

Telaah Keterlibatan Masyarakat Sipil Dalam Tata Kelola ASEAN

Wahyu Rozzaqi Ginanjar¹, Ali Maksum²

¹zaqi.ginanjar@gmail.com, ²ali.maksum@fisipol.umy.ac.id

¹²Hubungan Internasional Program Magister, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

DOI: 10.22219/jurnalsospol.v8i1.19320

Abstract

ASEAN is facing criticism in its journey towards a regional organization that involves civil society participation based on Vision 2020 which was first introduced on 15 December 1997. Whereas after the regional financial crisis in 1997-1998, ASEAN leaders began to promote people-oriented ideas in Southeast Asia. Thus, this paper aims to explain the mechanism for involving civil society in ASEAN governance. The logic of appropriateness about the involvement of civil society in the policy-making process at global institutions becomes a theoretical framework for understanding implementation in regional organizations. This study applies a qualitative analysis method. The technique of collecting data is through literature study that relies on research publications, government reports, and internet-based literature. The results of the study understand that the ASEAN Charter and Guidelines for Affiliation of Civil Society Organizations 2012 are official documents that contain rules for ASEAN in opening up space for civil society involvement in governance in ASEAN. There are three mechanisms for involving civil society in ASEAN governance, namely affiliates, ad hoc consultations and GO-NGO forums. The contribution of civil society is adjusted to the prevailing institutional objectives. However, these three participation mechanisms serve to limit civil society organizations from using these channels to challenge policies or propose alternative agendas.

Abstrak

ASEAN tengah menuai kritik dalam perjalanannya menuju organisasi regional yang melibatkan partisipasi masyarakat sipil berdasarkan Visi 2020 yang diperkenalkan kali pertama pada 15 Desember 1997. Padahal pasca krisis keuangan regional pada tahun 1997-1998, para pemimpin ASEAN mulai mempromosikan gagasan people-oriented di Asia Tenggara. ASEAN berkomitmen memperluas proses pengambilan kebijakan untuk melibatkan masyarakat sipil. Dengan demikian, tulisan ini bertujuan menjelaskan mekanisme pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola ASEAN. Logika kesesuaian keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pengambilan kebijakan pada institusi global menjadi kerangka teoritis untuk memahami implementasi pada organisasi regional. Penelitian ini menerapkan metode analisis kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan yang disandarkan pada publikasi riset, laporan pemerintah, dan literatur berbasis internet. Hasil penelitian memahami ASEAN Charter dan Pedoman Afiliasi organisasi masyarakat sipil 2012 merupakan dokumen resmi yang memuat aturan-aturan bagi ASEAN dalam membuka ruang keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola di ASEAN. Terdapat 3 (tiga) mekanisme pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola ASEAN yaitu afiliasi, konsultasi ad hoc dan forum GO-NGO. Kontribusi masyarakat sipil disesuaikan dengan tujuan kelembagaan yang berlaku. Namun, ketiga mekanisme partisipasi ini berfungsi untuk membatasi organisasi masyarakat sipil menggunakan saluran ini untuk menentang kebijakan atau memajukan agenda alternatif.

Keywords

Civil Society, Identity, Participation, Policy Making Process, Regional Organization

Article History

Received December 21, 2021
Revised March 21, 2022
Accepted April 5, 2022
Published July 24, 2022

Corresponding Author

Wahyu Rozzaqi
Ginanjar. Universitas
Muhammadiyah
Yogyakarta, Jl.
Brawijaya, Geblagan,
Tamantirto, Kec.
Kasih, Kabupaten
Bantul, Daerah
Istimewa Yogyakarta
55183.

Pendahuluan

ASEAN mengalami perkembangan signifikan sejak didirikan tahun 1967. Integrasi regional melalui pembentukan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) pada tahun 1992 dan masuknya Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam sebagai anggota pada dekade terakhir abad ke-20

(McGillivray, 2013). Pembentukan Komunitas ASEAN yang berfungsi penuh pada tahun 2025 merupakan rencana yang paling komprehensif (ASEAN Secretariat, 1997). Proyek besar ini mencerminkan ambisi ASEAN untuk maju ke tahap integrasi regional berikutnya, yang secara komparatif lebih dalam dan lebih luas cakupannya dibandingkan tahap-tahap sebelumnya sebagai organisasi regional di Asia Tenggara.

Setelah krisis keuangan regional pada tahun 1997-1998, para pemimpin ASEAN mulai mempromosikan gagasan *people-oriented*. Dengan gagasan ini, ASEAN bertujuan memperluas proses pengambilan kebijakan dengan melibatkan masyarakat sipil. ASEAN pertama kali memperkenalkan perubahan tersebut dengan *Vision 2020* pada 15 Desember 1997 yang mana memiliki komitmen kepada negara-negara anggota untuk menciptakan komunitas masyarakat yang berbasis kepedulian di mana masyarakat sipil mampu diberdayakan (ASEAN Secretariat, 1997). Agenda partisipatif ini dinyatakan kembali dalam perjanjian-perjanjian berikutnya. Melalui keputusan untuk merancang *ASEAN Charter*, istilah *people-centered* menjadi lebih sesuai dengan trend global hari ini (Morada, 2008). Menyusul hal tersebut, konsultasi dengan masyarakat sipil dengan demikian menjadi bagian yang konsisten dari retorika ASEAN.

Di Asia Tenggara, keterlibatan masyarakat sipil dengan lembaga regional seperti ASEAN bukanlah fenomena baru. Faktanya, gagasan bahwa masyarakat harus berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan ASEAN telah muncul pada tahun 1980-an. Gagasan tersebut berkembang pada beberapa tokoh terkemuka dalam lingkaran elite ASEAN. Salah satunya ialah mantan Menteri Luar Negeri Indonesia dan salah satu pendiri ASEAN, Adam Malik. Adam Malik pernah menyatakan bahwa pembentukan masa depan perdamaian, persahabatan dan kerja sama terlalu penting untuk diserahkan hanya kepada pemerintah dan pejabat pemerintah, mengingat terdapat kebutuhan untuk memperbesar keterlibatan dan partisipasi masyarakat sipil (Chandra, 2006). Namun, gagasan Malik tidak segera terwujud, dan hanya menjadi bahan diskusi antara aktor-aktor yang terlibat dalam diplomasi formal. *ASEAN Institute for Strategic and International Studies* (ASEAN-ISIS), yang didirikan pada tahun 1988, mengajukan gagasan untuk mengadakan perkumpulan rakyat ASEAN pada tahun 1995. Hal tersebut menghasilkan peluncuran *ASEAN People's Assembly* pertama pada tahun 2000 (Indrawan, 2017). Pada titik tersebut akhirnya partisipasi rakyat diakui oleh ASEAN dan para pemerintah anggotanya.

Dalam melihat dinamika hubungan antara ASEAN dengan masyarakat sipil, penulis melihat pola hubungan tersebut melalui beberapa sektor. Sektor pertama ialah sektor keterlibatan masyarakat sipil dalam isu keamanan non-tradisional. Kritik terhadap pengaruh masyarakat sipil terhadap kerja sama ASEAN dengan organisasi masyarakat sipil di bidang *non-traditional security* dianggap masih kurang. Padahal, pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola organisasi regional merupakan tren yang sering terjadi, terutama pasca Perang Dingin berakhir. Beberapa organisasi internasional seperti G20, Uni Eropa, bahkan PBB telah membuka ruang keterlibatan bagi *civil society* (Chodor, 2020; Weiss & Wikinson, 2013). Keterlibatan yang dimaksud dalam artikel ini mengacu kepada proses partisipasi, di mana masyarakat sipil terlibat aktif dalam proses tata kelola global/regional.

