

**MENUJU PERAN STRATEGIS INDONESIA
DI LINGKUNGAN REGIONAL DAN GLOBAL**

MENUJU PERAN STRATEGIS INDONESIA DI LINGKUNGAN REGIONAL DAN GLOBAL

**Politik Luar Negeri Indonesia
di Bawah Pemerintahan
Susilo Bambang Yudhoyono**

**ZAINUDDIN DJAFAR
ROBBY AULIA FADILA**



PUSTAKA JAYA

**MENUJU PERAN STRATEGIS INDONESIA
DI LINGKUNGAN REGIONAL DAN GLOBAL**
**Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah
Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono**

Zainuddin Djafar
Robby Aulia Fadila

Diterbitkan oleh:
PT. Dunia Pustaka Jaya
Jl. Gumuruh No. 51, Bandung 40275
Telp. 022-7321911. Faks. 7330595
Email: pustakajaya.dpj@gmail.com
Anggota Ikapi

Hak Cipta dilindungi undang-undang
All Rights Reserved

Desain sampul Fauzan Abadi
(fauzanabadi@gmail.com)

Cetakan pertama, 2013

ISBN 978-979-419-412-6

PENGANTAR

DRS. MAHFUDZ SIDDIQ, M.SI
Ketua Komisi I DPR RI (2009-2014)

SEJARAH Indonesia di masa lalu mengajarkan bahwa pada masa Presiden Sukarno Indonesia mencapai berbagai pengakuan internasional melalui serangkaian sikap dan kebijakan di kala itu di bidang luar negeri dan politik internasional dengan semangat nasionalisme tinggi yang dikobarkan oleh Presiden Sukarno. Pencapaian-pencapaian tersebut di kala itu belum mendapatkan banyak tanggapan dan telaah mendalam mengingat akan berbagai keterbatasan yang ada di masa tersebut. Dari kisah-kisah masa lalu tersebut, kita harus dapat menarik pelajaran tentang apa saja yang harus dilanjutkan atau dihidupkan kembali, dan kesalahan apa saja yang harus diperbaiki atau dihindari.

Terlepas dari penghormatan yang tinggi terhadap Presiden Sukarno dan ajaran-ajaran nasionalismenya dalam politik internasional, nampaknya kita perlu kembali melakukan telaah, apakah kegemilangan serupa bisa dilakukan kembali oleh Indonesia di masa sekarang, serta yang tidak kalah pentingnya untuk ditelaah kembali adalah, perlukah kita melakukan kembali apa yang sudah dilakukan oleh Presiden Sukarno, dan pilihan apa yang seharusnya ditempuh oleh Indonesia di masa sekarang untuk mengambil manfaat dari dinamika saat ini yang untuk selanjutnya mengantisipasi dinamika mendatang.

Benang merah yang tegas muncul dari berbagai ajaran oleh para pendiri bangsa adalah memimpikan bagaimana terwujudnya Indonesia yang makmur, bertartabat, dan disegani. Hans Joachim Morgenthau menjelaskan bahwa kekuatan suatu negara terbangun atas 3 pilar utama yang diletakkan saling melengkapi, yaitu pilar ekonomi, diplomasi, dan militer/pertahanan. Ketiga pilar tersebut

harus diletakkan saling melengkapi dan sinergis untuk satu arah tujuan, yaitu Indonesia yang makmur, bermartabat, dan disegani.

Dalam beberapa dekade perkembangan dan pembangunan Indonesia, nampaknya unsur sinergi dan saling melengkapi sering kali tidak terdapat dalam berbagai upaya pembangunan. Berbagai sektor bergerak secara masif, namun sayangnya masing-masing sektor bergerak sendiri-sendiri. Hal ini termasuk diantaranya sinergi antara pelaksanaan hubungan luar negeri dengan dinamika domestik yang ada. Dibutuhkan adanya konser besar dari berbagai unsur yang ada untuk satu arah pembangunan yang sama.

Ketiadaan sinergi dan saling melengkapi, nampaknya masih diperburuk dengan adanya kecenderungan bahwa pembangunan yang ada tidak menyesuaikan kondisi dan kenyataan yang ada.

Di bidang pertahanan, pembangunan kekuatan pertahanan harus selalu mengacu dan berorientasi pada kenyataan bahwa Indonesia adalah negara kepulauan. Hal ini seharusnya berdampak pada penyusunan strategi pertahanan, berikut berbagai pembelanjaan dan pengadaan berbagai Alat Utama Sistem Persenjataan (Alutsista). Indonesia memerlukan Alutsista yang sesuai dengan kondisi sebagai negara kepulauan, dimana kebutuhan akan kemampuan mobilisasi dari pulau ke pulau, serta kemampuan intersepsi dan memukul dalam waktu cepat sangat krusial. Sering kali pengadaan dan pembelanjaan Alutsista bagi TNI dikirtisi oleh berbagai pihak tidak sesuai kebutuhan dan kondisi yang ada.

Kondisi sebagai negara kepulauan memerlukan Alutsista yang sesuai, jika perlu, Indonesia tidak melakukan pembelian/pengadaan Alutsista dari luar negeri, tetapi membuat dan membangun sendiri Alutsista yang sesuai dengan kondisi yang ada. Disinilah pentingnya pendayagunaan industri strategis yang berwawasan nasionalisme sekaligus berwawasan profesionalisme dan industri, mengingat industri strategis akan berdampak signifikan bagi pembangunan kekuatan pertahanan sekaligus bagi pembangunan ekonomi.

