN*, membuka kanal komunikasi dengan aktor-aktor non-negara (termasuk di dalamnya masyarakat sipil), dan memperluas desain institusionalnya melalui pembuatan *Blueprint* dan *Charter*. Namun demikian, Collins mencatat satu hal lain: persepsi organisasi masyarakat sipil dan elit-elit pengambil keputusan di ASEAN tentang *people-oriented ASEAN* ternyata berbeda satu sama lain.¹⁸¹

¹⁸¹ Collins, A. (2008). A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations? *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 313-331. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41220509>

Menurut Collins, elit-elit ASEAN memaksudkan *people-oriented ASEAN* sebagai 'proyek' yang diinisiasi negara untuk menjalankan program-program teknokratisnya terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Dari cara pandang ini, lahirlah program-program semacam *Human Development* atau *Social Empowerment* yang menjadi perwujudan *people-oriented ASEAN* di Sekretariat. Namun, tentu saja yang diinginkan aktivis-aktivis masyarakat sipil bukan sekadar program-program semacam itu, tapi lebih radikal: 'pluralitas' dalam cara pengambilan keputusan di ASEAN.

Kontestasi diskursus semacam itu dalam dua bentuk keterlibatan aktor non-negara di ASEAN yang ditelaah secara lebih mendalam pada buku ini. Dalam kasus keterlibatan masyarakat sipil di isu HAM ASEAN, model-model keterlibatan yang muncul bersifat partisipatoris. Masyarakat sipil mencoba untuk masuk ke dalam struktur pengambilan keputusan di ASEAN, bernegosiasi dengan elit-elit pengambil keputusan di ASEAN, dan membangun posisi tawar mereka sendiri.

Namun, hal demikian tidak terjadi di kasus Usaha Kecil dan Menengah, yang keterlibatannya sangat membutuhkan fasilitasi dari 'negara'. Keterlibatan mereka dalam proses regionalisme ekonomi sangat bergantung pada sejauh mana negara memfasilitasi mereka dalam perdagangan regional. Kendati ASEAN sudah punya *platform* semacam APBSD yang mencoba *engage* dengan Usaha Kecil dan Menengah, keterlibatan mereka cukup minim, terutama bagi pelaku usaha di

kota-kota yang bukan merupakan 'kota besar' (seperti, misalnya, Yogyakarta).

Di sisi lain, pemain-pemain bisnis yang lebih besar sangat diuntungkan dengan proses regionalisasi ekonomi yang masif, karena hambatan-hambatan perdagangan berkurang dan Asia Tenggara menjadi pangsa pasar yang besar. Pada titik inilah kritik yang menyatakan bahwa regionalisme ASEAN pada dasarnya lebih pro pada kepentingan bisnis besar menemukan relevansinya.¹⁸² Lebih jauh, kita bisa berargumen bahwa keterlibatan UKM di ASEAN justru terhambat bukan oleh negara, tetapi akses terhadap pasar regional yang tidak merata.

Bab ini mencoba untuk melakukan 'generalisasi' terhadap temuan-temuan yang sudah didiskusikan di bab 3 dan bab 4, dengan memperkenalkan satu konsep payung untuk memahami keterlibatan aktor non-negara di ASEAN. Konsep yang akan kami sebut sebagai *diplomasi stakeholders* tersebut menjadi alternatif untuk memahami konteks-konteks keterlibatan aktor non-negara, yang selama ini tidak banyak ter-cover dalam kajian-kajian tentang 'diplomasi'. Bab ini akan dibagi dibagi ke dalam tiga bagian kecil. Bagian pertama akan meletakkan 'diplomasi *stakeholders*' dalam literatur-literatur tentang diplomasi dalam studi Hubungan

¹⁸² Kritik-kritik dari perspektif 'kritis', terutama yang dibangun oleh *Murdoch School*, bisa dipertimbangkan. Lihat, misalnya, Jayasuriya, K. (2004). *Asian Regional Governance: Crisis and Change*. Routledge. Lihat juga Beeson, M. (2003). ASEAN plus three and the rise of reactionary regionalism. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 25(2), 251-268.

Internasional. Bagian kedua akan mencoba memahami teori dan praktik *diplomasi stakeholders* di ASEAN, dengan menelaah bentuk, pergeseran-pergeseran, serta dinamikanya di lapangan. Bagian ketiga mendiskusikan batas-batas konseptualisasi diplomasi *stakeholders*.

Tiga Model Diplomasi dalam Studi Hubungan Internasional

konseptualisasi diplomasi yang konvensional. Dua studi kasus yang diangkat di atas menyiratkan perlunya teoresasi ulang mengenai agensi politik, terutama aktor non-negara, dalam *global governance* yang tentunya mengalami pergeseran konseptual karena struktur ruang yang sudah bertransformasi di ASEAN. Di titik inilah gagasan tentang diplomasi *stakeholders* menjadi relevan.

Namun demikian, sebelum menjelaskan diplomasi *stakeholders* secara lebih mendalam, kami akan menjelaskan terlebih dulu dua model diplomasi lain yang muncul dalam studi Hubungan Internasional, yaitu (1) diplomasi konvensional dan (2) diplomasi *multijalur*. Dua model ini merepresentasikan ortodoksi yang terbangun dalam literatur-literatur studi HI selama ini. Gagasan kami mengenai *diplomasi stakeholders*, yang dibangun melalui kasus ASEAN di Bab 3 dan Bab 4, berangkat dari kritisisme dan keterbatasan terhadap teori dan praktik diplomasi konvensional dan *multijalur*.

Diplomasi Konvensional

Konseptualisasi *konvensional* tentang diplomasi berpijak pada satu kerangka berpikir mendasar: distingsi antara 'domestik' dan 'internasional'. Distingsi ini mengasumsikan aktor-aktor non-negara berperan dalam menentukan kebijakan di level 'domestik', sementara negara mempengaruhi peta pertarungan di level 'internasional'.¹⁸³ Konseptualisasi ini kemudian mengemuka pada kajian yang lebih *rigid* tentang 'diplomasi'. Para penganut behaviorisme, misalnya, percaya bahwa diplomasi pada dasarnya adalah aktivitas dan perilaku negara dalam sistem internasional yang berbasis pada *Westphalian state*. Kenneth Waltz bahkan berargumen cukup jauh dengan menyatakan bahwa 'politik luar negeri' bukanlah bagian dari kajian politik internasional.¹⁸⁴

Pendeknya, dalam kajian diplomasi konvensional yang semacam ini, diplomasi berada pada *domain* negara dan aktor-aktor non-negara tidak bisa masuk dalam analisis tentang politik internasional. Tentu saja, kita bisa melontarkan kritik bahwa perspektif semacam ini cukup

¹⁸³ Distingsi ini terutama mengemuka dalam studi-studi 'behaviorisme' dalam studi Hubungan Internasional. Lihat Waltz, K. N. (1959). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press. Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, 42(03), 427-460. Rosenau, J. N. (1969). Toward the study of national-international linkages. *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*, Singer, J. D. (1961). The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics*, 14(01), 77-92.

¹⁸⁴ Waltz, K. N. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54-57.

'kaku' dan tidak bisa menjawab problem-problem terkini ketika institusi internasional mulai bermunculan, melampaui batas negara.¹⁸⁵ Lebih jauh lagi, perspektif yang kaku ini juga tidak bisa menjelaskan perubahan sistem internasional yang meniscayakan negara tidak lagi sebagai satu-satunya aktor, tetapi berdampingan dengan aktor-aktor lain yang tadinya berada di bawah *domain* negara namun menjadi aktor global karena interaksinya dengan entitas lain, seperti perusahaan multinasional atau lembaga-lembaga masyarakat sipil transnasional.

Kekakuan semacam ini kemudian coba dicairkan oleh teori-teori yang lebih baru, terutama dari perspektif institusionalisme dan realisme neo-klasik. Robert Putnam, misalnya, memahami diplomasi dalam kerangka 'dua-level permainan' (*two-level games*), yakni politik domestik dan politik internasional, yang saling mempengaruhi satu-sama lain. Putnam mencoba memberikan justifikasi 'domestik' atas perilaku negara dalam sistem internasional.¹⁸⁶ Dari sisi realisme neoklasik, Colin Elman berargumen bahwa politik luar negeri penting dalam politik internasional, dan dengan demikian aspirasi-aspirasi 'dari bawah' juga menjadi

¹⁸⁵ Lihat Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. Lihat juga Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The promise of institutionalist theory. *International security*, 20(1), 39-51, dan lebih jauh perdebatan lintas-perspektif di *International Security* 20 (1), 1995.

¹⁸⁶ Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and domestic politics...*"

relevan untuk diperhitungkan dalam kajian-kajian diplomasi dan politik internasional.¹⁸⁷

Meskipun memberikan analisis yang lebih memadai dengan menggunakan model dua-level diplomasi, konsep ini bersifat sangat reduksionis dalam melihat politik internasional, yaitu dengan melihat 'politik internasional' semata-mata terbagi antara 'negara' dan 'sistem internasional yang diisi oleh negara-negara tersebut'. Pendekatan ini melupakan kompleksitas sistem, dimana negara juga berinteraksi dengan aktor-aktor lain yang juga punya peran dalam membangun apa yang disebut oleh Waltz sebagai '*ordering principle*' dalam sistem internasional.¹⁸⁸ Kompleksitas sistem dan perubahan-perubahan sistemik menjadi penting untuk dipertimbangkan, karena dengan mengandaikan sistem antar-negara (*inter-state system*) yang tidak berkembang, sehingga mengandaikan negara sebagai aktor-utama dan aktor non-negara termediasi kepentingannya oleh negara, pendekatan diplomasi konvensional akan kesulitan membaca 'kekuatan' dari aktor non-negara melalui jejaring-jejaring transnasional mereka.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Elman, C. (1996). Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy?. *Security Studies*, 6(1), 7-53.

¹⁸⁸ Lihat Jervis, R. (1998). *System effects: Complexity in political and social life*. Princeton University Press.

¹⁸⁹ Contoh terbaik dari munculnya kekuatan aktor non-negara ini terlihat dari aksi-aksi demonstrasi yang menantang perundingan antara anggota WTO di Seattle pada tahun 1999, yang membuat negara kemudian harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor non-negara melalui penundaan proses perundingan. Ini

Reduksionisme ini sudah lama menjadi sasaran kritik terhadap pendekatan neo-realisme dan behavioralisme yang terlampau *state-centric*. Dengan pendekatan *state-centric* dan reduksionis seperti ini, kita akan kesulitan memahami bagaimana proses diplomasi beradaptasi dengan proses 'globalisasi' dan perkembangan moda-modal teknologi dan informasi yang memungkinkan aktor-aktor non-negara mulai menyaingi 'negara' melalui kekuatan-kekuatan non-politiknya, sehingga tidak lagi mengandaikan instrumentasi 'negara' sebagai mediator dari kepentingan mereka dalam politik internasional.

Diplomasi Multi-Jalur

Kritik terhadap pendekatan diplomasi konvensional tersebut mengisyaratkan perlunya memperhatikan aktor-aktor non-negara secara proporsional. Analisis mengenai kiprah aktor-aktor non-negara dalam studi Hubungan Internasional kerap diasosiasikan dengan satu konsep utama: diplomasi *multijalur* (*multi-track diplomacy*). Konsep ini mengasumsikan diplomasi dilakukan tidak hanya satu jalur (*track*) yaitu 'negara', tetapi juga ada banyak *jalur* lain yang saling beriringan dan mendukung. Konsep ini digagas oleh Louise Diamond dan *Ambassador*

mengisyaratkan bahwa tidak selamanya kekuatan non-negara memediasikan kepentingannya lewat negara, yang mungkin terjadi ketika interaksi antar-masyarakat sudah berlangsung semakin kompleks akibat perkembangan teknologi komunikasi, informasi, dan transformasi yang sedemikian rupa.

John MacDonald dalam bukunya yang terkenal, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*.¹⁹⁰

Istilah “Diplomasi Multijalur” didefinisikan oleh Diamond dan MacDonald sebagai sebuah kerangka kerja konseptual yang didesain untuk merefleksikan variasi aktivitas yang berkontribusi dalam perdamaian dan kedamaian (*peacemaking and peacebuilding*) internasional. “Sistem” menjadi kata kunci untuk menjelaskan diplomasi dan *multiple tracks* yang muncul di sekelilingnya. Pada dasarnya, aktor dalam diplomasi ada dua: pemerintah dan non-pemerintah. Istilah diplomasi multijalur merupakan pengembangan dari dua aktor yang mempengaruhi diplomasi pada beberapa dekade terakhir.