Telah menjadi pemahaman umum bahwa implementasi kebijakan dan pembentukan kesadaran di tingkat lokal seringkali lebih efektif jika dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil yang memiliki pengetahuan lokal. Walaupun demikian, tantangan interaksi ASEAN dengan organisasi masyarakat sipil menunjukkan bahwa potensi dan manfaat kerja sama belum sepenuhnya

terwujud baik bagi ASEAN maupun organisasi masyarakat sipil. Tantangan utama dari hal tersebut ialah bagaimana retorika partisipasi dan regionalisme partisipatif dapat bergerak dari sekadar simulasi hubungan masyarakat menjadi sesuatu yang memberikan nilai tambah dalam menangani *non-traditional security* (Allison & Taylor, 2017). Mengingat risiko politik yang harus dikelola dalam tata kelola regional yang inklusif, organisasi masyarakat sipil perlu dilihat oleh elite politik di Asia Tenggara dan ASEAN sebagai mitra yang berguna. Dengan mengacu pada dua isu keamanan non-tradisional yang dibahas dalam studi terkait, manajemen bencana tampaknya sektor yang lebih banyak menggunakan pendekatan *multi-stakeholder*. Dalam hal tersebut ASEAN telah melibatkan organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan kebijakan dan mekanisme di kawasan. Sedangkan di lain hal, pembajakan maritim belum mengalami tingkat keterlibatan yang sama oleh organisasi masyarakat sipil (Allison & Taylor, 2017).

Di sektor penanganan kasus Hak Asasi Manusia, masyarakat sipil bukanlah komponen penting dalam pembentukan *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR). Masyarakat sipil belum mampu secara signifikan mempengaruhi ASEAN untuk mendorong fungsi protektif dalam mandat-mandat terhadap hal terkait. Hal ini kemungkinan besar terjadi karena ASEAN tidak memiliki konsensus umum mengenai norma-norma yang terkait dengan pembentukan komisi hak asasi manusia yang efektif dan fungsional (Asplund, 2014). Berbeda dengan *European Convention on Human Rights* (ECHR) yang dibentuk dalam upaya untuk memperkuat hak asasi manusia di mana kepercayaan umum pada validitas norma-norma tersebut sudah ada. Meskipun negara demokrasi baru di ASEAN seperti Indonesia, Filipina dan Thailand mendorong pembentukan komisi independen dengan kemampuan untuk melakukan investigasi langsung dan memberikan sanksi kepada anggota yang tidak patuh atas pelanggaran hak asasi manusia, ASEAN harus mengakui bahwa terdapat kekhawatiran dari negara anggota dengan karakteristik otoritarian. Hal tersebut berimplikasi pada situasi di mana AICHR tidak mampu menjadi sistem tata kelola yang fungsional dalam melindungi HAM di ASEAN (Asplund, 2014). Perbedaan pandangan tentang norma-norma yang akan ditetapkan sangat ekstensif di antara anggota ASEAN, khususnya dalam hal partisipasi masyarakat sipil dalam proses serta mekanisme tata kelola hak asasi manusia. Meskipun anggota ASEAN yang lebih demokratis umumnya telah mengizinkan interaksi dengan organisasi masyarakat sipil, anggota yang kurang ramah terhadap hak asasi manusia dan masyarakat sipil cenderung membatasi keterlibatan masyarakat sipil dengan menggunakan prinsip konsensus secara efektif.

ASEAN dan AICHR dapat dikatakan bukan sebagai arena yang bersahabat dengan keterlibatan masyarakat sipil. Dengan demikian, peluang organisasi masyarakat sipil untuk mempengaruhi ASEAN dalam memperkuat mandat-mandat penegakan hak asasi manusia akan sangat kecil. Di lain hal, konsensus umum yang lemah mengenai norma-norma hak asasi manusia di antara para anggota dengan sistem pemerintahan yang bervariasi, sejauh ini telah menghambat AICHR dalam menjalankan fungsi perlindungan serta menghalangi partisipasi masyarakat sipil dalam isu terkait (Asplund, 2014).

Di lain hal, partisipasi masyarakat sipil dalam ASEAN pada kerangka teknisnya sangat terbatas. Mode partisipasi masyarakat sipil dalam ASEAN memiliki karakteristik yang berfungsi mencegah organisasi masyarakat sipil menggunakan saluran partisipasi untuk menentang kebijakan atau mengajukan alternatif kebijakan. Hal tersebut dapat dilihat melalui peraturan tentang siapa saja masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam ASEAN memastikan bahwa kelompok masyarakat

sipil yang memiliki fokus pada isu-isu kontroversial serta kelompok yang secara vokal mengkritik kebijakan akan dikecualikan dalam proses pelibatan masyarakat sipil (Gerard, 2015). Di lain hal, terdapat kontrol ketat atas sifat partisipasi masyarakat sipil dalam ASEAN yang mempersempit kemungkinan kontribusi oleh kelompok masyarakat sipil. Satu-satunya bentuk partisipasi yang dijamin oleh sistem afiliasi adalah kemampuan untuk menyampaikan pernyataan tertulis kepada *Committee of Permanent Representatives* (CPR) (Gerard, 2015).

Hal tersebut tentu membatasi potensi organisasi masyarakat sipil untuk mempengaruhi kebijakan, terutama di tataran teknis. Secara umum, dapat dikatakan bahwa terdapat peningkatan secara jumlah dari masyarakat sipil pada tataran tata kelola di ASEAN (Chandra, Abdulrahim, & Almuttaqi, 2015). Namun, peningkatan tersebut masih terbatas dan belum mampu memberikan ruang bagi masyarakat sipil untuk terlibat langsung dalam mekanisme pengambilan keputusan di ASEAN.

Logika Kesesuaian Partisipasi Masyarakat Sipil Dalam Tata Kelola Organisasi Internasional

Dalam beberapa dekade terakhir, terdapat trend bagi lembaga tata kelola regional dan global untuk melibatkan *civil society* dalam proses pembuatan kebijakan. Beberapa literatur menggambarkan pertumbuhan dan dinamika keterlibatan masyarakat sipil dengan lembaga pemerintahan regional dan global. Pembahasan mengenai *civil society* dan tata kelola global menjadi menarik karena didukung oleh fakta bahwa terdapat perkembangan secara jumlah dan kualitas keterlibatan masyarakat sipil pada tata kelola global (Weiss & Wikinson, 2013). Pada pertemuan internasional di PBB, ratusan kelompok masyarakat sipil telah berpartisipasi sejak era Liga Bangsa-Bangsa (*League of Nations*) yang mana mengalami peningkatan menjadi puluhan ribu organisasi masyarakat sipil selama 1990-an (Clark, Friedman, & Hochstetler, 1998). Aktivitas-aktivitas serta kemampuan organisasi masyarakat sipil dalam mendorong *agenda setting* hingga implementasi agenda turut menjadi faktor yang mendukung peningkatan profil mereka untuk terlibat dalam tata kelola global. Pada tabel 1 dapat dilihat bahwa terdapat tren pada empat institusi tata kelola global bahwa mereka memiliki penerimaan yang luas terhadap keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pengambilan kebijakan. Empat lembaga tata kelola yang dimaksud ialah PBB, Uni Eropa, Uni Afrika, dan Bank Dunia.

Tabel 1 menunjukkan berbagai faktor yang mendorong lembaga-lembaga tata kelola tersebut untuk memperluas proses pembuatan kebijakan. Dalam kasus PBB, keterlibatan dimulai sejak periode Liga Bangsa-Bangsa, di mana Liga Bangsa-Bangsa menerbitkan buletin tentang kegiatan masyarakat sipil dan menunjuk seorang anggota staf untuk mengawasi relasi antara PBB dengan organisasi masyarakat sipil. Pada saat itu, terdapat banyak organisasi masyarakat sipil berkantor di Jenewa sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam pertemuan Liga Bangsa-Bangsa meskipun tanpa hak suara formal (Mingst, 2008). Pada Konferensi PBB tahun 1945, tercatat sekitar 1.200 organisasi *volunteer* hadir dalam pertemuan tersebut (Alger, 1999). Sebagai pengakuan atas keterlibatan mereka dalam kegiatan PBB, hubungan dengan aktor masyarakat sipil diformalkan dengan berlakunya Pasal 71 yang mengatur *Economic, Social and Cultural Council* (ECOSOC) untuk berkonsultasi dengan organisasi non-pemerintah atau NGO (Thrandardottir & Keating, 2018). Non-governmental Organization (NGO) merupakan sebuah istilah yang diciptakan oleh PBB seiring disahkan dan berlakunya UN Charter sebagai norma kolektif dalam tata kelola global. Mengikuti rekomendasi Majelis Umum PBB, pada sesi

pertama, ECOSOC membentuk Komite NGO untuk merancang pengaturan yang sesuai bagi hubungan antara PBB dengan NGO. Pada tahun 1950 Resolusi 288B(X) disahkan, yang mana mendefinisikan tiga kategori status konsultatif NGO di PBB (Thrandardottir & Keating, 2018).