Pembangunan ekonomi nasional, di satu sisi memerlukan ketahanan pasar nasional yang baik. Namun perlu juga disadari bahwa kita hidup di era globalisasi dimana pasar cenderung saling ber-

interaksi dengan tidak mengindahkan batas wilayah negara. Kondisi demikian mendorong ekonomi Indonesia untuk berinteraksi dengan ekonomi negara lain, dan bahkan dengan ekonomi regional kawasan, atau bahkan dengan ekonomi global. Disinilah perlunya penyelenggaraan kebijakan luar negeri yang didasari oleh politik luar negeri bahwa diplomasi harus semaksimal mungkin demi menjamin kepentingan nasional.

Diplomasi adalah implementasi dari kebijakan luar negeri yang diselenggarakan berdasarkan arah yang sudah ditetapkan oleh politik luar negeri. Diplomasi inilah alat bagi negara untuk mengkomunikasikan atau menyampaikan kepentingan nasional kita kepada masyarakat internasional.

Dari hasil pengamatan empiris selama beberapa dekade, adanya diplomasi yang kuat tidak hanya semata-mata didukung oleh strategi atau keahlian diplomasi dari para diplomat, tetapi juga melibatkan unsur-unsur yang lain. Di sinilah letak sinergi saling melengkapi antara pilar ekonomi, diplomasi, dan militer pertahanan. Pembangunan ekonomi memerlukan dukungan diplomasi. Sementara diplomasi memerlukan adanya dukungan deterrent factor dari unsur militer/pertahanan. Di sisi lain, pembangunan ekonomi membawa dampak padan pembangunan kekuatan pertahanan. Bahkan tanpa adanya diplomasi yang baik dengan negara tetangga atau dengan masyarakat internasional, akan terjadi eskalasi konflik yang tidak memungkinkan adanya kerja sama ekonomi. Oleh sebab itu, ketiganya merupakan unsur yang saling melengkapi dan harus saling bersinergi untuk menunjang kekuatan negara sebagai Power.

Pembangunan Indonesia sebagai suatu Power bukanlah sekadar dongeng atau angan-angan harapan/cita-cita kosong belaka. Hal tersebut dapat dan harus dicapai demi kelangsungan bangsa Indonesia di masa depan.

Perlu menjadi pengertian bersama, bahwa Hubungan Luar Negeri merupakan serangkaian dinamika interaksi bersifat transnasional atau lintas batas bersifat bilateral maupun multilateral, dan bersifat regional maupun global, yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan hukum, instansi pemerintah, dan masyarakat sipil. Dalam hal ini, perlu dipahami

bersama bahwa penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri ditopang oleh dua pilar utama yaitu Politik Luar Negeri dan Kebijakan Luar Negeri.

Politik Luar Negeri dapat diartikan sebagai panduan dasar arah perilaku Indonesia dalam berinteraksi dengan anggota masyarakat internasional yang diimplementasikan melalui Kebijakan Luar Negeri oleh kekuasaan Eksekutif. Dalam praktek bernegara di Indonesia, dasar acuan bagi Politik Luar Negeri adalah Konstitusi UUD 1945 yang selanjutnya diterjemahkan dan diatur melalui produk Legislasi (Undang-Undang). Sementara Kebijakan Luar Negeri dapat diartikan sebagai implementasi lebih lanjut dari rumusan Politik Luar Negeri oleh kekuasaan Eksekutif. Dalam praktek bernegara di Indonesia, Kebijakan Luar Negeri merupakan ranah dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang pelaksanaannya dilaksanakan melalui Undang-Undang.

Pada fase ini menarik untuk dikaji kembali, apakah kebijakan "Zero Enemy, Million of Friends" tepat adanya. Hal tersebut mengingatkan bahwa konsekuensinya adalah Indonesia berteman dengan siapa saja dan bekerja dengan siapa saja, yang berarti bahwa Indonesia juga berteman dan tidak memusuhi pihak-pihak yang menjadi musuh masyarakat internasional, termasuk diantaranya negara-negara proliferasi, dan bahkan kelompok bersenjata pelanggar HAM, atau teroris. Tentunya posisi Indonesia jika sampai pada tahap dianggap berteman dengan rouge parties akan menjadi kontra-produktif bagi wajah Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional. Lebih buruk lagi Indonesianakan dianggap sebagai negara yang tidak berpendirian. Sudah saatnya Indonesia memikirkan persepsi tentang siapa yang layak menjadi teman Indonesia, dan siapa yang layak sekaligus strategis untuk menjadi teman.

Demikian halnya dengan kebijakan "Diplomacy to all direction". Persepsi ini membawa dampak bahwa Indonesia melakukan proyeksi ke semua arah, yang berarti juga bahwa kebijakan luar negeri Indonesia tidak memiliki arah. Sudah saatnya Indonesia menetapkan dan menentukan arah yang jelas layaknya anak panah. Jika hal tersebut dapat dilakukan, proyeksi Pembangunan

Nasional akan lebih mudah diimplementasikan dan diukur tingkat keberhasilannya.

Di bidang diplomasi, perlu adanya kesadaran bahwa diplomasi bukan merupakan ranah monopoli dari pemerintah dan para diplomat karir saja. Kita telah memasuki era total diplomasi, dimana diplomasi merupakan peran dan memerlukan keterlibatan dari berbagai unsur anak bangsa. Diplomasi yang seutuhnya adalah diplomasi yang dilaksanakan ditingkat *Government-to-Government*, serta dilaksanakan oleh *Government-to-People*, termasuk *People-to-People*. Ketiganya harus dilaksanakan dan disadari secara bersamaan.