Menurut Diamond dan MacDonald, Diplomasi Multijalur memiliki sembilan *track*, yaitu: (1) Pemerintah; (2) Profesional nonpemerintah; (3) kelompok bisnis atau *commerce*; (4) masyarakat sipil atau *citizen personal involvement*; (5) pendidikan; (6) Advokasi dan kelompok aktivis; (7) kelompok agama; (8) filantropi; dan (9) media massa atau media informasi. Sembilan *track* ini memiliki tujuan, perspektif, wacana, dan aktivitas tersendiri dengan tujuan utama *peacemaking* dan *peacebuilding*.

¹⁹⁰ Lihat Diamond, L. and MacDonald, J.. (1997) *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press. Untuk kritik terhadap konsep ini, lihat Umar, ARM. “A Paradox of Multitrack Diplomacy” *The Jakarta Post*, 17 May 2015. Lihat <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/17/a-paradox-multitrack-diplomacy.html>

Sebagai sebuah kerangka kerja (*framework*), diplomasi multijalur tentu memiliki sebuah sistem yang menopang jalannya agenda kerja. Tujuan dari diplomasi multijalur, sebagai awal dari sistem, adalah untuk membantu dunia menjadi tempat yang lebih damai kendati hal ini bukan tujuan utama dari tiap-tiap komponen (*track*) diplomasi multijalur. Ada dua kata kunci yang dapat dijadikan petunjuk untuk memahami sistem diplomasi multijalur, yaitu *peacemaking* dan *peacebuilding*.

Faktor paling penting –disebut oleh Diamond sebagai “heart” atau jantung—dalam diplomasi multijalur adalah hubungan (*relationship*). Keterhubungan (*connectedness*) dan interaksi menjadi elemen paling penting dalam *peacemaking* karena kesembilan *track* dalam diplomasi multijalur tersebut saling terkait satu sama lain. Kesembilan *track* tersebut memerlukan jaringan dari hubungan personal yang melewati batas waktu, tempat, usia, *gender*, dan negara.

Secara lebih spesifik, proses dari diplomasi multijalur sangat bertumpu pada kesadaran diri (*self-consciousness*) dari ‘aktor’ dalam politik internasional. Jika hubungan adalah kunci dari substansi diplomasi multijalur, menurut Diamond, kesadaran diri merupakan kunci dari prosesnya. Sistem analisis dari diplomasi multijalur berusaha untuk meningkatkan kepedulian diri (*self-awareness*) dari *peacemaking system* agar masing-masing *track* dapat memilih arah, kecenderungan perilaku, serta perspektif baru yang dapat membawa

perubahan sebagai kekuatan yang lebih efektif dalam mewujudkan dunia yang damai.

Memang, pada titik ini kita bisa melihat bahwa terdapat perbedaan signifikan pada peran yang dimainkan oleh masing-masing *track*. Akan tetapi, perbedaan peran tersebut justru harus membuat keseluruhan sistem berjalan. Diplomasi multijalur akan memberikan hubungan intrasistem pada masing-masing *track* yang akan berkontribusi dalam *peacebuilding* dan *peacemaking process*. Sehingga, negara dan aktor-aktor non-negara tidak berjalan sendirian, tetapi beriringan dalam satu sistem internasional yang bersifat *established*.

Ada satu problem utama dari pendekatan multi-jalur, yaitu absennya gagasan tentang *institusi*, atau lebih jauh, *struktur internasional*. Institusi absen dari pendekatan multi-jalur yang meniscayakan proses interaksi dan aksi-aksi non-institusional bisa menyaingi 'negara'. Kegagalan untuk melihat institusi akan berakibat gagasan tentang *diplomasi multijalur* akan meremehkan 'kekuatan negara', yang termanifestasi dalam institusi tersebut. Institusi internasional, dalam pelbagai bentuknya, penting karena pada dasarnya melalui wadah inilah 'negara' memediasikan kepentingannya dan berinteraksi dengan aktor non-negara.

Dalam pengambilan data lapangan, kami juga melihat bahwa problem tersebut mengemuka ketika kita ingin membaca ASEAN. Pengalaman kami dalam menghadiri salah satu pertemuan antara diplomat-diplomat yang merepresentasikan 'negara' di ASEAN

dengan elemen masyarakat sipil dan masyarakat akademik, misalnya, merefleksikan betapa interaksi antara negara dan masyarakat sipil pada dasarnya sangat termediasi oleh 'institusi' Hal ini kemudian menjadikan, dalam beberapa hal, interaksi antara negara dan aktor-aktor non-negara tersebut (terutama dengan masyarakat sipil) menjadi cukup konfliktual dan tegang.¹⁹¹

Selain itu, Pendekatan diplomasi multi-jalur masih mengasumsikan adanya batas antara 'domestik' dan 'internasional'. Dalam perspektif 'ruang', institusi internasional memainkan peran penting. Institusi membentuk *struktur* yang diisi oleh agensi-agensinya politik yang saling berkontestasi. Selama ini, agensi yang menjadi 'aktor utama' adalah negara yang, secara historis, tampil dalam institusi diplomatik yang terformalisasi oleh Perjanjian-Perjanjian Internasional, terutama Westphalia (1648) dan Utrecht (1714). Negara sebagai agensi utama memang penting, tetapi pada dasarnya kepentingan mereka juga termediasi oleh institusi-institusi *beyond state* seperti *global governance* atau, dalam bentuknya yang cukup tradisional, *perjanjian-perjanjian* antar-negara dalam berbagai bentuknya.

Namun demikian, kepentingan *material* dari negara sebetulnya juga bersifat kontingen terhadap struktur-struktur politik internasional yang terbangun secara historis. Kajian penting dari Kees van der Pijl, misalnya, melihat bahwa konfigurasi politik Perang Dingin yang berporos pada 'aliansi Trans-Atlantik' pada dasarnya

¹⁹¹ Lihat ARM Umar, *A Paradox of Multi-Track Diplomacy*.

Diplomasi Stakeholders

bersifat kontingen terhadap pembentukan struktur modal yang terjadi secara transnasional, terutama setelah Perang Dunia I.¹⁹² Pada titik inilah institusi internasional, terutama yang berkaitan dengan penataan tata dunia pasca-kolonial, menjadi penting dalam politik internasional.

Diplomasi Stakeholders

Pendekatan diplomasi *stakeholders* yang kami tawarkan mencoba untuk melampaui distingsi ini. Dengan menggunakan pendekatan tentang 'ruang' (seperti yang diulas di Bab 2) sebagai titik berangkat, kami berargumen bahwa praktik-praktik diplomasi harus dipahami dalam konteks ruang-ruang dan kekuatan material yang saling berkontestasi membentuknya. Artinya, diplomasi tidak didasarkan pada distingsi 'domestik' dan 'internasional', tetapi perlu dilihat dalam kerangka *struktur* dan *agensis*.

Dari konseptualisasi ini, cukup aman bagi kami untuk membangun argumen bahwa kemunculan institusi internasional bersifat kontingen terhadap transformasi-transformasi struktural yang ada pada lokus sosial tertentu. ASEAN juga bisa kita pahami dalam konteks demikian. Kemunculan ASEAN pada tahun 1967 pada dasarnya harus dipahami dalam konteks berkembangnya diskursus *developmental state* yang diadopsi oleh banyak negara 'berkembang', yang pada gilirannya membangun satu diskursus tentang regionalisme yang berpusat pada 'negara'. Namun,

¹⁹² Van der Pijl, K. (2014). *The making of an Atlantic Ruling Class*. London: Verso, second edition.

munculnya 'neoliberalisme' di tahun 1980an sedikit demi sedikit menggeser skema regionalisme dengan munculnya aktor-aktor baru, terutama pelaku bisnis besar dan NGO-NGO yang mulai berpartisipasi dalam proses-proses politik internasional melalui insitusi internasional.

Hal ini juga diperkuat oleh menguatnya wacana-wacana "liberal" dalam bentuk promosi demokratisasi dan HAM, yang tadinya terbatas beredar di negara-negara Eropa dan Anglo-Amerika, ke seluruh dunia.¹⁹³ Promosi demokrasi ini, dalam beberapa hal, sejalan dengan transformasi politik global di era 1990an, yang menyaksikan perubahan politik, terutama di negara-negara bekas Soviet dan bekas Komunis. Ia juga sejalan dengan gelombang-gelombang *Good Governance* yang berkelindan dengan normalisasi wacana neoliberal di negara-negara pasca-otoritarian. Muncullah dalam konteks ini istilah semacam "gelombang ketiga demokratisasi" yang sebetulnya dipromosikan oleh negara-negara Anglo-Amerika.¹⁹⁴ Perubahan struktur politik internasional semakin memberikan angin segar bagi partisipasi aktor-aktor non-negara untuk terlibat dalam proses-proses politik di *Global Governance*.

¹⁹³ Lihat, misalnya, Hobson, C., & Kurki, M. (Eds.). (2012). *The conceptual politics of democracy promotion* (Vol. 20). Routledge. Lihat juga Umar, A. R. M. (2016). Bukan Sekadar "Kekuatan Normatif": Uni Eropa, Good Governance, dan Diskursus Pembangunan Indonesia Pasca-Orde Baru. *Jurnal Kajian Wilayah*, 5(1), 23-46.

¹⁹⁴ Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.

Pada titik inilah, kita bisa memahami pergeseran dari *diplomasi konvensional*, yang berpusat pada 'negara', menuju *diplomasi stakeholders* yang memungkinkan aktor non-negara untuk terlibat dalam *Global Governance*. Berbeda dengan konsepsi diplomasi *multijalur*, konsepsi mengenai *diplomasi stakeholders* yang kami tawarkan punya dua asumsi, yaitu (1) bahwa institusi *penting* dalam diplomasi dan setiap aktivitas antar-aktor akan diatur oleh institusi yang ada dalam bentuk-bentuk *global governance*, serta (2) bahwa institusi *global* maupun *regional governance* pada dasarnya selalu bergeser. Dalam konteks ASEAN, Pergeseran tersebut setidaknya terlihat dari tiga variabel berikut.

Pertama, pergeseran dari 'negara sebagai aktor tunggal' menjadi 'negara sebagai salah satu aktor' dalam institusi-institusi internasional. Walaupun negara masih menjadi aktor utama dengan kekuasaan politisnya, struktur politik internasional (yang berkarakter institusionalis dan pro-pasar bebas) mengharuskan negara untuk membuka katup partisipasi bagi aktor-aktor non-negara. Konteks struktural ini memberikan warna bagi proses negosiasi yang lebih beragam dan dinamis, dengan aktor-aktor yang tidak lagi seragam.

Kedua, pergeseran dari 'multilateralisme' menjadi 'multistakeholderisme'. Karena negara tidak lagi menjadi aktor tunggal, dan institusi mulai mengakomodasi *stakeholders* yang beragam, logika perundingan tidak lagi 'multi-lateral' dengan mengasumsikan konsensus pada masing-masing negara, tetapi juga mulai memperhatikan suara-suara *stakeholders* lain. Proses perundingan

kemudian mulai mendengarkan *hearing* dari perwakilan aktivis NGO, mengadaptasi *business forum* dengan makan-makan malam yang sifatnya lebih informal, dan mulai membuka ruang-ruang dialog yang tidak lagi bersifat 'kaku' –menggunakan model-model perundingan khas *United Nations* dan diisi oleh perdebatan para diplomat—melainkan juga lebih dinamis. Hal ini selaras dengan munculnya istilah *New Public Diplomacy* yang kurang-lebih memperluas proses diplomasi di ranah ekonomi, sosial, bahkan kebudayaan.¹⁹⁵

Ketiga, Pergeseran dari 'formalitas' menjadi 'informalitas'. Dengan diadopsinya skema *multistakeholderisme*, diplomasi tidak lagi dilakukan hanya terbatas di meja-meja perundingan formal. Ia juga bisa dilakukan di acara makan malam, *Workshop*, bahkan expo-expo yang menghadirkan dunia usaha. Prosedurnya juga tidak lagi mengandalkan protokoler dan aturan-main yang sangat *strict*, tetapi juga mulai lebih cair. Diplomasi *stakeholders* menjadikan setiap momen interaksi sebagai arena diplomasi dan menjadikan setiap suasana sebagai lokus negosiasi. Hal ini terutama muncul ketika aktivis-aktivis masyarakat sipil mulai masuk sebagai *stakeholders* dan menjadikan proses diplomasi sebagai bentuk advokasi –sesuatu yang tadinya terbatas hanya dilakukan di level domestik.

Tabel berikut ini memberikan gambaran tentang tipologi 'diplomasi' yang telah kami konseptualisasikan,

¹⁹⁵ Lihat Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.

serta bagaimana ketiganya membentuk konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang 'diplomasi'. Secara umum, kita bisa melihat bahwa diplomasi konvensional (1) bertumpu pada 'negara' sebagai agensi utama, (2) diletakkan pada konteks struktural 'sistem internasional' yang terinstitusionalisasi pada forum-forum diplomatik dan perundingan formal, (3) menempatkan 'diplomat' dan pemutus kebijakan luar negeri sebagai aktor utama. Diplomasi multi-jalur (1) memperluas konteks agensi dengan mengikutsertakan aktor non-negara, (2) diletakkan pada konteks struktural 'sistem internasional' yang *anarchic*, (3) bertumpu pada model-model aktivisme transnasional.