Tabel 1: Keterlibatan Masyarakat Sipil Pada Tata Kelola Organisasi Internasional

| | Awal Pelibatan | Faktor Pendukung | Mekanisme Partisipasi |
|----------------|---|---|---|
| United Nations | Awal era Liga Bangsa-Bangsa tetapi keterlibatan bersifat informal hingga pembentukan PBB pada tahun 1945. | Menunjukkan banyaknya organisasi sukarelawan yang sudah terlibat dalam proses Liga Bangsa-Bangsa. | Status konsultatif menentukan berbagai tingkat partisipasi sebagai berikut: Seluruh organisasi masyarakat sipil dapat menghadiri konferensi dan pertemuan; Organisasi masyarakat sipil yang berstatus umum atau khusus dapat menyampaikan pernyataan tertulis pada pertemuan Economic, Social and Cultural Council (ECOSOC); Organisasi masyarakat sipil dengan status umum dapat mengusulkan item pada agenda PBB. Asosiasi informal diizinkan melalui akses ke gedung-gedung PBB. Organisasi masyarakat sipil juga dapat berkontribusi dalam pembuatan kebijakan melalui partisipasi dalam Konferensi PBB. |
| European Union | Keterlibatan dengan organisasi masyarakat sipil dimulai pada 1990-an. Keterlibatan diformalisasi dengan EU White Paper on Governance pada tahun 2001. | Pejabat sadar akan kekhawatiran di kalangan organisasi masyarakat sipil mengenai dampak dari penciptaan pasar tunggal. Keterlibatan masyarakat sipil dipercepat pada pertengahan 1990-an sebagai tanggapan atas kekhawatiran mengenai legitimasi demokrasi Uni Eropa. | Parlemen Eropa dan Komisi Eropa merupakan titik kontak utama bagi organisasi masyarakat sipil. Organisasi masyarakat sipil dapat menghadiri pertemuan, memberikan informasi dan mengomentari kebijakan, namun partisipasi bersifat ad hoc. Inisiatif warga Uni Eropa memungkinkan organisasi masyarakat sipil mengajukan petisi untuk menempatkan item dalam agenda Komisi. |
| African Union | Keterlibatan dimulai pada tahun 2001 dengan Konferensi Masyarakat Sipil pertama. Itu diresmikan pada peresmian resmi AU pada tahun 2002 | Pendiri Uni Afrika menganggap partisipasi masyarakat sipil penting dalam mencapai tujuan Uni Afrika dan menghindari permasalahan yang melanda pendahulunya, Organization of African Unity (OAU). | Perwakilan organisasi masyarakat sipil akan dipilih secara langsung untuk menjadi badan penasihat Majelis Umum Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC). |

| | | | |
|------------|--|---|--|
| World Bank | Pada tahun 1972 tercatat sebuah ketentuan yang mengakui keterlibatan masyarakat sipil dalam sejumlah kecil proyek yang dibiayai Bank Dunia. Keterlibatan diformalisasi pada tahun 2000 ketika Bank Dunia menerbitkan pedoman tentang keterlibatan. | Organisasi masyarakat berusaha untuk melibatkan Bank Dunia dalam keprihatinan mengenai dampak lingkungan dari proyek-proyek Bank Dunia. | Forum Kebijakan Masyarakat Sipil dijalankan paralel dengan Pertemuan Tahunan yang memungkinkan organisasi masyarakat sipil untuk bertemu dengan perwakilan Bank, pemerintah, dan sektor swasta. Staf Bank Dunia berkonsultasi dengan organisasi masyarakat sipil selama penyusunan Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) dan Country Assistance Strategies (CASs). |
|------------|--|---|--|

Sumber: (Murray, 2004; Olsen, 2020; D. Stone & Wright, 2008; UN ECOSOC, 1996)

Untuk menelaah motif atau agenda ASEAN dalam membuka ruang keterlibatan bagi masyarakat sipil, penulis menggunakan konsep logika kesesuaian dalam struktur organisasi formal. Nalar ini mendefinisikan perilaku individu dalam organisasi terstruktur sesuai dengan aturan, rutinitas dan prosedur standar operasi yang mana hal tersebut menentukan tujuan dan fungsi organisasi terkait. Sebagian besar perilaku yang dapat kita amati dalam institusi politik menggambarkan perilaku serta rutinitas yang seharusnya dilakukan sesuai dengan standar kesesuaian dalam suatu hal yang diatur secara fungsional. March dan Olsen menggambarkan komunitas politik dengan menggunakan konsep identitas politik (*civic identity*) di mana (1) upaya untuk mengejar kebaikan bersama merupakan hal konstitutif dalam identitas politik yang demokratis dalam rangka pembentukan identitas yang memiliki muatan nilai dan (2) komunitas politik diciptakan oleh aturannya sendiri dan bukan oleh kepentingannya (March & Olsen, 2011).

Logika kesesuaian ditujukan untuk menjelaskan sesuatu yang fundamental berkaitan dengan tindakan publik dan sipil, seperti suatu tindakan di dalam institusi yang berkaitan langsung dengan arah tata kelola dari institusi terkait. Tindakan politik (*obligatory action*) merupakan suatu hal yang berbasis aturan dan identitas. Sehingga logika kesesuaian disandarkan pada 4 (empat) hal utama; (1) Situasi seperti apa yang dihadapi aktor?; (2) Siapa identitas aktor tersebut?; (3) Seberapa tepat tindakan aktor dalam situasi terkait?; (4) Aktor melakukan hal yang paling tepat (*appropriate*). Berdasarkan formulasi tersebut, logika kesesuaian terdiri dari tiga elemen kunci: situasi, identitas atau peran, dan aturan. ASEAN sebagai organisasi regional juga telah membuka ruang keterlibatan bagi masyarakat sipil, setidaknya setelah krisis keuangan 1998. Namun, studi terdahulu mengkritisi proses pengambilan keputusan di ASEAN masih berpusat pada elite. Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan menjelaskan mekanisme pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola ASEAN. Forum ASEAN diyakini merupakan persinggungan berbagai nilai dan identitas dari para negara anggotanya. Keputusan ASEAN untuk membuka ruang keterlibatan bagi masyarakat sipil disandarkan keputusan aktor mengacu kepada identitas, nilai, dan aturan yang dilembagakan. Latar belakang ide dari proses pelibatan masyarakat sipil di ASEAN berpengaruh terhadap interpretasi identitas organisasi regional yang *people oriented*.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan eksplanatif. Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam artikel ini ialah metode studi pustaka. Studi pustaka artinya serangkaian data yang digunakan dalam artikel ini diakses melalui buku, artikel dalam jurnal

ilmiah, dokumen resmi dan sumber-sumber internet. Serangkaian data tersebut yang kemudian dikumpulkan dalam rangka menguraikan serta menjelaskan permasalahan yang sedang dibahas.

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam artikel ini ialah teknik analisis eksplanatif-kualitatif. Serangkaian data yang penulis peroleh melalui berbagai sumber pustaka menjadi instrumen utama untuk menggambarkan suatu fenomena melalui interpretasi berdasarkan kerangka teoritis yang telah ditetapkan. Data-data yang penulis peroleh kemudian digunakan untuk menganalisis pola hubungan antara variabel yang ditemukan dalam rangka menyusun kesimpulan.

