

BAB 3

PERAN INDONESIA DALAM MENDORONG TERCIPTANYA REGIONALISME ASEAN

Indonesia senantiasa memandang penting kerja sama ASEAN baik bagi pencapaian kepentingan nasional, regional, maupun global. Di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia berupaya mengambil kembali inisiatif regionalnya di ASEAN. Indonesia berkeinginan dan berkeyakinan bahwa Asia Tenggara dapat berkembang menjadi kawasan regional yang mandiri dan damai. Hal ini sejalan dengan Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang menggariskan salah satu tujuan penyelenggaraan hubungan dan politik luar negeri adalah untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, yaitu melindungi kepentingan bangsa dan negara, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut menjaga perdamaian dan ketertiban dunia.

Mengingat Indonesia menempatkan ASEAN sebagai lingkungan utama dari politik luar negerinya, Indonesia telah memainkan peran penting dalam perkembangan ASEAN. Peran penting tersebut, terutama terlihat dari peran Indonesia dalam penentuan arah perkembangan ASEAN. Dihasilkannya rencana aksi (*plan of action –PoA*) untuk tiga pilar komunitas ASEAN, yaitu Komunitas Keamanan ASEAN, Komunitas Ekonomi ASEAN, dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN, yang tercantum dalam Bali Concord II yang dijadikan basis kerja sama ASEAN di masa datang, merupakan salah satu bukti peran dan kepemimpinan Indonesia.

108

Selama periode pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia lewat Departemen Luar Negeri yang menjadi *focal point* dalam kerjasama ASEAN, telah menjalankan berbagai kegiatan aktivitas kerjasama dalam mendorong perwujudan ASEAN Community 2015. Pemerintah Indonesia saat ini tengah berupaya keras untuk menumbuhkan dan memperkuat *wefeling* di kalangan masyarakat Indonesia. Komitmen tersebut diwujudkan dalam bentuk

¹⁰⁸ Faustinus Andrea, “Indonesia dan Asia Tenggara dalam Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia”, dalam Bantarto Bandoro, *Ibid.*, hlm. 89.

kegiatan-kegiatan sosialisasi mengenai ASEAN dan perkembangan menuju Komunitas ASEAN melalui penyelenggaraan seminar, *roundtable discussion*, dialog interaktif, *workshop*, festival film ASEAN, dan lain-lain. Melalui kegiatan-kegiatan tersebut, diharapkan masyarakat Indonesia dapat lebih mengenal ASEAN dan merasakan manfaat, serta mempunyai rasa memiliki dari pembentukan Komunitas ASEAN.

Bab ini lebih lanjut akan mencoba menganalisa apakah kegiatan yang dijalankan Indonesia tersebut telah memenuhi kerangka regionalisme yang kuat sebagaimana yang dijabarkan oleh Bjorn Hettne. Secara keseluruhan, bab ini akan menganalisa apakah Indonesia telah efektif menjalankan politik luar negerinya di ASEAN dalam mendorong terwujudnya ASEAN Community 2015 dan sekaligus memajukan kepentingan nasionalnya di kawasan.

Secara umum, pendekatan *New Regionalism* yang diungkapkan Bjorn Hettne mengeksplor kerjasama dan integrasi *cross border* berdasarkan pemahaman komparatif, historis, dan *multilevel perspective*. Selain itu juga aspek-aspek sosio-kultural juga diperhitungkan dalam rangka menciptakan suatu kerjasama yang utuh dan kuat. Regionalisasi kemudian dilihat tidak hanya sebagai suatu proses kerjasama ekonomi semata tetapi melingkupi juga isu-isu seperti kebijakan sosial dan isu-isu keamanan. Secara umum fondasi teoretis dari konsep *new regionalism* adalah pemahaman sosial konstruktivis, *multi-level approaches*, dan studi pendekatan global seperti globalisasi dan *international order*. Analisa peran Indonesia di ASEAN kemudian akan dilihat berdasarkan ketiga fondasi teoretis *new regionalism*, dengan menggunakan indikator-indikator yang mengkatalis terbentuknya regionalisme ASEAN.

3.1 Fondasi Teoretis Sosial Konstruktivis

Sebagaimana yang telah dijabarkan pada Bab 1, fondasi teoretis *New Regionalism* yang pertama ini mencoba mengangkat pandangan bahwa dunia internasional merupakan suatu hasil konstruksi manusia-manusia yang ada di dalamnya. Dan begitupun dengan manusia yang ada didalamnya, terbentuk dari hubungan sosial yang terjalin diantara mereka. Jadi dengan kata lain, manusia membentuk masyarakat dan masyarakat pun membentuk manusia, sebuah proses

yang kontinu dan dua arah.¹⁰⁹ Dengan demikian, dunia sosial diartikan bukan sebagai sesuatu yang *given*, melainkan juga termasuk ke dalam wilayah intersubjektif. Oleh sebab itu, dalam rangka membentuk entitas regional ASEAN yang kuat, perlu ada perubahan pemahaman ASEAN dari sebuah organisasi yang berorientasi negara (*a state oriented*) menjadi organisasi yang bersentral pada *people oriented*. Kualitas proses pembangunan komunitas di Asia Tenggara tidak hanya tergantung pada lingkup dan kedalaman dari upaya kerjasama di antara negara dan pemerintahan regional, tetapi juga pada tujuan moral yang mengarahkan dan memelihara proses tersebut.

Sangat penting bagi ASEAN untuk memulai kesepakatan guna melangkah secara nyata dengan jadwal waktu yang jelas untuk mengimplementasikan terwujudnya ASEAN *Community*. Pembentukan identitas regional, pengangkatan nilai bersama ASEAN, dan saling pengertian merupakan faktor penting dalam membentuk proses regionalisasi. Berdasarkan hal tersebut, dalam fondasi teoretis sosial konstruktivis ini ada dua indikator yang dapat dilihat untuk menjadi katalis dalam pembentukan entitas regional yang kuat, yakni hadirnya identitas bersama dan hadirnya *norms and rules*.

3.1.1 The notion of identity

Telah disebutkan bahwa dalam membentuk suatu identitas regional, perlu adanya kesamaan atribut dalam kawasan melalui adanya *shared values and experience*. Memetakan identitas dalam ASEAN sendiri adalah sebuah tantangan tersendiri, oleh karena itu dalam melihat *the notion of ASEAN identity*, dalam penelitian ini akan dikaji bagaimana Indonesia berupaya mendorong identitas ASEAN lewat penjunjangan ASEAN *Values* dan kegiatan-kegiatan sosial budaya.

3.1.1.1 Upaya Penjunjangan Nilai-Nilai ASEAN

Berbicara mengenai identitas ASEAN sendiri sebenarnya masih menjadi sesuatu yang abstrak dan perlu digali lebih dalam lagi mengenai identitas seperti apa yang ingin ditonjolkan ASEAN. Dalam rangka memperkokoh ikatan regional

¹⁰⁹ Nicholas Onuf, "Constructivism: A User Manual", dalam Vendulka Kubakolva, *et.al.*, *International Relations in a Constructed World*, (London: M. E. Sharpe, 1998), hlm. 59.

diantara negara-negara anggota, ASEAN mutlak memerlukan fondasi yang lebih kokoh daripada sekadar kepentingan nasional masing-masing negara. Hal ini disebabkan pola hubungan dunia internasional saat ini mengarahkan pada kesadaran akan heterogenitas identitas, sehingga apabila tidak memiliki pemahaman dan toleransi yang baik akan dapat menciptakan berbagai konflik diantara perbedaan identitas tersebut

Identitas bersama ASEAN diperlukan sebagai perekat yang sifatnya *value oriented*, untuk memperkokoh solidaritas, kedekatan, dan rasa memiliki diantara negara-negara anggotanya. Lebih lanjut, Syamsul Hadi dalam tulisannya mendefinisikan identitas ASEAN sebagai serangkaian nilai, perilaku, dan orientasi yang mengkonvergensi seluruh komponen bangsa-bangsa yang menjadi anggotanya.¹¹⁰ Oleh sebab itu, Indonesia seharusnya dapat menggali rujukan-rujukan kultural yang dapat meningkatkan kedekatan antara negara anggota dengan cara mempraksiskan nilai-nilai yang ada di ASEAN.

Dari berbagai wacana yang berkembang, nilai-nilai Asia pada intinya mengusung dua nilai besar, yakni nilai-nilai komunitarianisme dan menyatunya aspek religi dalam kehidupan sehari-hari.¹¹¹ Kedua nilai ini kemudian memberikan pemaknaan pada terbentuknya masyarakat yang teratur, yang memandang bahwa keutuhan kelompok dan *communal harmony* adalah dua hal yang harus diperjuangkan.¹¹² Konsekuensi lebih lanjut dari hal ini adalah munculnya prinsip menghormati kedaulatan (*sovereignty*) dan *non-interference* terhadap urusan internal masing-masing negara anggota ASEAN, atau yang dikenal dengan istilah “ASEAN Way”. Peran yang seharusnya dimainkan Indonesia kemudian adalah memastikan bahwa prinsip ASEAN Way tetap dijunjung oleh negara-negara anggota sebagai sebuah nilai bersama, dan sekaligus meninjau ulang kelemahan yang terdapat dalam *discourse* ASEAN Way yang selama ini meng-*conduct* cara negara-negara ASEAN berhubungan satu sama lain.

¹¹⁰ Syamsul Hadi, “Memajukan Budaya ASEAN sebagai Landasan Kerja Sama Regional”, dalam *Analisis CSIS Tahun XXV, Op.Cit.*, hlm. 368.

¹¹¹ Dwi Ardhanariswari Sundrijo, “Accomodative Multiculturalism: Alternatif Pendekatan terhadap Masalah Keragaman Budaya di Asia Tenggara”, dalam *Global: Jurnal Politik Internasional Vol. 9 No. 2 Desember 2007-Mei 2008 Dinamika Fenomena Hubungan Internasional Pasca Neo-Liberal*, (Depok: Departemen Hubungan Internasional FISIP UI, 2008), hlm. 173.

¹¹² *Ibid.*

Kelemahan dalam diskursus ASEAN *Way* ini terutama dapat dilihat dari sikap ASEAN yang selama ini menjalankan *flexible engagement* terhadap isu HAM dengan prinsip *non-interferencenya*. Hal ini ditenggarai akan membuat ASEAN ke depannya kehilangan kredibilitasnya sebagai suatu entitas regional. Oleh sebab itu, agar ASEAN ke depannya dapat lebih relevan lagi, ASEAN harus dapat meninjau ulang sikapnya selama ini dalam melihat penegakkan HAM dan memasukkan nilai mengenai HAM dan demokratisasi dalam setiap caranya *conduct* hubungan antarnegara anggota.¹¹³ Mengenai nilai HAM dan demokratisasi ini, dalam tulisannya Rashid Kang memaparkan bahwasanya di ASEAN nilai-nilai demokrasi dan penegakkan HAM masih menjadi *discourse* yang marjinal, ditandai dengan tidak adanya mekanisme regional untuk penegakkan HAM, pandangan bahwa demokrasi adalah tidak ada pengaruhnya dengan pembangunan, dan kurangnya elaborasi kedua nilai tersebut.¹¹⁴

Perubahan perhatian yang positif kepada kedua nilai ini pasca hadirnya visi ASEAN *Community* juga belum memperlihatkan komitmen yang kuat dari ASEAN untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi dan HAM. Dalam sisi penegakkan HAM, negara-negara ASEAN baru sebatas sampai pada tahap *human rights promotion*, belum pada level *human rights protection*. Isu demokratisasi dan penegakkan HAM masih dianggap sebagai isu sensitif diantara negara anggota. Mengenai hal ini, Indonesia yang seharusnya mempromosikan penegakkan kedua nilai ini belum terlihat memperjuangkannya secara aktif. Peran yang dimainkan Indonesia untuk mengangkat kedua nilai ini pun bisa dilihat sangatlah minim. Peran yang dimainkan Indonesiabarunya sebatas mempromosikan nilai-nilai demokrasi dan HAM ke dalam dokumen-dokumen resmi dan berbagai kesepakatan ASEAN. Akan tetapi secara pengartikulasian sikap menjunjung nilai demokrasi, Indonesia belum terlihat peranannya yang kuat. Hal ini terlihat dari sikap Indonesia yang terus terpaku pada *flexible engagement* dalam penanganan masalah Myanmar, padahal dalam kasus tersebut jelas terjadi sebuah pemberangusan terhadap nilai HAM dan demokrasi.

¹¹³ Herman Joseph S. Kraft, "Human Rights, ASEAN and Constructivism: Revisiting the "Asian Values" Discourse", dalam *Philippine Political Science Journal*, Vol. 22, no. 45 (2001): 33-54.

¹¹⁴ Rashid Kang, "Democracy and Human Rights in ASEAN", dalam *Revisiting Southeast Asian Regionalism*, (Philippines: Focus on the Global South, 2006), hlm. 63-70.

Masih mengenai penegakkan nilai HAM, secara umum, Indonesia sebenarnya telah berupaya mengangkat penegakkan nilai HAM sebagai nilai bersama yang harus diusung ASEAN ke depannya. Upaya pengangkatan penegakkan terhadap nilai HAM di kawasan yang dilakukan Indonesia bisa dilihat dari hadirnya penekanan terhadap HAM dalam Piagam ASEAN. Beberapa poin penting dari Piagam ASEAN diantaranya adalah menjaga serta meningkatkan perdamaian dan keamanan kawasan, membentuk pasar tunggal berbasis produksi yang kompetitif dan terintegrasi secara ekonomi, memperkuat demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, menegakkan hukum, serta mengedepankan hak asasi manusia (HAM).¹¹⁵ Untuk poin yang disebut terakhir ini, ASEAN kemudian sepakat membentuk Badan HAM yang mekanismenya ditetapkan oleh para menteri luar negeri. Akan tetapi kemudian, pembahasan tentang kerangka kerja Badan HAM ASEAN mengalami hal yang cukup kompleks karena beberapa menteri luar negeri negara-negara ASEAN masih memfokuskan kepada peranan promosi tentang HAM dibandingkan tentang penyelidikan dan penuntasan kasus-kasus HAM yang terjadi di kawasan Asia Tenggara.

Rafendi Djamin dari *Human Rights Working Group* mengatakan, bahwa semula ada harapan dalam Piagam ASEAN terkait di isinya yang menekankan untuk dibentuknya badan HAM, tapi kemudian muncul kekecewaan di kalangan pemerhati HAM terkait Piagam ASEAN. Isi piagam itu hanya standar minimum, yang penting para pemimpin ingin menunjukkan ada keinginan politik dan komitmen untuk membuat badan HAM menjadi kenyataan. Tapi, tidak ada batas waktu yang jelas soal pembentukannya, ujar Rafendi.¹¹⁶ Akibatnya, untuk menangani kasus-kasus pelanggaran HAM, seperti yang terjadi di Myanmar, Piagam ASEAN belum bisa dipakai secara efektif. Apalagi, prinsip tidak campur tangan negara anggota lain masih dipertahankan.

Indonesia di sini seharusnya secara lebih serius menempatkan atensinya untuk mempromosikan HAM di kawasan. Akan tetapi, peran Indonesia dalam berusaha mengangkat nilai HAM untuk diangkat ke tataran teknis oleh negara-negara anggota ASEAN masih minim. Pemerintah Indonesia tidak mau secara

¹¹⁵ “Publik Ragukan Peran ASEAN”, diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0711/26/Politikhukum/4022075.htm>, pada tanggal 2 April 2009, pukul 16.00 WIB.

¹¹⁶ *Ibid.*

langsung mengubah bentuk awal dari Badan HAM ASEAN sebagai forum *advisory*. Hal ini dikarenakan Indonesia menganggap bahwasanya nilai penegakkan HAM tidak bisa di-*impose* secara langsung. Dari hal ini terlihat bahwasanya Indonesia masih melihat ASEAN sebagai sebuah “rumah kartu” yang rentan roboh apabila ada negara anggota yang berupaya mendobrak prinsip *non-interference* yang menjadi *guidelines* utama ASEAN selama ini.

Lebih jauh mengenai sikap yang seharusnya dijalankan Indonesia dalam mengangkat penegakkan terhadap nilai HAM, Rizal Sukma berpendapat bahwa Indonesia seharusnya menyuarakan agar ASEAN *Human Rights Body* tidak hanya menjadi forum *advisory*, forum yang hanya bicara soal *promotion*, tapi seharusnya Indonesia selalu menekankan bahwa Badan HAM ASEAN ini harus juga *able to do the protection*.¹¹⁷ Dan sudah seharusnya juga Indonesia tidak berkompromi terhadap sikap Vietnam, Kamboja, dan Laos, yang hanya menginginkan Badan HAM ASEAN ini hanya sebatas promosi dan pertukaran ide semata.

Sikap Indonesia terhadap penjunjungan nilai demokrasi pun tidak berbeda jauh dari sikapnya dalam mengangkat nilai HAM di kawasan. Dari sisi penegakkan nilai demokrasi, hal ini sebenarnya telah menjadi *concern* utama Pemerintah Indonesia pada pasca-reformasi, bagaimana dengan diversitas yang dimiliki Indonesia, negara ini masih bisa secara damai menjalankan roda pemerintahan, dan hal inilah yang selalu berupaya diartikulasikan ke negara-negara ASEAN lainnya. Indonesia menaruh harapan bahwa ASEAN akan mengembangkan dan memelihara nilai-nilai bersama, terutama nilai-nilai yang meningkatkan martabat manusia dan kebebasan (kemerdekaan) di kawasan. Untuk itu, hal-hal yang mendasari demokrasi dan hak asasi manusia perlu dikembangkan di kawasan ini.¹¹⁸

Prinsip yang berupaya dibangun Indonesia mengenai nilai demokrasi ini adalah bahwa ASEAN harus menjadi organisasi negara-negara yang demokratis, bahwa saat ini ASEAN masih menjadi kelompok sepuluh negara campuran, yang demokratis, setengah demokratis, dan ada yang masih dipimpin oleh Junta Militer

¹¹⁷ Lihat lampiran hasil wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Direktur Eksekutif CSIS, di Ruang Kerja Bapak Rizal Sukma, The Jakarta Post Building 3rd Floor, Jln. Palmerah Barat No. 142-143 Jakarta 10270*, pada hari Jumat, 8 Mei 2009.