Adapun diplomasi, dalam kerangka perbandingan tersebut, (1) melihat negara dan non-negara sama-sama sebagai agensi politik, (2) meletakkannya dalam konteks struktural *global governance* yang kompleks, serta (3) praktiknya bertumpu pada interaksi-interaksi institusional yang bersifat dinamis. Diplomasi *stakeholders* kemudian mencoba melihat interaksi antar-agensi ini dalam proses-proses yang telah dibingkai dalam kerangka institusional yang spesifik.

Tabel 5.1
Model-Model Diplomasi dalam Studi Hubungan Internasional

No	Model Diplomasi	Agensi	Struktur	Pola Interaksi	Aktor
1	Diplomasi Konvensional	Negara	Organisasi Internasional	Perundingan Internasional	Diplomat

2	Diplomasi Multijalur	Negara dan Non-Negara	Sistem Internasional (<i>Anarchy</i>)	Aktivisme Transnasional	Diplomat, Aktor Non-Negara
3	Diplomasi Stakeholders	Negara dan Non-Negara	Institusi Internasional	Interaksi Institusional	Diplomat, Aktor Non-Negara, Birokrat dalam Organisasi Internasional

Diplomasi *Stakeholders* dalam Politik Internasional

Melalui tiga tipologi tentang ‘diplomasi’ tersebut, buku ini akan mencoba untuk membangun kerangka teori yang lebih luas tentang ‘diplomasi *stakeholders*. Kami akan memulainya dari satu pertanyaan: bagaimana diplomasi *stakeholders* muncul dalam kajian-kajian Hubungan Internasional kontemporer? Kami berargumen bahwa ada tiga variabel penting yang memungkinkan munculnya diplomasi *stakeholders*.

Pertama, terciptanya ruang-ruang institusional dalam sebuah organisasi internasional. Di sini, berbeda dengan tradisi-tradisi neoliberal institusionalis¹⁹⁶, kami membedakan ‘organisasi’ ‘institusi’, dan ‘ruang-ruang institusional’. Negara bisa membentuk organisasi internasional dengan adanya *set of rules and procedures*

¹⁹⁶ Lihat, misalnya, Keohane, Robert O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press, 2005.

yang mengikat institusi tersebut, tapi tanpa ruang-ruang institusional yang memungkinkan adanya keterlibatan aktor dan proses organisasional yang lebih kompleks dalam organisasi tersebut.

Pada titik ini, konsep 'ruang' menjadi penting untuk menjelaskan transformasi aktor dan organisasional tersebut.¹⁹⁷ Semakin kompleks sebuah institusi internasional –yang ditandai dengan semakin banyak dan berkembangnya *rules* dan *procedures* yang beroperasi di institusi tersebut—akan semakin terbuka juga ruang institusional yang memungkinkan aktor yang bermain di sana lebih bervariasi. 'Ruang Institusional' ini, berbeda dengan institusi dan organisasi, terus berkembang seiring dengan kompleksitas institusionalisasi.

ASEAN menjadi contoh menarik dalam konteks ini. Sebagai organisasi internasional, ASEAN sudah berdiri sejak tahun 1967 dengan perangkat institusi yang sederhana (*ASEAN Ministerial Meeting* tahunan, Deklarasi, dan beberapa piagam), dan sebagai institusi mulai mulai Namun demikian, ruang-ruang institusionalnya mulai terbuka sejak ASEAN mendirikan Sekretariat pada tahun 1992 dan berkembang pesat sejak

¹⁹⁷ Dalam konteks ini, kami merujuk pada definisi Henri Lefebvre tentang *social space*, yaitu bahwa "...space is social: it involves assigning more or less appropriated places to social relations...". Ruang institusional, dalam perspektif ini, merupakan ruang yang terbentuk untuk mengakomodasi perluasan interaksi antar-negara dalam politik internasional, yang mulai memerlukan penyesuaian ketika struktur politik internasional mulai berubah. Lihat Henri Lefebvre, *State, Space, World: Selected Essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

KTT ASEAN 2003 yang mengisyaratkan pendirian Komunitas ASEAN. Dari contoh ini, kita bisa melihat bahwa ASEAN sebagai 'organisasi' sudah terbentuk sejak 1967 dan mulai mewujudkan sebagai 'institusi' setelah dideklarasikan dan mulai ada pertemuan Menteri Luar Negeri Tahunan. Namun demikian, ruang institusionalnya baru terbuka ketika Sekretariat terbentuk, diikuti oleh proses pembentukan Komunitas ASEAN satu dekade sesudahnya. Adanya ruang institusional ini memungkinkan adanya 'diplomasi *stakeholders* di organisasi tersebut.

Kedua, adanya partisipasi aktor non-negara. Supaya diplomasi *stakeholders* berlangsung, adanya ruang institusional di ASEAN juga meniscayakan adanya partisipasi aktor non-negara. Tanpa partisipasi aktor non-negara, seberapapun ruang tersebut terbuka, tidak ada proses diplomasi yang berlangsung di dalamnya. Partisipasi aktor non-negara dapat berlangsung dalam berbagai macam bentuk, tidak terbatas hanya keterlibatan dalam proses-proses formal organisasi tersebut, tetapi juga dalam upaya mengadvokasikan kepentingan mereka atau mengubah kerangka institusional sehingga kepentingan mereka bisa terakomodasi.

Dalam konteks ini, kami membedakan partisipasi *stakeholders* dalam bentuk 'negosiasi', 'advokasi', dan 'keterlibatan'. Dalam bentuk negosiasi, *stakeholders* terlibat dalam mengubah *rules and procedures* yang ada di sebuah organisasi internasional dengan menggunakan ruang-ruang institusional yang tersedia di organisasi

tersebut. Proses negosiasi ini terjadi ketika ruang yang tersedia membuka diri bagi aktor-aktor non-negara untuk mempengaruhi proses-proses pengambilan keputusan. Bentuk 'negosiasi' ini, dalam beberapa hal, didahului oleh proses 'advokasi' (hal ini banyak dilakukan oleh masyarakat sipil) dan 'keterlibatan' (dilakukan, misalnya, oleh Usaha Kecil dan Menengah).¹⁹⁸

Hal ini terlihat dalam konteks ASEAN, ketika organisasi masyarakat sipil menggunakan ruang-ruang institusional yang ada, seperti AICHR atau forum konsultasi regional, untuk menegosiasikan kepentingan mereka di ASEAN. Proses negosiasi ini terlebih dulu dimulai dengan proses advokasi, yang sudah mulai berlangsung sejak awal dekade 2000an dan menemukan momentumnya dengan pembentukan AICHR. Hal yang sama juga terjadi, walau dengan skala yang lebih terbatas, pada kelompok UKM yang mulai terlibat di ASEAN ketika pasar regional mulai terbuka. Berbeda dengan Masyarakat Sipil, UKM belum terlibat dalam proses negosiasi karena setting institusional yang belum membuka untuk proses tersebut.

¹⁹⁸ Konsep kami tentang 'advokasi' merujuk pada kajian dari Margareth Keck dan Kathryn Sikkink tentang 'jejaring advokasi transnasional' (*transnational advocacy network*). Namun demikian, dalam buku ini, kami mempersempit konteks advokasi ini tidak sekadar aktivitas masyarakat sipil di skala global, tetapi lebih spesifik dalam memperjuangkan kepentingannya di organisasi internasional. Lihat Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). *Transnational advocacy networks in international and regional politics*. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.

Ketiga, selain adanya ruang institusional dan partisipasi dari aktor non-negara tersebut, diplomasi *stakeholders* juga mengisyaratkan satu kriteria lain, yaitu pengakuan dari aktor-aktor lainnya, terutama dari Sekretariat organisasi internasional tersebut. 'Pengakuan' terhadap eksistensi dan partisipasi dari aktor non-negara tersebut menjadikan mereka sebagai *stakeholders*, yaitu kelompok yang diakui sebagai 'pemangku kepentingan' di organisasi tersebut dan, dengan demikian, memiliki posisi formal untuk terlibat dalam proses-proses di organisasi tersebut. Adanya pengakuan sebagai *stakeholders* menjadikan proses diplomasi berjalan sesuai dengan aturan main yang ada di organisasi tersebut, sekaligus menjadikan aktor-aktor non-negara yang berpartisipasi dalam organisasi internasional tersebut tidak berbeda dengan negara yang sudah lama menjadi aktor di organisasi tersebut.

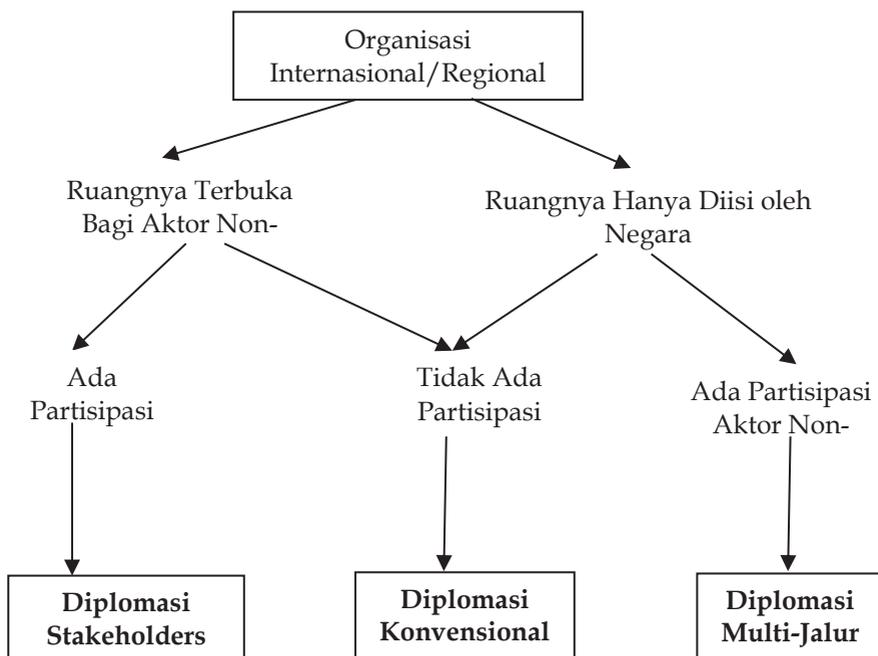
Dalam konteks ASEAN, pengakuan ini salah satunya difasilitasi melalui model *akreditasi* masyarakat sipil yang tertera dalam *ASEAN Charter*. Namun demikian, pada praktiknya, kami juga menemukan model pengakuan lain, salah satunya melalui forum-forum konsultasi regional yang menjadi salah satu aspek mendasar dari pengambilan keputusan di ASEAN (selain 'konsensus'). Melalui forum konsultasi, perwakilan negara-negara di ASEAN (atas fasilitasi Sekretariat ASEAN) mengundang aktor non-negara untuk memaparkan agenda kerja mereka dan (di beberapa negara meminta *feedbacks* dari aktor non-negara. Dari sini, ASEAN secara tidak langsung mengakui keterlibatan mereka sebagai

Diplomasi Stakeholders

stakeholders yang perlu didengar suaranya dalam mengambil keputusan.

Tiga hal tersebut menjadi karakteristik mendasar dari *diplomasi stakeholders*. Skenario menuju diplomasi *stakeholders* tersebut dapat digambarkan dalam bagan berikut,

Bagan 5.1 Skenario Munculnya Diplomasi Stakeholders dalam Politik Internasional



Melalui penjelasan tersebut, kami mencoba untuk menformulasikan sebuah definisi operasional mengenai *diplomasi stakeholders* dalam politik internasional. *Diplomasi stakeholders* merujuk pada “partisipasi aktor-aktor non-negara, yang diakui sebagai ‘pemangku kepentingan’, dalam sebuah organisasi internasional yang ruang-ruang institusionalnya telah berkembang secara kompleks”. Ia disebut *diplomasi* karena punya dimensi *keterlibatan* dalam proses-proses institusionalisasi dalam organisasi internasional; dan disebut *stakeholders* karena keterlibatan tersebut diakui oleh badan yang memfasilitasi institusi tersebut (Sekretariat dan/atau perwakilan negara) dan dilakukan di ruang-ruang institusional yang tersedia di organisasi tersebut.

Dari definisi ini, kami mengembangkan tiga proposisi yang bisa digeneralisasi dalam konteks kajian internasional, yaitu (1) *diplomasi stakeholders* muncul ketika proses institusionalisasi dalam sebuah organisasi internasional menjadi kompleks dan terbuka bagi aktor non-negara; (2) *diplomasi stakeholders* memerlukan partisipasi aktif aktor non-negara dalam proses-proses institusionalisasi yang ada; serta (3) *diplomasi stakeholders* mensyaratkan adanya pengakuan aktor non-negara sebagai *stakeholders* dalam organisasi tersebut, sehingga keterlibatan dalam ruang institusional yang tersedia bisa berlangsung secara dinamis. Ketiga proposisi tersebut akan dilihat contoh manifestasinya dalam konteks ASEAN.