Pembangunan persepsi dan doktrin diplomasi perlu untuk dilakukan kembali untuk mengingatkan bahwa pada akhirnya diplomasi bukan sekedar *lip-service* belaka, tetapi merupakan langkah strategis yang bisa di-*cash-in*. Rakyat harus bisa merasakan baik secara langsung maupun tidak langsung dari pelaksanaan diplomasi di tingkat Pemerintah. Bagian dari upaya tersebut, persepsi dari para diplomat juga harus dibentuk bahwa mereka bukan merupakan elit dari masyarakat, tetapi juga pelayan masyarakat yang memiliki kemampuan khusus di bidang diplomasi, serta memiliki kemampuan *strategic thinking*. Terkait dengan hal tersebut, di satu sisi diplomat yang harus mengikuti pola arahan Pemerintah, tetapi juga harus memiliki kemampuan *creative solution*. Atas berbagai pertimbangan tersebut di atas, seorang diplomat baru akan layak dengan sebutan "*Excellency*".

Hasil pembangunan persepsi dan landasan pemikiran yang tepat mengarahkan Indonesia pada langkah kebijakan yang tepat. Pada fase tersebut, Indonesia harus berani melakukan berbagai inovasi *cutting-edge* yang berawal dari kebiasaan *thinking outside the box*. Namun di sisi lain, berbagai terobosan yang dilakukan hendaklah tetap pada semangat dan moralitas yang tepat. Pada akhirnya pelaksanaan diplomasi adalah dalam rangka memenuhi kepentingan nasional dimana kepentingan ekonomi merupakan urat nadi utama. Dalam beberapa contoh sukses negara-negara di dunia, penyuaran kementerian yang menangani hubungan luar negeri dengan kementerian yang menangani masalah perdagangan

adalah suatu keniscayaan. Sudah saatnya Indonesia menyatukan fungsi diplomasi dan perdagangan dibawah satu kementerian, mengingat akan urgensi bahwa diplomasi harus diselenggarakan untuk kepentingan nasional, dimana pada akhirnya diplomasi merupakan langkah realistis yang hasilnya dapat di-*cash*-in.

Jakarta, November 2013

KATA PENGANTAR

MENUJU peran strategis Indonesia di lingkungan regional dan global dari kebijakan luar negeri Indonesia, menjadi harapan banyak pihak (dan khususnya bagi kami sebagai penulis). Hal ini wajar karena setelah sekian lama Indonesia merdeka (68 tahun lebih), dan sekitar 15 tahun melalui masa reformasi – maka wajarlah kalau peran kebijakan luar negeri Indonesia yang selalu dikonotasikan dengan politik bebas dan aktif tidak saja harus bersifat strategis, namun juga ikut mewujudkan berbagai keterlibatan Indonesia di forum regional (ASEAN), dan global (G-20) menjadi benar-benar strategis pula bagi eksistensi forum-forum tersebut. Fokus perhatian pada kajian kebijakan luar negeri Indonesia, hendaknya dapat memberi ruang yang lebih besar pada siapapun termasuk pada para penulis, bahwa kebijakan luar negeri Indonesia tidak hanya dikuasai oleh ‘interpretasi’ dari para elit pemerintahan atau pimpinan nasional. Penulisan ini lebih jauh mempertanyakan sejauhmana kebijakan luar negeri Indonesia “diinterpretasikan” oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selama ini (9 tahun terakhir)?

Di samping itu perlu digarisbawahi, atas hal-hal yang dikemukakan oleh mantan Menlu RI, Hassan Wirayuda yang secara eksplisit menegaskan bahwa konotasitas polugri RI yang bebas aktif juga terkait dengan situasi dunia yang bersifat eksternal, dan awal terjadinya Perang Dingin pada era 1945-50.¹ Selama lima tahun tersebut Polugri RI amat menekankan konotasasi “Bebas Aktifnya”, karena pada situasi dunia yang terbagi dalam 2 blok utama; Barat dan Timur, maka kita

1. Hassan Wirayuda, Penjelasan Soal Esensi dan Istilah Polugri Bebas Aktif kepada Penulis, Pada Acara Kuliah Tamu di Pasca S2 Ketahanan Nasional, Pasca Sarjana UI, 25 Oktober 2013.

tidak memihak pada blok manapun, dan lebih relevan dan penting bagi Indonesia untuk bersikap independen, bebas, aktif menentukan kebijakan luar negerinya sendiri, serta berorientasi untuk turut mewujudkan perdamaian dunia, termasuk penjajahan terhadap segenap bangsa di manapun di muka bumi ini harus diakhiri.²

Memang 'terdapat' aspek positif maupun negatif atas proses pengambilan keputusan (*Decision Making Process, DMP*), yang secara langsung melakukan antisipasi pada era Perang Dingin tersebut. Namun tidak mudah pula untuk menyatakan bahwa Polugri RI yang bebas aktif tersebut demikian bebas secara independen, dan berhasil menghindari berbagai eksekusi yang terjadi, terutama pemihakan Indonesia terhadap postur Polugri negara-negara besar khususnya. Misalnya, kedekatan RI di era Orde Lama (Soekarno) yang cenderung menempatkan Uni Soviet, dan China menjadi poros-poros penting Polugri RI, dan sejak era Orde Baru poros Polugri RI tersebut bergeser dan Indonesia dekat dengan negara-negara Barat (terutama AS, dan Jepang). Implikasinya, "kedekatan maupun keberpihakan" tersebut telah membuat konteks politik domestik Indonesia justru "terbawa lebih jauh" pada 2 krisis yang terjadi dalam 2 rentang waktu yang berbeda; yaitu krisis politik di tahun 1965 (peristiwa Kudeta G.30S), dan Krisis Finansial (1997/98). Ini menandakan bahwa peran negara-negara besar umumnya berkepentingan dan tetap melihat Indonesia demikian 'strategis' bagi kepentingan ekonomi dan politik mereka.