¹¹⁸ Diakses dari http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=664&id=38&tab=0, pada tanggal 2 April 2009, pukul 17.00 WIB.

adalah sebuah hal yang mesti diakui. Namun, yang utama untuk ditekankan adalah penyamaan visi ASEAN ke depan yang demokratis dan yang menghormati Hak-hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, perlu adanya artikulasi mengenai penjunjungan nilai demokrasi dari negara-negara anggota ASEAN. Dan di sini kemudian terletak peran penting Indonesia sebagai negara demokratis terbesar di Asia Tenggara. Lebih lanjut, wajarlah apabila Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda sering kali menyatakan bahwa demokrasi sebagai aset penting Indonesia di bidang diplomasi. Perubahan menjadi negara demokrasi tersebut memang telah menjadikan tampilan Indonesia jauh lebih baik di mata negara lain sehingga suara Indonesia pun lebih diperhatikan pada fora-fora internasional untuk mem-*promote* nilai demokrasi di kawasan.¹¹⁹

Permasalahan kemudian merebak ketika Indonesia berpretensi bahwa demokrasi Indonesia adalah yang terbaik dan harus diekspor ke ASEAN. Di sini kemudian terlihat bahwa Pemerintah Indonesia salah langkah dalam memaknai penjunjungan terhadap nilai demokrasi. Upaya yang dilakukan Indonesia dalam mempromosikan nilai demokrasi terjebak dalam tataran normatif dimana yang berupaya dicapai adalah adanya penekanan terhadap nilai demokrasi dalam ruang-*legal formal* dokumen ASEAN. Deplu sebagai *focal point* dalam mengartikulasikan kepentingan Indonesia di kawasan lebih menekankan pada pencapaian penjunjungan nilai demokrasi di dalam *legal document* Piagam ASEAN semata, tanpa memperlihatkan sikap yang tegas terhadap pengartikulasian nilai demokrasi. Hal ini terlihat dari sikap Indonesia yang “lembek” dan cenderung mengakomodir bahkan menyambut baik rezim pemerintahan yang tidak demokratis di negara-negara CLMV (Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam). Bahkan Indonesia pun menyambut baik kedatangan pemimpin Junta Militer Myanmar di Indonesia, bukan seharusnya menekan agar pemerintahan Junta Militer Myanmar tersebut mengembalikan kekuasaan kepada rakyat, apabila Indonesia memang sungguh-sungguh ingin mendorong terciptanya penjunjungan nilai demokrasi di ASEAN. Hal ini memperlihatkan bahwasanya

¹¹⁹ “Transkripsi *Keynote Speech* Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, DR. N. Hassan Wirajuda Pada Seminar Nasional Membangun Komunitas ASEAN yang Berpusatkan Pada Masyarakat, Jakarta, 11 Agustus 2006”, diakses dari <http://www.indonesia-ottawa.org/information/details.php?type=speech&id=98>, pada tanggal 2 April 2009, pukul 17.05 WIB.

Indonesia telah terjebak dalam tafsir yang salah terhadap nilai demokrasi di ASEAN, dan peran kepemimpinan Indonesia sebagai negara demokratis terbesar di kawasan masih belum terlihat secara nyata.

Selain itu, upaya Indonesia dalam mempromosikan nilai demokrasi dalam tatanan *legal formal document* menemui banyak kesulitan dalam tataran implementasi. Dari sisi ide, tidak ada persoalan sama sekali dengan nilai demokrasi. Semua negara ASEAN menerima demokrasi dan juga menyebut dirinya sudah atau menuju menjadi negara demokrasi. Hal yang menjadi sumber masalah adalah penafsiran demokrasi seperti apa yang dianut oleh tiap negara anggota ASEAN, papar Dirjen Kerja Sama ASEAN Departemen Luar Negeri RI Dian Triansyah Djani.¹²⁰ Lebih lanjut, Indonesia pun seharusnya tidak menganggap nilai demokrasi yang diterapkan di Indonesia sebagai yang terbaik di kawasan. Indonesia harus dapat melihat bahwa demokrasi di Indonesia justru berjalan kurang paralel dengan pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan di negara ini. Dibandingkan dengan Singapura, Malaysia, Thailand, bahkan Vietnam, pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih kecil daripada negara-negara ASEAN itu.¹²¹ Pantaslah bila muncul kegamangan di sementara kalangan mengenai pengaruh demokrasi dalam kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Oleh sebab itu, upaya penjunjungan nilai demokrasi yang seharusnya dilakukan Indonesia janganlah terjebak dalam upaya mempromosikan nilai demokrasi Indonesia, tetapi bagaimana memperkuat posisi Indonesia sebagai negara demokratis dan mengartikulasikan segala sikap yang mendukung penjunjungan terhadap nilai demokrasi. Apabila hal ini tidak diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia, maka demokrasi yang ada saat ini adalah demokrasi setengah hati.¹²² Lebih lanjut, demokrasi hendaknya jangan dilihat dari aspek fungsional saja, tetapi demokrasi dilihat sebagai isu yang substantif. Memang,

¹²⁰ "Indonesia Dorong ASEAN Menjadi Komunitas Yang Demokratis", diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=123&news_id=1288&main_id=101, pada tanggal 2 April 2009, pukul 19.30 WIB.

¹²¹ Seminar "Kaji ulang ASEAN sebagai sokoguru politik luar negeri Indonesia", diakses dari http://www.csis.or.id/events_past_view.asp?tab=0&id=227, pada tanggal 22 April 2009, pukul 16.00 WIB.

¹²² "Demokrasi Setengah Hati ASEAN", diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0612/18/lapakhirtahun/3174313.htm>, pada tanggal 22 April 2009, pukul 17.00 WIB.

demokrasi adalah untuk meningkatkan partisipasi rakyat dan tujuannya kepada kesejahteraan masyarakat secara umum. Namun, demokrasi jangan dilihat hanya sebagai alat pembangunan ekonomi. Kalau hanya dilihat sebagai alat, akan bisa dibuang apabila dirasa kurang pas. Demokrasi harus dipandang sebagai tujuan.

Karena ketidak-konsistenan terhadap kedua nilai yang seharusnya menjadi identitas bersama ASEAN itu pulalah yang membuat 'kepemimpinan' Indonesia di ASEAN juga semakin terpuruk. Meskipun demikian, kita juga patut adil dengan pandangan kita terhadap usaha pemerintah dalam mengedepankan kepemimpinan negara di ASEAN. Indonesia, khususnya di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono, sebenarnya bisa dikatakan jauh lebih percaya diri dibanding dengan pemerintah 'pelangi' di bawah para pemimpin paska reformasi lainnya. Pemerintah Yudhoyono diuntungkan bahwa Indonesia kini sudah diakui sebagai negara paling demokratis di Asia Tenggara, dan juga, karena pemerintahan beliau, meskipun relatif, bisa dikatakan Indonesia lebih stabil. Pemerintah Yudhoyono juga diuntungkan dengan berbagai macam ketidakstabilan di negara-negara lainya di Asia Tenggara (mulai dari Thailand, Malaysia, Filipina hingga Myanmar). Semua ini memang telah membantu Indonesia mendapatkan pengakuan sebagai pemimpin *de facto* ASEAN.¹²³

Meskipun demikian Indonesia masih banyak perlu memperbaiki sikapnya terhadap kedua nilai yang berupaya menjadi nilai bersama ASEAN, kepemimpinan Indonesia di ASEAN akan bisa sangat kuat apabila pemerintah kita yang notabene paling demokratis dapat mengedepankan isu-isu yang relevan dengan semua negara anggota, misalnya mulai dari masalah imigrasi, pengentasan kemiskinan, dan sebagainya. Sebenarnya sebagai negara terbesar di Asia Tenggara, Indonesia juga dapat memberikan contoh bahwa 'kepentingan nasional' kita melebihi batas perbatasan negara, dan mencakupi ASEAN. Semua aktor pemerintah dan non-pemerintah harus dibuat 'melek' dan tidak terpaku pada nasionalisme dogmatis dan romantisme yang sempit.

Secara umum, paparan diatas memperlihatkan bahwa untuk menjadi sebuah *community* itu mau tidak mau harus ada sebuah *shared identities* dan *shared norms*, dan ini hanya akan terwujud jika ada partisipasi aktif dari

¹²³ Lihat lampiran hasil transkripsi wawancara dengan Bpk. Alexander Chandra, *Senior Policy Advisor- ASEAN Oxfam*, lewat surat elektronik, pada tanggal 21 April 2009.

masyarakat. Partisipasi masyarakat itu hanya akan bisa terjadi kalau masyarakat di seluruh ASEAN diberi kebebasan dalam *society*, diberikan *freedom of movement*, yang kemudian memungkinkan mereka untuk berinteraksi. Hal ini ditujukan agar masyarakat tersebut dapat membangun identitas bersama di dalam menyelesaikan masalah - masalah yang ada di negaranya secara mandiri maupun secara bersama - sama dengan yang lain. Oleh karena Indonesia perlu selalu mendorong terciptanya penjunjungan terhadap nilai demokrasi dan HAM sebagai nilai bersama di kawasan, yang kemudian dapat menjadikan negara - negara di kawasan menjadi lebih terbuka dalam rangka mencapai sebuah entitas regional yang erat.

3.1.1.2 Kegiatan-Kegiatan Sosial-Budaya dalam Membangun Identitas ASEAN di Level Masyarakat

Pembangunan *the notion of identity* di ASEAN selain melalui penjunjungan terhadap nilai-nilai ASEAN juga dapat dicapai dengan mengintensifkan kegiatan-kegiatan sosial budaya di masyarakat. Sehingga dengan demikian, tingkat *awareness* ASEAN akan lebih meningkat di masyarakat. Pemahaman yang baik akan budaya masing-masing negara di ASEAN dapat dilakukan melalui interaksi sosial dan budaya yang intensif. Di sinilah kemudian terletak pentingnya peran pemerintah suatu negara dalam meningkatkan *awareness* ASEAN dalam rangka menguatkan regionalisme ASEAN.

Mengenai hal ini, berdasarkan keterangan yang disampaikan Irmawan Eris Munandar, Direktur Kerjasama Fungsional ASEAN Deplu RI¹²⁴, ada beberapa kegiatan yang telah dijalankan pemerintah Indonesia dalam menumbuhkembangkan identitas ASEAN. Beberapa kegiatan tersebut seperti pemilihan 20 orang Duta Muda ASEAN dari kalangan mahasiswa Indonesia, dimana para Duta Muda ASEAN ini mendapatkan tugas untuk mensosialisasikan ASEAN di kalangan pemuda dan mahasiswa Indonesia. Selain itu, mereka juga mewakili Indonesia dalam forum-forum pemuda di dalam ASEAN dan di negara-negara mitra wicara.

¹²⁴ Disampaikan dalam Seminar “Piagam ASEAN dan Implikasinya Bagi Masyarakat”, 12 Februari 2009 di AJB FISIP UI.

Lebih lanjut, pemerintah pun berupaya mensosialisasikan ASEAN untuk murid-murid sekolah menengah. Kegiatan yang dilakukan adalah *ASEAN Goes to School*. Selama tahun 2008, kegiatan ini dilakukan di 112 sekolah dasar dan menengah umum, kejuruan dan pesantren di 25 kota di 16 provinsi. Jumlah total siswa yang menghadiri kegiatan *ASEAN Goes to School* sekitar 8.330 orang. Dalam penyelenggaraan kegiatan ini, tidak hanya dipilih sekolah-sekolah favorit, tapi juga sekolah-sekolah yang sering dianggap "sekolah pinggiran".

Masyarakat madani juga terlibat aktif dalam Pembentukan Komunitas Sosial Budaya ASEAN. Salah satu bukti adalah, pembukaan *ASEAN People Centre* di Jakarta tanggal 15 Januari 2009 lalu merupakan inisiatif yang layak dihargai dari masyarakat madani, guna menjembatani komunikasi antara ASEAN dan masyarakat madani di kawasan dan meningkatkan partisipasi mereka dalam pembuatan kebijakan ASEAN.

Di bidang pendidikan, melalui *ASEAN University Network*, telah dilaksanakan beberapa kegiatan yang relevan dengan dunia pendidikan ASEAN. Eris Munandar menyebutkan bahwa baru-baru ini, Universitas Indonesia, sebagai salah satu universitas anggota AUN telah menjadi tuan rumah *The 9th AUN Quality Assurance Workshop on Mechanism for ASEAN Credit Transfer System and the 3rd Actual Quality Assessment at Programme Level*.

Selain hal-hal tersebut, dalam situs resmi Deplu RI pun disebutkan beberapa kegiatan sosial budaya yang berupaya digalakkan pemerintah Indonesia dalam menciptakan '*we feeling*' di masyarakatnya. Beberapa kegiatan ini juga diselenggarakan dalam rangka memperingati empat dekade ASEAN. Diantara kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan tersebut adalah:¹²⁵

1. Pemilihan Duta Muda ASEAN 2007 (PDMAI 2007)

PDMAI 2007 ditujukan kepada para mahasiswa dan mahasiswi berprestasi di seluruh Indonesia untuk mempelajari dan memahami lebih jauh tentang ASEAN. Para Duta Muda ASEAN Indonesia ini nantinya akan mengemban tugas sebagai Duta Muda ASEAN-Indonesia dan membantu Departemen Luar Negeri untuk melakukan sosialisasi ASEAN selama satu tahun.

¹²⁵ "Rangkaian Kegiatan Peringatan Ulang Tahun ke-40 ASEAN", diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=14&news_org_id=157&org_id=108, pada tanggal 20 Maret 2009, pukul 19.00 WIB.

2. ASEAN Festival

Festival yang telah diselenggarakan di Ancol Taman Impian, pada tanggal 14 Juli 2007 ini meliputi: festival makanan, yang melibatkan seluruh jajaran korps diplomatik negara-negara ASEAN di Jakarta; pameran kerajinan tangan dan pementasan kebudayaan; festival band para pelajar SMU favorit se-Jakarta, yang membawakan lagu negara-negara ASEAN; kuis pengetahuan tentang ASEAN; serta lomba mewarnai untuk anak-anak.

3. CinemASEAN

10 film cerita yang mewakili 10 negara ASEAN diputar secara bergiliran di Jakarta (15-30 Juni 2007) dan Yogyakarta (2-5 Juli 2007). Kegiatan ini merupakan hasil kerjasama antara Deplu beserta Depbudpar, dewan kesenian Jakarta dan Universitas Gajah Mada.

4. Kerjasama dengan PT. Garuda Indonesia

Dalam rangka pemasyarakatan ASEAN, Deplu bekerjasama dengan PT. Garuda Indonesia untuk menyampaikan pesan mengenai ASEAN melalui media komunikasi visual, dalam hal ini: pemasangan logo HUT ke-40 tahun ASEAN pada badan pesawat Garuda Indonesia; pemuatan artikel mengenai ASEAN pada *inflight magazine* Garuda Indonesia; serta running text Garuda airvision.

5. Anatologi esai ASEAN

Pada bulan Agustus 2007, diluncurkan buku yang memuat kumpulan tulisan (dalam bahasa Indonesia) dari berbagai kalangan masyarakat Indonesia (antara lain tokoh masyarakat, pemerintah, pengusaha, akademisi, wartawan dan mahasiswa) mengenai capaian ASEAN selama 40 tahun.

6. Forum diskusi pemuda

Pada 21-22 Maret telah dilaksanakan Forum Diskusi Pemuda dengan tema “Peningkatan Peran Indonesia dalam Pengembangan Kerjasama Pemuda ASEAN” dengan mengundang sejumlah alumni pemuda ASEAN, LSM, dan organisasi kepemudaan lainnya. Dimana dari forum ini dihasilkan sejumlah rekomendasi bagi pengembangan kerjasama ASEAN dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015.

7. Dialog interaktif dengan 3 menteri

Penyelenggaraan Dialog Interaktif dengan 3 menteri yang membawahi 3 pilar komunitas ASEAN diselenggarakan pada bulan agustus 2007. Acara ini bertujuan untuk memberikan paparan kepada publik mengenai capaian yang telah diraih dan untuk dapat saling berdiskusi mengenai arah ke depan kerjasama ASEAN di bidang keamanan, ekonomi, dan sosial budaya.

8. Pertemuan petani se-ASEAN

Bertepatan dengan forum “Pertemuan Kontak Tani-Nelayan Andalan Nasional” yang diselenggarakan oleh Departemen Pertanian di

Palembang pada tanggal 7-12 Juli 2007, Deplu mengajak petani dari Thailand dan Vietnam untuk turut serta membagi pengalamannya dalam bidang pertanian dengan para petani Indonesia.

9. Peluncuran sampul peringatan ulang tahun ke-40 ASEAN

Telah dilaksanakan peluncuran sampul peringatan ulang tahun ke-40 ASEAN oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika bekerjasama dengan PT. POS Indonesia, pada tanggal 22-25 Mei 2007.

10. ASEAN Museum Corner

Departemen Kebudayaan dan Pariwisata bekerjasama dengan Museum Nasional akan mengadakan pameran artifak dari seluruh negara ASEAN yang dibuka pada bulan Juli 2007 dan berlangsung selama 1 tahun.