Diplomasi Stakeholders di ASEAN: Teori dan Praktik

Dengan melihat gambaran teoretis mengenai 'diplomasi *stakeholders*' tersebut, kita bisa bergerak pada pertanyaan yang lebih spesifik: bagaimana memahami praktik dari diplomasi *stakeholders* di ASEAN? Dua studi kasus yang telah didiskusikan di Bab 3 dan Bab 4 mengantarkan buku ini untuk mendiskusikan, secara teoretis, apa yang dimaksud dengan diplomasi *stakeholders*. Dengan mengacu pada kerangka teori tentang diplomasi *stakeholders* sebagaimana dibangun di atas, kita bisa berargumen bahwa praktik diplomasi *stakeholders* di ASEAN mulai menemukan momentum setelah krisis Asia 1997-98 yang memberi momentum penguatan institusi pada tahun 2003. Dibentuknya ASEAN Charter dan adopsi istilah *people-oriented ASEAN* menandai bergeraknya ASEAN ke arah *multistakeholderisme*, yang berlangsung secara terbatas di ASEAN.

Secara lebih spesifik, kami melihat bahwa ada tiga hal penting yang bisa dipelajari dari praktik-praktik *diplomasi stakeholders* yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara di ASEAN, yaitun (1) karakter institusionalis dari diplomasi *stakeholders* di ASEAN; (2) mulai berkembangnya elemen non-negara yang diakui sebagai *stakeholders* di ASEAN; serta (3) mulai berkembangnya arena negosiasi di luar mekanisme formal yang secara tradisional berkembang di ASEAN (seperti, misalnya, model-model konsultasi atau Komisi Inter-Governmental). Dengan demikian, ada pergeseran-pergeseran institusional di ASEAN, memungkinkan praktik diplomasi *stakeholders* di kawasan.

Pergeseran-Pergeseran

Tiga pergeseran sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bisa dijelaskan secara sistematis. *Pertama*, diplomasi *stakeholders* bersifat institusional, dalam arti ia menggunakan institusi sebagai medan pertarungan kepentingan. Institusi menjadi andalan utama dari kelompok-kelompok aktor non-negara yang ingin mengartikulasikan kepentingannya. Dalam skema diplomasi *stakeholders* yang ada di isu HAM, institusi menjadi ukuran keberhasilan *taktis* untuk mengadvokasikan isu-isu HAM di tingkat regional. Kendati ada jalur-jalur non-institusional, yang dipraktikkan oleh beberapa NGO seperti KontraS atau Infid, lembaga yang terlibat secara institusional akan lebih berhasil dalam mempengaruhi proses pengambilan kebijakan di tingkat regional. Hal ini juga sangat terkait dengan *nature* ASEAN pasca-2003 yang sangat mengandalkan institusi dan perangkat aturan main, kendati juga sangat kental dengan peran sentral negara.

Dalam konteks ini juga, kita bisa menjelaskan mengapa aktor-aktor seperti UKM tidak banyak berkiprah di ASEAN. Karena tidak ada struktur ruang institusional yang cukup, pelaku UKM kesulitan untuk bersaing dengan pelaku bisnis yang sudah mapan. Hal ini mengimplikasikan perlunya strategi institusional untuk mengadvokasikan peran UKM di tingkat ASEAN, seperti dengan mendorong perwakilan UKM untuk terlibat dalam penyusunan kerangka-kerangka politik regionalisme ekonomi di Sekretariat ASEAN. Hal ini bisa menjadi opsi kebijakan yang bisa dipertimbangkan bagi

asosiasi usaha maupun pemerintah di masa yang akan datang.

Kedua, diplomasi *stakeholders* bertumpu pada konsep mengenai *stakeholders*, yang perlu dibedakan dengan konsep lain seperti *masyarakat sipil* atau *aktor non-negara*. Kami membedakan istilah *stakeholders* dengan *masyarakat sipil*. *Stakeholders* adalah aktor non-negara, namun ia punya tiga ciri yang sangat khas, antara lain: (1) mengartikulasikan kepentingannya via jalur institusional yang tersedia di kawasan, (2) diakui oleh institusi dan aktor-aktor lain yang ada di institusi tersebut, serta (3) melakukan aktivitas *diplomasi*, terutama dengan mengikuti forum-forum yang tersedia dan berinteraksi dengan para pengambil keputusan di tingkat kawasan. Ciri khas ini mendefinisikan *stakeholders* ketika ia berkiprah dalam proses regionalisasi di ASEAN, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dengan definisi ini, *stakeholders* adalah aktor non-negara yang spesifik. Ia tentu berbeda dengan *Masyarakat Sipil* yang memiliki kepentingan independen dari 'negara/institusi' atau mengadvokasikan kepentingannya via jalur dan strategi yang lebih luas. Namun demikian, bukan berarti tidak ada irisan di antara ketiga entitas tersebut. Ada *Masyarakat Sipil* yang juga menjadi *Stakeholders* di ASEAN, namun ada juga yang memilih untuk melakukan advokasi via jalur lain yang tidak melalui institusional.

Ketiga, diplomasi *stakeholders* berorientasi pada negosiasi atau tawar-menawar kepentingan yang terbangun di ruang institusional di luar batas negara.

Dengan kata lain, konsep ini tidak melihat 'negara' sebagai kawan/lawan yang bersifat kaku, tetapi dinamis dan sangat bergantung pada medan pertarungan yang ada. Dalam konteks UKM, pelaku UKM dan asosiasi usaha justru bisa menggunakan fasilitasi negara untuk menerobos pasar di Asia Tenggara, kendati perannya terbatas. Dalam konteks HAM, beberapa NGO seperti HRWG dan lembaga-lembaga yang berkonsentrasi di produksi pengetahuan, seperti *Think Tank* dan lembaga akademik, juga menggunakan fora-fora yang dibuat negara untuk mengartikulasikan kepentingannya. Sehingga, pola relasi antara negara dan aktor non-negara, atau antara aktor non-negara, bisa jadi tidak melulu konfliktual, tetapi bisa berbentuk mitra strategis, sejauh kepentingan masing-masing aktor bisa bertemu dan dinegosiasikan.

Bentuk-Bentuk Diplomasi Stakeholders

Setelah melihat bentuk-bentuk pergeseran dalam tren 'diplomasi' di ASEAN, kita perlu bergerak ke isu yang lain: bentuk-bentuk 'diplomasi *stakeholders*' seperti apa yang muncul di ASEAN? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kami akan mengidentifikasi beberapa bentuk diplomasi *stakeholders* yang muncul dalam Bab 3 dan Bab 4. Setidaknya, ada 5 bentuk diplomasi *stakeholders* yang digunakan oleh aktor-aktor non-negara untuk mengartikulasikan kepentingannya di ASEAN.

Pertama, forum-forum konsultasi di ASEAN. forum-forum konsultasi di ASEAN. Struktur pengambilan keputusan di ASEAN mengakui dua bentuk pengambilan keputusan, yakni *konsensus* dan

konsultasi.¹⁹⁹ Kedua mekanisme ini berjalan beriringan. Sebelum perwakilan-perwakilan negara anggota ASEAN mengambil keputusan melalui pertemuan-pertemuan formal (dari Pertemuan Tahunan Badan ASEAN sampai *Summit*), mereka melakukan konsultasi dengan *stakeholders* yang diakui dan diundang. Pertemuan ini, sebagaimana terlihat di Bab 4, menjadi arena vital bagi masyarakat sipil (yang menjadi *stakeholders*) untuk menegosiasikan kepentingannya, dan dengan demikian menjadi arena diplomasi bagi aktor-aktor non-negara.

Kedua, Workshop, Senior dan aktivitas inter-regional, yang pada awalnya didesain sebagai arena *capacity building* atau sarana bertukar informasi bagi para aktivis masyarakat sipil. Momen-momen ini menjadi sarana bagi, misalnya, aktivis-aktivis masyarakat sipil untuk menghubungkan diri dengan organisasi masyarakat lain untuk mendiskusikan satu isu tertentu. Namun, momen ini juga menjadi momen diplomasi ketika mereka juga mengundang perwakilan pemerintah (seperti diplomat senior atau pejabat pemerintah) sebagai narasumber, dan dengan demikian menjadi momentum untuk memperkuat jaringan. Tujuan aktivitas semacam ini adalah untuk memperkuat kepercayaan pemerintah dengan NGO, sehingga mampu bersinergi dalam berbagai isu advokasi masyarakat sipil.²⁰⁰

Ketiga, makan bersama dan forum-forum bisnis. Momentum ini banyak digunakan oleh pelaku usaha,

¹⁹⁹ Lihat ASEAN Charter, 2007.

²⁰⁰ Wawancara dengan beberapa aktivis NGO HAM Indonesia, Oktober 2014.

yang menggunakan acara makan malam bersama untuk membangun jejaring bisnis (terutama, yang tergabung dalam asosiasi usaha tertentu).²⁰¹ Namun demikian, aktivis masyarakat sipil juga mulai *familiar* dengan hal ini. Kementerian Luar Negeri RI, misalnya, secara rutin menggelar *Foreign Policy Breakfast* untuk bertemu dengan para *stakeholders* non-negara dan aktivis masyarakat sipil menggunakan momen ini untuk berdialog. Selain itu, juga ada momen seperti dialog dengan perwakilan Duta Besar Anggota ASEAN, yang digelar di Jakarta, yang juga digunakan sebagai arena dialog dan tukar pikiran antara masyarakat sipil dan pemerintah.²⁰²

Keempat, expo dan pameran produk. Melalui fasilitasi Dinas Perindustrian dan Perdagangan, unit-unit usaha kecil dan menengah diberikan kesempatan untuk memasarkan produknya melalui pameran, dan dengan demikian bisa merintis jejaring bisnis yang lebih luas untuk masuk ke pasar Asia Tenggara. Meskipun terbatas, karena pameran pada dasarnya lebih bersifat formal dan hanya memfasilitasi pelaku UKM untuk memasarkan produknya, dalam beberapa batas tertentu, strategi ini efektif untuk menjadi sarana berkomunikasi antara pelaku UKM, pebisnis dari negara lain, dan pemerintah.

²⁰¹ Hal ini disampaikan, secara implisit, dalam wawancara dengan Kadir, Ketua ASMINDO DIY, November 2014.

²⁰² Acara tersebut, misalnya, digelar oleh CSIS dan HRWG dengan menghadirkan aktivis-aktivis masyarakat sipil dan *Think Tank* di Jakarta, dengan menggelar makan siang bersama para Duta Besar negara anggota ASEAN dan dialog dengan Sekretariat jenderal ASEAN.

Kelima, kajian-kajian dan aktivitas akademik. Sejak tahun 2014, misalnya, pemerintah mendirikan ASEAN Studies Centre di 15 kampus di Indonesia, yang kemudian menandai arena baru bagi para akademisi untuk berkontribusi dalam kajian-kajian tentang ASEAN. Di wilayah UKM, juga ada lembaga serupa semacam SMEDC di UGM. Meskipun terbatas, namun kajian, seminar dan pertukaran pengetahuan antara akademisi, pemerintah, dan dalam titik tertentu masyarakat sipil juga menjadi sarana lain untuk melakukan diplomasi. Di beberapa kampus di Indonesia, seperti Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada, kajian akademik kerap dilakukan dan dipaparkan dalam forum-forum yang bersifat regional. Kendati, implikasinya dalam kebijakan publik masih bersifat terbatas –terutama di negara-negara yang model pengambilan keputusannya terbatas.

Kelima bentuk diplomasi *stakeholders* tersebut menggunakan dua jenis komunikasi, yaitu komunikasi formal dan non-formal. Dalam konteks ini, kita diplomasi tidak hanya menggantungkan diri pada proses-proses perundingan formal dengan *rules* dan *procedures* yang sifatnya kaku, tetapi juga mekanisme-mekanisme non-formal. Sehingga, diplomasi tidak hanya berkaitan dengan *foreign policy*, tetapi juga terkait dengan proses membangun *bargaining position* dan *power relations* dengan aktor-aktor lain, terutama ‘negara’.