Situasi kilas balik Polugri RI tersebut hendaknya menjadi pelajaran bagi elit pemerintahan Indonesia, bahwa konotasi realisasi 'Bebas dan Aktif' yang bersifat hanya merupakan 'interpretasi seorang presiden' tidak dapat dibiarkan begitu saja, maupun menjadi keadaan yang berlarut-larut dari waktu ke waktu. Jelas diperlukan ada mekanisme kontrol baik langsung maupun tidak langsung dari rakyat umumnya. Soal interpretasi sepihak tersebut makin menjadi masalah, kalau keterlibatan RI di ASEAN ternyata 'hanya sekedar terlibat saja', tanpa ada 'pembaharuan' tonggak-tonggak kebijakan yang berarti bagi kepentingan ekonomi dan lainnya, yang makin

2. *Ibid.*

memperkuat kualitas pembangunan Indonesia. Intinya, Indonesia di ASEAN maupun di G-20 tidak membuat negara tersebut 'larut' dengan berbagai agenda kebijakan negara-negara lain, namun akhirnya 'kita tidak dapat berbuat apa-apa' untuk kepentingan nasional bangsa Indonesia sendiri.

Harus diakui bahwa baik secara geografis, demografis, maupun sejarah perjalanan bangsa ini telah dianggap demikian 'strategis' oleh negara-negara lainnya di ASEAN maupun di forum G-20, namun hal itu tampaknya belum disadari oleh 'mereka' sebagai pelaksana dan motor dari DMP (*Decision Making Process*) polugri Indonesia. Pemerintah Indonesia di bawah berbagai presiden pada era pasca reformasi selama 15 tahun terakhir ini belum optimal, dalam memainkan perannya yang menempatkan polugrinya benar-benar strategis bagi bangsa dan negaranya sendiri. Ironisnya, selama ini Indonesia tampak secara permanen lebih sibuk menghadapi berbagai problema domestik (KKN, dan lain-lain) yang tiada habisnya (sampai pertengahan tahun 2013). Pemikiran dan tindakan serta sikap Indonesia yang sebaiknya dilakukan di forum-forum regional dan dunia tersebut, tampaknya belum menjadi ranah penting dan menjadi cermin bagi kebijakan publik Indonesia dengan penduduknya yang berjumlah 240 juta orang tersebut. Hal tersebut ditambah lagi dengan lokasi geografi Indonesia yang demikian luas, terutama '*sea-scape*'-nya yang tiada duanya di dunia ini.

Dengan wilayah laut (*sea-scape*) Indonesia yang demikian luas seharusnya hal itu tidak dianggap hanya sebagai kalkulasi dari sisa wilayah laut dunia umumnya (yang bersifat residual, atau wilayah sisa). Apalagi sering kita mendengar bahwa posisi Indonesia yang dikatakan terletak di antara 2 benua penting (Asia dan Eropa), dan merupakan persimpangan jalur laut penting bagi kepentingan perdagangan, pertahanan keamanan negara-negara besar, dan lain-lain. Namun keunikan Indonesia tidak hanya sebatas itu. Indonesia mempunyai karakteristiknya sendiri yang demikian strategis, karena wilayah laut Indonesia adalah: '*the largest body of water in the world*'.³ Posisi tersebut ditambah dengan kondisi

3. Wawancara Mendalam dengan Prof. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Cyber II Tower, Kuningan, Jakarta Selatan, 6 Juni 2013.

perbatasan kepulauan Indonesia dengan berbagai negara yang meliputi wilayah luarnya (perbatasan wilayah luar Indonesia terkait dengan 10 negara lainnya), perlu diikat dengan satu untaian *'life-line'* yang solid dan terpadu dengan wilayah daratnya yang demikian luas.

Postur dan kriteria definisi Polugri RI sudah ada, namun realisasi kepentingan nasional yang mampu membaca dan mengamankan *'life-line'* (garis hidup) bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke makin hari makin tergerus aspek strategisnya oleh besarnya kepentingan negara-negara lain di wilayah RI tersebut. Pantas kalau umumnya generasi muda Indonesia yang kini berjumlah 60-80 juta orang dan akan menghadapi Pemilu 2014, makin khawatir yaitu; 'apakah Indonesia makin hari makin tergantung pada keahlian, teknologi, dan kepentingan asing? Bagaimana sebaiknya Indonesia dapat memperlakukan 'peran asing' tersebut secara wajar, dan tidak sama sekali membiarkan peran mereka yang makin hari 'ada di mana-mana', di berbagai bidang kehidupan dan wilayah Indonesia? Apa yang harus dilakukan, dan bagaimana agar Indonesia dapat duduk sejajar dengan bangsa lain di era globalisasi yang kompetitif ini?