Dari beberapa hal ini terlihat bahwa pemerintah Indonesia telah cukup aktif dalam berupaya menggalakkan kegiatan sosial budaya ASEAN. Cukup banyak pula kegiatan-kegiatan yang berupaya digalakkan Pemerintah Indonesia, khususnya dalam hal ini adalah Deplu RI dalam mensosialisasikan ASEAN ke level masyarakat. Namun sayangnya, penulis melihat kegiatan-kegiatan sosial budaya mengenai ASEAN yang cukup intensif ini dilihat hanya sebagai “etalase” atau permukaan belaka. Hal ini disebabkan banyaknya kegiatan yang telah diselenggarakan ini tidak diikuti dengan sebuah evaluasi mendasar apakah kegiatan yang dijalankan tersebut telah efektif mengangkat identitas ASEAN di level masyarakatnya. Sehingga dari tiap program yang ada tersebut, hampir tidak bisa dilihat kontinuitasnya.

Sebagai contoh misalnya adalah dalam hal kegiatan Pemilihan Duta Muda ASEAN-Indonesia yang seharusnya dijalankan setiap tahunnya menjadi mundur, dan baru dijalankan kembali pada tahun 2009 ini. Publikasi yang dilakukan pemerintah dalam setiap kegiatan sosial budaya untuk mengintensifkan pembangunan identitas ASEAN pun masih minim, dan ditengarai belum ada perhatian yang besar pada pelibatan media massa untuk mensosialisasikan dan mengangkat identitas ASEAN di level masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari sikap Deplu RI dalam merespon belum besarnya perhatian Pemerintah Indonesia, khususnya Deplu RI dalam membangun identitas ASEAN di level masyarakat. George Lantu, *Deputy Director for Legal and Human Rights*, Direktorat Jendral Kerjasama Politik Keamanan ASEAN Deplu RI, menanggapi masih minimnya ‘*we feeling*’ terhadap ASEAN dengan mengatakan bahwa perlu dilihat perbedaan

antara tidak mengetahui ASEAN dan tidak ingin mengetahui mengenai ASEAN.¹²⁶ George Lantu menegaskan bahwa upaya yang dilakukan Deplu dalam mensosialisasikan ASEAN ke level masyarakat sangatlah besar:¹²⁷

“Deplu telah menyambangi **setidaknya 30 dari 33 provinsi** di Republik Indonesia untuk mensosialisasikan ASEAN, **Deplu telah mengunjungi universitas-universitas besar dan SMA-SMA unggulan di penjurur daerah Indonesia** untuk menanamkan ‘*we feeling*’ terhadap ASEAN. (Jadi jangan salahkan Deplu apabila media tidak tertarik kepada ASEAN.”

(George Lantu: Deputy Director for Legal and Human Rights, Deplu RI)

Lebih lanjut, ketika diklarifikasi lebih jauh mengenai arahan utama yang ingin dicapai Pemerintah Indonesia melalui pembangunan Komunitas ASEAN, George Lantu memaparkan sebagai berikut:¹²⁸

“***This is our way to develop region!*** Kita ingin, kalau di ASEAN ada stabilitas, kita juga ikut merasakan stabilitas tersebut. Orang Indonesia yang mempunyai uang lebih, bisa berbisnis di wilayah ASEAN lainnya kalau tercipta *peace*. **Kita ingin men-secure pengusaha kita yang luar biasa manjanya**, supaya lebih manja lagi sebenarnya. ...(*Look at* pak Ciputra yang sekarang udah *develop* bisnisnya ke kamboja..kita *make our opportunity even bigger!*”

(George Lantu: Deputy Director for Legal and Human Rights, Deplu RI)

Pernyataan George Lantu tersebut kemudian menyiratkan bahwa Pemerintah Indonesia masih belum serius dan belum mempunyai arahan yang jelas dalam upaya pembangunan identitas ASEAN ke level masyarakat secara luas. Visi Komunitas ASEAN yang berupaya dicapai masih dipersepsikan untuk mengakomodir kepentingan beberapa kalangan tertentu saja. Jargon yang selalu diusung oleh ASEAN untuk mengubah orientasi pada masyarakat pun menjadi dipertanyakan.

Lebih lanjut, pernyataan Menteri Luar Negeri RI, Hassan Wirajuda dalam sambutannya pada peringatan ulang tahun ke-40 ASEAN, yakni “Pembentukan

¹²⁶ Lihat lampiran hasil transkripsi wawancara dengan Bpk. George Lantu, Deputy Director for Legal and Human Rights, Direktorat Jendral Kerjasama Politik Keamanan ASEAN Deplu RI, di Ruang Kerja Bpk. George Lantu, Deplu RI Lt.9, pada hari Kamis tanggal 16 April 2009.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

Komunitas ASEAN haruslah menjadi kepentingan seluruh rakyat Indonesia”¹²⁹ menjadi tidak relevan dengan apa yang dilakukan pemerintah selama ini dalam membangun identitas ASEAN yang masih berorientasi pada kepentingan elit pemerintah dan para pemilik modal semata. Pemerintah juga dilihat belum bisa menyampaikan secara jelas kepada masyarakat luas mengenai pentingnya mempunyai sebuah identitas sebagai satu Komunitas ASEAN. Jika hal ini tidak bisa dilihat oleh pemerintah, maka upaya pembangunan identitas ASEAN yang berupaya digalakkan Pemerintah Indonesia melalui kegiatan-kegiatan sosial-budayanya akan menjadi tidak efisien dan cenderung sia-sia.

Mengenai masih belum adanya arahan yang jelas untuk membangun identitas ASEAN dan masih belum terlihatnya *sense of urgency* Pemerintah Indonesia untuk melibatkan sektor media massa sebagai media yang cukup efektif dalam upaya pembangunan identitas, Alexander C. Chandra memaparkan setidaknya ada dua hal utama yang memicu hal tersebut.¹³⁰

Pertama, adalah kenyataan bahwa dalam beberapa kali terselenggaranya pemerintahan, selalu bentuk kabinetnya berasal dari partai politik yang campur aduk. Hal ini menimbulkan sulitnya pemerintah untuk membuat keputusan yang solid sebagai satu tim. Misalnya saja, anggota kabinet dari konstituen politik Islam mungkin lebih condong mendukung posisi Indonesia untuk berperan lebih besar dalam urusan Palestina-Israel ketimbang ASEAN. Dalam kabinet Indonesia masa Yudhoyono, kabinet campur aduk sangat kentara sekali mengingat SBY berupaya membangun koalisi besar yang hanya menyisakan satu partai oposisi di Parlemen, sehingga hal ini membuat Yudhoyono sering berupaya mengakomodir kepentingan dari Partai Politik dalam melihat masalah yang terjadi di dunia internasional sebagai arahan Politik Luar Negeri Indonesia. Seharusnya, walau dengan beragamnya anggota kabinet, kepentingan utama yang harus diangkat dalam setiap kebijakan adalah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, dalam hal identitas ASEAN ini adalah bagaimana menyiapkan masyarakat Indonesia untuk dapat bersaing dalam level regional ke depannya;

¹²⁹ “Pesan Menteri Luar Negeri RI Dalam Rangka Memperingati HUT ke-40 ASEAN”, diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=14&news_org_id=230&org_id=108, pada tanggal 20 Maret 2009, pukul 19.10 WIB.

¹³⁰ Hasil transkripsi wawancara dengan Bpk. Alexander Chandra, *Op.Cit.*

Kedua, dalam hal membentuk identitas nasional ‘Indonesia’ saja bisa dibilang masih sulit, apalagi dihadapkan pada upaya pembangunan identitas ASEAN yang cakupannya lebih luas dan lebih heterogen. Oleh sebab itu perlu pendekatan berbeda dalam membentuk identitas ASEAN. Dalam hal ini, misalnya, pemerintah harus dapat memainkan peranan jembatan antara kebijakannya dan masukan dari kelompok masyarakat sipil. Dengan kata lain, pemerintah harus lebih akomodatif terhadap berbagai kepentingan, dan tidak bisa terburu-buru hanya karena tekanan dalam mengambil keputusan.

Akan tetapi terlepas dari belum adanya *platform* dan infrastruktur dalam membangun identitas ASEAN di level masyarakat, masih ada hal positif yang terlihat sebenarnya dalam pembangunan identitas ASEAN. Banyak pihak yang masih memandang positif bahwa identitas ASEAN akan terbentuk. Namun identitas yang terbentuk tersebut tidak akan menjadi identitas yang konvensional, tetapi lebih kepada identitas yang terbentuk dari persamaan masalah yang berkembang dan dihadapi oleh aktor-aktor negara dan non-negara di ASEAN, seperti kemiskinan, pemanasan iklim dan sebagainya. Oleh sebab itu, Pemerintah Indonesia harus bisa mengangkat hal ini dengan cara mengintensifkan dialog-dialog kebudayaan yang berupaya menyelami persoalan-persoalan sosial, budaya, dan kemanusiaan yang sedang dihadapi oleh negara-negara ASEAN.

3.1.2 Sosialisasi *Norms and Rules*

Norms and rules dapat disebutkan sebagai sebuah ekspektasi kolektif untuk menciptakan *proper behaviour* dalam situasi/kondisi tertentu.¹³¹ Hadirnya *norms and rules* ini berpengaruh terhadap pembentukan dan kecepatan (*pace*) dalam menciptakan entitas regional yang kuat. Hal ini disebabkan untuk menghadirkan sebuah entitas regional yang kuat, perlu ada sebuah aturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis untuk membangun suatu perilaku bersama. Pembentukan perilaku bersama tersebut haruslah berasal dari norma domestik dan norma internasional yang saling mempengaruhi.

Norma internasional berasal dari norma domestik yang telah disosialisasikan agen, dan begitu pun dengan norma domestik yang berasal dari

¹³¹ Hettne, *Op.Cit.*, hlm. 12.

norma internasional yang telah melewati struktur domestik suatu negara terlebih dahulu. Lebih lanjut, dikarenakan dunia sosial ini adalah hasil konstruksi manusia-manusia yang ada di dalamnya, maka pembangunan realitas sosial dan norma bersama tersebut juga harus dibangun berdasar konstruksi *linguistic*. *Linguistic* yang dimaksud disini adalah pemaknaan bahasa yang disebarkan melalui diskursus-diskursus.¹³² Dengan adanya diskursus yang disebarkan ke dalam dunia internasional inilah yang kemudian akan membentuk sebuah norma bersama

Pada awal berdirinya ASEAN pada 8 Agustus 1967, ASEAN tidak memiliki sebuah *Charter* yang berfungsi sebagai konstitusi ASEAN. ASEAN berdiri dengan didasarkan sebuah Deklarasi, yaitu Deklarasi Bangkok. Namun demikian, dalam perkembangannya dirasakan perlu untuk membuat suatu Charter yang berfungsi sebagai konstitusi ASEAN dan menegaskan *legal personality* dari ASEAN. Pada akhirnya, ASEAN *Charter* disetujui dan ditandatangani oleh para Kepala Negara / Pemerintahan ASEAN pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-13 di Singapura, November 2007.

Lebih lanjut, dalam menganalisa mengenai *norms and rules* dalam konteks pembangunan ASEAN *Community* dapat terlihat dalam pembentukan Piagam ASEAN sebagai upaya menghadirkan *legal binding* di dalam institusi ASEAN. Alasan dari dibentuknya Piagam ASEAN sendiri, di antaranya¹³³ adalah untuk mereafirmasi serangkaian prinsip yang selama ini telah ada, mengarahkan ASEAN ke dalam organisasi yang lebih kuat lagi dengan adanya *legal status*, dan *symbolic legal document* yang akan memberikan kekuatan lebih bagi prinsip-prinsip ASEAN untuk dapat diimplementasikan. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana peran Indonesia dalam upayanya mengangkat Piagam ASEAN ke level masyarakat dan tataran kebijakan sebagai sebuah norma bersama yang mesti dijunjung.

¹³² Maja Zehfuss, "Constructivism in International Relations: Wendt, Onuf, and Krachtowil", dalam Karin M. Fierke dan Knud E. Jorgensen, *Constructing International Relations: the Next Generation*, (London: M. E. Sharpe, 2001), hlm. 71.

¹³³ Lebih jelas, lihat Locknie Hsu, "The ASEAN Charter and a Legal Identity for ASEAN", dalam *ASEAN Community: Unblocking the Roadblocks*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), hlm. 71-83.

Dengan telah diratifikasinya ASEAN oleh semua negara anggota, banyak yang melihat optimis ASEAN akan menjadi sebuah entitas regional yang lebih kuat. Hal ini disebabkan banyak kalangan yang menanggapi Piagam ASEAN secara lebih positif menilai bahwa piagam ini bukan hanya sekadar pengulangan aturan, tetapi piagam inilah yang menyatukan aturan-aturan ASEAN yang selama ini saling terpisah sehingga akan tercipta suatu sinergisitas. Selain itu pula, piagam ini dianggap komprehensif karena tidak hanya mengatur hubungan antarnegara di ASEAN saja, tetapi juga hubungan antarnegara dengan masyarakatnya.¹³⁴ Lebih lanjut, kekuatan utama dari Piagam ASEAN ini adalah bahwasanya piagam ini akan memberikan kekuatan lebih bagi ASEAN untuk menjadikan norma dan prinsip-prinsipnya diakui secara legal, sehingga memudahkan dalam menegakkan aturan yang ada. Alexander C. Chandra pun menegaskan optimismenya terhadap Piagam ASEAN ini dengan mengatakan bahwa Piagam ASEAN adalah sebuah kontrak di antara negara-negara ASEAN.¹³⁵ Tantangannya kemudian adalah bagaimana merumuskan isi dari Piagam tersebut untuk menjadi sebuah persepsi bersama antarnegara-negara anggota ASEAN dan masyarakat sipil di negara tersebut.

Akan tetapi, terlepas dari optimisme terhadap Piagam ASEAN, ada beberapa kritikan yang muncul terhadap pembuatan Piagam ini. Kritikan tersebut umumnya bahwa Piagam ini tidaklah berbeda dari aturan-aturan ASEAN yang telah ada, minim dalam mekanisme implementasi prinsip, banyaknya aturan-aturan yang masih bersifat umum sehingga riskan terhadap multi-tafsir, dan banyaknya aturan-aturan yang memerlukan pendetailan. Lebih lanjut, adanya penentuan final kebijakan ASEAN pada ASEAN *Summit* dikhawatirkan akan didominasi oleh kepentingan negara-negara saja di ASEAN. Penentuan final kebijakan ASEAN di level *Summit* ini sebenarnya ingin membentuk ASEAN yang lebih cepat dalam mengambil keputusan dan lebih cepat mengantisipasi keadaan atau tantangan. Namun dalam kenyataannya, hal ini malah memperlambat dan menihilkan visi ASEAN yang ingin lebih berorientasi pada masyarakatnya.

Keterbatasan ini bisa terlihat dalam upaya penyelesaian masalah Myanmar, dimana pembahasan topik dalam *Summit* menjadi tidak bisa dilakukan

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Hasil transkripsi wawancara dengan Bpk. Alexander Chandra, *Op.Cit.*

karena Myanmar sendiri menolak untuk mem bahas nya. Apal agi alternatif mel aksan akan mekanis me ASEAN- X tidak bisa dilak ukan tanpa tercapain ya konsensus.¹³⁶ Kenyataan ini memperlihatkan bahwa implementasi Piagam ASEAN sebagai sebuah *shared norms* yang diharapkan akan dapat membawa ASEAN menyelesaikan permasalahannya secara efektif, masih sangat jauh dari harapan. Masih berkaitan dengan upaya menjadikan ASEAN sebagai sebuah komunitas dengan mengubah orientasinya untuk lebih dekat kepada masyarakat, Piagam ASEAN dianggap belum dapat mengakomodir nya. Isi dari Piagam ASEAN masih belum menyebutkan secara jelas mengenai peran *non-state actors* dalam ASEAN.¹³⁷

Orientasi yang masih kental terhadap elit pemerintahan dalam perumusan kebijakan ASEAN dalam Piagam nya tersebut juga terlihat dari kesepakatan pembentuk kan Komisi HAM yang tertuang dalam isi Piagam. Dalam Piagam tersebut, pembentuk kan Komisi HAM diusulkan hanya akan dibentuk antar-Menteri Luar Negeri negara anggota ASEAN. Banyak nya keterbatasan ruang gerak Komisi HAM ini dianggap akan merusak kredibilitas dari Visi ASEAN untuk menjadi suatu komunitas bersama. Rafendi Djamin dari *Human Rights Working Group* pun mengatak an kekecewaannya terkait Piagam ASEAN. Isi piagam itu hanya standar minimum, dimana yang dipentingkan para pemimpin ASEAN masih sebatas ingin menunjukkan bahwa ada keinginan politik dan komitmen untuk membuat badan HAM menjadi kenyataan. Tapi, tidak ada batas waktu yang jelas soal pembentukannya.¹³⁸ Padahal sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa tanpa adanya jaminan mengenai kredibilitas Komisi HAM yang akan dibentuk, maka ASEAN tidak akan bisa maju sebagai sebuah komunitas.

Beberapa hal diatas kemudian membuat *Solidarity for Asian Peoples Advocacies* (SAPA) pun berpandangan bahwa Piagam ASEAN telah gagal menjadikan ASEAN sebagai organisasi yang mengakar kepada kepentingan dan interaksi rakyat di kawasan.¹³⁹ Piagam ASEAN juga masih belum mampu

¹³⁶ Seminar "Kaji ulang ASEAN sebagai sokoguru politik luar negeri Indonesia", *Loc.Cit.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ "Berharap pada Piagam ASEAN", diakses dari *Loc.Cit.*

¹³⁹ *Ibid.*

menjatuhkan sanksi kepada anggota yang dianggap melanggar norma-norma yang telah disepakati bersama. Ini disebabkan dalam Piagam tersebut tidak tercantum mengenai mekanisme sanksi yang akan didapat negara anggota yang mematuhi atau melanggar tiap pasal dalam Piagam ASEAN, karena pada akhirnya proses pemberian sanksi ataupun *compliance* berada pada level KTT, yang mana proses politik kental berada di dalamnya.