Kita kemudian bisa memahami kompleksitas diplomasi *stakeholders*, dengan cara melihat pada (1) pluralitas aktor yang terlibat di dalamnya dan (2)

multiplisitas strategi yang digunakan untuk mendorong kepentingan masing-masing aktor. Lima bentuk diplomasi *stakeholders* tersebut, beserta aktor yang melakukan bentuk-bentuk diplomasi tersebut, dapat dirangkum dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.2
Bentuk-Bentuk Diplomasi *Stakeholders* di ASEAN

No	Bentuk	Aktor	Pola Komunikasi
1	Forum Konsultasi	NGO, Sekretariat ASEAN	Komunikasi Formal
2	Workshop	NGO, Komisi Inter-Governmental Sekretariat ASEAN	Komunikasi Formal dan Non-Formal
3	Forum Bisnis dan <i>Luncheon/Working Dinner</i>	UKM, Pengusaha	Komunikasi Non-Formal
4	Expo	UKM	Komunikasi Formal dan Non-Formal
5	Kajian dan Workshop Akademik	<i>Think-Tank</i> , Universitas	Komunikasi Formal

Dinamika Diplomasi Stakeholders

Di bagian sebelumnya, kita bisa melihat kompleksitas bentuk dari diplomasi *stakeholders* tersebut. Pembahasan

yang dilakukan di BAB 3 dan BAB 4 buku ini juga memperlihatkan dinamika dalam proses diplomasi *stakeholders* di ASEAN. Dengan mengacu pada kerangka teoretik yang telah dibangun mengenai *Diplomasi Stakeholders*, dalam konteks ASEAN, ada satu hal yang cukup khas, yakni dialektika antara 'ruang' dan 'partisipasi'. Dalam konteks ASEAN, diplomasi *stakeholders* menjadi mungkin karena adanya 'ruang' yang memungkinkan adanya partisipasi. Namun demikian, karena *nature* ASEAN masih sangat *state-centric*, partisipasi yang ada menjadi bersifat dialektis dan tergantung pada sejauh mana negara membuka partisipasi dalam ruang-ruang institusional yang ada.

Apa yang menjelaskan fenomena ini? Buku ini mencoba membangun argumen bahwa *struktur ruang*, yang terbangun melalui transformasi desain institusional di ASEAN, mempengaruhi *partisipasi stakeholders* di ASEAN. Di Bab 1, kami telah memaparkan bahwa pola institusionalisasi yang muncul di ASEAN, terutama setelah tahun 2003, pada dasarnya bersifat semi-partisipatoris. Dalam konteks itulah logika *stakeholders* muncul -bahwa mereka yang terlibat dalam proses-proses regionalisme di ASEAN adalah mereka yang diakui secara formal oleh aturan-aturan main kelembagaan di ASEAN.

Namun demikian, dalam kajian yang dilakukan di Bab 3 dan Bab 4, terlihat bahwa partisipasi *stakeholders* tersebut pada dasarnya juga 'dinamis', karena (1) struktur ruang yang terbentuk di kedua sektor tersebut berbeda dan (2) ada kontestasi antara aktor-aktor yang

terlibat dalam struktur ruang tersebut, yang kemudian mempengaruhi cara aktor lain dalam menegosiasikan kepentingannya. Kami akan mencoba menjabarkan argumen tersebut secara lebih sistematis, dimulai dari transformasi struktur ruang yang ada di ASEAN.

Analisis mengenai proses-proses institusionalisasi di ASEAN pasti akan bermula dari satu variabel penting: Sekretariat ASEAN. Institusi ini dibangun di awal tahun 1990an sebagai mekanisme awal membangun institusi organisasional untuk mengelola kerjasama yang semakin berkembang. Dengan adanya Sekretariat, ASEAN mulai membangun infrastruktur birokratisnya sendiri yang terpisah dari model-model perundingan antara Kepala Negara (*Summit*) atau Menteri Luar Negeri (*ASEAN Ministerial Meeting*). Namun demikian, proses keterlibatan yang lebih luas baru mulai masif pada awal dekade 2000an, setelah ASEAN mulai melakukan *engagement* dengan elemen-elemen masyarakat sipil dan *Think Tank* dalam forum-forum *ASEAN People's Assembly* yang digawangi oleh *think tank* di ASEAN-ISIS dan aktivis-aktivis masyarakat sipil. Keterlibatan tersebut mulai berlangsung lebih konkret setelah penandatanganan ASEAN Charter, yang menegaskan dua jalur pengambilan keputusan di ASEAN: *Konsultasi* dan *Konsensus*.

Transformasi institusional seperti ini kemudian memberi jalan bagi lahirnya AICHR sebagai Badan HAM ASEAN, yang pada titik tertentu merupakan hasil dari negosiasi antara aktivis-aktivis NGO yang terlibat di proses regionalisasi isu HAM di Asia Tenggara dengan

elit-elit pengambil keputusan di ASEAN. Mandat AICHR cukup kuat karena langsung ada di ASEAN Charter. Pola kerjanya adalah melalui mekanisme *inter-governmental*, yakni melalui perwakilan-perwakilan negara-negara anggota ASEAN. Dari sini, terbangunnya AICHR sebagai mekanisme institusional dalam regionalisasi isu HAM di ASEAN memperlihatkan terbentuknya struktur ruang yang berisi *perwakilan negara*, elit-elit di Sekretariat ASEAN (sebagai fasilitator), dan kelompok-kelompok masyarakat sipil. Mereka saling bernegosiasi satu sama lain.

Namun demikian, hal yang berbeda terjadi dalam kasus UKM. Transformasi institusional yang terjadi di ASEAN memang memungkinkan lahirnya *ASEAN SME Service Center*, sebagai badan institusional yang menaungi isu pengembangan UKM di ASEAN, lengkap dengan *Strategic Action Plan* dan *Blueprint*. Namun, aktivitas ASEAN SME Service Center ini tidak dibangun melalui mekanisme *intergovernmental*, melainkan berada di bawah Sekretariat ASEAN, dan sejarahnya juga tidak didorong *dari bawah* oleh pelaku UKM, melainkan didesain secara teknokratis oleh Sekretariat ASEAN. Pemerintah memiliki jalur sendiri melalui forum Menteri-Menteri UKM di ASEAN. Desain institusional seperti ini tidak memberikan ruang bagi pelaku UKM untuk terlibat dalam forum-forum regional.

Variabel lain yang menjelaskan hal ini adalah soal akses terhadap pasar regional. Cara kerja UKM tentu berbeda dengan NGO yang melakukan advokasi langsung terhadap struktur kelembagaan ASEAN.

Sejauh ini, UKM tidak banyak memiliki kepentingan untuk mengakses pasar regional, yang notabene dikuasai oleh pemain bisnis besar, sehingga pola keterlibatannya juga tidak banyak. Baru melalui fasilitasi pemerintah kemudian UKM terlibat dalam proses-proses regionalisme ekonomi yang lebih masif. Itupun, menurut para pelaku UKM dan Asosiasi usaha, mengharuskan mereka untuk menghadapi pelaku bisnis yang modalnya lebih besar dari negara-negara lain yang sudah mapan, seperti Singapura.

Perkembangan ini memperlihatkan dua cara kerja yang berbeda dari struktur ruang di dua sektor ASEAN: (1) Politik dan Keamanan dan (2) Ekonomi. Regionalisme Politik dan Keamanan (dimana HAM masuk sebagai salah satu sub-sektor di ASEAN) meniscayakan peran sentral negara, dengan upaya-upaya keterlibatan dari masyarakat sipil. Sementara di Sektor Ekonomi, regionalisme bekerja dengan menempatkan pelaku bisnis besar sebagai pemain utama, dengan upaya keterlibatan dari negara dan pelaku UKM. Prosesnya dinamis; aktivis-aktivis masyarakat sipil, dalam titik tertentu, bisa mewarnai proses regionalisasi yang ada dengan menempatkan wakil-wakilnya, sementara pelaku UKM via asosiasi usaha, dalam titik tertentu, berkesempatan memasarkan produknya via Expo. Keterlibatan ini tentu dibatasi oleh struktur ruang yang tidak memungkinkan mereka bergerak lebih 'lincah'.

Artinya, dengan demikian, kita bisa berkesimpulan bahwa ada keterkaitan antara 'struktur ruang', yang termanifestasi dalam desain institusional ASEAN,

dengan 'partisipasi *stakeholders*'. Ruang yang terbuka lebar akan memungkinkan *stakeholders* bisa berpartisipasi secara lebih bebas. Namun, kasus ASEAN memperlihatkan ruang-ruang itu terbatas. Dalam konteks HAM, negara tetap menjadi pemain utama dan di sektor Ekonomi, pemain bisnis besar masih mendominasi pasar regional. Hal ini memperlihatkan satu karakter 'regionalisme' di ASEAN yang bersifat *statis* secara politis, dengan namun dibangun di atas kerangka ekonomi neoliberal (*statis-neoliberal*), atau yang disebut oleh Kanishka Jayasuriya dan Shahar Hameiri sebagai *embedded mercantilism*.²⁰³

Batas-Batas Diplomasi Stakeholders

Buku ini telah memberikan argumen mengenai diplomasi stakeholders di ASEAN, baik secara teoretik maupun empiris. Meskipun demikian, buku ini juga tidak menutup kritisisme atas kerangka diplomasi *stakeholders* yang berlangsung di ASEAN, baik dalam teori maupun praktik.

Sebagaimana telah ditunjukkan pada bagian sebelumnya, buku ini berargumen bahwa diplomasi stakeholders berpijak pada dua variabel penting: (1) struktur ruang yang bertransformasi menjadi semakin kompleks; serta (2) partisipasi aktor non-negara yang semakin menguat. Kami melihat bahwa keterbatasan diplomasi *stakeholders*, betapapun ia punya kekuatan untuk memetakan keterlibatan aktor non-negara di

²⁰³ Jayasuriya, K. (2004). *Asian Regional Governance: Crisis and Change*. Routledge.

ASEAN, terletak pada penekanannya yang terlampau kuat pada institusi. Logika *stakeholders* mengisyaratkan semua aktor mon-negara untuk *diakui*, atau setidaknya mengakui institusi sebagai sarana untuk mengartikulasikan kepentingannya. Problemnnya muncul ketika institusi tersebut memiliki jangkauan otoritas dan kemampuan akomodasi yang terbatas kepada aktor-aktor non-negara.

Lebih spesifik, kami berargumen bahwa diplomasi *stakeholders* punya kelemahan mendasar, yaitu dari jika desain institusionalnya tidak memberikan ruang yang cukup bagi *stakeholders*, artikulasinya akan sangat terbatas. Hal ini terkait dengan poin pertama, yaitu bahwa *stakeholders* akan sangat mengandalkan institusi. Kita bisa bertanya: bagaimana jika institusi tersebut juga terbatas, atau tidak berpihak pada aktor non-negara? Hal tersebut terjadi dalam, misalnya, kasus pembuatan Deklarasi HAM ASEAN, yang didominasi oleh kepentingan negara dan memarjinalkan kepentingan kelompok masyarakat sipil.

Artinya, tidak selamanya diplomasi *stakeholders* berjalan dengan baik dalam konteks ASEAN maupun bentuk regionalisme lainnya. Ia hanya bisa berjalan optimal jika ASEAN atau lembaga-lembaga sejenis mengenal norma *demokrasi* dan menginternalisasikannya dalam proses kelebagaannya. Ia, dengan demikian, memerlukan *norm entrepreneur* yang melembagakan norma tersebut. Dalam konteks ASEAN, *norm entrepreneur* itu ialah Indonesia, kendati posisinya juga memiliki beberapa keterbatasan karena harus

berkontestasi dengan kepentingan negara lain yang notabene tidak mengenal demokrasi.²⁰⁴

Studi ini memperlihatkan bahwa tidak semua aktor non-negara percaya kepada institusi sebagai arena untuk mengartikulasikan kepentingan, dan tidak semua institusi juga bersifat akomodatif terhadap aktor-aktor non-negara. Kasus *Kontras*, misalnya, memperlihatkan bahwa elemen masyarakat sipil juga memiliki jalur lain yang tidak melulu institusional, seperti jejaring aktivisme (via Forum Asia, misalnya) atau aksi-aksi yang mengandalkan pembentukan opini publik. Jika kita lihat dalam konteks ASEAN, organisasi semacam ini tidak berkorespondensi secara aktif dengan ASEAN karena skema institusional ASEAN tidak secara total mengakomodasi jalur-jalur keterlibatan semacam ini. Jelas, dengan demikian, diplomasi *stakeholders* terbatas di ASEAN.

Bagaimana mengatasi keterbatasan konseptual terkait dengan institusi semacam ini? Di satu sisi, ketergantungannya pada *institusi* yang dibuat oleh negara (seperti ASEAN, misalnya, yang secara historis memang didesain oleh perwakilan-perwakilan negara anggotanya) memang sangat bergantung pada *relevansi negara*, sehingga dalam beberapa hal (seperti, misalnya, dalam kasus pengesahan Deklarasi HAM ASEAN) sangat terkait dengan 'negara'. Namun, pada dasarnya

²⁰⁴ Lihat Donald Weatherbee, *Indonesia in ASEAN*, ch. 4. Lihat juga Abie Zaidannas. (2016). "Indonesia sebagai Norm Entrepreneur Isu HAM di ASEAN" *Skripsi Sarjana*, Departemen Ilmu Hubungan Internasional UGM.

keterlibatan negara dalam institusi internasional juga sangat terkait dengan *konteks struktural* apa yang memungkinkan negara mengambil langkah atau tindakan tertentu di ASEAN. Bisa jadi, negara menjadi sangat dominan di ASEAN bukan karena *nature* dari institusi tersebut, tetapi justru karena ada konstruksi sosial tertentu yang mengharuskan negara untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu dalam konteks politik regionalnya.