Menyimak pandangan Yamagata Aritomo seorang ahli pemikir strategis militer Jepang, secara konsisten sejak tahun 1890 Jepang telah mengolah *line of sovereignty*' pada seluruh kawasan laut yang melingkupi wilayah darat kepulauan Jepang secara teliti dan terukur, sehingga tidak ada satupun wilayah lautnya yang melingkupi kepulauannya tersebut terabaikan atas garis batas *sea-line*-nya.⁴ Wilayah laut Jepang yang melingkupi wilayah daratnya sekaligus ditetapkan sebagai basis dari *'line of interest'* bangsa tersebut. Yamagata memberi masukan pada kita bahwa Indonesia juga harus menguasai dan menempatkan seluruh *line of sovereignty* dari wilayah lautnya yang melingkupi wilayah daratnya sebagai *'line of interest'* yang harus dijaga, dan dipertahankan sebagai warisan

4. Richar J. Samuels, *Securing Japan, Tokyo Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press, New York, USA, 2007, hal. 3. Lihat Juga Kenneth B. Pyle, *Japan Rising, The resurgence of Japanese Power and Purpose*, A Century Foundation Book, Public Affairs, New York, USA, 2007, hal. 340.

bangsa ini yang tidak dapat diganggu oleh pihak asing manapun.

Di luar itu, para elit pemerintahan (Presiden dan seluruh aparat terkaitnya) harusnya banyak belajar dari perjalanan polugri RI selama 68 tahun tersebut, terutama Indonesia harus progresif, makin percaya diri, dan mampu membangun postur politik luar negerinya yang strategis sifatnya, sehingga 'situasi domestik' tidak menjadi alat kembali bagi pihak asing untuk melakukan 'permainan' politiknya atau ekonominya di tingkat internal Indonesia. Kedua, justru sebaliknya Indonesia harus dapat melihat 'situasi domestik' menjadi perjuangan konkrit bagi Polugri RI di berbagai forum dunia. Ketiga, Indonesia sudah berhasil melaksanakan konperensi Asia dan Afrika pada tahun 1955, dan pendirian organisasi regional ASEAN pada tahun 1967, serta kini Indonesia 'diminta' masuk dalam forum G-20 (forum yang tidak lagi didominasi oleh hanya negara-negara Barat saja). Harusnya Indonesia makin hari makin 'smart' membaca dan mengkalkulasi situasi dan perkembangan internasional tersebut, dan bukan justru 'kita' makin tenggelam dengan berbagai agenda negara-negara besar, sehingga gagal melakukan sesuatu yang berarti bagi eksistensi kepentingan nasional bangsa Indonesia khususnya.

Lebih jauh menyangkut ketiga hal tersebut bukan berarti posisi Indonesia dalam semua aspek adalah "negara' yang sudah dapat dikategorikan sebagai benar-benar sempurna dan masuk dalam posisi '*strong-state and strong-power in ASEAN, or in the world*'.⁵ Bahkan dengan memakai kriteria Robert Jackson dan Georg Sorensen tersebut, posisi Indonesia justru sebagai negara yang masih berada di 'papan bawah', dan dihitung masuk dalam kriteria '*weak-state and weak-power*'.⁶ Justru harus disadari bahwa masih banyak negara-negara lainnya di Asia maupun ASEAN yang kondisi ekonomi, teknologi, postur pertahanan keamanannya, serta kualitas demokrasinya yang lebih baik dari Indonesia. Hal-hal tersebut seharusnya merupakan 'cermin-cermin' baru bagi kepemimpinan

5. Robert Jackson and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations, Theories and Approaches (Third Edition)*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2007, hal. 21

6. *Ibid.*

nasional Indonesia secara komprehensif yang perlu menjadi nuansa baru, sehingga Indonesia benar-benar disegani peran polugrianya di dunia umumnya. Semua itu perlu dipertimbangkan sebagai upaya makin baiknya *'net-working'* Indonesia di dunia internasional. Ini modal penting bagi keberhasilan diplomasi maupun kebijakan luar negeri suatu negara dan berdimensi kompetitif sifatnya di berbagai bidang. China, India, Rusia, Brazil, dan Afrika Selatan yang tergabung dalam BRICS, tidak akan kuat peran individualnya secara global kalau mereka abai dalam hal *'net-working'* tersebut. Hal tersebut memang harus digerakkan terus setiap saat, dan soal *'net-working'* tersebut tidak dapat dibiarkan signifikansinya, dan juga tidak datang sendiri secara otomatis.

Di samping itu, mengapa negara-negara lain yang tidak melalui peristiwa dan tonggak-tonggak sejarah penting seperti yang dialami Indonesia, namun mampu membangun *'networking'*-nya sendiri, dan makin mengangkat kepentingan ekonominya, teknologi, dan lain-lainnya ke tingkat global? Korea Selatan, Taiwan, Singapura, China, India dan negara-negara lainnya misalnya, khususnya berbagai kebijakan ekonomi domestiknya tidak akan makin cemerlang dan dahsyat kalau memang semua negara tersebut sama sekali tidak punya *'net-working'-nya'* sendiri, dan global sifatnya. Jadi Polugri RI tidak hanya semata-mata persoalan kepentingan maupun ambisi presiden maupun kementerian luar negeri saja yang hanya terbatas dan terpaku pada tingkat proses perumusan kebijakan, dan hal-hal yang lebih bersifat birokratis. Namun ada aspirasi dan harapan yang harus dibangun agar rakyat makin hari makin percaya bahwa negara ini dengan orientasi pemeliharaan *'net-working'-nya'* sendiri di dunia internasional juga mampu menciptakan masa depannya sendiri, dan bukan bagian daripada masa depan bangsa-bangsa lainnya!