Interpretasi Publik terhadap Konsep People-Oriented ASEAN

Berakhirnya Perang Dingin menandai titik balik penting dalam perjalanan ASEAN sebagai organisasi regional. Seperti dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, ASEAN menghadapi tantangan terhadap kapasitas, legitimasi, hingga kredibilitasnya sebagai organisasi regional. Walaupun pada dasarnya ASEAN mampu mempertahankan legitimasinya selama periode Perang Dingin melalui kemampuannya untuk menjaga perdamaian di antara negara-negara anggota (Acharya, 2014). Pengakuan luas atas kemampuan dan fungsi ASEAN untuk tampil sentral sebagai organisasi tata kelola regional mulai dipertanyakan oleh banyak pihak, terutama *stakeholder* internasional. Kritik yang muncul terhadap ASEAN sering kali ditujukan pada sifat kerjasama regional yang sangat berpusat pada negara (Ba, 2013). Norma prosedural yang dikenal sebagai *ASEAN Way* menunjukkan gaya pengambilan keputusan informal dengan kontak skala kecil di antara para pemimpin negara, sehingga menghasilkan proses yang disebut sebagai “*elite-centric regional socialization*” (Acharya, 2013).

Meskipun implementasi *ASEAN Way* dapat dikatakan berkontribusi pada keberhasilan awal ASEAN, berbagai aktor di dalam dan di luar ASEAN seperti akademisi, kelompok masyarakat sipil, mulai mengadvokasi untuk pelibatan masyarakat sipil yang lebih besar (Caballero-Anthony, 2005). Krisis keuangan Asia 1997/1998 mengurai kritik tersebut. Kegagalan total ASEAN dalam mengelola reaksi kolektif terhadap krisis mendelegitimasi kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional (Narine, 2002). ASEAN dihadapkan pada kritik yang belum pernah terjadi sebelumnya dari berbagai elemen komunitas global hingga *stakeholder* penting.

Krisis dan berbagai dinamika politik kawasan akhirnya mendorong ASEAN untuk melakukan reformasi kelembagaan dan transformasi identitas. Upaya reformasi kelembagaan ASEAN sering dilabeli dengan slogan *People-Oriented ASEAN* (Quayle, 2012). Gagasan bahwa ASEAN perlu untuk berorientasi pada rakyat dari negara-negara anggota menandakan reorientasi dari identitas dan arah tata kelola ASEAN sebagai organisasi regional. Penekanan terhadap masyarakat dalam reformasi kelembagaan tersebut merupakan perkembangan yang cukup signifikan bagi ASEAN yang sering dikenal sebagai organisasi para *elite*.

Dalam hal ini, interpretasi mengenai apa yang disebut sebagai *People-Oriented ASEAN* dalam *ASEAN Charter* berkembang pada banyak aktor di kawasan (Quayle, 2012). Walaupun pada dasarnya ASEAN merupakan organisasi yang terbatas pada kelompok elite negara-negara anggota, hal tersebut tidak berarti bahwa ASEAN tidak melibatkan aktor-aktor non-negara di kawasan. Pada perjalanannya, ASEAN telah mendorong keterlibatan kelompok bisnis melalui *ASEAN Chambers of Commerce and Industry* (ASEAN-CCI) yang didirikan pada tahun 1972. *ASEAN Chambers of Commerce and Industry* merupakan ruang yang disediakan oleh ASEAN di mana kelompok bisnis dapat memberikan masukan mengenai permasalahan ekonomi regional. *ASEAN Chambers of*

Commerce and Industry berperan penting dalam pembentukan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) (Allison & Taylor, 2017).

ASEAN juga telah melibatkan akademisi dari *ASEAN Institutes for Strategic and International Studies* (ASEAN-ISIS) sejak akhir 1980 an. Sejak tahun 1991, ASEAN-ISIS telah menjalin komunikasi dengan para anggota *ASEAN Senior Official Meeting* sebelum pertemuan tingkat menteri tahunan ASEAN menjadi agenda rutin (Allison & Taylor, 2017). ASEAN mulai memberikan akreditasi kepada organisasi masyarakat sipil secara formal pada tahun 2006. Melalui pedoman akreditasi, ASEAN telah mengakreditasi sebanyak lima puluh dua organisasi masyarakat sipil per 2016 (ASEAN Secretariat, 2016). Sepintas, ASEAN terlihat telah mampu melibatkan masyarakat sipil dengan seperangkat aturan dan mekanisme yang terinstitusionalisasi dengan komprehensif. Walaupun demikian, sifat dari keterlibatan sangat terbatas. Hal tersebut dikarenakan interpretasi ASEAN mengenai konsep *people-oriented* cukup jauh berbeda dengan interpretasi masyarakat sipil terhadap slogan terkait.

Pada puncak krisis keuangan 1997-1998, ASEAN menyatakan visi tentang apa yang diharapkan dapat menjadi identitas kolektif bagi negara-negara Asia Tenggara. Melalui deklarasi *Vision 2020* ASEAN memulai proyek pembangunan komunitasnya dan mengadopsi *ASEAN Charter*. Dalam deklarasi *Vision 2020*, ASEAN menetapkan tujuan untuk menciptakan “*caring societies*” di mana semua orang dapat menikmati akses yang setara terhadap peluang untuk pengembangan manusia secara total tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, bahasa, atau latar belakang sosial dan budaya (ASEAN Secretariat, 1997).

Gagasan tentang persetujuan dan partisipasi rakyat yang lebih besar didorong oleh *ASEAN Eminent Persons Group*. EPG dalam laporannya menyatakan bahwa rakyat ASEAN harus mengambil kepemilikan terhadap implementasi Visi ASEAN 2020. Selain itu EPG menyatakan bahwa masalah ASEAN seharusnya tidak hanya menjadi hak prerogatif pemerintah, tetapi juga kelompok bisnis, masyarakat sipil, dan rakyat pada umumnya (ASEAN Eminent Persons Group, 2006). Gagasan akan partisipasi yang lebih besar dari rakyat serta dorongan untuk mengambil kepemilikan dalam mewujudkan Visi ASEAN 2020 menyiratkan bahwa pola *top-down* di ASEAN perlu bertransformasi menjadi pola *bottom-up* di mana upaya untuk membangun komunitas regional merupakan hak seluruh elemen masyarakat, baik itu aktor non-negara maupun elite negara. Lebih lanjut, upaya untuk melibatkan masyarakat sipil dijabarkan dalam *ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action* (ASCC PoA).

ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action memuat empat elemen utama yang pada dasarnya berorientasi lebih kepada manusia daripada negara. *ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action* juga memuat isu-isu yang berkaitan dan relevan dengan aktivitas-aktivitas organisasi masyarakat sipil pada umumnya (Indrawan, 2017). Elemen pertama, yaitu membangun komunitas masyarakat yang peduli. Pada prinsipnya berkaitan dengan pengentasan kemiskinan hingga penanganan berbagai masalah mulai dari penyediaan pendidikan. Hal tersebut juga mencakup upaya penanganan permasalahan keamanan transnasional seperti perdagangan manusia, peredaran narkoba hingga aspek kesehatan seperti akses terhadap obat-obatan yang terjangkau serta pencegahan penyebaran penyakit menular seperti HIV/AIDS (Chandra et al., 2015).

Elemen kedua, pengelolaan dampak sosial dari integrasi ekonomi. Pada prinsipnya berkaitan dengan dampak integrasi ekonomi pada pasar tenaga kerja. Elemen kedua ini menaruh fokus pembahasan terhadap isu-isu ketenagakerjaan, seperti pengakuan keterampilan timbal balik

sehingga memungkinkan mobilitas tenaga kerja di seluruh pasar ASEAN yang terintegrasi. Elemen ketiga, peningkatan kelestarian lingkungan. Pada prinsipnya, elemen ketiga ini berkaitan dengan pengembangan mekanisme tata kelola lingkungan. Dalam upaya mewujudkan hal tersebut, ASEAN mendorong promosi pembangunan berkelanjutan, pelestarian sumber daya hutan, air, laut, serta pengelolaan polusi lintas batas. Elemen terakhir adalah penguatan fondasi serta kohesi sosial regional. Elemen tersebut berkaitan dengan upaya untuk menciptakan identitas kolektif ASEAN sembari mempertahankan warisan budaya yang beragam di kawasan. *ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action* menyatakan bahwa rasa identitas dan solidaritas regional ini akan dibangun di atas interaksi kumulatif selama bertahun-tahun pada semua tingkat serta aspek (Chandra et al., 2015).