Pengesahan Deklarasi HAM ASEAN menjadi satu ilustrasi menarik tentang hal ini. Sejauh ini, negara-negara yang memiliki *nature* otoritarian pada dasarnya tidak banyak menentang pendirian badan HAM ASEAN. Hal ini, seperti diulas oleh Dennis Weatherbee, misalnya, menunjukkan sedikit dari pengaruh Indonesia sebagai pengusung norma HAM dan Demokrasi di ASEAN.²⁰⁵ Namun, ketika pengesahan Deklarasi HAM ASEAN, mereka justru menggunakan momentum ini untuk mendorong *partikularisme* sebagai salah satu norma ASEAN, sehingga keberadaan lembaga HAM di ASEAN bisa mengamankan keberadaan rezim-rezim otoritarian tersebut dari sesuatu yang dianggap mengintervensi. Tentu saja hal ini ditolak oleh perwakilan NGO. Namun, persoalannya bukan terletak di norma apa yang mereka bawa, tetapi bagaimana 'negara' menggunakan institusi regional yang ada. Terlihat bahwa institusi menjadi *instrumen politis* bagi negara untuk mendorong kepentingan mereka, dan bukan hanya sesuatu yang bersifat *supra-nasional*. Hal ini bisa dilacak penyebabnya

²⁰⁵ Lihat Weatherbee, D. *Indonesia in ASEAN...*

pada posisi ASEAN yang lebih bersifat 'komunitas kawasan' dan bukan 'entitas supranasional.

Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan bukan hanya bagi *negara* tetapi juga bagi *aktor non-negara*. Mengingat karakter institusi internasional yang sebetulnya bersifat 'rapuh' dan *kontingen* terhadap perubahan-struktural yang terjadi dalam politik internasional, kita bisa bertanya: sejauh mana aktivisme NGO atau kelompok-kelompok UKM, dan tentu saja *stakeholders* lain memanfaatkan ruang-ruang institusional ini untuk *mentransformasikan* institusinya? Kita bisa berargumen bahwa kendati diplomasi *stakeholders* terbatas karena ada hambatan institusionalnya yang, bisa jadi, tidak demokratis, ia punya peluang untuk melakukan *transformasi dari dalam* sejauh para *stakeholders* bisa mengoptimalkan modal-modal diplomasinya untuk kepentingan transformasi institusi. Hal ini tentu memerlukan riset-riset yang lebih mendalam. Namun, sejauh jangkauan riset ini, terlihat bahwa aktor-aktor non-negara sebetulnya sudah mulai terlibat dalam mentransformasikan institusi ASEAN dengan memperkenalkan norma-norma semacam HAM atau Demokrasi dalam skala regional.

Di sini, keterbatasan *normatif* dalam *diplomasi stakeholders*, yang mengandaikan diplomasi *stakeholders* bisa berhasil hanya jika aktor-aktornya memiliki kesepahaman terhadap norma-norma tertentu juga bisa diantisipasi. Pada titik ini, penting untuk melihat diplomasi *stakeholders* bukan hanya sebagai 'efek' dari aplikasi norma-norma demokratis di ASEAN, tetapi juga

perjuangan aktor non-negara untuk memperjuangkan kepentingannya di ranah regional. Cara pandang yang kemudian dilihat bukan bersifat *normatif*, tetapi *realistis*.²⁰⁶ Kegagalan dalam mentransformasikan institusi internasional tidak bisa dilihat hanya sebagai kegagalan norma-norma tertentu, tetapi juga harus dilihat sebagai batas-batas perjuangan politik tertentu yang mengimplikasikan perlunya reorientasi strategi dan politik diplomasi di kalangan aktor-aktor non-negara.

Artinya, kita bisa melihat bahwa di samping ada keterbatasan, konsep 'diplomasi stakeholders' sebetulnya bisa membuka ruang kajian baru mengenai (1) *apa itu institusi internasional* dan (2) *bagaimana mentransformasikan institusi internasional menjadi demokratis*. Secara konseptual, diplomasi *stakeholders* membuka peluang untuk digunakan dalam konteks *global governance* yang lain. Diplomasi *stakeholders* memungkinkan aktor-aktor non-negara untuk dapat mengartikulasikan kepentingannya, berkomunikasi, dan bernegosiasi dengan negara tanpa harus terbatas oleh sifat *koersif*

²⁰⁶ Ada banyak debat dalam kajian-kajian teori politik dan *global governance* tentang 'norma' dan realitas' ini. Buku ini melihat bahwa diplomasi *stakeholders* harus dilihat sebagai sebuah upaya transformatif untuk memperjuangkan kepentingan politik aktor non-negara dalam memperjuangkan kepentingannya yang selama ini dimarjinalkan oleh diplomasi konvensional yang bersifat elitis, dengan menggunakan ruang-ruang institusional. Hal ini melihat bahwa norma bukan hanya menjadi sesuatu yang 'niscaya' dalam *global governance*, tetapi juga dipertarungkan dalam politik. Kajian filosofis dalam konteks ini, lihat Raymond Geuss, *Philosophy and Real Politics*. Princeton University Press, 208.

negara, terutama di negara-negara yang masih punya kecenderungan otoritarian.

Selain itu, diplomasi *stakeholders* juga memungkinkan aktor-aktor non-negara untuk meng-*address* isu-isu transnasional atau lintas negara yang terkait dengan kepentingan mereka di suatu negara tertentu, tanpa harus terganjal oleh batas-batas kedaulatan negara. Ini berarti *stakeholders* punya peran untuk tidak hanya melihat 'institusi' sebagai sesuatu yang kaku, tetapi juga *kontingen* dan bisa terus-menerus dinegosiasikan. Sehingga, terlepas dari keterbatasan-keterbatasannya, diplomasi *stakeholders* bisa membuka peluang untuk terbangunnya mekanisme partisipatif di luar batas-batas negara.

Kesimpulan

Bab ini telah menyajikan kerangka teoretik yang lebih spesifik mengenai *Diplomasi Stakeholders*. Dengan berkaca pada dua studi kasus yang telah dibahas pada Bab 3 dan Bab 4, kami mencoba untuk membangun konsep payung mengenai 'diplomasi stakeholders' yang kami gunakan untuk menjelaskan keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam politik regionalisme di ASEAN. Kami membedakan teori ini dengan 'diplomasi konvensional' yang bertumpu pada negara sebagai aktor utama, lengkap dengan mekanisme dan aturan mainnya yang sangat formal. Berangkat dari transformasi struktur ruang, kami berargumen bahwa diplomasi pada dasarnya berkembang mengikuti transformasi struktur

ruang dalam politik internasional. Secara lebih spesifik, berkembangnya institusi internasional juga mempengaruhi karakter *agensi politik* yang memainkan peran dalam proses diplomasi.

Pada titik inilah argumen tentang *diplomasi stakeholders* menjadi relevan, yang ditandai oleh (1) pergeseran dari 'negara sebagai aktor tunggal' menjadi 'negara sebagai salah satu aktor' (2) pergeseran dari 'bilateralisme' dan 'multilateralisme' menjadi 'multistakeholderisme', dan (3) pergeseran dari pola-pola perundingan 'formal' menjadi 'informal'. Hal ini terjadi dalam konteks ASEAN, ketika kelompok masyarakat sipil mulai masuk menjadi salah satu *stakeholders* dan mulai bernegosiasi dengan negara –begitu juga kelompok bisnis dan UKM. Namun, konsep ini juga punya kelemahan karena terlalu menekankan pada institusi internasional, yang pada kenyataannya punya keterbatasan.

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, perlu diskusi yang lebih komprehensif tentang sejauh mana kajian ASEAN bisa *fit in* dengan mulai berkembangnya gerakan-gerakan sosial yang terlibat dalam pengorganisasian di akar rumput. Sejauh ini, ASEAN belum melihat gerakan-gerakan sosial yang menyuarakan aspirasinya sebagai *stakeholders*. Namun, berkaca pada aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh lembaga-lembaga masyarakat sipil dan Asosiasi UKM, banyak lembaga-lembaga tersebut yang juga mulai membangun jejaring seiring dengan kompleksitas proses regionalisme yang ada di ASEAN. Pola-pola semacam

Diplomasi Stakeholders

'solidaritas' juga mulai bermunculan, salah satunya dalam isu-isu seperti Rohingya. Hal ini perlu dikaji dalam perspektif diplomasi dan Hubungan Internasional. Riset-riset selanjutnya di wilayah ini bisa berkontribusi untuk memperkaya kajian tentang diplomasi *stakeholders* di Asia Tenggara.

BAB 6

KESIMPULAN

PADA bulan Agustus 2016, Penerbit SAGE menerbitkan sebuah *handbook* tentang diplomasi setebal 722 halaman. Dalam *handbook* yang diedit oleh trio Costas Constantinou-Pauline Kerr-Paul Sharp tersebut, ada beragam konsep tentang diplomasi yang diajukan, baik yang bersifat konvensional (negara-ke-negara) dan yang bersifat kontemporer (non-negara) disertai dengan beragam praktiknya (dari 'perundingan' hingga 'diplomasi olahraga'). Namun, satu hal menarik, yaitu bahwa *handbook* yang cukup komplit tersebut tidak banyak memberikan bahasan mengenai *stakeholders* dan keterlibatannya dalam 'diplomasi'. Walaupun ada banyak model-model diplomasi yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara, gagasan tentang diplomasi dan *multistakeholderism* dalam institusi *global governance* relatif absen dalam diskusi tentang model-model diplomasi di *handbook* tersebut.

Buku ini mencoba untuk mengajukan konsep *diplomasi stakeholders* untuk menjelaskan keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam proses regionalisme ASEAN. Dengan mengacu pada dua studi kasus, yakni masyarakat sipil HAM dan asosiasi-asosiasi serta *stakeholders* Usaha Kecil Menengah, kami berargumen bahwa praktik diplomasi di ASEAN telah berkembang dengan mengikutsertakan aktor-aktor non-negara.

Dalam konteks ini, kami melihat bahwa ada pergeseran dari *multilateralisme* menjadi *multistakeholdersime* di ASEAN, yang muncul sebagai konsekuensi dari institusionalisasi kawasan yang semakin kompleks setelah pencaanangan Bali Concord II tahun 2003 dan Pengesahan ASEAN Charter pada tahun 2007.

Kami mendefinisikan *diplomasi stakeholders* sebagai 'praktik diplomasi yang bertumpu pada keterlibatan *stakeholders*, baik negara dan non-negara, dalam proses-proses pengambilan keputusan di institusi *global governance*'. Model diplomasi ini dengan baik memberikan ilustrasi tentang praktik keterlibatan aktor non-negara di ASEAN. Diplomasi *stakeholders* dilakukan di ranah institusional, dan melibatkan kontestasi, negosiasi, konflik, bahkan kerjasama dengan aktor-aktor lain, terutama negara. Istilah 'diplomasi' dilakukan karena pada dasarnya keterlibatan aktor non-negara, sebagaimana ditunjukkan dalam buku ini, juga dilakukan di ranah-ranah pertemuan formal, selain juga dilakukan secara informal dengan berbagai wadah yang tersedia. Kendati mengambil ilustrasi ASEAN, kami berargumen bahwa istilah ini juga bisa memberikan gambaran tentang aktivitas aktor non-negara di institusi *global governance* lain, sejauh institusi tersebut membuka partisipasi, formal ataupun non-formal, terhadap aktor-aktor non-negara.

Di sini, ruang institusional menjadi berperan penting. Berdasarkan kajian yang kami lakukan di buku ini, diplomasi *Stakeholders* berakar pada tiga premis utama. *Pertama*, praktik diplomasi sangat tergantung

pada ruang-ruang institusional yang muncul dari proses interaksi antara aktor-aktor yang bermain dalam pentas politik global. *Kedua*, ruang-ruang institusional yang berkembang dalam politik global (dan regional) tersebut berkembang semakin kompleks karena faktor-faktor struktural tertentu, sehingga ruangnya semakin luas dan membuka kesempatan partisipasi bagi aktor-aktor non-negara dalam mekanisme regional yang ada. *Ketiga*, terjadi proses 'dialektis' antara 'negara', yang secara tradisional menjadi aktor dominan dalam institusi global/regional tersebut, dengan aktor-aktor non-negara yang mulai masuk dan mengontestasikan kepentingannya seiring dengan perluasan ruang-ruang institusional yang ada di kawasan tersebut.