Oleh sebab itu, sebaiknya polugri RI dibangun berdasarkan fondamen yang kuat, yang dapat merepresentasikan seluruh kepentingan rakyat Indonesia. Proses maupun upaya-upaya ke arah pembentukan polugri RI yang komprehensif sebaiknya menjadi *'grand-design'* utama. Hal ini dapat dimulai dengan melakukan *'test and trial'* dari 8 prioritas kebijakan luar negeri RI yang sudah ditetapkan

oleh Menteri Luar Negeri RI dalam bentuk 'RENSTRA KEMLU 2010-14'.⁷

Hal tersebut ditafsirkan oleh pihak tertentu di Kemlu RI dengan istilah prioritas terakhir untuk menciptakan diplomasi yang bernuansa kerjasama internasional, dan tujuan akhirnya untuk meningkatkan kualitas diplomasi Indonesia. Muncul pertanyaan, apakah prioritas-prioritas tersebut hanya sebatas untuk kepentingan internal Kemlu dalam meningkatkan kualitas diplomasinya? Apakah tidak dipikirkan pula kalau semua prioritas tersebut justru sebagai jembatan, untuk meralisir kepentingan nasional bangsa Indonesia secara konkrit dan terkait dengan relasinya di dunia internasional umumnya?

Apapun gagasannya, prioritas kebijakan luar negeri maupun diplomasi RI tetap harus bertumpu pada hal-hal utama yang salah satunya menjadi ketentuan UUD 1945 pasal 33 khususnya. Kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia di bidang ekonomi khususnya, dan singkatnya harus dapat dirasakan implikasinya sebagai akibat peningkatan kualitas diplomasi Indonesia di tingkat global. Ini semua membawa kita agar lebih bertanggung jawab dalam memperlakukan kebijakan luar negeri yang benar-benar punya aspek otoritatif yang sepenuhnya berpihak pada kepentingan rakyat banyak, dan kredibilitas yang optimal, sehingga polugri RI di masa mendatang tidak semata-mata hanya sekedar menjadi 'permainan slogan', maupun hanya sekedar alat politik pencitraan menunjang kepentingan pribadi presiden misalnya.

Demikian halnya dengan konotasi kondisi politik domestik Indonesia hendaklah ditafsirkan secara wajar, dan jelas indikatornya. Karena ada sementara pihak demikian ambisius, misalnya

1. Buku Renstra Kementerian Luar Negeri RI, 2010-2014, Jakarta. Secara detail sebagai berikut; (1) Increasing the role and leadership of Indonesia in ASEAN. (2) Increasing Indonesia's role in maintaining world peace and security. (3) Strengthening the implementation of border diplomacy. (4) Increasing service and protection of citizens/legal entities abroad. (5) Increasing Indonesia's role in promoting democracy, human rights, environment life, and the protection of cultural property. (6) Establishing strategic partnerships in all region. (7) Improving implementation of economic diplomact, and (8) Increasing South-South Cooperation.

kini Indonesia dan polugrinya pantas untuk mempunyai '*political branding*' yang mengangkat isu 'toleransi beragama' dan 'demokrasi politik' yang makin baik dan positif. Kedua hal itu harus benar-benar diukur atas indikator-indikator konkrit yang memang tumbuh subur di tingkat publik umumnya, dan nantinya tidak memalukan pihak manapun karena ternyata banyak pihak bertanya; apa benar tingkat toleransi beragama sudah demikian kondusif positif eksistensinya? Karena itu slogan tersebut tampak terlalu naif, dan menjebak diri kita sendiri.

Begitu pula dengan kehidupan demokrasi di Indonesia, apa benar Indonesia sudah berada diluar konteks '*democracy*', maupun '*military democracy*'? Tidak dapat dipungkiri bahwa perkembangan di Papua saja sampai kini benar-benar memprihatinkan, karena tindakan penembakan maupun kekerasan dari pihak aparat keamanan RI (TNI maupun Polri) tampak masih amat dominan, dan menjadi kasus yang masih terus terjadi dari hari ke hari.

Intinya, soal penetapan *branding-branding* tersebut justru harus dimulai pendekatannya secara sistimatis, melalui hal-hal yang sudah terjadi secara positif di tingkat publik Indonesia umumnya, bukan justru 'memaksakan' suatu *political branding* yang tidak punya dasar. Polugri Indonesia harus mempunyai prinsip yang kuat yaitu Indonesia tidak mungkin asyik dan menganggap hal-hal yang positif telah terjadi, dan sudah ada perubahan selama kita sendiri tidak mampu merubah realitas yang ada. Akibatnya, kita tidak mungkin mengatakan bahwa sudah terjadi hal-hal yang positif, dalam hal toleransi beragama maupun demokrasi politik yang berkualitas selama kita belum mampu merubah kenyataan/realitas yang ada.⁸

Menuju ASEAN yang bersifat strategis. Selama 15 tahun terakhir pasca krisis financial (1997/98), dan di era reformasi, tidak terlalu banyak hal yang secara momentum dapat dilakukan Indonesia khususnya di ASEAN. Peran Indonesia untuk mewujudkan visi ASEAN dalam hal relevansi integrasi ekonominya (ambisinya sejak

8. Personnel Communication dengan Hazairin Pohan, Kepala Pusdiklat Kemlu Jakarta, 28 Mei 2013.

pembentukannya pada 8 Agustus 1967) tampak tidak diikuti langkah-langkah yang konkrit. Konteks politik regional dalam hal wilayah ASEAN yang stabil lebih merupakan prioritas utama ASEAN, mempertahankan wilayah regionalnya sebagai kawasan damai, bebas, dan netral (ZOPFAN, 1971). Hanya sebatas konteks 'stabilitas regional' tersebut, Indonesia dan ASEAN tampak berjalan 'secara datar', serta tidak ada hal-hal yang bersifat momentum yang membuat Indonesia dan anggota lainnya (khususnya ASEAN 6) perlu melakukan perubahan penting di organisasi regional tersebut.