Berkaitan dengan peran Pemerintah Indonesia dalam memainkan perannya untuk menjadikan Piagam ASEAN sebagai sebuah *shared norms* yang diharapkan akan membangun sebuah komunitas bersama ASEAN, masih dilihat banyaknya ketidakjelasan. Deplu sebagai *focal point* Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan Indonesia di ASEAN pun masih menganggap setengah hati terhadap Piagam ASEAN. Alih-alih menganggap Piagam ASEAN sebagai sesuatu yang menjadikan ASEAN bergerak lebih maju dengan adanya aturan yang *legally binding*, Deplu masih melihat Piagam ASEAN bukan sebagai sebuah *legal document*, tetapi hanya sebagai *political document* yang tidak memberikan interpretasi yang jelas dalam aturan yang ada di dalamnya.¹⁴⁰ Persepsi ini kemudian hanya akan membuat ASEAN tetap jalan di tempat dan visi Komunitas ASEAN tersebut hanyalah sebuah visi di atas kertas kesepakatan, tanpa mempunyai implementasi yang bermanfaat buat masyarakat secara keseluruhan.

Berkecenderungan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia menjadi cenderung tidak berpretensi menganggap ada yang perlu diubah dalam Piagam ASEAN. Pemerintah Indonesia masih menganggap apa yang telah terangkum dalam Piagam ASEAN cukup untuk membuat negara-negara anggota ASEAN lainnya menerima Piagam ASEAN ini. Padahal sebagaimana dipaparkan diatas, masih banyak kelemahan yang terdapat dalam Piagam ASEAN untuk menjadikannya sebuah *legally binding norms* di kawasan. Di sinilah kemudian terlihat bahwasanya Indonesia masih berpretensi setengah hati terhadap upaya pengintegrasian ASEAN lebih lanjut.

Melihat masih banyaknya kekurangan yang terdapat dalam Piagam ASEAN, sebenarnya peran Indonesia sangatlah penting. Jusuf Wanandi menyebutkan bahwa ASEAN sebagai kerangka memang tidak akan berarti tanpa

¹⁴⁰ Lampiran hasil transkripsi wawancara dengan Bpk. George Lantu, *Op.Cit.*

Indonesia, oleh sebab itu peran Pemerintah haruslah lebih aktif untuk dapat memperbaiki kekurangan dan keterbatasan yang masih terdapat dalam Piagam ASEAN.¹⁴¹ Indonesia harus dapat mengangkat Piagam ASEAN ini sebagai sebuah *shared norms* yang berlaku di kawasan dengan menekankan pada empat variabel penting, yakni penekanan terhadap kejelasan *decision making system*, sistem implementasi keputusan, ruang bagi aktor-aktor *non-state*, dan penekanan terhadap adanya nilai-nilai bersama yang perlu dijunjung ASEAN. Dengan adanya kejelasan terhadap empat variabel ini, maka ASEAN diharapkan akan bisa terintegrasi sebagai sebuah komunitas dan dapat mengelola permasalahan yang ada di kawasan.

Lebih lanjut, Pemerintah Indonesia pun harus dapat menelaah terlebih dahulu isu utama yang menjadi persoalan masyarakat yang memang harus diperjuangan sebagai kepentingan nasional melalui jalur diplomasi. Setelah itu, Indonesia fokus dan mengerahkan semua energinya untuk memperjuangkannya sebagai prioritas bangsa.¹⁴² Misalnya, upaya pengentasan kemiskinan sebagai bagian dari pilar ekonomi. Perlu dibuat program yang komprehensif dan melibatkan semua stakeholders dari sektor pemerintah maupun swasta, masyarakat sipil, akademisi dan masyarakat itu sendiri.

3.2 Fondasi Teoretis Pendekatan Multilevel

Pendekatan ini dapat dilihat sebagai sebuah jaringan yang secara horizontal dan vertikal menghubungkan antara lokal, regional, dan sentral pemerintahan. Pendekatan ini juga menegaskan konsep jaringan sebagai suatu hubungan yang stabil dengan tidak adanya hierarki dan saling interdependensi. Lewat pemahaman akan *multi-level approaches*, regionalisasi dapat dilihat sebagai proses *multi-faceted multi-actor* dimana agen-agen dalam ranah ekonomi, sosial dan politik saling berinteraksi satu dengan yang lain dalam level lokal, regional, dan internasional.

¹⁴¹ Seminar "Kaji ulang ASEAN sebagai sokoguru politik luar negeri Indonesia", *Loc.Cit.*

¹⁴² Tirta Mursitama, "Implikasi dan Penerapan Piagam ASEAN bagi Indonesia: Beberapa Catatan", dipresentasikan pada Seminar "Piagam ASEAN dan Implikasinya Bagi Masyarakat", 12 Februari 2009 di AJB FISIP UI.

3.2.1 *Multilevel Governance/ Actors*

Keterkaitan transnasional dan *networks* merupakan faktor yang menentukan dalam dinamika proses regionalisasi. Oleh sebab itu, keberadaan aktor-aktor non-negara pun perlu dilihat dalam menciptakan sebuah entitas regional yang kuat.

Dengan hadirnya visi ASEAN untuk menuju sebuah komunitas yang lebih erat lagi, terutama dengan telah diratifikasinya *ASEAN Charter*, telah membuat para petinggi ASEAN dan negara anggota berupaya keras untuk merubah citra ASEAN yang selama ini dipandang elitis. Upaya ini mulai terlihat dengan dibukanya ruang partisipasi *civil society* ke dalam perumusan kebijakannya, terutama lewat hadirnya *ASEAN People's Assembly (APA)*, dan juga *the Solidarity for Asian People's Advocacy (SAPA)*. Lebih lanjut, upaya membuka ruang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk terlibat dalam ASEAN bisa dilihat dalam proses perumusan *ASEAN Charter*, dimana *civil society* telah dilibatkan dalam memberikan masukan kepada *Eminent Persons's Group* yang memang diamanatkan untuk merumuskan piagam ASEAN.

Relevansi keterlibatan *civil society* lainnya dalam ASEAN, bisa terlihat dari bagaimana misalnya kontribusi aktor ekonomi semisal pengusaha dalam mendorong proses integrasi ekonomi ASEAN yang terwujud dalam pembentukan *the ASEAN Chambers of Commerce and Industry (ASEAN – CCI)*. Selain para pengusaha kalangan akademisi pun berperan dalam proses penguatan regionalisme di ASEAN dengan penelitian-penelitian yang dilakukannya. Akan tetapi, kedua aktor diatas belumlah cukup dalam menciptakan regionalisme yang kuat di ASEAN perlu keterlibatan yang lebih kuat lagi dari sektor masyarakat, semisal NGO. Dalam tulisan Alexander C.Chandra disebutkan bahwa ada sepuluh alasan pentingnya keterlibatan *civil society* di ASEAN, diantara alasannya adalah bahwa *civil society* dapat memediasi *interest* di level *grassroot* dengan di level elit pemerintahan.¹⁴³

Upaya pelibatan *civil society* di ASEAN yang meningkat diharapkan akan dapat mengubah citra ASEAN yang bagi banyak pembuat kebijakan dan masyarakat umum masih dilihat sebagai organisasi antarnegara. Diharapkan

¹⁴³ Alexander C. Chandra, "The Role of Non-State Actors in ASEAN", dalam *Revisiting Southeast Asian Regionalism, (Philippines: Focus on the Global South, 2006)*, hlm. 71-82.

dengan pendekatan yang berorientasi pada masyarakat, ASEAN akan dapat tanggap terhadap kritikan umum yang sering dialamatkan pada organisasi ini yang cenderung elitis. Namun, tampaknya upaya pelibatan *civil society* di ASEAN masih sebatas visi tanpa mewujudkan dalam implementasi mekanisme yang jelas mengenai peran aktor non-negara dalam perumusan kebijakan ASEAN.

Jika para pemimpin ASEAN tidak berpikir ulang dan meninjau kembali kebijakan-kebijakan ASEAN selama ini maka kemungkinan rakyat ASEAN akan terkena dampak negatif yang nyata dari semua proses yang sudah dan akan terjadi. Tidak bisa disangkal, ASEAN selama ini masih sebatas pada pertemuan dan perjanjian yang disepakati di atas kertas, tetapi minim direalisasikan dalam pelaksanaan program yang nyata bagi rakyat banyak. Peran *Civil Society Organization* dalam pembuatan kebijakan ASEAN pun masih belum maksimal.¹⁴⁴ Masih ada keraguan dari kedua pihak untuk terlibat secara penuh dengan lainnya.

Lebih lanjut, masih banyak pula organisasi masyarakat sipil yang tidak mau untuk melakukan *constructive engagement* terhadap proses perubahan orientasi ASEAN dan secara bersama-sama dengan pemerintahnya memperbaiki kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam ASEAN. Ini biasanya didasari oleh masalah ideologi dan juga pendekatan kerja masing-masing kelompok masyarakat sipil. Biasanya kelompok dengan pendekatan ideologi kiri yang relatif radikal, cenderung melihat duduk dengan pembuat kebijakan itu tabu. Dengan duduk di hadapan pembuat kebijakan sama saja dengan mengikuti arah diskusi yang dimau oleh pembuat kebijakan. Dengan sebab itu mereka lebih memilih untuk berdemonstrasi ataupun melakukan kegiatan sejenis (tentunya tidak hanya itu saja). Sementara itu, banyak kelompok yang relatif 'tengah' ideologinya cenderung lebih mampu beradaptasi dengan lingkungan yang berkembang, dan masih bisa duduk dengan pembuat kebijakan ASEAN. ini bagian dari *constructive engagement*. ASEAN sendiri lebih nyaman bekerja dengan kelompok masyarakat sipil seperti ini ketimbang yang lebih radikal.¹⁴⁵

Melihat masih banyaknya kelemahan dalam pelibatan *civil society* dalam ASEAN tersebut, maka indikator yang akan digunakan dalam penelitian ini kemudian adalah bagaimana Indonesia mendorong berkembangnya aktor-aktor

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Hasil wawancara dengan Bpk. Alexander C. Chandra, *Op.Cit.*

non-negara seperti NGOs, kalangan bisnis, dan juga akademisi untuk berperan dalam ASEAN *policy making procedur*, serta bagaimana aktor-aktor tersebut menjalin interaksi yang mutual. Namun, keterlibatan aktif dari *civil society*, khususnya di Indonesia dalam perumusan kebijakan di ASEAN tidaklah cukup berarti apabila masih ada negara anggota ASEAN yang tertutup terhadap dinamika yang sedang dihadapi ASEAN. Myanmar, merupakan salah satu negara yang bisa dijadikan contoh bahwa keterlibatan *civil society* dan ruang demokrasi belum cukup berkembang. Hal ini tentunya akan mempengaruhi proses penguatan regionalisme ASEAN. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini akan juga dilihat hubungan *government to government (G to G)*, yaitu bagaimana hubungan Indonesia dengan Negara-negara ASEAN lainnya dalam menyebarkan *discourse ASEAN Community* dan upaya pelibatan elemen masyarakat sipil di kawasan.

3.2.1.1 Pemerintah Indonesia Mendorong Keterlibatan NGOs

Pada dunia internasional kontemporer, peran NGO's sangatlah penting dalam menciptakan suatu perasaan sebagai sebuah komunitas. dan bahkan disebutkan dalam tulisan Noda Makito, jika NGO's mempunyai sistem pendanaan yang kuat, maka performanya akan lebih baik daripada pemerintah suatu negara dalam menciptakan perasaan kebersamaan.¹⁴⁶ Hal ini disebabkan ranah gerakan NGO's melingkupi berbagai macam hal, seperti orientasi pada isu, *sense of community at the grass root level*, dan lainnya.

Telah sempat disinggung diatas bahwa di ASEAN kini, ruang partisipasi *civil society* tengah membesar dengan ditandai oleh terlibatnya APA dan SAPA. Namun agar dapat efektif, konteks keterlibatan tersebut haruslah melibatkan keterkaitan hubungan yang kuat antara jaringan masyarakat sipil di level regional yang diwakilkan oleh APA, dengan jaringan masyarakat sipil di level *state*. Untuk hal ini, Indonesia dapat dianggap sebagai motor penggerak regional, mengingat begitu banyak inisiatif sudah dilakukan oleh LSM-LSM lokal, seperti kerja besar yang sudah dilakukan oleh, antara lain: DEMOS dan YAPPIKA.¹⁴⁷ Semakin

¹⁴⁶ Noda Makito, "The Role of Nonstate Actors in Building an ASEAN Community", dalam Sekiguchi Sueo dan Noda Makito, (ed), *Road to ASEAN-10: Japanese Perspectives on Economic Integration*, (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1999), hlm. 167-194.

¹⁴⁷ Christine Susanna Tjhin, "Menjalin Demokrasi Lokal dengan Regional: Membangun Indonesia, Membangun ASEAN", *CSIS Working Paper Series WPS 054*, November 2005.

dalam partisipasi elemen masyarakat sipil dalam program ini, semakin signifikan pula kontribusi yang bisa diwujudkan.

Lebih lanjut, ruang partisipasi *civil society* di level ASEAN pun berupaya dibuka dengan hadirnya *ASEAN People Forum* (APF) yang dilaksanakan pada tanggal 20-22 Februari 2009 di Universitas Chulalongkorn, Bangkok, Thailand. Forum yang dihadiri sekitar 800 orang dari berbagai latar belakang, diantaranya serikat petani, nelayan, aktivis LSM, pejuang hak asasi manusia, serikat pekerja/buruh, penggiat budaya, akademisi dan komponen rakyat lainnya tersebut bertemu untuk membahas pelbagai isu yang menjadi pemikiran bersama¹⁴⁸, seperti isu hak asasi manusia dan pembentukan Badan HAM di Asia Tenggara, isu krisis pangan dan kedaulatan pangan, isu perubahan iklim, isu perdagangan bebas, isu buruh migran, dan isu penting lainnya.

Forum tersebut menjadi arena komunikasi dan membangun jaringan bagi para peserta yang mewakili pelbagai spektrum dari rakyat ASEAN. Perubahan paradigma dan mekanisme jaring aspirasi rakyat dari para pemerintah ASEAN diperlukan saat ini. Para pemerintah ASEAN agar mau lebih mendengar dan bersifat akomodatif terhadap aspirasi-aspirasi rakyatnya. Di sisi lain, masyarakat madani perlu mengoordinasikan posisinya agar lebih koheren dan terkoordinasi dengan baik sehingga merefleksikan soliditas dari rakyat ASEAN. Dengan mulai hadirnya berbagai forum yang mempertemukan masyarakat sipil dari berbagai negara anggota ASEAN tentunya merupakan hal yang harus didukung oleh negara-negara anggota ASEAN untuk lebih dikembangkan ke arah yang positif, khususnya dalam memberikan *input* pada perumusan kebijakan ASEAN.

Terlepas dari sudah mulai hadirnya ruang partisipasi bagi kalangan NGO di ASEAN, akan tetapi arah dan efektivitas yang terbentuk masih belum solid. Masih terkesan bahwa ruang partisipasi dan forum-forum yang dibentuk untuk melibatkan partisipasi NGO di ASEAN belum terkoordinasikan dengan baik.¹⁴⁹ Selain hal tersebut, ruang yang disediakan untuk kalangan NGO dalam pembuatan kebijakan ASEAN masih bersifat *ad-hoc*. Meskipun dalam Piagam ASEAN sudah

¹⁴⁸ Beginda Pakpahan, "KTT ASEAN: dari Rakyat untuk Rakyat?", diakses dari <http://begindapakpahan.blogspot.com/2009/03/ktt-asean-dari-rakyat-untuk-rakyat.html>, pada tanggal 28 April 2009, pukul 10.00 WIB.

¹⁴⁹ *Ibid.*

disebutkan bahwa konsultasi dengan masyarakat sipil merupakan hal yang harus dilakukan ASEAN mengingat pentingnya untuk mensosialisasikan isu-isu ASEAN sehingga ada rasa kepemilikan dan dukungan terhadap ASEAN dari semua pihak di masyarakat sipil.¹⁵⁰

Oleh karena itu, peran dari negara-negara anggota untuk terus mendorong terjadinya *constructive engagement* yang efektif oleh kalangan NGO dan masyarakat sipil pada level ASEAN sangat penting dalam rangka mencapai visi menuju Komunitas ASEAN. Peran yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam mendorong terbukanya ruang partisipasi yang lebih besar bagi keterlibatan NGO, tidak hanya yang berasal dari Indonesia semata tetapi juga dari negara ASEAN lainnya, sangat sentral adanya untuk menunjukkan kepemimpinan Indonesia di ASEAN bagi terciptanya sebuah entitas regional yang lebih kuat di kawasan.