Tiga premis *diplomasi stakeholders* tersebut menemukan relevansinya dalam konteks ASEAN. Sejak tahun 1992, ASEAN telah memulai proses institusionalisasinya dengan membentuk *Sekretariat Jenderal* di Jakarta. Namun, proses institusionalisasinya semakin kompleks setelah Bali Concord II di tahun 2003, yang kemudian membuka jalan bagi penandatanganan ASEAN Charter (2007) serta pembentukan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) (2009). Di sektor UKM, mulai muncul *Blueprint* tentang pembangunan UKM di regional kendati masih bertumpu pada negara. Fenomena ini memperkuat argumen kami bahwa terjadi proses *institusionalisasi yang semakin kompleks di ASEAN*.

Institusionalisasi ini juga diwarnai oleh satu fenomena lain, yaitu berkembangnya partisipasi aktor-

aktor non-negara. Masyarakat sipil, dengan kompleksitas jalur-jalur keterlibatannya, masuk melalui pintu AICHR dan pola-pola keterlibatan lain (lihat Bab 3). Di sektor UKM, beberapa asosiasi usaha dengan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah mulai terlibat dalam berbagai ekspo dan forum-forum bisnis di tingkat regional, kendati harus berkompetisi dengan pelaku usaha yang kapasitas modalnya lebih besar (lihat Bab 4). Hal ini memperlihatkan bahwa diplomasi stakeholders mulai berkembang dalam proses-proses regionalisme ASEAN, walaupun dengan tingkat keterlibatan yang berbeda-beda di masing-masing sektor.

Hal ini membawa kita pada satu kesimpulan lain, bahwa pada dasarnya diplomasi *stakeholders* bersifat 'dialektis', dalam arti ia penuh dengan proses-proses yang kompetitif, bahkan dalam beberapa kasus konfliktual dan penuh ketegangan. Di kasus HAM, ketegangan terjadi antara 'negara' dan 'masyarakat sipil', sementara di kasus UKM kompetisi terjadi antara pelaku UKM, yang difasilitasi asosiasi dan pemerintah daerah, dengan pelaku bisnis yang lebih besar. Hal ini terjadi karena ada perbedaan *nature* dari institusionalisasi di sektor politik dan keamanan, yang lebih bersifat *state-centric*, dengan ekonomi, yang lebih berorientasi pada ekonomi yang kompetitif (lihat Bab 2).

Dengan berkaca pada tiga premis tersebut, gagasan tentang *diplomasi stakeholders* menjadi relevan untuk diajukan sebagai kerangka payung untuk memahami proses diplomasi di ASEAN (lihat Bab 5). Konsep ini diharapkan bisa menutupi kelemahan-kelemahan pada

model diplomasi *konvensional* yang banyak dikembangkan oleh perspektif realisme dan neorealisme, serta model diplomasi *multijalur* yang dianut oleh pendekatan liberal kosmopolitanisme dan beberapa pendekatan liberal-institusionalisme. Perspektif *diplomasi stakeholders* melihat bahwa institusi penting dalam politik internasional, namun proses institusionalisasi tersebut tidak hanya diwarnai oleh 'kerjasama' atau 'discord' sebagaimana diklaim oleh kelompok institusionalis, tetapi juga konflik, ketegangan, dan negosiasi antara aktor-aktor yang berbeda.

Lantas, apa implikasi dari berkembangnya diplomasi *stakeholders* ini bagi kajian Asia Tenggara dan Hubungan Internasional pada umumnya? Kami berpendapat bahwa sudah saatnya kajian-kajian tentang regionalisme ASEAN diperluas cakupannya, tidak hanya bicara pada soal 'kesiapan negara' atau 'kerjasama ekonomi', namun juga soal dinamika antara kelompok-kelompok masyarakat yang terdampak oleh proses institusionalisasi kawasan yang semakin kompleks. Ada banyak isu yang berkembang, aktor baru yang muncul, dan pola-pola interaksi yang berjalan dengan cara-cara yang tak terbayangkan sebelumnya.

Pada titik inilah memahami ASEAN secara interdisipliner menjadi penting. Terobosan konseptual menjadi penting agar ASEAN menjadi relevan bagi semua kalangan. Buku ini berupaya membuka jalan untuk melihat ASEAN tidak hanya dalam perspektif 'disiplin' Hubungan Internasional, tetapi juga melibatkan perspektif yang lain tanpa harus meninggalkan prinsip-

prinsip metodologis yang *rigor* dalam studi sosial dan politik. Buku ini mencoba menjadikan ASEAN tidak hanya sekadar sebagai 'komunitas terbayang', tetapi juga bagian dari proses sosial yang konkret dan dirasakan oleh mereka yang terdampak. Diplomasi, dengan demikian, menjadi bagian dari proses interaksi manusia sehari-hari, dan tidak lagi menjadi domen kebijakan publik yang elitis. Hal ini memberikan satu implikasi yang cukup jelas: bahwa kajian-kajian ASEAN ke depan masih sangat diperlukan dan relevan bagi perkembangan Asia Tenggara sebagai 'satu kesatuan Masyarakat'.

DAFTAR PUSTAKA

- Acharya, A. (2003). Democratisation and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia. *Third World Quarterly*, 24(2), 375-390;
- Acharya, A. (2014). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge, third edition.
- Acharya, A. and Stubbs, R. (2006). "Theorizing Southeast Asian Relations: an Introduction" *The Pacific Review* 19, 2 (2006): 125-134.
- ASEAN Secretariat, *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Signed into force at the 1st ASEAN Summit in Bali, Indonesia.
- Ashley, R. (1987). The geopolitics of geopolitical space: toward a critical social theory of international politics. *Alternatives*, 12(4), p. 403.
- Beeson, M. (2003). ASEAN plus three and the rise of reactionary regionalism. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 25(2), 251-268.
- Beeson, M. (2008). *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC and beyond*. Routledge.
- Beeson, M. (2009). *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC, and Beyond*. London and New York: Routledge.

- Berger, MT. (1999). "APEC and its Enemies: The Failure of the New Regionalism in the Asia-Pacific". *Third World Quarterly*. Vol. 20. No. 5;
- Berger, MT. dan Beeson, M. (1998). "Lineages of Liberalism and Miracles of Modernisation: The World Bank, the East Asian Trajectory and the International Development Debate". *Third World Quarterly*. Vol. 19. No. 3.
- Bulmer, S. and Joseph, J. (2015) *European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics*. *European Journal of International Relations*. ISSN 1354-0661.
- Caballero-Anthony, M. (2004). "Non-state regional governance mechanism for economic security: the case of the ASEAN Peoples' Assembly." *The Pacific Review*. Vol. 17. No.4.
- Campbell, DE. (2013). "Social Networks and Political Participation." *Annual Review of Political Science*. No. 16.
- Capie, D. (2010). "When Does Track Two Matter? Structure, Agency and Asian Regionalism." *Review of International Political Economy*. Vol. 17. No. 2.
- Chandra, A. C. (2009). *Civil society in search of an alternative regionalism in ASEAN*. International Institute for Sustainable Development= Institut international du développement durable.
- Chandra, AC. (2004). Indonesia's Non-State Actors in ASEAN: a New Regionalism Agenda for Southeast Asia?. *Contemporary Southeast Asia*.

- Clarke, G. (2014). "The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012" *Northwestern Journal of International Human Rights* 11(1):
- Colas, A. (2002). *International civil society: Social movements in world politics*. Cambridge: Polity Press.
- Collins, A. (2008). A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations? *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 313-331.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium-Journal of International Studies*, 12(2), 162-175.
- Crane, A., Matten, D. And Moon, J. (2004). "Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy". *Journal of Business Ethics*. Vol. 53. No.1-2
- Dessler, D. (1989). What's at stake in the agent-structure debate?. *International organization*, 43(03), 441-473.
- Diamond, L. and MacDonald, J.. (1997) *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press.
- Dryzek, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press
- Elster, J. *Deliberative Democracy*. Vol. 1. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Elman, C. (1996). Horses for courses: Why nor neorealist theories of foreign policy?. *Security Studies*, 6(1), 7-53.
- Emmers, R. (2009). *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes In East Asia*;
- Emmers, R. (2011). *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes In East Asia*. London: Routledge.
- Emmers, R. (2012). *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. Routledge.
- Eriksen, EO., and Fossum, JE. (2002). *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*. London: Routledge
- Femia, J. (1975). Hegemony and consciousness in the thought of Antonio Gramsci. *Political studies*, 23(1), 29-48.
- Freeman, E. (1994). "The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions." *Business Ethics Quarterly* Vol. 4. No.4; Jeff Frooman. "Stakeholder Influence Strategies." *Academy of Management Review*. Vol. 24. No. 2.
- Freeman, R. Edward, Jeffrey S. Harrison, and Andrew C. Wicks. (2007). *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*. New Haven: Yale University Press.
- Gastil, J. And Levine, P. (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass.

- Gerard, K. (2014). *ASEAN's engagement of civil society: Regulating dissent*. Basingstoke: Palgrave.
- Gerrard, K. "From the ASEAN People's Assembly to the ASEAN Civil Society Conference: the Boundaries of Civil Society Advocacy." *Contemporary Politics*. Vol. 19. No. 4. p. 40-41.
- Geuss, R. (2008). *Philosophy and Real Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Gramsci, A. (1971/2013). *Selected Prison Notebooks*. New York: Penguin Books, 1971 (Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Pustaka Pelajar).
- Gramsci, A. (2006). State and civil society", dalam Sharma, A. (ed). *The anthropology of the state: A reader*, 71-85
- Haacke, J. (2013). *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects*. Routledge
- Hakim, L. N., (2011). *ASEAN: Konstruksi Regionalisme Ekonomi Asia Tenggara*. (Tesis Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).
- Hameiri, S., & Jayasuriya, K. (2011). Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics: The case of the Asia-Pacific region. *Political Studies*, 59(1), 20-37.
- Hameiri, S., & Jayasuriya, K. (2011). Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics: The case of the Asia-Pacific region. *Political Studies*, 59(1), 20-37.
- Held, D. (2004). *Models of Democracy*. London: Polity.

- Hernandez, C. (2006). "Track Two and Regional Policy: the ASEAN ISIS in ASEAN Decision Making." in Hadi Soesastro, Clara Joewono, and Carolina G. Hernandez. (eds). *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*. Jakarta: ASEAN-ISIS Network.
- Hew, D., & Soesastro, H. (2003). Realizing the ASEAN economic community by 2020: ISEAS and ASEAN-ISIS approaches. *ASEAN Economic Bulletin*, 20(3), 292-296.
- Hobden, S., & Hobson, J. M. (2002). *Historical sociology of international relations*. Cambridge University Press.
- Hobson, C., & Kurki, M. (Eds.). (2012). *The conceptual politics of democracy promotion* (Vol. 20). Routledge.
- Hobson, JM. (2002). "The Historical Sociology of The State and The State of Historical Sociology in International Relations." *Review of International Political Economy*. Vol. 5. No.2.
- Hsien-Li, T. (2011). *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.
- Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83(1), 127-146.

- Jayasuriya, K. (2004). *Asian Regional Governance: Crisis and Change*, Routledge Curzon: London.
- Jayasuriya, K. And Rodan, G. (2007). "Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia" *Democratization*, 14, 5 (2007): 773-794.
- Jervis, R. (1998). *System effects: Complexity in political and social life*. Princeton University Press.
- Jomo, KS. (2001). *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities, and Sustainability*. Palgrave: New York.
- Jones, P. (1999). Human rights, group rights, and peoples' rights. *Human Rights Quarterly*, 21(1), 80-107.
- Joseph, J. (2003). *Hegemony: A Realist Analysis*. London and New York: Routledge.
- Joseph, J. (2012). *The Social in the Global: Social Theory, Governmentality and Global Politics*. Cambridge University Press;
- Joseph, J. (2008). Hegemony and the structure-agency problem in International Relations: a scientific realist contribution. *Review of International Studies*, 34(01), 109-128.
- Katsumata, H. (2003). Reconstruction of diplomatic norms in Southeast Asia: The case for strict adherence to the "ASEAN Way". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 25(1), p. 104-121.

- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (2014). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The promise of institutionalist theory. *International security*, 20(1), 39-51.
- Lefebvre, H. (2003). *Henri Lefebvre: key writings*. Bloomsbury Publishing.
- Lefebvre, H. (2003). Space and the State. *State/space: A reader*. Oxford: Blackwell's.
- Lefebvre, H. (2009). *State, Space, World: Selected Essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Leftwich, A. (2001). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. London: Polity;
- Leifer, M. (1989). *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London and New York: Routledge.
- Leira, H. (2016). "A Conceptual History of Diplomacy". In Constantinou, C., Kerr, P., and Sharp, P. *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London and New York: SAGE Publications.