Baru pada akhir 2008, ASEAN berhasil mewujudkan 'Piagamnya', namun dalam beberapa tahun kemudian dan sampai kini (mid-2013) belum terlihat jelas arah maupun implementasi piagam tersebut yang membuat ASEAN makin kuat dalam 'hukum aturan mainnya' secara legal-regional. Bahkan kalau konteks piagam tersebut dikaitkan dengan penyerbuan oleh pihak-pihak yang berasal dari dalam Kesultanan Sulu atas wilayahnya di Sabah dan menimbulkan peristiwa kekerasan bersenjata, banyak pihak di Malaysia cukup prihatin atas kejadian tersebut – terutama tidak ada reaksi langsung dari pihak-pihak di ASEAN. Lebih jauh, apa gunanya ada Piagam ASEAN kalau konflik di Sabah tersebut (Maret-April 2013) tidak dapat dicegah? Dalam hal konflik tersebut, beberapa pengamat mempertanyakan lebih jauh; apakah kita masih memerlukan ASEAN?⁹

Hal-hal tersebut ditambah lagi dengan menurunnya gradasi peran dan komitmen Indonesia di ASEAN. Indonesia tampak membiarkan saja makin kuatnya 'azas kepentingan masing-masing negara' (diluar Indonesia), berjalan sendiri-sendiri, dan makin memperkuat kepentingan ekonomi negara tersebut dengan pihak-pihak eksternal (misalnya Singapura sudah mempunyai perjanjian khusus di bidang '*free trade area*' dengan 16 negara lainnya di luar ASEAN). Malaysia dan Thailand tampaknya akan menyusul jejak

9. SM. Noor, 'Insiden Sabah dan Klaim Batas Sejarah, *Harian Kompas*, 14 Maret 2013, hal.

6. Lihat juga PLE Priatna, 'Sabah, Konflik, dan Belunggu ASEAN', *Harian Kompas*, 16 Maret 2013, hal. 7.

'massive free-trade' Singapura tersebut. Selama 15 tahun terakhir ASEAN dapat dikatakan 'tidur', tidak mencegah hadirnya superioritas kebijakan suatu negara tersebut secara individual, atau bahkan menawarkan konsep yang bersifat lebih elegan dan aspek regionalistis itu sendiri, sehingga keutuhan ASEAN tidak terancam dari sisi kondisi integritas ekonominya. Di samping ASEAN juga tidak melakukan hal-hal yang signifikan, yang bersifat memperkuat 'indikator riil' yang mempersatukan kesamaan pandang yang selalu dikobar-kobarkan dalam hal identitas ASEAN, begitu pula perhatian pada soal kemiskinan, SDM, dan realisasi ASEAN Community 2015 yang sudah di depan mata (2015).

Dari hasil pengamatan pada penelitian langsung melalui evaluasi 126 proyek *Japan ASEAN Solidarity Fund (JASF)* yang dilakukan sejak Juni 2012 sampai dengan Januari 2013, terungkap jelas kalau ASEAN masih amat rapuh dalam banyak hal. Terutama muncul 3 indikator penting yang tidak seragam dan tidak saling menunjang, yaitu persamaan, perbedaan, maupun '*persistent dilemma*' yang masih menjadi gejala utama dari 'realitas ASEAN' sampai akhir 2012. Pihak asing sendiri (beberapa pimpinan di kedutaan Jepang di Jakarta) demikian kaget karena ternyata tidak mudah bagi ASEAN dan sulit dicapai persamaan persepsi maupun interpretasi yang sama dari 10 anggota ASEAN untuk berbagai bantuan program di bidang SDM, mengatasi kesenjangan kemiskinan, peningkatan ketrampilan yang menjadi penekanan program JASF tersebut.

Demikian halnya dengan perbedaan yang masih tetap tajam bagi 10 negara ASEAN dalam melihat relevansi proyek JASF tersebut. Hal-hal tersebut diperparah oleh masih dominannya *persistent dilemma* di masing-masing negara yang berbeda satu sama lainnya. Dilema yang sulit untuk dihapus begitu saja, karena konteks KKN misalnya untuk kasus negara tertentu sudah demikian mengakar, sehingga tidak mudah untuk dihentikan begitu saja demi kepentingan ASEAN-*competitiveness* yang lebih realistis misalnya. Ini menjadi 'hambatan kronis' bagi suatu pembangunan organisasi regional yang kuat, dan siap menghadapi persaingan global yang kompetitif sifatnya. Karena disparitas antar 3 faktor

tersebut masih besar dan dominan, maka tidak mudah bagi negara-negara anggota ASEAN secara bersama-sama dapat melakukan *rapid innovative, rapid adaptation, quick response, inter-government strategic roles, dan good performance of regional political-economy stability*. Hal-hal tersebut menjadi cikal bakal mengapa organisasi internasional lainnya, seperti BRICS dapat melesat maju jauh ke depan dibandingkan ASEAN.