Mengingat keragaman isu yang terkandung dalam *ASEAN Socio-Cultural Community*, diakui bahwa peningkatan kapasitas yang intensif dan berkelanjutan di tingkat nasional dan kawasan sangat diperlukan. Hal tersebut tentu hanya dapat dilakukan melalui partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam program kerja *ASEAN Socio-Cultural Community*. Secara singkat, ASEAN perlu mendayagunakan keahlian dan pengalaman aktor-aktor non negara untuk mempromosikan komitmen serta membentuk rasa kepemilikan yang kuat atas agenda-agenda ASEAN (Allison & Taylor, 2017). Kemampuan dan pengalaman aktor-aktor non-negara, terutama kelompok masyarakat sipil, di kawasan akan mampu menunjang upaya pembentukan komunitas regional di Asia Tenggara secara bertahap. Hal tersebut yang kemudian dapat dimaknai sebagai indikasi bahwa kelompok masyarakat sipil merupakan komponen penting dalam mengatasi berbagai ancaman terhadap keamanan manusia yang terkandung dalam *ASEAN Socio-Cultural Community*. Dalam rencana kerja terkait juga mendorong keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan pada tata kelola ASEAN.

Terdapat dua hal spesifik yang penting untuk diperhatikan pada poin di atas. Pertama, organisasi masyarakat sipil bersama dengan aktor non-negara lainnya, seperti akademisi dan pengusaha, dipandang sebagai sarana implementasi agenda-agenda *ASEAN Socio-Cultural Community*. Dalam hal ini, dapat dimaknai bahwa keterlibatan aktor-aktor non negara memungkinkan terciptanya komunitas serta menunjang upaya pembentukan identitas kolektif regional. Kedua, pelibatan aktor-aktor non negara pada proses pembuatan kebijakan berarti mereka bukan sekadar instrumen implementasi agenda ASEAN, tetapi karena keahlian dan pengalaman mereka dalam hal ini sehingga mereka perlu memiliki pengaruh langsung pada proses pengambilan keputusan ASEAN. Hal tersebut penting untuk memberikan akses bagi masyarakat sehingga melalui hal tersebut aktor-aktor non negara mampu mengambil kepemilikan pada upaya pembentukan komunitas regional.

Penafsiran tersebut menunjukkan perkembangan signifikan terhadap mekanisme *top-down* yang telah menjadi corak tata kelola ASEAN sebelumnya. Selain itu, penafsiran di atas menunjukkan bahwa menjadikan ASEAN sebagai organisasi regional yang “*people-oriented*” merupakan langkah yang sangat transformatif. Walaupun demikian, tentu arah tata kelola dalam interpretasi negara-negara anggota memiliki perbedaan dari interpretasi aktor-aktor non-negara terhadap konsep “*people-oriented*”. Mengingat hal tersebut, dalam rangka mencari logika kepantasan pada keputusan ASEAN untuk membuka akses keterlibatan masyarakat sipil perlu diinterpretasi melalui aturan-aturan yang telah terinstitusionalisasi dalam ASEAN sendiri. Merujuk kepada March dan Olsen, aturan dalam organisasi internasional memiliki kemampuan untuk membatasi

interpretasi, membentuk perilaku dan membingkai pemikiran. Dalam rangka untuk melihat keselarasan antara kewajiban dan identitas kelembagaan pada situasi tertentu, aturan dapat menentukan keselarasan tindakan tertentu dengan mengkodifikasikan tindakan yang didefinisikan secara kelembagaan (March & Olsen, 2011). Dengan demikian, interpretasi ASEAN mengenai konsep *people-oriented* hanya bisa dijelaskan melalui telaah terhadap aturan-aturan yang menunjang konsep terkait. Maka dari itu, pembahasan selanjutnya mengulas tentang aturan-aturan yang ada pada ASEAN dalam menentukan bentuk keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola ASEAN. Hal tersebut penting untuk menjelaskan logika kepantasan ASEAN dalam keputusannya membuka akses keterlibatan terhadap masyarakat sipil.

Mekanisme Partisipasi Masyarakat Sipil Dalam ASEAN

Organisasi masyarakat sipil terlihat telah memberi pengaruh pada agenda reformasi ASEAN melalui partisipasinya dalam berbagai forum yang diadakan oleh ASEAN. Terdapat 3 mode partisipasi organisasi masyarakat sipil dalam ASEAN, antara lain; (1) Melalui sistem afiliasi; (2) berbagai konsultasi informal yang diadakan oleh berbagai lembaga milik ASEAN; (3) Forum-forum sektoral berkala yang dilaksanakan dalam rangka membahas isu pekerja migran, kesejahteraan sosial, serta pembangunan kawasan perbatasan serta upaya pengurangan kemiskinan. Sebagai pihak yang mengatur mekanisme partisipasi, ASEAN-lah yang menentukan siapa saja dan bagaimana organisasi masyarakat sipil dapat berpartisipasi. Menurut kategori “*societal incorporation*” dari Jayasuriya dan Rodan, dalam tulisan Kelly Gerard (Gerard, 2021), penentuan mekanisme partisipasi tersebut tidak terlepas dari bias yang melekat pada kontestasi politik dengan sistem demokrasi perwakilan. Mengingat ketentuan-ketentuan tersebut disusun oleh ASEAN, maka arah keterlibatan organisasi masyarakat sipil lebih kepada *problem solving* serta pembangunan konsensus dari pada penciptaan saluran partisipasi politik bagi aktor-aktor di luar negara (Gerard, 2021).

1. Sistem Afiliasi Organisasi Masyarakat Sipil

Secara *de facto*, sistem afiliasi telah berjalan sejak 1979. Sistem afiliasi terhadap organisasi masyarakat sipil dilakukan pertama kali ketika ASEAN melakukan sertifikasi terhadap *the Federation of ASEAN Public Relations Organizations* dan *The ASEAN Bankers Association* (ASEAN Secretariat, 2016). Interpretasi ASEAN mengenai keterlibatan masyarakat sipil dapat dilihat melalui pedoman akreditasi organisasi masyarakat sipil yang diterbitkan pada tahun 2006. Mekanisme akreditasi organisasi masyarakat sipil mensyaratkan organisasi-organisasi yang diberikan akreditasi memiliki tujuan untuk meningkatkan, memperkuat dan mewujudkan maksud dan tujuan ASEAN. Mereka diharuskan secara tertulis untuk mematuhi kebijakan, pedoman, arahan, dan keputusan ASEAN lainnya. Sebaliknya, organisasi masyarakat sipil yang dianggap oleh *The Committee of Permanent Representatives* bertolak-belakang dengan pedoman terkait dapat dicabut status akreditasinya (Krome, 2016). Mereka diharuskan mengundang pejabat negara anggota ASEAN untuk menghadiri pertemuannya serta berpartisipasi dalam agenda kegiatan organisasi. Selain itu, mereka harus menyerahkan, ringkasan tertulis dari kegiatan mereka kepada *The Committee of Permanent Representatives* (*The Committee of Permanent Representatives*) setiap tahunnya (Krome, 2016).