Melihat peran yang berupaya dijalankan oleh Pemerintah Indonesia dalam mendorong partisipasi yang luas terhadap elemen masyarakat sipil, George Lantu memaparkan bahwa arahnya sudah ada, dimana saat ini ada yang namanya *ASEAN People Center*. Selain itu, Deplu pun selalu mengundang NGO dalam pertemuan-pertemuan untuk membahas posisi Indonesia di ASEAN, dan untuk berdiskusi seputar masalah HAM, *migran people*, masalah perempuan, dan lain sebagainya.¹⁵¹ Akan tetapi, George Lantu pun memaparkan bahwa kehadiran kalangan NGO dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan Deplu tersebut masih minim. Hal ini dirasakan George Lantu bahwa sepertinya masih belum ada kebanggaan dan rasa memiliki terhadap ASEAN. Lebih jauh lagi, George Lantu menyebutkan bahwa pendorongan yang dilakukan pemerintah dan Deplu secara khusus sebenarnya sudah maksimal. Hal tersebut bisa terlihat dari pernyataan berikut:

“Mengenai *endorsement* yang dilakukan pemerintah sebenarnya sudah maksimal, sebagai ilustrasi, **Deplu tidak pernah menolak ajakan atau undangan masyarakat jika itu berhubungan dengan ASEAN! ...**Menlu kita, Pak Hassan selalu menekankan bahwa posisi Indonesia di ASEAN bukanlah posisi Deplu semata, tetapi *privilege* semua masyarakat. **Beberapa pihak yang sering diundang** untuk merumuskan posisi Indonesia diantaranya adalah **kalangan**

¹⁵⁰ Hasil wawancara dengan Bpk. Alexander C. Chandra, *Op.Cit.*

¹⁵¹ Hasil wawancara dengan Bpk. George Lantu, *Op.Cit.*

agama, seperti NU, Muhammadiyah, Walubi, PGI, dan lainnya, ada juga *think tank*, semisal Habibie Center, IODAS, CSIS, dan lainnya”

(George Lantu: Deputy Director for Legal and Human Rights, Deplu RI)

Pernyataan George Lantu tersebut memang memperlihatkan bahwa Deplu RI sudah mengeluarkan upaya yang cukup besar dalam merubah paradigma masyarakat terhadap ASEAN. Namun di sisi yang lain, Deplu pun mengakui bahwa memang masih banyak kekurangan terhadap apa yang dilakukan selama ini dalam melibatkan kalangan NGO, sehingga kesadaran masyarakat terhadap ASEAN masih minim. Menanggapi pernyataan George Lantu mengenai peran yang dilakukan Pemerintah Indonesia untuk mendukung penguatan entitas regional ASEAN yang berbasiskan masyarakat, Alexander Chandra melihat bahwa sebenarnya sebagai aktor pemerintah Deplu memang telah memainkan peranannya menjadi *'focal point'* pemerintah dalam urusan ASEAN, dan dalam hal ini promosi terbentuknya Komunitas ASEAN. Tapi usaha tersebut masih mayoritas terletak pada pekerjaan antar-negara. Untuk urusan hubungan antara negara dan masyarakat sipil juga sebenarnya Indonesia sudah seringkali mengedepankan kepentingan masyarakat sipil, tetapi memang masih cukup minim dan perlu diperbaiki.¹⁵²

Menguatkan apa yang disampaikan George Lantu, Rizal Sukma pun berpendapat, sebenarnya saat ini peran pemerintah Indonesia dalam mendorong keterlibatan kalangan NGO di ASEAN sudah cukup baik. Beberapa *platform* kebijakan yang mengakomodir kalangan NGO misalnya bisa dilihat dari:¹⁵³ 1) adanya Deplu *policy breakfast*, dimana dalam forum informal ini tokoh - tokoh yang berkaitan dengan topik atau isu tertentu, diundang hadir oleh Menlu RI untuk berdiskusi secara intensif mengenai posisi yang harus diambil Indonesia; 2) Deplu juga kemudian secara aktif juga mendorong pejabat - pejabatnya untuk juga keluar mencari info terhadap satu permasalahan. Diplomat-diplomat Indonesia juga kini lebih aktif membuat beberapa pertemuan di Deplu yang mengundang semua *stakeholder* dan akademisi, ormas, parpol, dan sebagainya yang sebelumnya tidak pernah terjadi; dan 3) Hadirnya rangkaian kegiatan yang

¹⁵² Hasil wawancara dengan Bpk. Alexander C. Chandra, *Ibid.*

¹⁵³ Hasil wawancara dengan Bpk. Rizal Sukma, *Op.Cit.*

dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Deplu RI (BPPK Deplu RI), yang seringkali membuat suatu *workshop*, *roundtable discussion* mengenai *foreign issue* tertentu untuk menjadi tempat dimana banyak sekali peluang bagi kalangan NGO untuk *participate* dan terlibat dalam *policy process*.

Akan tetapi, di samping mulai dibukanya ruang keterlibatan partisipasi bagi kalangan NGO tersebut perlu dikritisi juga mengenai efektivitas peran yang dijalankan Pemerintah Indonesia dalam mendorong keterlibatan kalangan NGO ini. Pertanyaan lebih jauh yang harus diangkat adalah apakah struktur yang ada sekarang memadai? Apakah struktur tersebut mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat sipil? Dalam menjawab pertanyaan tersebut, Alexander Chandra mengakui bahwa struktur yang disediakan Deplu masih kurang memadai karena yang sering terjadi adalah konsultasi dilakukan hanya semata karena keharusan. Meskipun konsultasi dilakukan, hal tersebut tidak menjamin masukan masyarakat sipil menjadi bagian dari kebijakan.¹⁵⁴

Sebagai contoh adalah ketika Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departemen Luar Negeri menyelenggarakan Lokakarya "Penguatan Peran *Civil Society* dalam Pemanfaatan Kerjasama ASEAN di Bidang Penanganan Polusi Asap Lintas Batas", pada tanggal 21 Februari 2008. Pada lokakarya tersebut disepakati bahwa masalah polusi asap lintas batas merupakan isu lintas negara, yang memerlukan penanganan komprehensif, lintas sektoral serta dukungan kuat dan kesadaran dari masyarakat dan berbagai pemangku kepentingan pada semua lini.¹⁵⁵ Sehingga kemudian perlu ada penanganan secara serius dari Indonesia untuk menangani permasalahan polusi asap yang memang berasal dari masalah domestik Indonesia, dan juga disepakati bahwa Indonesia perlu mendukung upaya penanganan yang ada di ASEAN terhadap permasalahan polusi asap ini. Namun, dalam kenyataannya hingga saat ini Indonesia masih belum juga meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

Selain itu adalah bahwa posisi Indonesia di ASEAN sendiri dalam mendorong negara anggota ASEAN lainnya membuka ruang partisipasi kalangan

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Lokakarya "Penguatan Peran *Civil Society* dalam Pemanfaatan Kerjasama ASEAN di Bidang Penanganan Polusi Asap Lintas Batas", diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=14&news_org_id=300&org_id=108, pada tanggal 28 April 2009, pukul 11.00 WIB.

NGO masih terkesan pasif. Indonesia masih “bersuara” secara lunak terhadap Myanmar, Kamboja, Vietnam, dan Laos yang masih “melarang” terlibatnya kalangan masyarakat sipil dalam forum-forum ASEAN. Padahal sewajarnya jika ingin mewujudkan entitas regional yang erat, tidak bisa ada negara anggota yang masih menutup dirinya. Indonesia seharusnya dapat lebih memainkan *state-driven regionalization process*-nya di forum-forum ASEAN untuk mengajak negara anggota lain menguatkan kapasitas masyarakat sipil di level ASEAN.

3.2.1.2 Pemerintah Indonesia Mendorong Keterlibatan Kalangan Pebisnis

Mengenai upaya melibatkan para pebisnis dalam lingkungan ASEAN, sebenarnya telah disediakan ruang untuk hal tersebut dengan adanya *the ASEAN Chambers of Commerce and Industry* (ASEAN – CCI). ASEAN – CCI ini awalnya didirikan memang untuk mempromosikan keterlibatan sektor privat dalam kerja sama ekonomi ASEAN. ASEAN – CCI ini adalah sebuah asosiasi Kamar Dagang dan Industri dari setiap negara anggota ASEAN, yang bertugas mempertemukan sektor-sektor privat diantara negara-negara anggota untuk membicarakan lebih lanjut mengenai kerja sama ekonomi kawasan.

Namun sayangnya sejak pendiriannya tersebut, ASEAN – CCI ini masih menjadi tempat pertemuan para elit pejabat dari Kamar Dagang dan Industri negara-negara ASEAN. Kegiatan utama pun hanya sebatas kunjungan dari para pejabat Kamar Dagang dan Industri negara anggota ASEAN ke masing-masing negara ASEAN, tanpa ada kerja sama ekonomi substantif yang dihasilkannya.¹⁵⁶ Hal inilah yang membuat sejak didirikannya ASEAN, persepsi mayoritas para pengusaha di negara-negara Asia Tenggara terhadap ASEAN adalah persepsi *minimalist*, yang membuat para pebisnis kerap lebih senang melakukan kerja sama ekonomi ke luar ASEAN dibandingkan dengan intra-ASEAN. Selain dikarenakan aturan-aturan perdagangan dan investasi di kawasan yang ketat dan cenderung rumit, ditambah lagi dengan minimnya kerangka kerja sama ekonomi di kawasan.

Mengenai peran Indonesia dalam mendorong keterlibatan pebisnis dan sektor privat dalam mendorong penguatan kerja sama ASEAN, masih sulit untuk

¹⁵⁶ Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, (Singapura: *Institute of Southeast Asian Studies*, 1994), hlm. 245-246.

dilihat. Peran yang dimainkan Indonesia selama ini dalam merumuskan kerangka yang terdapat dalam ASEAN *Economic Community* misalnya, masih terpaku pada urusan pemerintah. Hal ini terlihat dari penetapan rencana aksi dari terbentuknya AEC yang masih didominasi peran negara. Lebih lanjut, Indonesia pun belum terlihat upayanya dalam mengefektifkan ASEAN – CCI sebagai fasilitator keterlibatan pebisnis di kawasan. KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia belum memainkan peran yang menentukan dalam meraih peluang yang potensial bagi ekonomi Indonesia di kawasan dan juga dalam mengubah persepsi ASEAN *minimalist* yang masih dianut sebagian besar pengusaha / pebisnis di Indonesia.

Lebih lanjut, Pemerintah Indonesia seharusnya dapat melihat bahwa tidak dapat dipungkiri industri nasional kita kehilangan daya saing dibandingkan dengan negara anggota ASEAN lain. Tingginya tingkat suku bunga yang mencapai 15-20 persen dan mahal biaya transportasi di pelabuhan, membuat biaya produksi dan biaya ekspor menjadi sangat tinggi. Hal ini sangat menyulitkan bagi industri skala kecil dan menengah untuk bersaing. Belum lagi senantiasa terjadi peningkatan harga bahan bakar minyak (BBM) yang berakumulasi di atas 50 persen. Akumulasi tingginya biaya produksi tentu akan membuat harga jual produk menjadi lebih mahal. Dan akibatnya industri Indonesia sangat sulit bersaing dalam hal harga pada pasar ekspor dunia.

Oleh karena itu, untuk dapat menuju sebuah komunitas ASEAN yang lebih erat lagi, khususnya komunitas ekonomi, Indonesia perlu segera melakukan pembenahan dengan mengajak kalangan pebisnis untuk turut berupaya mendukung proses penguatan regionalisme ASEAN. Dukungan ini bisa dengan cara lebih aktif lagi mendorong kerja sama dengan kalangan pebisnis lainnya di negara anggota ASEAN. Selama ini, kalangan pebisnis umumnya cenderung kurang menyukai kerja sama dengan negara-negara ASEAN lainnya dikarenakan aturan-aturan birokrasi yang masih ketat di kawasan. Oleh karena itu, pemerintah pun perlu berupaya mendorong keterlibatan para pebisnis ini dengan cara menciptakan reformasi birokrasi yang baik.

Selain itu, yang perlu dilakukan pemerintah adalah mendorong kalangan pebisnis kita untuk lebih kreatif dengan strategi diferensiasi.¹⁵⁷ Diferensiasi ini bisa menjadi daya saing yang sulit untuk ditiru oleh produk dari negara lain. Daya saing ini yang kemudian kita kembangkan menjadi nilai kualitas industri kita. Bersama dengan industri sejenis di Kawasan ASEAN, kerjasama untuk peningkatan kualitas industri secara keseluruhan akan mengangkat nilai produk hasil Industri ASEAN. Hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah Indonesia lainnya adalah dengan mengajak kalangan pebisnis untuk turut serta dan menjadi *focal point* dalam perumusan kebijakan, khususnya yang menyangkut arah Komunitas Ekonomi ASEAN ke depannya. Beberapa hal yang perlu menjadi catatan adalah upaya perbaikan dalam strategi pemasaran dan upaya mendorong pemahaman mengenai gaya hidup dan sosial budaya masyarakat di seluruh negara-negara ASEAN.

3.2.1.3 Pemerintah Indonesia Mendorong Keterlibatan Komunitas Epistemik

Menggandeng komunitas epistemik atau kalangan akademisi dalam mendorong terwujudnya agenda-agenda regionalisme dapat melahirkan kajian-kajian konkret yang bersifat *policy-oriented study* sebagai masukan bagi pengambil kebijakan. Komunitas epistemik sendiri didefinisikan sebagai “*cross-national advocacy group armed with convincing scientific data*”, atau dengan kata lain sebuah jaringan kalangan profesional yang telah dipandang memiliki pemahaman mengenai suatu domain isu.¹⁵⁸

Salah satu aktor nonnegara dari komunitas epistemik yang aktif dalam forum-forum di ASEAN adalah ASEAN-ISIS dan *Network of East Asian Think-Tanks (NEAT)*. Kumpulan think tanks di Asia Timur ini telah menghasilkan beberapa rekomendasi konkret bagi pengambil kebijakan para pemimpin ASEAN. Walaupun ada persoalan tentang efektifitas dari rekomendasi yang diberikan,

¹⁵⁷ Muhammad Agus S, “Indonesia dan Koopetisi Industri Negara”, diakses dari http://www.dutamudaasean-indonesia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=34, pada tanggal 10 Maret 2009, pukul 19.00 WIB.

¹⁵⁸ Hyun Seog YU, *The Role of Epistemic Community in Regional Security Institution Building: ASEAN-ISIS and the Establishment of ARF, Paper prepared for the WISC Conference, University of Ljubljana, Slovenia. July 23-26. 2008.*

sebagai think tanks mereka telah berhasil menjembatani hal-hal yang mungkin masih menjadi pembatas di antara anggota ASEAN dan +3.¹⁵⁹

Hal yang perlu dicatat adalah bahwa tentu saja tidak cukup dengan melibatkan para akademisi tersebut dalam perumusan kebijakan saja, tetapi juga memfasilitasi mereka yang telah menjadi *focal point* dalam forum-forum nonnegara maupun forum yang juga melibatkan kalangan bisnis, masyarakat sipil dan pengambil kebijakan adalah sebuah upaya yang mesti dijalankan negara-negara anggota ASEAN, khususnya Indonesia. Menyimak hal ini, masih terdapat banyak kekurangan, khususnya yang berkaitan dengan *input* yang diberikan kalangan epistemik dalam mendorong berkembangnya ASEAN ke tahap integrasi yang lebih utuh. Di Indonesia, masih belum ada satupun pusat kajian yang resmi, khusus mengenai ASEAN, sebagai tempat untuk berkembangnya masukan-masukan bagi kebijakan Indonesia terkait ASEAN. Hal ini disebabkan kurangnya dana untuk mendirikan pusat kajian ASEAN di universitas-universitas belum ada, dan pemerintah Indonesia masih belum memfasilitasi berdirinya pusat kajian ASEAN. Sehingga masukan dari kalangan epistemik mengenai ASEAN masih bersifat *ad-hoc* dan terbatas. Selain hal tersebut, forum rutin bagi kalangan epistemik untuk berdiskusi dan menyampaikan pandangannya terhadap ASEAN pun dinilai masih kurang difasilitasi oleh Pemerintah Indonesia, atau dalam hal ini Deplu RI. Hal ini tentunya akan membuat proses menuju penguatan entitas regional ASEAN menjadi lambat.

3.2.1.4 Hubungan Pemerintah Indonesia dengan Negara-Negara Anggota ASEAN Lainnya

Dalam rangka menguatkan peran kepemimpinan Indonesia, dan menguatkan proses regionalisme ASEAN, Indonesia tidak boleh melupakan juga hubungannya dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Selain berupaya melibatkan dan membuka ruang lebih luas lagi bagi keterlibatan masyarakat sipil, Indonesia pun perlu membina hubungan yang baik dengan negara-negara anggota ASEAN agar tercipta sebuah harmoni dan stabilitas regional.

¹⁵⁹ Tirta Mursitama, *Op.Cit.*

Upaya membangun sebuah harmoni dan stabilitas regional dalam kerangka ASEAN diperlihatkan pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru dengan beberapa ciri hubungan bilateral Indonesia dengan negara-negara ASEAN, yakni: dengan Malaysia sebagai saudara tua, hubungan dengan Singapura yang saling menguntungkan, hubungan dengan Filipina yang dekat tetapi tidak ramah, dengan Thailand yang juga serupa dengan hubungan Indonesia-Filipina, dan dengan Brunei yang dianggap sebagai saudara kaya Indonesia.¹⁶⁰ Lebih lanjut, hubungan Indonesia dengan Kamboja, Laos, Vietnam, dan Myanmar pada masa Orde Baru pun cukup baik. Hal ini diperlihatkan dengan dorongan Indonesia kepada negara-negara tersebut untuk bergabung ke dalam wadah ASEAN. Selain itu keaktifan Indonesia dalam menjadi penengah atau mediator dalam beberapa konflik yang terjadi di negara-negara tersebut juga menjadi ciri umum yang terlihat pada masa Orde Baru.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, hubungan Indonesia dengan negara-negara anggota ASEAN mempunyai tantangannya tersendiri. Hal ini disebabkan krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada akhir periode 1990an membuat fokus utama Indonesia di ASEAN sedikit beralih dengan upaya rehabilitasi ekonomi dan stabilitas politik dalam negeri. Selain itu, hubungan Indonesia dengan negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura juga mengalami tantangan. Hal ini disebabkan Indonesia sempat mengalami ketegangan dengan Malaysia terkait masalah Sipadan dan Ligitan yang cukup berbuntut panjang hingga ke Mahkamah Internasional. Selain itu, ketegangan dengan Malaysia juga terkait beberapa isu seperti masalah tenaga kerja migran ilegal dan masalah polusi asap. Sementara itu, ketegangan yang sempat terjadi dengan Singapura terutama lebih disebabkan upaya Singapura untuk meluaskan wilayah dengan mengambil pasir dari pesisir Indonesia. Tentunya, dalam upaya menguatkan proses regionalisasi ASEAN, Indonesia harus dapat lebih membina hubungan yang baik dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Hal ini dapat tercapai bukan hanya dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat retorik seperti kunjungan kenegaraan semata, tetapi lebih pada usaha Indonesia untuk

¹⁶⁰ Leo Suryadinata, *Op.Cit.*, hlm. 85-112.

menyelesaikan masalah-masalah utama yang menjadi sumber ketegangan hubungan dengan negara anggota.