Diplomasi Stakeholders

- Macdonald, T. (2008). *Global stakeholder democracy: Power and representation beyond liberal states*. Oxford University Press.
- Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.
- Miller, N. (2008). *Environmental Politics: Stakeholders, Interests, and Policy Making*. London and New York: Routledge.
- Mittelman, JH. (1996). Rethinking the new regionalism in the context of globalization. *Global Governance*, 2, 189.
- Morada, N. (2007). APA and Track 2½ Diplomacy-The Role of the ASEAN People's Assembly in Building an ASEAN Community. In *ASEAN 40th Anniversary Conference: "Ideas and Institutions: Building an ASEAN Community?"* Singapore, 31 July-1 August 2007.
- Moravcsik, A. (2007). "Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis". *Government and Opposition*. Vol. 39. No. 2.
- Mouffe, C. (1999). "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?." *Social Research* 66 (3): 745-758.
- Mouffe, C. (2009). "Democracy in a Multipolar World." *Millennium-Journal of International Studies*. Vol. 37. No. 3.
- N. Ganesan. (1995). Testing neoliberal institutionalism in Southeast Asia. *International Journal*, 50(4), 779-804.
- Narine, S. (2002). *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Lynne Rienner Publishers.

- Nesadurai, H. and Stone, D. (2000). "Southeast Asian Research Institutes and Regional Cooperation", dalam Diane Stone (ed). *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*. London: Routledge.
- Nesadurai, H. E. (2003). *Globalisation, domestic politics and regionalism: The ASEAN Free Trade Area*. Routledge;
- Petcharamesree, S. (2013). "The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges." *The Equal Rights Review*, Vol. 11. 2013
- Petri, P. A., Plummer, M. G., & Zhai, F. (2012). ASEAN economic community: A general equilibrium analysis. *Asian Economic Journal*, 26(2), 93-118;
- Poole, A. D. H. (2013). *Institutional change in regional organizations: the emergence and evolution of ASEAN norms* (Doctoral dissertation, University of British Columbia).
- Pyke, F., and W. Sengenberger (Eds.) (1991). *Small Firm Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Quayle, L. (2013). *Southeast Asia and the English School of International Relations: A Region-Theory Dialogue*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Robinson, G. (1996). "Human Rights in Southeast Asia: Rhetoric and Reality" in David Wurfel and Bruce Burton, eds, *Southeast Asia in The New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region*. London: MacMillan Press.

- Rosaldo, R. *Cultural Citizenship in Island Southeast Asia: Nation and Belonging in the Hinterlands*. Berkeley and LA: University of California Press.
- Rosenau, J. N. (1969). Toward the study of national-international linkages. *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*,
- Rüland, J. "The Limits of Democratizing Interest Representation: ASEAN's Regional Corporatism and Normative Challenges." *European Journal of International Relations*. No. 20. No.1.
- Severino, R. *ASEAN*. Singapore: ISEAS.
- Singer, J. D. (1961). The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics*, 14(01), 77-92.
- SK Mitra & VB Singh. (2009). *When rebels become stakeholders: democracy, agency and social change in India*. Sage Publications India.
- Subarsono, A. (2012). "The impact of decentralisation policy on small business in Indonesia: a study of politics in Bantul District, Yogyakarta and Gianyar District, Bali" *PhD Dissertation*, Perth: Curtin University of Technology.
- Suharko, et. al. (2014). "Strategi Penguatan UKM dalam menghadapi MEA 201" *Laporan Penelitian*, Yogyakarta: ASEAN Studies Center UGM.
- Suharko dan Subarsono, AG. (2016). *Usaha Kecil Menengah dalam Pusaran Masyarakat Ekonomi ASEAN*. Yogyakarta: ASEAN Studies Center UGM.

- Sukma, R. (2011). "ASEAN'S Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects - and How the West Can Help," *Asia Paper Series*, New York: The German Marshall Fund of the United States
- Tambunan, T. (2005). Promoting small and medium enterprises with a clustering approach: A policy experience from Indonesia. *Journal of Small Business Management*, 43(2), 138-154.
- Thanat Khoman. "Conception and Evolution", dalam Kernal S. Sandhu (ed.) *The ASEAN Reader*. Singapore: ISEAS.
- Thomas, P. D. (2009). Gramsci and the Political. *Radical Philosophy*, 153, 27-36
- Umar, ARM. (2014a). "What Does Jokowi's Pro-People Diplomacy Mean for ASEAN?" *ASEAN Studies Center UGM Commentaries*, <http://asc.fisipol.ugm.ac.id/jokowis-pro-people-diplomacy-means-asean/>
- Umar, ARM. (2014b). "A Paradox of Multitrack Diplomacy" *The Jakarta Post*, 17 May 2015. Lihat <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/17/a-paradox-multitrack-diplomacy.html>
- Umar, ARM. (2016a). Bukan Sekadar "Kekuatan Normatif": Uni Eropa, Good Governance, dan Diskursus Pembangunan Indonesia Pasca-Orde Baru. *Jurnal Kajian Wilayah*, 5(1), 23-46.
- Umar, ARM. (2016b). "Pathways to Regionalism: A Historical Sociological Analysis of ASEAN

Community” paper presented at International Studies Association Asia-Pacific Conference, Hong Kong, 24-26 June 2016.

Valentini, L. (2014). “No Global Demos, No Global Democracy? A Systematization and Critique” *Perspectives on Politics* 12 (4): 789-807.

Van der Pijl, K. (2014). *The making of an Atlantic Ruling Class*. London: Verso, second edition.

Waltz, K. N. (1959). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, 42(03), 427-460.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.

Waltz, K. N. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54-57.

Weatherbee D. (2013). *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*. Singapore: ISEAS.

Wei-Yen, D. H. (Ed.). (2007). *Brick by brick: The building of an ASEAN Economic Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies;

Wendt, A. E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International organization*, 41(03), 335-370;

Wendt, A. E. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press

- Wight, C. (2006). *Agents, structures and international relations: politics as ontology* (Vol. 101). Cambridge University Press;
- Wunderlich, JU., (2008). *Regionalism, Globalisation and International Order*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Yoeti Oka, A. (1985). *Pemasaran Pariwisata. Angkasa, Bandung*.
- Yoshihara, K. (1988). *The rise of ersatz capitalism in South-East Asia*. Oxford University Press, USA.
- Zaidannas, A. (2016). "Indonesia sebagai Norm Entrepreneur Isu HAM di ASEAN" *Skripsi Sarjana*, Departemen Ilmu Hubungan Internasional UGM.

Pemberitaan Media

- "Kemenkominfo Dorong Transformasi UMKM Jadi e-UKM" *Republika Online*, lihat <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/d/14/11/21/nfdedi-kemenkominfo-dorong-transformasi-umkm-jadi-eUMKM>
- "Kemenkop hadirkan PLUT KUMKM DIY" *Antara Jogja*, lihat <http://jogja.antaranews.com/print/323500/kemenkop-hadirkan-plut-kumkm-diy>
- "Menkop Kembangkan Pelatihan Kewirausahaan" *Medan Bisnis*, 1 November 2014. Lihat selengkapnya di <http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2>

014/11/01/126809/menkop-kembangkan-pelatihan-kewirausahaan/#.WFJ5Qxp97IV

“Pemda DIY Bangun PLUT” *Kedaulatan Rakyat*, lihat <http://krjogja.com/read/220854/pemda-diy-bangun-plut-kumkm-diy.kr>

Laporan

AICHR. (2013). *Terms of Reference*, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Jakarta: ASEAN Secretariat.

AICHR. (2014). *ASEAN Human Rights Declaration*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Secretariat. (2011). *Report of Eminent Person Group on ASEAN*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Secretariat. (1991). *Joint Communiqué of the 24th ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, 19-20 July 1991*.

ASEAN Secretariat. (1993). *Joint Communiqué of the 26th ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993*,

ASEAN Secretariat. (1993). *Joint Communiqué of the Twenty-Six ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993*, <http://aseansec.org/2009.htm>

ASEAN Secretariat. (2009). *Blue Print Masyarakat Ekonomi ASEAN 2009-2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Secretariat. (2009). *Blueprint Masyarakat Politik Keamanan ASEAN (Indonesian Translation)*, Jakarta: Sekretariat ASEAN, 2009

ASEAN Secretariat. (2009). *The Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN*

- Community (2009-2015). Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. (2012). Phnom Penh Statement on the adoption of the ASEAN Human Rights Declaration, 18 November 2012.
- ASEAN Secretariat. *The ASEAN Declaration*. Signed into force in Bangkok, 8 August 1967.
- Tong, GC. (1991). *Singapore's Government White Paper on Shared Values*. Singapore: The Government of Singapore.

TENTANG PENULIS



Randy Wirasta Nandyatama, MSc adalah Kandidat PhD di *School of Social and Political Sciences*, University of Melbourne, Australia. Sebelumnya, Randy adalah Kepala ASEAN Studies Center Universitas Gadjah Mada (2012-2014). Ia mendapat gelar Master dalam Ilmu Hubungan Internasional pada S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapura di tahun 2012. Randy telah mengembangkan minat akademiknya yang berhubungan dengan isu-isu yang berkembang di Cina dan Asia tenggara. Saat ini sedang melakukan penelitian tentang Diplomasi Aktor Non-Negara dalam Proses Regionalisme di ASEAN dalam isu HAM. Email: rw.nandyatama@gmail.com



Atin Prabandari, MA (IR) adalah Peneliti di ASEAN Studies Center, Universitas Gadjah Mada dan Staf Pengajar di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada. Atin mendapatkan gelar MA dalam Ilmu Hubungan Internasional dari Australian National University, pada tahun 2010 setelah menyelesaikan tesisnya yang berjudul "*The Dynamic of Islamic Humanitarian Organization in Contemporary International Relations: Case Study Islamic Relief and*

IIROSA". Selain itu, ia juga pernah terlibat sebagai Kepala *Global Engagement Office*, FISIPOL UGM (2014-2015) dan peneliti di *Institute of International Studies* UGM. Minat risetnya adalah Kajian Aksi Kemanusiaan, Pengungsi, dan *Practice Theory* dalam Kajian Hubungan Internasional
Email: atinprabandari@gmail.com



Longgina Novadona Bayo, MA adalah Peneliti di ASEAN Studies Center, Universitas Gadjah Mada dan Pengajar di Jurusan Politik & Pemerintahan, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada. Menyelesaikan S1 di Jurusan Politik & Pemerintahan UGM

dan S2 di *Sandwich Program* Politik Lokal & Otonomi Daerah (PLOD), Universitas Gadjah Mada dan National University of Singapore. Minat kajiannya adalah Masyarakat Ekonomi, Masyarakat Sipil, serta Hubungan antara Gereja dan Negara. Bisa dihubungi via mail@novabayo.net



Bevaola Kusumasari, PhD adalah Peneliti di ASEAN Studies Center, Universitas Gadjah Mada dan Sekretaris Jurusan Manajemen & Kebijakan Publik, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada. Menyelesaikan S1 dan S2 di FISIPOL,

Universitas Gadjah Mada serta Meraih gelar PhD dari Monash University, Australia dengan Tesis berjudul "*Resource Capability of Local Government in Managing a Disaster: Evidence from Indonesia*". Minat risetnya adalah

pada kajian-kajian tentang pemerintahan daerah dan manajemen bencana. Bisa dihubungi via bevaola@yahoo.com



Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, MSc adalah Peneliti di ASEAN Studies Center, Universitas Gadjah Mada. Ia menyelesaikan S1 di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada dan mendapatkan gelar MSc dalam Bidang *Politics with Research Methods* dari University of Sheffied, UK. Disertasi Master-nya berjudul *"Theorising Postcolonial Sovereignty: The Origins and Transformations of the State in Southeast Asia"*. Selain meneliti, juga aktif sebagai anggota *International Studies Association (ISA)* dan pernah mewakili University of Sheffield untuk mengobervasi EITI Global Conference di Lima, Peru (Februari 2016). Minat risetnya antara lain terletak pada kajian-kajian Pembentukan Negara, Sosiologi Sejarah, dan Hubungan Internasional di Asia Tenggara'. Email: umarbanjar@gmail.com

SERI BUKU ASEAN STUDIES CENTER UGM

Managing Editor: Ahmad Rizky M. Umar

- 1. Usaha Kecil Menengah dalam Pusaran Masyarakat Ekonomi ASEAN: Peluang, Tantangan, dan Kesiapan**

Suharko dan Agustinus Subarsono (editor)

- 2. Diplomasi Stakeholders: Kiprah Aktor Non-Negara dalam Politik Regionalisme ASEAN**

Ahmad Rizky M. Umar (editor), Atin Prabandari, Bevaola Kusumasari, Longgina N. Bayo, Randy W. Nandyatama