Melalui Tabel 2, dapat dilihat bahwa fungsi utama keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN ialah untuk mempromosikan identitas ASEAN dalam kaitannya dengan pembentukan *ASEAN Community*. Melalui tabel di atas, dapat dilihat juga bahwa terdapat batasan-batasan mengenai organisasi masyarakat sipil seperti apa yang dapat terlibat dalam tata kelola ASEAN. Organisasi-

organisasi yang memenuhi kriteria diakui sebagai afiliasi, yang mana afiliasi tersebut memberi kesempatan partisipasi dalam berbagai bentuk pada tata kelola ASEAN berdasarkan panduan afiliasi terbaru yang diadopsi oleh *The Committee of Permanent Representatives* pada 5 November 2012 (ASEAN Secretariat, 2012).

Tabel 2. Referensi ASEAN Charter mengenai partisipasi masyarakat sipil di ASEAN

| Rekomendasi | Kutipan | Artikel/Halaman |
|---|---|-----------------|
| Fungsi: Promosi identitas ASEAN | 1. The ASEAN Foundation shall support the Secretary-General of ASEAN and collaborate with the relevant ASEAN bodies to support ASEAN community building by promoting greater awareness of the ASEAN identity, people-to-people interaction, and close collaboration among the business sector, civil society, academia and other stakeholders in ASEAN. | 15/18 |
| Interpretasi: organisasi masyarakat sipil yang terafiliasi dapat terlibat dengan ASEAN, sesuai dengan pedoman untuk afiliasi. | 1. ASEAN may engage with entities which support the ASEAN Charter, in particular its purposes and principles. These associated entities are listed in Annex 2. 2. Rules of procedure and criteria for engagement shall be prescribed by the Committee of Permanent Representatives upon the recommendation of the Secretary-General of ASEAN. 3. Annex 2 may be updated by the Secretary-General of ASEAN upon the recommendation of the Committee of Permanent Representatives without recourse to the provision on Amendments under this Charter. | 16/19 |

Sumber: The ASEAN Charter (ASEAN Secretariat, 2008)

Status afiliasi diberikan secara terbatas hanya kepada organisasi yang memenuhi berbagai persyaratan. Berdasarkan panduan 2012, organisasi masyarakat sipil yang merupakan afiliasi ASEAN haruslah merupakan organisasi nirlaba yang berkomitmen untuk mencapai tujuan-tujuan milik ASEAN dengan mekanisme keanggotaan yang terbatas pada domain negara-negara anggota ASEAN sendiri. Dalam pengajuan afiliasinya, setiap organisasi masyarakat sipil diwajibkan untuk mengungkapkan alasan pengajuannya, detail aktivitas dan keanggotaan, serta perangkat aturan organisasi serta informasi latar belakang dari staf yang dimiliki. Seluruh pengajuan harus disetujui oleh semua negara anggota melalui *The Committee of Permanent Representatives* (ASEAN Secretariat, 2012).

Organisasi masyarakat sipil yang terafiliasi dapat menggunakan nama “ASEAN”, menampilkan bendera dan lambang ASEAN serta menggunakan lagu ASEAN. Dalam proses tata kelola, mereka dapat menyampaikan pernyataan tertulis kepada badan sektoral yang mereka tunjuk, dan Sekretariat ASEAN memberi mereka publikasi ASEAN setiap tahun. Organisasi Masyarakat Sipil yang terafiliasi dapat mengajukan permohonan untuk menerima dana pihak ketiga untuk proyek-proyek yang relevan; Menghadiri rapat badan sektoral ASEAN; Memprakarsai program kegiatan untuk dipertimbangkan oleh badan sektoralnya; Mengakses dokumen ASEAN yang relevan untuk penelitian serta menggunakan fasilitas Sekretariat ASEAN di Jakarta (ASEAN Secretariat, 2012). Satu-satunya bentuk partisipasi yang dijamin melalui sistem afiliasi adalah

kemampuan untuk menyampaikan pernyataan tertulis kepada *The Committee of Permanent Representatives*, sedangkan bentuk partisipasi lainnya membutuhkan permohonan secara tertulis, serta tidak terdapat prosedur untuk mempertanyakan keputusan jika permohonan terkait ditolak.

Pedoman 2012 juga menetapkan bahwa *The Committee of Permanent Representatives* melakukan peninjauan setiap tiga tahun terhadap kegiatan organisasi masyarakat sipil yang berafiliasi. Selain itu, *The Committee of Permanent Representatives* memiliki kemampuan untuk mencabut status afiliasi dari organisasi mana pun yang tidak memenuhi kewajibannya dan/atau melakukan kegiatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip ASEAN beserta negara-negara anggotanya (ASEAN Secretariat, 2012). Organisasi masyarakat sipil dapat mengajukan banding atas keputusan *The Committee of Permanent Representatives* untuk mencabut afiliasi mereka, namun banding mereka harus ditujukan kepada *The Committee of Permanent Representatives*, dan pada saat banding keputusan *The Committee of Permanent Representatives* bersifat final dan mengikat (ASEAN Secretariat, 2012). Dengan demikian, hal tersebut menyelaraskan proses banding dengan kepentingan *The Committee of Permanent Representatives*, bukan kepentingan organisasi masyarakat sipil terkait.

Keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola regional dapat melengkapi program reformasi kelembagaan ASEAN meskipun mekanisme keterlibatannya sangat terbatas. Salah satu contoh kasus ialah dalam konteks partisipasi *The Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia* (AsiaDHRRA) dalam membuat rencana kerja lima tahunan untuk ASEAN's *Framework Action Plan on Rural Development*. AsiaDHRRA merupakan kemitraan regional dari 11 jaringan dan organisasi pembangunan sosial di sepuluh negara di Asia. Mereka diundang untuk melakukan presentasi pada konferensi peluncuran *ASEAN Foundation* pada tahun 1999. Dalam kesempatan tersebut mereka mengusulkan untuk memperkuat suara organisasi petani kecil. Ide tersebut didukung oleh *ASEAN Foundation* yang kemudian memberikan dukungan kepada AsiaDHRRA untuk memulai inisiatif utamanya, yaitu menciptakan aliansi petani di seluruh kawasan (Krome, 2016).

Hal tersebut merupakan salah satu kesempatan partisipasi yang signifikan bagi AsiaDHRRA. Walaupun demikian, dalam perjalanannya partisipasi tersebut tidak mendapat dukungan oleh ASEAN pada proses pembuatan draf konstitusi, khususnya dalam berbagai konsultasi nasional (Krome, 2016). Keterbatasan tersebut menggambarkan keterbatasan jangkauan yang dapat ditempuh oleh organisasi masyarakat sipil dengan status afiliasi untuk berkontribusi dalam tata kelola regional di ASEAN.

2. Konsultasi Ad hoc

Konsultasi *ad hoc* dengan organisasi masyarakat sipil yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga ASEAN menggambarkan mekanisme konsultasi dalam pembuatan kebijakan ASEAN. Sekretaris jenderal ASEAN Ong Keng Yong pada tahun 2005 menunjukkan inisiatif melalui diadakannya sebuah dialog dengan berbagai organisasi masyarakat sipil. Pertemuan luar biasa kemudian digelar antara pejabat tinggi ASEAN dengan tiga perwakilan organisasi masyarakat sipil ternama yakni AsiaDHRRA, SEACA dan FORUM-ASIA (Krome, 2016).

Pertemuan tersebut mendorong para perwakilan organisasi masyarakat sipil terkait untuk memberikan masukan dalam upaya peningkatan keterlibatan dalam tata kelola ASEAN. Dalam pertemuan tersebut terdapat indikasi bahwa kontribusi organisasi masyarakat sipil akan diterima dalam proses pembuatan kebijakan di ASEAN (Krome, 2016). Pada periode ini dukungan terhadap gagasan konsultasi organisasi masyarakat sipil di antara para elite ASEAN berada pada

titik tertinggi sepanjang masa. Hal tersebut terbukti dalam dukungan para pejabat ASEAN terhadap penyelenggaraan *ASEAN Civil Society Conference* pertama, bersamaan dengan Konferensi Tingkat Tinggi pada bulan Desember 2005 di Kuala Lumpur.