Terkait upayanya menyelesaikan masalah-masalah utama yang menjadi sumber ketegangan dengan negara anggota ASEAN lainnya, hubungan Indonesia dan Thailand dalam menyelesaikan permasalahan di Thailand Selatan kemudian bisa dinilai sebagai hubungan baik dan aktif Indonesia di kawasan. Indonesia menunjukkan peran kepemimpinannya di kawasan dengan secara aktif mempersoalkan terciptanya kesepakatan damai antara Pemerintah Thailand dengan masyarakat di Thailand Selatan. Aktifnya peran Indonesia dalam mendamaikan konflik di Thailand ini kemudian secara tidak langsung juga memberikan keuntungan bagi Indonesia, karena Indonesia bisa mengantisipasi dan meminimalisir penyelundupan senjata yang datang dari wilayah Thailand Selatan ke Aceh. Penyelesaian permasalahan dengan cara damai pun bisa dilihat bagaimana Indonesia berupayakan mengartikulasikan nilai demokrasinya.

Hubungan Indonesia dengan negara anggota ASEAN lainnya yang dianggap belum menunjukkan perannya sebagai negara demokrasi terbesar di ASEAN untuk mengartikulasikan demokrasi di ASEAN bisa dilihat dari sikap Indonesia terhadap negara-negara CLMV (*Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam*). Terhadap negara CLMV, Indonesia lebih selalu mengakomodir keengganan negara-negara tersebut untuk lebih membuka diri terhadap negara anggota ASEAN lainnya dan menjunjung demokrasi dan HAM.

Gaya politik luar negeri Indonesia yang cenderung lebih mencari selamat dengan selalu berusaha menjadi penengah yang akomodatif dan tidak konfrontatif di kawasan bisa terlihat dari bagaimana Indonesia membina hubungan dengan Myanmar. Indonesia cenderung berkompromi terhadap pemerintah Junta Militer Myanmar, dan malah menyambut dengan “karpet merah” kedatangan pemimpin Junta Militer Myanmar ke Indonesia. Padahal, sikap junta militer sangat konfrontatif terhadap ASEAN. Suara yang muncul dari Indonesia masih lemah dan pinggiran sehingga tidak membantu perbaikan di Myanmar.¹⁶¹ Lembeknya peran pemerintah dalam menangani masalah Myanmar ini kemudian banyak yang

¹⁶¹ “Krisis Myanmar: ASEAN Harus Menjadi Mediator”, diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0711/19/ln/4009815.htm>, pada tanggal 23 April 2009, pukul 19.00 WIB.

melihat selain karena kurangnya keseriusan Indonesia untuk mengarahkan ASEAN sebagai suatu entitas regional yang erat, juga dikarenakan kepentingan pebisnis dengan jumlah investasinya yang besar di Myanmar, sehingga tidak ingin terjadi perubahan *status quo* di Myanmar. Mengenai lembeknya sikap Pemerintah Indonesia terhadap Myanmar juga disayangkan oleh Rizal Sukma, karena seharusnya jika sikap Junta Myanmar tetap ngotot tidak ingin mengembalikan kekuasaan pada rakyat secara demokratis, maka seharusnya Indonesia pun tidak berkompromi terhadap hal tersebut dan seharusnya memilih sikap keras juga untuk mengartikulasikan nilai demokrasi yang berupaya dijadikan *shared norms and shared identities* di kawasan.¹⁶² Lebih lanjut, Rizal menyebutkan bahwa apabila terjadi *deadlock* kesepakatan sebenarnya tidak masalah, karena Indonesia telah memperjuangkan nilai yang benar bagaimana mengartikulasikan gagasan demokrasi. Akan tetapi, Indonesia malah mengambil sikap sebaliknya dengan memilih untuk kompromi.

Lebih lanjut, tidak hanya dengan Myanmar Indonesia memilih sikap lunak untuk berkompromi, terhadap sikap Laos dan Kamboja yang menolak berkembangnya fungsi Badan HAM ASEAN, Indonesia pun cenderung takut untuk bertindak keras dan juga tetap menyuarakan kepentingannya menciptakan Badan HAM yang efektif dalam menegakkan nilai HAM di kawasan. Apabila sikap *status quo* ini terus dilakukan Indonesia, maka visi *regional community* hanya akan menjadi mimpi semata.

3.2.2 Multilevel Dimensions

Pembentukan entitas regional yang kuat perlu memperhatikan berbagai dimensi, diantaranya adalah dimensi ekonomi, politik / keamanan, dan sosial. Sebagaimana ketiga dimensi tersebut, pembentukan ASEAN *Community* pun menekankan pada terbentuknya tiga pilar, yakni pilar ekonomi, keamanan, dan sosial budaya. Seharusnya dengan telah dimilikinya visi ASEAN *Community* dengan tiga pilarnya ini, masyarakat yang berada di kawasan Asia Tenggara dapat merasakan manfaat dari hadirnya ASEAN di kawasan.

¹⁶² Hasil wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Op.Cit.*

Akan tetapi, kritikan terhadap institusi ASEAN yang dianggap terlalu elitis dan hanya ajang kumpul-kumpul para petinggi negara anggota tetap mengemuka. Hal ini kemudian dikatakan Jenina Joy Chavez disebabkan banyaknya kerja sama yang dilakoni dan telah disepakati negara-negara ASEAN di ketiga dimensi tersebut minim implementasinya.¹⁶³ Cara pandang pembangunan komunitas ASEAN oleh para elit politik selama ini yang hanya menginginkan terciptanya suatu entitas regional secara retorik saja tanpa ada aksi nyata yang terlihat. Contoh paling banyak adalah dari segi perjanjian FTA di kawasan di mana kebanyakan negara-negara ASEAN justru saling bersaing dalam menjalin kerja sama dengan pihak luar kawasan.¹⁶⁴ Visi yang tidak jelas ini malah mendefinisikan keinginan integrasi ASEAN tersebut hanya sebagai upaya menciptakan platform dalam meningkatkan produksi dan ekspor ke luar kawasan. Sementara itu, sektor penciptaan pasar bersama dan perlindungan terhadap barang lokal menjadi diabaikan. Selain itu kesalahan lainnya adalah tidak fokusnya negara-negara di ASEAN dalam menyelesaikan isu-isu bersama di kawasan, seperti isu migrasi, *gap* pembangunan diantara negara anggota, konflik internal dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, permasalahan lingkungan, terutama deforestasi, serta pembangunan identitas kultural.

Paparan dalam pendekatan multilevel dimensi ini kemudian berupaya memberikan pandangan bahwa dalam melakukan lompatan jauh untuk menciptakan komunitas ASEAN, negara-negara di kawasan haruslah dapat mengembangkan *common agenda* terhadap berbagai ancaman, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat Asia Tenggara. Untuk mengefektifkannya kemudian diperlukan suatu *regional engagement* yang kuat dari sisi basis lokal dan nasionalnya, sehingga di sini peran dari negara yang konsisten dan konkret dalam menangani berbagai isu bersama di kawasan menjadi penting. Oleh sebab itu akan dilihat bagaimana peran Indonesia dalam berbagai dimensi isu di kawasan Asia Tenggara, khususnya di ketiga pilar ASEAN *Community*.

¹⁶³ Jenina Joy Chavez, "Building Community: The Search for Alternative Regionalism in Southeast Asia", dalam *Revisiting Southeast Asian Regionalism*, (Philippines: Focus on the Global South, 2006), hlm. 1-10.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 7-8.

3.2.2.1 Peran Indonesia dalam dimensi Politik-Keamanan di ASEAN

Indonesia sebagai negara besar di kawasan Asia Tenggara mempunyai peran yang sentral dan kuat dalam mengarahkan kerja sama di kawasan. Telah disinggung dalam awal penelitian, bahwasanya arti penting ASEAN yang utama bagi Indonesia adalah bagaimana ASEAN dapat memberikan rasa aman bagi negara-negara anggota terhadap ancaman dari luar kawasan.¹⁶⁵ Sehingga dengan adanya stabilitas keamanan regional tersebut akan dapat mendorong stabilitas keadaan domestik yang mampu mendorong peningkatan pembangunan. Oleh sebab itu, peran kepemimpinan Indonesia di kawasan dari sejak awal pembentukan ASEAN hingga saat ini didominasi pada upaya meningkatkan kerja sama keamanan di kawasan Asia Tenggara. Peran Indonesia yang aktif kemudian akan dilihat dapat mengamankan *natural resources* yang dimiliki Indonesia untuk kemudian diberikan sebagai *benefit of our people*.

Lebih lanjut, salah satu bukti peran kepemimpinan Indonesia pada forum regional adalah ketika pemerintah Indonesia mem-*propose* kerja sama keamanan yang lebih holistik dan erat dengan usulnya menciptakan ASEAN Regional Forum pada tahun 1993.¹⁶⁶ Mengenai peran Indonesia sendiri di dalam isu-isu politik-keamanan, sebagaimana telah disebut diawal, Indonesia memandang ASEAN sebagai sebuah instrumen yang dapat menciptakan stabilitas regional. Peran-peran yang telah dimainkan Indonesia selama ini di bidang politik-keamanan diantaranya adalah menjadi mediasi dalam penyelesaian konflik Kamboja, khususnya dengan mengadakan Jakarta Informal Meeting sebanyak 2 kali di akhir periode 1980an; dan juga berupaya mencari penyelesaian konflik pulau Spratly antara Filipina dan Cina sejak tahun 1990. Sehingga jika ditilik dari 42 tahun berdirinya ASEAN, organisasi ini telah berfungsi dan telah memberikan sumbangan tertentu bagi stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara. Dan mayoritas keberhasilan ASEAN di dimensi politik-keamanan ini adalah berkat peran sentral yang dimainkan Indonesia.

Namun kemudian, sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia dan negara Asia lainnya pada akhir 1990an, peran aktif Indonesia di kawasan mulai menurun. Walau Indonesia menjadi inisiator dari digagasnya Masyarakat

¹⁶⁵ Edy Prasetyono, "Peran Indonesia dalam Satu Asia Tenggara", dalam *Op.Cit.*, hlm. 399.

¹⁶⁶ Leo Suryadinata, *Op.Cit.*, hlm. 85.

Keamanan ASEAN demi menghadapi beberapa isu politik keamanan yang muncul di kawasan dan demi menciptakan perdamaian dan keamanan regional, akan tetapi peran Indonesia secara implementatif dalam bidang politik-keamanan di ASEAN dilihat menurun. Dalam konflik *Spratly Islands* yang semakin berkembang misalnya, Indonesia dinilai menghindari/mengurangi perannya untuk menjadi mediator dalam masalah ini.¹⁶⁷ Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai relevansi peran Indonesia dalam Komunitas Politik-Keamanan ASEAN ke depannya.

Pertanyaan akan efektifnya Komunitas Politik-Keamanan ASEAN ke depannya juga kemudian menjadi pertanyaan sentral. Hal ini disebabkan prinsip-prinsip ‘*ASEAN Way*’ yang selama ini diadopsi oleh negara-negara anggota ASEAN dalam menanggapi suatu permasalahan di kawasan tetap menjadi penuntun utamanya. Prinsip-prinsip seperti prinsip *sovereignty*, *consensus-based decision making* dan *non-interference* akan mengakibatkan sedikitnya tiga masalah besar dalam implementasi Komunitas Politik-Keamanan ASEAN ke depan yaitu: 1) menghambat mekanisme manajemen konflik; 2) menghambat penegakan demokrasi dan nilai-nilai HAM; dan 3) menghalangi pencapaian tujuan-tujuan ASEAN.¹⁶⁸ Peran yang dilakukan pemerintah Indonesia seharusnya dapat menjawab pertanyaan dan tantangan yang muncul terkait relevansi Komunitas Politik-Keamanan ASEAN ini. Akan tetapi, sejauh ini belum ada aksi nyata yang terlihat dari peran pemerintah Indonesia dalam bidang politik-keamanan ini.

Menanggapi kritikan yang muncul mengenai peran Indonesia di pilar politik-keamanan ini, Menlu RI, Hassan Wirajuda menegaskan bahwa di bawah konsep APSC ini, Indonesia telah melakukan pendekatan berani, “*take the bull by the horn*”, dimana kini penyelesaian masalah bilateral yang muncul di kawasan kini bisa dibantu diselesaikan secara multilateral, dan hal ini tidak lain adalah berkat inisiatif Indonesia.¹⁶⁹ Upaya percepatan integrasi yang dilakukan Indonesia terhadap ASEAN dalam pilar politik-keamanan ini kemudian juga bisa dilihat dari

¹⁶⁷ Dewi Fortuna Anwar, *Loc.Cit.*

¹⁶⁸ Alexandra Retno Wulan & Bantarto Bandoro (Ed.), *Op.Cit.*, hlm. 65-68.

¹⁶⁹ “Indonesia Dorong ASEAN Menjadi Komunitas yang Demokratis”, diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=123&news_id=1288&main_id=101, pada tanggal 2 April 2009, pukul 19.05 WIB.

adanya kesepakatan untuk membentuk pasukan perdamaian (*peacekeeping mission*) ASEAN, yang kemudian hadir dalam bentuk nyata konsultasi tiga negara, Indonesia, Malaysia, dan Brunei Darussalam pada upaya penyelesaian masalah di Lebanon. Saat ini memang masih tiga negara yang sudah mencapai kesepakatan untuk membentuk pasukan perdamaian ini. Tapi dengan telah mencuatnya konsep *peacekeepingforce* di kawasan oleh Indonesia ini telah menunjukkan bahwasanya peran Indonesia cukup sentral dalam merumuskan stabilitas di kawasan Asia Tenggara. Lebih lanjut, peran Indonesia sebagai perumus konsep pembentukan APSC ini dilihat banyak pengamat telah menunjukkan kembali kemampuan Indonesia untuk memainkan *leadingrole* di dalam ASEAN.

Prestasi Indonesia di dimensi politik-keamanan ini juga terlihat ketika Indonesia menjadi Ketua Panitia Tetap (Pantap) ASEAN tahun 2003, dimana disebutkan dalam situs Deplu telah menjadikan ASEAN dari suatu organisasi yang bersifat *loose* menjadi suatu organisasi yang lebih mengikat (*community*).¹⁷⁰ Kemudian pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, 2004, Indonesia pun mendorong ASEAN untuk maju selangkah ke depan dengan menggagas rencana-rencana aksi atau *plan of action* (PoA) APSC. Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN (ASC PoA) yang digagas oleh Indonesia, terdiri dari enam komponen utama, yaitu (i) *political development*, (ii) *shaping and sharing of norms*, (iii) *conflict prevention*, (iv) *conflict resolution*, (v) *post conflict peace building*, (vi) *implementing mechanism*.¹⁷¹ Rizal Sukma, sebagai aktor yang memberikan *input* kepada pemerintah Indonesia mengenai konsepsi APSC, kemudian mengakui bahwa gagasan yang dikemukakan Indonesia tersebut dilandaskan pada beberapa faktor - faktor yang menurut Indonesia itu dapat mengubah dan *me-rejuvenate* ASEAN menjadi sebuah *regional community* di masa datang.¹⁷²

Peran Indonesia dalam dimensi politik-keamanan juga kemudian bisa dilihat dari terus diperjuangkannya peningkatan kerjasama di kawasan ASEAN

¹⁷⁰ "Peran Indonesia di ASEAN", diakses dari http://www.deplu.go.id/?category_id=14&news_org_id=148&org_id=108, pada tanggal 22 April 2009, pukul 20.00 WIB.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Lihat hasil wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Op.Cit.*

dalam kerja sama bidang *mutual legal assistance* (MLA) dan perjanjian ekstradisi dalam rangka memberantas terjadinya kejahatan lintasnegara (*transnational crime*).¹⁷³ Lebih lanjut, Indonesia hingga kini terus menyuarakan kepada negara anggota ASEAN yang lain untuk mengembangkan kerjasama ekstradisi yang selama ini masih terjalin secara bilateral, untuk maju ke tahapan regional. Walau saat ini masih belum tercapai sepuluh negara anggota ASEAN menyepakati kerjasama ekstradisi ini, tapi peran Indonesia dalam mengangkat diskursus ancaman baru lewat hadirnya kejahatan transnasional ini patut diberikan apresiasi. Adapun menurut situs resmi Deplu, bidang-bidang kerjasama kejahatan lintas negara yang menjadi perhatian Indonesia adalah, antara lain: terorisme, perdagangan obat-obatan terlarang, perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak-anak, dan bajak laut.¹⁷⁴

Secara umum kemudian bisa dikatakan bahwa peran Indonesia dalam dimensi politik keamanan ini bisa dikatakan sangat memadai, selain Indonesia menjadi penggagas, Indonesia juga dapat memasukkan beberapa pasal dalam *blueprint* APSC, seperti misalnya adalah *promote good governance, promote principles of democracy, promotion and protection of human rights, promote peace and stability in the region* (utamanya *in terms of south china sea*), *prevent and combat of corruption, promote stability in maritime sea*, dan beberapa pasal lainnya dalam APSC *Blueprint* yang disepakati di Cha-Am Hua Hin, Thailand.¹⁷⁵ Selain itu dengan adanya pilar ini, Indonesia sebenarnya menekankan pada adanya perubahan negara ASEAN untuk lebih demokratis melalui karakteristik yang terdapat di pilar ini, yakni pembangunan politik di negara ASEAN.

Namun lagi-lagi masalah yang sering terlihat adalah adanya perbedaan dalam tataran wacana dengan tataran praksisnya, dimana misalnya Indonesia yang mengartikulasikan nilai demokrasi tetapi bersikap tidak tegas terhadap pemerintahan Junta Myanmar dan menyambut dengan baik kedatangan pemimpin yang tidak melalui proses demokrasi yang lancar di negaranya. Hal ini sebuah ironi tersendiri dalam peran Indonesia di pilar ASC. Indonesia yang seharusnya memegang peranan penting sebagai mediator dalam menyelesaikan permasalahan

¹⁷³ “Peran Indonesia di ASEAN”, *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Lihat hasil wawancara dengan Bpk. George Lantu, *Op.Cit.*

di Myanmar, malah terlihat kurang proaktif. Padahal seharusnya dengan bekal Indonesia memediasi konflik Vietnam dan Kamboja pada dekade 1980an dan juga posisi Indonesia saat ini yang dianggap telah kembali stabil dengan demokrasinya, seharusnya Indonesia bisa memainkan peran kepemimpinan yang lebih proaktif di dimensi politik-keamanan ASEAN.