Konsultasi *ad hoc* selanjutnya dengan berbagai organisasi masyarakat sipil berupa serangkaian pertemuan yang dilakukan pada penyusunan *ASEAN Charter* pada 2006 yang dipimpin oleh *Eminent Person Group* (EPG). Beberapa perwakilan dari EPG menunjukkan dukungan secara publik dalam aspek penyusunan naskah *ASEAN Charter* ini, antara lain yakni perwakilan Indonesia, Ali Alatas.

ASEAN Charter mengkodifikasi partisipasi masyarakat sipil dalam ASEAN tetap terbatas dalam sistem afiliasi (Lihat Tabel 2). EPG mengadopsi istilah "*people-centered*" dalam laporannya, namun dalam *ASEAN Charter*, istilah yang digunakan adalah "*people-oriented*", yang mana istilah tersebut dianggap sebagai versi yang lebih lemah dari istilah pertama. Chandra menggarisbawahi perbedaan kedua istilah ini dan mengemukakan bahwa perubahan istilah tersebut merupakan upaya yang intensional (Chandra et al., 2015)

Berbagai konsultasi dengan *civil society* terkait *ASEAN Charter* tidak memunculkan perubahan institusional sebagaimana yang diharapkan oleh para kelompok masyarakat sipil. Walaupun demikian, mereka berkontribusi dalam melanjutkan praktik konsultasi *ad hoc* tersebut. Mekanisme *ad hoc* merupakan mekanisme yang sering digunakan oleh Sekretaris Jenderal Surin Pitsuwan yang menjabat sejak 1 Januari 2008. Ia dikenal terkait dukungannya dalam keterlibatan *civil society* sejak awal. Pitsuwan juga mendorong adanya berbagai konsultasi dengan organisasi masyarakat sipil dalam isu HAM (Asplund, 2014). Pada *AICHR Terms of References* menyebutkan bahwa Sekretaris Jenderal dapat mengajukan isu-isu yang relevan untuk menjadi perhatian bagi AICHR (Gerard, 2021). Pitsuwan menginginkan agar isu-isu yang ia angkat bersama AICHR mendapat sumbangsih informasi dari pandangan *civil society*. Hal tersebut dilakukan melalui beberapa pertemuan dengan organisasi HAM dalam dua agenda yang berbeda (Gerard, 2021).

Terbukti bahwa manfaat konsultasi *ad hoc* bagi representasi masyarakat sipil tergantung pada klasifikasi interaksinya, apakah sebagai interaksi formal atau informal. Ketika dianggap formal, seperti konsultasi pembentukan *ASEAN Charter*, diperlukan persetujuan dari semua negara anggota yang berfungsi dalam membatasi partisipasi masyarakat sipil melalui saluran tersebut. Ketika diklasifikasikan sebagai interaksi informal, konsultasi lebih banyak dilakukan melalui dialog-dialog yang lebih bebas. Walaupun demikian, interaksi informal membatasi potensi masyarakat sipil untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan. Mengingat dalam norma proseduralnya, ASEAN masih mengakui praktik pengambilan keputusan berbasis konsensus, yang mana berarti bahwa diperlukan kesepakatan dari semua negara anggota. Dengan demikian konsultasi *ad hoc* tidak berfungsi untuk memunculkan kontestasi gagasan, melainkan lebih kepada menciptakan peluang untuk representasi masyarakat sipil.

3. Forum GO-NGO

Mekanisme partisipasi ketiga yang ditetapkan oleh ASEAN terhadap organisasi masyarakat sipil ialah forum GO-NGO. Forum GO-NGO merupakan forum tahunan yang telah ditetapkan oleh Badan ASEAN untuk Pekerja Migran, Kesejahteraan Sosial, Pembangunan Desa dan Pengentasan Kemiskinan. Forum-forum tersebut diadakan sebelum pertemuan tahunan para menteri sektoral terkait dan diarahkan untuk menciptakan peluang dialog antar pejabat dengan organisasi masyarakat sipil (Gerard, 2021). Forum-forum ini secara umum meliputi beberapa seri

panel, setelah partisipan dikelompokkan ke dalam beberapa grup dan merancang rekomendasi berdasarkan hasil diskusi.

Mengingat bahwa negara anggota yang mengatur organisasi masyarakat sipil mana saja yang dapat menghadiri forum-forum GO-NGO, model partisipasi ini menciptakan peluang bagi negara anggota untuk memajukan agenda tertentu dengan memasukkan organisasi masyarakat sipil sebagai unit pendukung terhadap kepentingan tersebut. Salah satu contoh yaitu pemerintah Indonesia dan Filipina yang mengesahkan kontribusi SAPA *Task Force* dan asosiasi pekerja migran dalam kebijakan regional yang mengatur hak-hak pekerja migran. Setelah menyelenggarakan berbagai konsultasi di tujuh negara ASEAN, Satgas tersebut membuat 192 rekomendasi dan melakukan presentasinya pada Sekretariat ASEAN dan pejabat ASEAN Labor pada Mei 2009, sesaat sebelum ASEAN Forum on Migrant Labor kedua pada Juli 2009 (Gerard, 2021).

Mengingat bahwa negara anggota melalui *The Committee of Permanent Representatives* memilih perwakilan organisasi masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam forum GO-NGO, batas-batas model partisipasi ini dibuat sesuai dengan agenda institusional yang dominan. Dengan menyeleksi organisasi masyarakat sipil mana saja yang dapat berpartisipasi dan mengatur model partisipasinya, forum sektoral GO-NGO berfungsi dalam melegitimasi kebijakan ASEAN yang relevan dan memunculkan corak inklusivitas terhadap proses pembuatan kebijakan sembari membatasi organisasi masyarakat sipil yang tidak sejalan dengan agenda kelembagaan ASEAN.

Melalui konsultasi *ad hoc* dan forum GO-NGO, ASEAN telah membentuk dua mekanisme partisipatif baru dalam mendukung konsep ASEAN yang "*people-oriented*" bagi integrasi regional, di samping sistem afiliasi. Mengingat bahwa mekanisme partisipatif ini dibentuk oleh ASEAN, tidak mengherankan jika ASEAN menyusun kontribusi masyarakat sipil sesuai dengan tujuan kelembagaan yang berlaku. Ketiga mekanisme partisipatif ini memiliki tiga karakteristik yang berfungsi untuk membatasi organisasi masyarakat sipil menggunakan saluran ini untuk menentang kebijakan atau memajukan agenda alternatif.

Walaupun demikian, interpretasi ASEAN terhadap konsep "*people-oriented*" memang terbatas pada aturan-aturan, pedoman, serta *ASEAN Charter* sebagai norma kolektif bagi setiap anggota ASEAN. Sebagaimana fungsi peraturan dalam organisasi internasional ialah membatasi interpretasi, membentuk perilaku, dan membingkai pikiran terhadap suatu permasalahan. Maka dari itu, ASEAN menginterpretasikan keterlibatan masyarakat sipil dalam konsep *ASEAN People Oriented* hanya mengacu kepada obligasi-obligasi normatif yang tercantum dalam aturan dan konstitusi yang telah disepakati. Dengan kata lain, manifestasi dari aturan-aturan terkait ialah hadirnya tiga mode partisipasi bagi masyarakat sipil yang disediakan oleh ASEAN.

Kesimpulan

Upaya ASEAN untuk mengembalikan legitimasi sebagai organisasi regional perlu ditunjang oleh perilaku institusional yang sesuai dengan identitas, aturan, serta norma kolektif yang telah disepakati. Dalam kasus pembukaan akses keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN, ASEAN memiliki seperangkat mekanisme yang menjadi acuan kelembagaan dalam melaksanakan hal tersebut. *ASEAN Charter* dan Pedoman Afiliasi organisasi masyarakat sipil 2012 merupakan dokumen resmi yang memuat aturan-aturan bagi ASEAN dalam membuka ruang keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola ASEAN.

Pembukaan akses keterlibatan serta pembentukan mekanisme-mekanisme keterlibatan baru bagi masyarakat sipil pasca krisis 1997-1998 menunjukkan bahwa ASEAN sangat mengapresiasi peran masyarakat sipil dalam tata kelola regional. Hal tersebut merupakan lompatan yang cukup signifikan dalam kaitannya dengan perluasan keterlibatan pada proses tata kelola ASEAN. Di sisi lain, tentu besarnya apresiasi yang diberikan ASEAN kepada peran, kapasitas, dan kemampuan masyarakat sipil tidak selalu berjalan selaras dengan cakupan keterlibatan dari masyarakat sipil di ASEAN. Faktanya, keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN memang terbatas secara teknis. Masyarakat sipil pada dasarnya tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam proses tata kelola ASEAN. Selain itu, mekanisme afiliasi bagi masyarakat sipil masih ditentukan oleh negara-negara anggota. Artinya, negara-negara anggota masih memiliki kapasitas penuh untuk menentukan kelompok masyarakat sipil mana yang dapat terlibat untuk memberikan input terhadap proses tata kelola ASEAN.

Walaupun demikian, jika kita mengacu kepada konsep *Logika kesesuaian*, sudah seharusnya ASEAN mengacu kepada aturan-aturan yang telah terinstitusionalisasikan serta telah disepakati secara kelembagaan dalam membuka akses keterlibatan masyarakat sipil di ASEAN. Maka dari itu, mekanisme keterlibatan yang paling pantas dilakukan ASEAN untuk mendukung konsep *People Oriented* ialah melalui ketiga saluran partisipasi, yang meliputi: (1) Sistem Afiliasi; (2) Konsultasi *Ad Hoc*; (3) GO-NGO Forums. Dengan kata lain, ASEAN menginterpretasikan bentuk keterlibatan masyarakat sipil mengacu kepada serangkaian aturan yang berlaku dan telah disepakati sebagai norma kolektif.

Referensi

- Acharya, A. (2013). The Making of Southeast Asia. In *The Making of Southeast Asia*.
<https://doi.org/10.7591/9780801466359>
- Acharya, A. (2014). Constructing a Security Community in Southeast Asia. In *Constructing a Security Community in Southeast Asia, Asean and the Problem of Regional Order, Third edition*.
<https://doi.org/10.4324/9781315796673>
- Alger, C. F. (1999). Strengthening relations between NGOs and the UN system: Towards a research agenda. *Global Society*, 13(4), 393–409.
<https://doi.org/10.1080/13600829908443201>
- Allison, L., & Taylor, M. (2017). ASEAN's 'people-oriented' aspirations: civil society influences on non-traditional security governance. *Australian Journal of International Affairs*, 71(1), 24–41. <https://doi.org/10.1080/10357718.2015.1135870>
- ASEAN Eminent Persons Group. (2006). *Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter*. Retrieved from <http://www.asean.org/storage/images/archive/19247.pdf>
- ASEAN Secretariat. (1997, December 15). ASEAN Vision 2020. Retrieved from https://ditjenppi.kemendag.go.id/assets/files/publikasi/doc_20180515_asean-vision-2020.pdf
- ASEAN Secretariat. (2008). Charter of The Association of Southeast Asian Nations. Retrieved from <https://asean.org/about-asean/asean-charter/>
- ASEAN Secretariat. (2012). Guidelines on Accreditation of Civil Society Organisations (CSOs). Retrieved from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines on Accreditation of CSOs.pdf>
- ASEAN Secretariat. (2016). *Register of Accredited Civil Society Organisations (CSOs)*. Retrieved from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/Accredited-Civil-Society-Organisations-as-of-25-May-2016.pdf>
- Asplund, A. (2014). ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: civil society

- organizations' limited influence on ASEAN. *Journal of Asian Public Policy*, 7(2), 191–199. <https://doi.org/10.1080/17516234.2014.896090>
- Ba, A. D. (2013). The Association of Southeast Asian Nations: Between Internal and External Legitimacy. In D. Zaum (Ed.), *Legitimizing International Organizations* (Vol. 80, pp. 132–161). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199672097.003.0007>
- Caballero-Anthony, M. (2005). Regional Security in Southeast Asia. In *Challenges to Global Security*. <https://doi.org/10.1355/9789812307095>
- Chandra, A. C. (2006). Southeast Asian Civil Society and the Asean Charter : The Way Forward. *ASEAN Trade Unions-NGOs Dialogue on ASEAN Economic Integration: Defining the Stakes for the ASEAN Working People*, (September). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/324437240_Southeast_Asian_Civil_Society_and_the_ASEAN_Charter_The_Way_Forward
- Chandra, A. C., Abdulrahim, R., & Almuttaqi, A. I. (2015). Non-state Actors ' Engagement with ASEAN : Current State of Play and Way Forward. *The Habibie Center, 4*(Building ASEAN Community: Political–Security and Socio-cultural Reflections), 221–246. Retrieved from https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4B.3_Chandra-Almutaqqi-Ibrahim.pdf
- Chodor, T. (2020). The G20's engagement with civil society: participation without contestation? *Globalizations*, 17(6), 903–916. <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1702804>
- Clark, A. M., Friedman, E. J., & Hochstetler, K. (1998). The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women. *World Politics*, 51(1), 1–35. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007772>
- Gerard, K. (2015). Explaining ASEAN's Engagement of Civil Society in Policy-making: Smoke and Mirrors. *Globalizations*, 12(3), 365–382. <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1016304>
- Gerard, K. (2021). Interpreting Legitimation Through Participation: The ASEAN Civil Society Conference. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(2), 432–445. <https://doi.org/10.1111/jcms.13179>
- Indrawan, J. (2017). ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) in Conflict Prevention: The Role of Civil Society Organizations (CSOs). *JAS (Journal of ASEAN Studies)*, 4(2), 142. <https://doi.org/10.21512/jas.v4i2.1787>
- Krome, C. (2016). ASEAN and civil society: An incompatible relationship? In T. A. Börzel, L. Goltermann, & K. Striebinger (Eds.), *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations* (pp. 215–234). <https://doi.org/10.4324/9781315606675>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2011). *The Logic of Appropriateness*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>
- McGillivray, M. (2013). Narrowing the Development Gap in ASEAN. In *Realizing the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment*. <https://doi.org/10.4324/9780203583715>
- Mingst, K. (2008). Civil society organizations in the United Nations. In J. Joachim & B. Locher (Eds.), *Transnational Activism in the UN and the EU: A Comparative Study* (pp. 21–28). <https://doi.org/10.4324/9780203887998>
- Morada, N. M. (2008). ASEAN at 40: Prospects for Community Building in Southeast Asia. *Asia-Pacific Review*, 15(1), 36–55. <https://doi.org/10.1080/13439000802134043>
- Murray, R. (2004). Constitutive Act of the African Union. In *Human Rights in Africa* (pp. 280–293). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494031.011>
- Narine, S. (2002). ASEAN in the Aftermath: The Consequences of the East Asian Economic Crisis. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 8(2), 179–194. <https://doi.org/10.1163/19426720-00802006>
- Olsen, J. (2020). Representing Public Opinion in the EU. In *The European Union* (pp. 166–180). <https://doi.org/10.4324/9780429440724>

- Quayle, L. (2012). Bridging the gap: an ‘English School’ perspective on ASEAN and regional civil society. *The Pacific Review*, 25(2), 199–222.
<https://doi.org/10.1080/09512748.2012.658848>
- Stone, D., & Wright, C. (2008). The World Bank and Governance. In D. L. Stone & C. Wright (Eds.), *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*.
<https://doi.org/10.4324/9780203969076>
- Thrandardottir, E., & Keating, V. C. (2018). Bridging the legitimacy gap: a proposal for the international legal recognition of INGOs. *International Politics*, 55(2), 207–220.
<https://doi.org/10.1057/s41311-017-0098-9>
- UN ECOSOC. (1996). Resolution 1996/31: Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations. Retrieved from
<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>
- Weiss, T. G., & Wikinson, R. (2013). Civil Society and NGOs. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International Organization and Global Governance* (1st ed.).
<https://doi.org/10.4324/9780203795972>