Guna mengefektifkan lebih jauh peran Indonesia di dimensi politik-keamanan dan juga guna mengefektifkan visi membentuk Masyarakat Keamanan ASEAN, Indonesia perlu mendorong negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk mengefektifkan implementasi *peaceful dispute settlement mechanism* dalam kerangka ASEAN. Dengan Indonesia mendorong negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk memiliki kesamaan persepsi mengenai keamanan dan strategi antisipasinya, maka mekanisme di kawasan yang telah dibuat secara rinci untuk mengantisipasi hal-hal persoalan keamanan baik dalam hal insurgensi, separatisme, terorisme, maupun kejahatan transnasional akan kembali menemui secercah harapan.¹⁷⁶ Namun, apabila gaya bermain Indonesia di dimensi politik-keamanan ASEAN masih belum berubah dan cenderung menganggap ASEAN sebagai “rumah kartu” yang sangat rapuh terhadap dinamika yang dilakukan negara anggotanya, maka peran kepemimpinan yang sebelumnya sudah memadai bagi Indonesia dalam mendorong regionalisme ASEAN hanya akan menjadi sebuah paradox yang tidak membawa ASEAN lebih dekat kepada visinya sebagai suatu *regional community*.

3.2.2.2 Peran Indonesia dalam Dimensi Ekonomi di ASEAN

Hadirnya visi *ASEAN Community 2015* pada dasarnya merupakan jawaban dari negara anggota ASEAN untuk dapat memadukan kekuatan dalam menghadapi liberalisasi ekonomi dunia yang semakin kuat. Keinginan untuk memperkuat kerja sama di kawasan Asia Tenggara juga didukung oleh kecenderungan perubahan lingkungan strategis global menuntut negara-negara di dunia untuk senantiasa meningkatkan daya saingnya, agar tidak “dimakan” oleh negara-negara lain yang muncul menjadi kekuatan baru dunia. Kekuatan ekonomi baru dunia yang muncul tersebut misalnya adalah negara-negara seperti Cina,

¹⁷⁶ Landry Haryo Subianto, *Op.Cit.*, hlm. 238.

India, dan Korea Selatan. Oleh sebab itu, pembentukkan pilar Masyarakat Ekonomi ASEAN diharapkan dapat menjadi sebuah gerakan ke arah pengintegrasian kekuatan ekonomi yang berbasis pada pasar tunggal dan produksi tunggal yang terintegrasi, untuk meningkatkan daya saing ASEAN terhadap dinamika yang muncul di tataran dunia internasional.¹⁷⁷ Dengan demikian, hal yang akan berimplikasi secara nyata pada masyarakat di negara-negara Asia Tenggara saat ASEAN *Community* 2015 ini terbentuk adalah pilar ekonomi ini.

Mengenai peran yang dimainkan Indonesia dalam isu ekonomi di ASEAN, bisa dibilang lebih maju ketimbang dimensi isu lainnya. Hal ini disebabkan beberapa faktor pendorong, diantaranya adalah telah dibuatnya mekanisme pencapaian menuju Komunitas Ekonomi ASEAN 2015 oleh Deplu RI selain yang terdapat dalam *blueprint* ekonomi *Vientiane Action Programme* dan juga potensi pasar Indonesia yang begitu besar, yang bisa dieksplor lebih lagi untuk meningkatkan daya saing Indonesia. Selain itu, dalam forum-forum internasional, Indonesia pun kerap menyuarakan pentingnya AFTA sebagai instrumen kerjasama ekonomi multilateral.

Adanya pilar ini juga sebenarnya ditujukan agar Indonesia bisa *created the market and secure the market*. Dengan hadirnya pilar ini, maka pengusaha Indonesia bisa mengembangkan usahanya ke wilayah ASEAN lainnya.¹⁷⁸ Selain itu juga, dengan adanya stabilitas kawasan, Indonesia dapat mengembangkan *natural resources*nya untuk bersaing dengan negara ASEAN yang lain, selain tentunya menciptakan sebuah *common market* dalam menghadapi pasar internasional yang semakin kompleks. Untuk menciptakan kondisi bagaimana Indonesia dan negara anggota ASEAN lainnya bisa di satu sisi sama-sama bersaing menghadapi pasar internasional, dan di sisi lain sama-sama mereguk keuntungan dari pasar internasional. Lebih lanjut, kepentingan Indonesia dalam pilar AEC ini adalah bagaimana Indonesia bisa meningkatkan daya saing produknya di tengah homogenitasnya produk-produk di kawasan ASEAN. Bagaimana Indonesia men-*secure* pasarnya dengan menciptakan *quality control*

¹⁷⁷ Edy Yusuf, "Komunitas Ekonomi ASEAN dan Implikasinya Bagi Masyarakat", disampaikan pada seminar "Piagam ASEAN dan Implikasinya Bagi Masyarakat", 12 Februari 2009 di AJB FISIP UI.

¹⁷⁸ Lihat hasil wawancara dengan Bpk. George Lantu, *Ibid.*

yang juga kuat, dan aktifnya peran Indonesia di pilar ini lebih ditujukan untuk rakyat dalam konteks *welfare*.¹⁷⁹

Peran Indonesia dalam dimensi ekonomi dan dalam mendorong terciptanya kerjasama ekonomi regional yang lebih utuh bisa juga dilihat dari bagaimana Indonesia meng-*address* karakteristik dan pasal-pasal yang terdapat dalam pilar AEC. Dari sisi kerja sama investasi misalnya, Indonesia saat ini termasuk empat negara tujuan PMA terbesar di ASEAN. Dari sisi ketentuan pun, Indonesia telah meletakkan langkah-langkah yang lebih membuka untuk penanaman modal asing, bahkan peraturan terkini, yakni UU No.25/2007 menjamin diberlakukannya pemberlakuan yang sama kepada investor asing tanpa membedakan negara asal dan pemberlakuan yang sama antara investor asing dan domestik.¹⁸⁰ Walaupun sebenarnya dalam investasi portofolio, Singapura, Thailand dan Malaysia masih merupakan kelompok dengan perkembangan keuangan termaju di kawasan. Hal inilah yang juga harus di-*address* oleh Indonesia, yakni bagaimana ke depannya memperkecil jurang perbedaan kapasitas ekonomi antarnegara anggota ASEAN, dengan mengupayakan terciptanya kerjasama ekonomi dalam kerangka ASEAN, bukan dalam kerangka bilateral.

Selain di bidang investasi, dalam bidang tenaga kerja Indonesia pun disinyalir sudah cukup baik peranannya. Indonesia telah mengupayakan mengatur masalah ketenagakerjaan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003, dimana pembangunan ketenagakerjaan di Indonesia secara umum ditujukan untuk mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi serta mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah.¹⁸¹ Berbagai peraturan pun relatif cukup lengkap, meski dalam implementasi belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal lain yang masih dianggap perlu dikembangkan lebih baik lagi adalah dalam fleksibilitas aturan untuk menangani suatu masalah ketenagakerjaan, sehingga dengan jumlah tenaga kerja migran Indonesia yang banyak tersebut dapat menjamin kelangsungan hidup para tenaga kerja tersebut. Lebih lanjut, pemerintah pun perlu menyediakan data statistik ketenagakerjaan yang lebih

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Sjamsul Arifin, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 201.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm.271-275.

lengkap, terutama data mengenai jumlah dan struktur tenaga kerja terampil Indonesia yang berada di luar negeri.

Akan tetapi, beberapa hal positif yang telah dilakukan pemerintah Indonesia tersebut perlu lebih ditingkatkan lagi dalam mendorong penguatan entitas regional ASEAN. Pemerintah Indonesia perlu lebih melihat peluang dan tantangan yang ada dalam kerja sama ekonomi di kawasan, dan juga meningkatkan kebutuhan untuk menciptakan *equal level playing field* di kawasan, terutama mengenai perlindungan konsumen, investasi, dan HAKI. Selain itu perlu juga dibangun manajemen yang baik dalam proses integrasi ekonomi dengan aturan hukum yang jelas, demi meminimalisir adanya dominasi ekonomi. Hal berikutnya yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah dalam menciptakan industri lokal yang kompetitif.¹⁸² Beberapa cara yang dapat dilakukan misalnya dengan meningkatkan iklim investasi dalam negeri yang kondusif pada berbagai skala industri dan juga dengan memfasilitasi industri nasional untuk bergabung dengan perdagangan bebas regional dalam koridor AFTA.

Lebih lanjut, contoh konkret yang dapat dilakukan pemerintah dalam dimensi isu integrasi ekonomi kawasan ini adalah dengan membantu menyelesaikan saluran distribusi ilegal.¹⁸³ Bila pemerintah mau serius mendukung, keuntungannya akan dirasakan oleh pemerintah sendiri. Pemasukan devisa negara semakin tinggi dan tingkat pengangguran akan berkurang. Hal ini akan berjalan seiring dengan meningkatnya daya saing dan kinerja ekspor industri kita dan tentunya industri ASEAN secara keseluruhan.

Pemerintah Indonesia pun seharusnya berperan dalam meningkatkan realitas dari rencana integrasi ekonomi ASEAN yang masih relatif rendah / minim antisipasinya (disebut oleh Severino bahwa impor antarnegara ASEAN sejauh ini hanya sebesar 5%¹⁸⁴). Indonesia seharusnya dapat berperan dalam mengatasi masalah fundamental yang bagi mayoritas pemerintah negara-negara anggota ASEAN disebabkan tidak adanya identifikasi yang cukup antara kepentingan nasional negaranya dengan *regional economy integration*. Dalam tulisan Zainuddin Djafar disebutkan bahwa banyak perusahaan di Jakarta tidak saja gagal

¹⁸² Muhammad Agus S, *Loc.Cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Rudolfo C. Severino, *Op.Cit.*, hlm. 245.

memahami pentingnya integrasi ekonomi regional ASEAN, tetapi mereka juga tidak punya keyakinan dan kemampuan untuk bersaing bahkan untuk tingkat pasar domestik sendiri.¹⁸⁵ Implikasinya kemudian, banyak perusahaan dan bahkan masing-masing negara anggota ASEAN menempatkan kepentingan nasional ekonominya lebih kepada pasar di Eropa, Amerika, Jepang, dan Cina daripada di lingkungan ASEAN sendiri.

Mengenai hal ini, disebutkan Zainuddin Djafar sebenarnya ada dua aspek utama yang bersifat *non-direct trade issues* yang masih harus dihadapi ASEAN, yaitu:¹⁸⁶ 1) Kurang maupun tidak adanya kepemimpinan politik yang dominan di semua negara ASEAN yang mengutamakan perlunya realisasi integrasi ekonomi aseaan; dan 2) Kesulitan birokrasi sampai tingkat tertentu yang justru bisa dilihat dan dipahami sebagai hambatan nontarif yang legal dan aktual sifatnya. Melihat dua aspek ini, kemudian dilihat bahwa ternyata peran pemerintah Indonesia sendiri masih belum terlampau besar untuk mendorong negara anggota ASEAN lainnya meningkatkan perdagangan intra-kawasannya.

Peran Indonesia yang dianggap masih kurang dalam dimensi ekonomi ini lebih lanjut adalah dalam hal mendorong sektor pariwisata Indonesia. Dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia, pariwisata di Indonesia sejak 1997 sampai 2006 relatif tidak mengalami pertumbuhan yang berarti. Rata-rata kunjungan dalam kurun waktu tersebut sekitar 4,93 juta orang, dan sejak 2004 terdapat kecenderungan penurunan wisatawan pertahun yang disebabkan karena isu Tsunami dan flu burung yang merebak.¹⁸⁷ Minimnya kunjungan ini kemudian dilihat tidak selaras dengan potensi pariwisata yang dimiliki Indonesia yang begitu besar, seperti kekayaan alam, budaya, dan peninggalan sejarah. Oleh karena itu, Indonesia perlu lebih menyiapkan dan lebih mendorong sektor pariwisatanya, dan kemudian mengejar ketertinggalan dari Malaysia, Thailand, dan Singapura. Peran Indonesia lainnya yang dianggap masih minim dalam dimensi ekonomi yaitu dalam hal liberalisasi sektor jasa kesehatan. Indonesia belum menyatakan komitmennya untuk liberalisasi sektor jasa kesehatan dalam GATS maupun

¹⁸⁵ Zainuddin Djafar, *Indonesia, ASEAN, dan Dinamika Asia Timur: Kajian Perspektif Ekonomi-Politik*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2008), hlm. 42-43.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁸⁷ Sjamsul Arifin, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 137.

AFAS, walaupun beberapa negara sudah meminta Indonesia untuk membuka pasarnya.¹⁸⁸

Sebagai tambahan, hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam dimensi isu ekonomi ini adalah bahwa pemerintah juga harus menjamin kalangan ekonomi rendah tetap diperhatikan dan dikembangkan, khususnya kepada para petani dan nelayan yang pada cetak biru Komunitas Ekonomi ASEAN belum terakomodir. Beginda Pakpahan, melihat bahwa rancang biru persiapan Komunitas ASEAN yang ditandatangani para pemimpin negara ASEAN selama ini, belum mewakili rakyat. Contohnya adalah dalam ASEAN *Economic Community* yang paling dipentingkan adalah *skill labour*, bukan [kepentingan] buruh.¹⁸⁹

Pemerintah Indonesia perlu lebih memahami skema dan mekanisme mengenai bagaimana melalui kerja sama ekonomi yang semakin meningkat, jaminan terhadap mayoritas rakyat ASEAN yang merupakan petani, nelayan, dan buruh yang juga terimbas dampak dari krisis ekonomi global juga turut meningkat. Dengan berperan pada isu-isu ekonomi marjinal ini, upaya mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dengan keterlibatan aktif di ASEAN akan dapat terwujud. Lebih lanjut, Indonesia pun harus dapat menganalisa sejumlah tantangan dan peluang yang muncul dalam dimensi ekonomi di kawasan. Bila Indonesia tidak melakukan persiapan yang berarti, maka Indonesia dapat menjadi negara tujuan pemasaran bagi negara ASEAN lainnya, tanpa bisa memanfaatkan potensi yang tersedia di negara-negara tersebut atau aliran modal yang masuk ke kawasan.¹⁹⁰ Secara umum, kemudian rangkuman dari hal-hal yang perlu diperhatikan oleh Indonesia dalam perannya di dimensi ekonomi ini adalah bagaimana melihat kesamaan keunggulan komparatif kawasan dan bagaimana meningkatkan daya saing SDM Indonesia.

¹⁸⁸ *Ibid.*, Hlm. 151.

¹⁸⁹ “Pasca KTT ASEAN 2009: Persiapan Komunitas ASEAN Masih Lemah, Rancang Biru Komunitas ASEAN harus memperhatikan perbedaan masyarakat di Asia Tenggara”, diakses dari <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0608/09/lu07.html>, pada tanggal 23 April 2009, pukul 19.30 WIB.

¹⁹⁰ Sjamsul Arifin, *et.al.*, *Ibid.*, hlm. 288.

3.2.2.2 Peran Indonesia dalam Dimensi Sosial-Budaya / Isu Non-Konvensional di ASEAN

Selain berperan aktif secara nyata dalam penyelesaian masalah dalam dimensi politik-keamanan dan ekonomi yang memang merupakan isu mainstream sejak berdirinya ASEAN, pemerintah Indonesia juga perlu memperhatikan dan berperan taktis dalam menghadapi isu-isu sosial budaya dan isu-isu non konvensional di kawasan. Beberapa isu yang bisa dilihat misalnya adalah isu mengenai kemiskinan dan *divide gap* yang besar antara negara-negara anggota ASEAN; masalah pelestarian kebudayaan dan pengembangan sumber daya manusia di ASEAN; serta masalah lingkungan yang di awal abad 21 ini menyeruak menjadi isu yang hangat dibicarakan di tingkat global.

Mengenai dimensi sosial budaya ini, pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa hal dalam mengkonkretkan visi *ASEAN Community 2015* dalam pilar Komunitas Sosial Budaya ASEAN ini. Diantara yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia, misalnya adalah dengan berperan dalam penyaluran bantuan pasca-Siklon Nargis di Myanmar, menyelenggarakan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)* di Jakarta, dan mengajukan komite ASEAN untuk pemajuan dan perlindungan hak-hak pekerja migran.¹⁹¹ Lebih lanjut, pemerintah Indonesia telah berhasil dalam memasukkan agenda penanganan polusi lintas batas, *climate change*, dan masalah pemberantasan pembalakkan kayu secara ilegal dalam *blueprint* Komunitas Sosial Budaya ASEAN.

Lebih lanjut, dalam situs resmi Deplu disebutkan pula beberapa peranan Indonesia dalam dimensi sosial budaya dan pilar ASCC ini, yakni:¹⁹² **Pertama**, Indonesia menggagas tercapainya kesepakatan kerjasama penanganan bencana alam melalui hadirnya *draft ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Relief (AADMER)*. Gagasan ini diajukan oleh Indonesia pada pertemuan ke-3 *ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)* di Phnom Penh, Kamboja, tanggal 6-7 Desember 2004 dan diperkuat oleh “*Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December*

¹⁹¹ Irmawan Emir Wisnandar, *Loc.Cit.*

¹⁹² “Peran Indonesia di ASEAN”, *Loc.Cit.*

2004,” sebagai hasil dari KTT Tsunami; **Kedua**, Indonesia juga telah berperan dalam menyediakan lokasi bagi *ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACC). Indonesia juga berkomitmen untuk mengelola hutan yang berkelanjutan dan isu perdagangan ilegal kayu tropis ke depannya; **Ketiga**, Indonesia juga berperan sebagai koordinator dalam memfasilitasi kegiatan pertukaran pengalaman oleh negara-negara ASEAN dalam mempersiapkan *Poverty Reduction Strategic Paper* (PRSP) dan memfasilitasi upaya promosi kerjasama antara ASEAN dengan badan-badan keuangan internasional. Selain itu, dalam pembahasan *Framework Action Plan on RDPE* (2004-2010), pada Sidang ke-4 SOM RDPE di Yangon, Myanmar, 15-16 Desember 2003, Indonesia telah berhasil memasukkan berbagai saran khususnya mengenai proyek regional *ASEAN Poverty Mapping* sebagai suatu kegiatan dalam prioritas bidang globalisasi guna menanggulangi kemiskinan nasional masing-masing secara lebih efektif; dan **Keempat**, Indonesia juga menjadi koordinator *ASEAN Disease Surveillance Net* yang berfungsi sebagai sarana tukar-menukar informasi, termasuk mengenai wabah penyakit SARS. Dari beberapa hal ini kemudian terlihat secara umum bahwa Indonesia telah cukup berperan dalam meng-engage dimensi sosial budaya di kawasan Asia Tenggara ini.

Akan tetapi, disamping beberapa peran aktif yang telah disebutkan di atas, dalam implementasi nyata. Peran yang dijalankan oleh pemerintah dalam menghadapi isu-isu tersebut seperti tidak terlihat, dimana hanya pernyataan-pernyataan yang sifatnya retorik saja yang dikeluarkan pemerintah Indonesia. Pemerintah belum dapat memperlihatkan pernyataan-pernyataan dan dukungannya terhadap berbagai isu non konvensional di atas ke dalam kebijakan nyata. Dalam masalah tenaga kerja migran dan lingkungan, khususnya polusi asap misalnya. Indonesia masih dianggap negara anggota ASEAN lain sebagai sumber masalah yang ada. Pemerintah dianggap belum dapat menyelesaikan permasalahan domestiknya dan malah menciptakan masalah baru kepada negara-negara tetangganya.¹⁹³ Sehingga kemudian dapat dilihat bahwa ternyata peran-peran yang dimainkan oleh Indonesia dalam dimensi sosial budaya ini dalam mendorong menguatnya entitas regional ASEAN tidaklah efektif. Hal ini

¹⁹³ Dewi Fortuna Anwar, *Loc. Cit.*

disebabkan Indonesia masih belum bisa memperlihatkan keseriusannya dalam menangani masalah-masalah domestik semisal tenaga kerja migran dan lingkungan yang mempunyai *spill-over effect* ke negara-negara tetangga.

Secara umum, peran Indonesia di bidang ini pun terlihat paling minim, karena persepsi terhadap pilar ini masih dianggap hanya sebagai pendukung dari pilar ekonomi. *Blueprint*nya pun belum selesai dibuat, karena Indonesia masih mengandalkan dan menunggu pemerintah Filipina menyelesaikan *blueprint* ASCC. Di dalam negeri, infrastruktur penyiapan terhadap isu dari pilar sosial budaya masih belum dibangun dan diselaraskan dengan lembaga / departemen pemerintah lainnya. Padahal penyiapan infrastruktur sangatlah penting dalam membangun identitas ASEAN dan memajukan *people exchange* di kawasan. Mengenai pentingnya *people exchange* di ASEAN dan keseriusan Indonesia membangunnya, Dewi Fortuna Anwar memaparkan:¹⁹⁴

“Kita harus saling mengerti budaya masing – masing, dan interaksi antar guru di ASEAN, interaksi antar pekerja sosial di kalangan ASEAN, interaksi di kalangan pekerja medis dalam ASEAN. Itu sudah harus mulai digalakkan sehingga suatu saat juga pertukaran pekerja dalam ASEAN. **Nampaknya Indonesia dan negara-negara ASEAN masih bermuka dua dalam hal ini**”

(Dewi Fortuna Anwar: *Deputy Chairman for Social Sciences and Humanities LIPI*)

Pernyataan Dewi Fortuna Anwar tersebut membuka permasalahan dalam dimensi ini, dimana masih minimnya kesadaran dari negara anggota ASEAN untuk menganggap penting dimensi sosial budaya dan isu-isu non-konvensional, memperlihatkan bahwa ASEAN belum menjadi orientasi negara-negara anggotanya. Setiap negara anggota masih berpikir mengenai kepentingan masing-masing tanpa memedulikan kepentingan bersama yang dirumuskan sejak ASEAN terbentuk. Emil Salim kemudian juga menegaskan bahwa ASEAN tidak berada dalam arus utama pembangunan di setiap negara. ASEAN masih sebatas lampiran, sebatas kehumasan.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Lihat hasil Wawancara dengan Ibu Dewi Fortuna Anwar, *Deputy Chairman for Social Sciences and Humanities LIPI*, di Ruang Kerja Ibu Dewi Fortuna Anwar, Gedung Sasana Widya Sarwono LIPI lt.3 , pada hari Jumat, 8 Mei 2009.

¹⁹⁵ “ASEAN Masih Sebatas ‘Lampiran’”, diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0708/04/ln/3738306.htm>, pada tanggal 2 Mei 2009, pukul 19.20 WIB.

Senada dengan Emil Salim, Peneliti senior LIPI, C.P.F Luhulima, pun mengatakan, selain belum menjadi orientasi anggotanya, ASEAN juga mengalami persoalan kepemimpinan, ASEAN tidak memiliki kepemimpinan kuat untuk mencapai tujuan; para pemimpin ASEAN sekarang mengalami disorientasi karena tidak siap menerima tongkat estafet kepemimpinan sebelumnya.¹⁹⁶ ASEAN juga disinyalir masih terjebak dalam karakter kepemimpinan kepala negara / kepala pemerintahan negara anggotanya, bukan bergantung pada struktur organisasinya. Hal ini kemudian menimbulkan kerawanan tersendiri mengenai kelangsungan ASEAN ke depannya apabila para pemimpin di negara anggotanya tidak menganggap ASEAN sebagai sesuatu yang penting dalam politik luar negeri negaranya. Secara umum, berbagai kelemahan dalam dimensi sosial budaya dan isu non-konvensional di kawasan ini telah memperlihatkan bahwa pendekatan ASEAN dan juga Indonesia di ASEAN masih bersifat *top down*.

3.3 Fondasi Teoretis *Global Approaches*

Regionalisasi berkaitan erat dengan *international order*. Pemahaman *international order* atau tatanan internasional maksudnya adalah *a set of norms, arrangements, regimes, and institutions on an international scale which regulates the relations between international actors and, in time, alters the attitudes of the decision makers*.¹⁹⁷ Perlu ditekankan lebih lagi bahwa tatanan internasional ini tidaklah statis saja dikuasai suatu negara atau pola, tetapi ini merupakan sebuah proses historis dan dinamis yang selalu dibentuk dan bertransformasi secara konstan. Lebih lanjut, pemahaman perspektif konstruktivisme mengenai dunia sosial sebagai suatu hasil konstruksi manusia-manusia yang ada di dalamnya. Dan begitupun dengan manusia yang ada didalamnya, terbentuk dari hubungan sosial yang terjalin diantara mereka. Membuat dunia sosial dan tataran internasional ini diartikan bukan sebagai sesuatu yang *given*, melainkan juga termasuk ke dalam wilayah intersubjektif. Oleh sebab itu, dalam menciptakan intersubjektif akan pentingnya mempunyai suatu entitas regional yang kuat, perlu ada *knowledgeable practices* dari agen yang kemudian mengkonstitusikan struktur secara mutual.

¹⁹⁶ Lihat lampiran hasil wawancara dengan Bapak C.P.F. Luhulima, *Peneliti Senior LIPI, di Ruang Kerja Bapak Luhulima, Gedung A LIPI lt.9*, pada hari Kamis, 30 April 2009.

¹⁹⁷ Hettne, *Ibid.*, hlm. 18.

Struktur normatif dan ideasional memang membentuk identitas dan kepentingan dari aktor, namun struktur tersebut tidak akan ada apabila bukan dengan adanya *knowledgeable practices* dari aktor tersebut.¹⁹⁸

3.3.1 *International order*

Telah disebutkan diatas bahwa dalam membentuk entitas regional yang kuat, perlu ada *knowledgeable practices* dari suatu aktor untuk mengkonstitusikan struktur secara mutual. Hal ini juga disinggung oleh Kashima Masahiro dan Benny Teh Cheng Guan dalam tulisannya mengenai perlunya kemunculan suatu aktor negara untuk menjadi *state driven regionalization process*. Lebih lanjut, dalam pemahaman konstruktivisme, untuk melakukan *knowledgeable practices* bisa dilakukan dengan menyebarkan *discourse*.

Chriss Weedon mendefinisikan diskursus sebagai¹⁹⁹ sebuah *cara menyusun pengetahuan, beserta praktik sosial, bentuk subjektivitas, dan relasi kekuasaan yang melekat di dalam pengetahuan tersebut, serta hubungan di antara semuanya*. Istilah ini bisa juga disebut sebagai diskursif yang berarti wacana atau format bahasa yang berhubungan dengan ide-ide dan lontaran-lontaran pernyataan yang menampilkan nilai-nilai dasar.²⁰⁰ Praktek diskursus sendiri secara umum merupakan praktek penyusunan pengetahuan dengan cara mengkonsep dan bertindak terhadap objek-objek sosial yang menimbulkan implikasi pada subjek. Oleh sebab, diskursus dipraktekkan dalam latar belakang masyarakat yang berbeda maka diskursus tidak bersifat universal²⁰¹. Dalam tataran internasional, diskursus merupakan interaksi terstruktur dimana di dalamnya terdapat kesamaan persepsi mengenai satu konsep yang sama yang membentuk norma bersama. Penyebaran *discourse* ini kemudian berupaya untuk mengkonstruksikan nilai-nilai dan pemahaman suatu agen/aktor kepada aktor

¹⁹⁸ Christian Reus-Smith, "Constructivism", dalam Scott Burchill, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 215-221.

¹⁹⁹ Yasraf Amir Piliang, *Hipersemiotik: Tafsir Cultural Studies atas Matinya Makna*, (Yogyakarta: Jalastura, 2003), hlm. 106.

²⁰⁰ Musa Maliki, "Wacana Kearifan Kapitalis dalam Dunia *Postmodern*: Tinjauan atas Kampanye *ONE/Live 8*", dalam *Global: Jurnal Politik Internasional Vol. 8 No. 1 November 2005 Kompleksitas Kemiskinan: Tanggung Jawab Komunitas Global*, (Depok: Departemen Hubungan Internasional FISIP UI, 2005), hlm. 69.

²⁰¹ *Ibid.*, hlm. 106.

lainnya sehingga terbentuk suatu kesamaan persepsi, sebuah pemahaman intersubjektif.

Mengacu pada pemahaman diatas, maka indikator yang kemudian akan dilihat dalam penelitian ini adalah bagaimana KTT ASEAN menciptakan pemahaman *intersubjective* mengenai pentingnya sebuah entitas regional sebagai sebuah cara dalam menghadapi tantangan dunia internasional yang semakin kompleks. Lebih lanjut, akan dilihat bagaimana peran Indonesia dalam menunjukkan peran kepemimpinannya di forum-forum ASEAN dan di luar forum ASEAN untuk menekankan pentingnya mempunyai sebuah entitas regional Asia Tenggara yang kuat.

Mengenai upaya penciptaan pemahaman intersubjektif dalam KTT ASEAN, bisa terlihat dalam setiap agenda yang diusung oleh negara-negara ASEAN sejak dicetuskannya Bali Concord II pada KTT ASEAN ke-9, dimana agenda yang dibahas adalah bagaimana merencanakan dan mempercepat langkah strategis menuju entitas regional yang kuat. Lebih lanjut, peran Indonesia dalam menunjukkan peran kepemimpinannya di ASEAN juga didukung oleh mantan Sekretaris Jendral (Sekjen) ASEAN, Rudolfo C. Severino yang menyebutkan bahwa Indonesia sangatlah penting dalam rangka memajukan ASEAN ke depannya. Hal ini bukan saja dikarenakan faktor Indonesia sebagai negara terbesar di kawasan, tetapi lebih kepada kualitas pemimpin-pemimpin Indonesia yang dianggap mampu menyatukan Indonesia yang terdiri dari beragam etnis.²⁰² Keberhasilan menunjukkan *unity in diversity* inilah yang kemudian menjadi faktor pentingnya Indonesia dalam memajukan ASEAN.

Peran kepemimpinan yang dimainkan Indonesia untuk menyebarkan diskursus regionalisme ASEAN ini juga terlihat dari beberapa pernyataan Presiden SBY dalam forum-forum ASEAN yang menyatakan optimismenya meraih sebuah entitas regional yang kuat di kawasan. Pernyataan yang bisa dilihat misalnya adalah keyakinan bahwa ASEAN ke depannya tidak akan menjadi institusi yang marjinal, namun akan menjadi institusi yang efektif dan aktif dalam

²⁰² Rudolfo C. Severino, "Indonesia and the Future of ASEAN", diakses dari <http://www.aseansec.org/3312.htm>, pada tanggal 10 Maret 2009, pukul 19.20 WIB.

upaya perdamaian dunia.²⁰³ Lebih lanjut, presiden pun tidak jarang mengajak pemimpin negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk mempunyai optimisme yang sama dalam meraih sebuah entitas regional yang komprehensif.

Dalam pidato-pidatonya secara umum, Presiden SBY selalu menekankan keinginannya mempunyai entitas regional yang kuat, sebagai satu komunitas dalam menghadapi tantangan dan peluang dunia interansional secara bersama-sama dengan ASEAN. Bagaimana kemudian Presiden SBY menekankan pada pentingnya menjadi sebuah negara yang lebih demokratis dan memberi ruang pada partisipasi publik di dalam proses regenerasi ASEAN. Bisa dilihat kemudian, Presiden SBY lebih aktif dalam menyuarakan Politik Luar Negeri Indonesia di ASEAN daripada dua presiden Indonesia sebelumnya, yakni Gus Dur yang relasinya cenderung dekat dengan hubungan Barat-Timur dan Asia Pasifik, dan Megawati yang cenderung pasif terhadap polugri Indonesia. Rizal Sukma memaparkan perbedaan masa Megawati dan SBY dalam sikap Indonesia di tataran internasional, khususnya di ASEAN, dimana ada perbedaan keaktifan yang cukup terlihat di kedua masa kepemimpinan ini, walaupun sebenarnya yang mengisi posisi Menlu RI tetap sama, yakni Pak Hassan Wirajuda.²⁰⁴

Perbedaan ini disebabkan Megawati tidak terlalu banyak bicara dan tidak terlalu terlibat dalam proses Politik Luar Negeri Indonesia. Peranan Deplu pada masa Megawati lebih besar dalam merumuskan bagaimana proses kebijakan luar negeri Indonesia dibuat. Sementara itu, pada masa SBY, Presiden pun juga terlihat aktif dan membantu Deplu dalam memainkan peran di dunia internasional. Ketertarikan personal SBY terhadap masalah - masalah internasional juga tinggi. Hal ini misalnya terlihat ketika ada reformasi dewan keamanan, Presiden SBY kemudian mengambil inisiatif sendiri untuk membentuk kelompok 40, yang ditugaskan oleh beliau untuk membicarakan bagaimana seharusnya UN *Security Council* itu direformasi dan posisi apa yang sebaiknya diambil oleh Indonesia dalam menghadapi sidang yang membicarakan reformasi dewan keamanan itu.²⁰⁵ Sikap aktif yang senada pun sering terlihat dalam merumuskan posisi Indonesia di

²⁰³ Susilo Bambang Yudhoyono, "Keynote Address at the ASEAN Forum: Rethinking ASEAN Towards the ASEAN Community 2015", 7 Agustus 2007.

²⁰⁴ Lihat hasil wawancara dengan Bapak Rizal Sukma, *Op.Cit.*

²⁰⁵ *Ibid.*

ASEAN dan juga mendorong negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk secara bersama-sama terlibat pada proses pengembangan ASEAN sebagai sebuah entitas regional yang lebih kuat. Secara umum, sebenarnya pada masa Pemerintahan SBY ini diskursus ASEAN Community selalu berupaya ditekankan, namun kelemahannya adalah masih dalam tataran praksisnya, bahwa regionalisme yang ditekankan hanya menjadi regionalisme *on paper* / regionalisme retorik tanpa mekanisme implementasi dan penyusunan platform yang jelas.

Hal lain yang perlu dicermati adalah bahwa interaksi diskursus yang ada cenderung konfliktual, setiap negara berusaha melakukan proses intersubjektif diskursus untuk menyebarkan gagasan-gagasan yang menguntungkan kepentingan nasional negaranya sendiri. Proses intersubjektif ini sangat mempengaruhi identitas aktor-aktor negara lainnya jika mereka larut dalam diskursus yang dimunculkan negara besar. Proses intersubjektif yang bisa “melemahkan” proses regionalisme ASEAN misalnya adalah upaya dari negara-negara di luar kawasan untuk meningkatkan kerja sama dengan negara-negara ASEAN. Misalnya saja adalah bagaimana Cina dan Jepang berupaya mengajak terus menerus mempengaruhi dan mengajak ASEAN menciptakan identitas Asia Timur. Hal ini dipandang akan melemahkan proses regionalisme ASEAN karena proses pembentukan identitas ASEAN saja belum sampai pada tahap final. Oleh sebab itu, Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya perlu memunculkan sebuah *bounded intersubjectivity* yang berupaya melakukan *shared ideas* mengenai terbentuknya regionalisme ASEAN. Lebih jauh lagi, Indonesia perlu terus mengupayakan penciptaan diskursus yang dapat membawa ASEAN keluar dari dilema *deepening* atau *wideningnya* dengan secara konsisten mengajak negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk tetap mengacu pada visi ASEAN *Community* 2015.