Selama 15 tahun terakhir ASEAN berjalan 'tanpa' arah dan prioritas yang jelas. Integritas ekonomi dan kegiatan bisnis di lingkungan ASEAN masih sulit diwujudkan, stabilitas politik dan hukum hanya lebih mengutamakan dan sebatas pada 'peran negaranya' masing-masing, konteks regional ASEAN secara progresif menyangkut kedua hal tersebut belum dapat digerakkan. Untuk mengharapkan peran Indonesia yang lebih besar di ASEAN tampaknya terbentur dengan 'problema Indonesia' sendiri yaitu dengan rata-rata pendapatan nasional sekitar 2000 dolar AS (peringkat 5 di ASEAN, setelah Singapura, Malaysia, Thailand, dan Brunei Darussalam), tidak cukup elegan maupun kuat bagi suatu diplomasi total suatu negara seperti Indonesia. Karena banyak pihak beranggapan bahwa suatu diplomasi total harus didukung oleh suatu pendapatan nasional rata-rata per-kapita sejumlah 5000 dolar AS. Jadi konteks pengaruh Krisis 1997/98 masih tampak relevan pengaruhnya, dan tidak mudah segera ditinggalkan secara total oleh Indonesia. Konteks keterkaitan 'hukum' pendapatan nasional tersebut sudah dibuktikan oleh Singapura dengan 40.000 dolar AS lebih rata-rata per-kapita, dapat secara elegan menguasai diplomasi bisnis dan ekonominya di 54 negara Afrika, dan hanya melalui 2 kedutaan besarnya di Mesir dan Afrika Selatan Singapura dapat "menguasai Afrika".

ASEAN memang memerlukan kepemimpinan Indonesia. Dari beberapa pembicaraan dengan pihak-pihak di Asia Competitiveness Institute (ACI), di National University Singapore (NUS), mereka umumnya beranggapan bahwa konteks kepemimpinan Indonesia di ASEAN tidak dapat diabaikan. Peran Indonesia 'yang progresif' di ASEAN setelah 15 tahun Orde Reformasi tetap diharapkan. Lebih jauh mereka di ACI NUS beranggapan bahwa

masa depan ASEAN tergantung dari kepemimpinan Indonesia. Kendatipun Singapura sudah demikian maju dan termasuk peringkat 10 besar dunia dengan pendapatan nasionalnya perkapita sebesar 40.000 dolar AS, namun 'mereka di ACI NUS' tetap menganggap Singapura tidak menentukan atas berbagai perubahan yang perlu dilakukan di ASEAN. Intinya, Singapura berkepentingan atas kemajuan ASEAN, namun Singapura tidak mungkin melakukannya sendiri. Indonesia dan Vietnam dianggap potensial untuk suatu perubahan yang dinamis, karena baik secara geografis dan demografis kedua negara tersebut memang strategis, dan merupakan bagian dari 'setengah ASEAN'.

Oleh sebab itu, kasus-kasus makin kuatnya 'tindakan sendiri-sendiri' yang dilakukan oleh Singapura, Malaysia, maupun Thailand, dalam hal kepentingan ekonomi globalnya bukan berarti negara-negara tersebut tidak berkepentingan dengan maju dan kuatnya ASEAN. Lebih jauh dari itu, Singapura khususnya harus dipahami prinsip kebijakan luar negerinya di ASEAN (dalam beberapa tahun terakhir ini), misalnya dengan apa yang dikatakan oleh Ong Keng Yong sebagai berikut; *'ASEAN is useful and the opportunities that presented themselves should be used strategically to position ASEAN on a higher ground and to help steer Singapore's own policy to a richer pasture. Moreover, ASEAN moved too slowly, nevertheless other strategies were adopted by the policy-makers in Singapore to supplement what ASEAN could offer, and often times such initiatives were misinterpreted by others. Besides, the key for strategic action in ASEAN (its charter and deepening and widening its economic integration) is leveraging on the common interest and group strength. In addition, at the same time, it is also necessary to promote more public awareness about ASEAN and what ASEAN means to the ordinary citizens.'*¹⁰

Pandangan tersebut makin memperjelas kalau pihak-pihak di Singapura selama ini juga selalu dianggap punya persepsi yang negatif atas eksistensi ASEAN. Mis-interpretasi atas Singapura

10. Ong Keng Yong, 'Singapore and ASEAN, A Contemporary Perspective', dalam Terence Chong (Ed.), *Management of Success, Singapore Revisited*, ISEAS Publisher, Singapore, 2010, hal. 47.

maupun negara lainnya dapat dicegah atau diakhiri, kalau memang ada upaya besar dan komprehensif untuk menggali lebih jauh hal-hal apa yang menjadi mayoritas anggapan publik di negara-negara tersebut terhadap ASEAN. Menyimak lebih jauh dengan hal-hal yang disampaikan Ong Keng Yong, tampaknya lebih jauh menekankan kalau Singapura sendiri dan warganya menghendaki peningkatan kesamaan pandangan dalam hal kepentingan yang sama, dan termasuk kekuatan ASEAN sebagai organisasi kelompok negara di Asia Tenggara, yang diharapkan makin strategis dan jelas masa depannya.

Penting dan perlunya peran kepemimpinan Indonesia di ASEAN bukanlah suatu yang utopis, dan mengada-ada. Namun, harus diakui banyak hal yang belum dilakukan ASEAN sendiri untuk makin memperkuat *'leveraging on the common interest and its group strength'*. Hal ini perlu diidentifikasi dan menjadi program kerja ASEAN, dan memang diperlukan peran kepemimpinan Indonesia sebagai penggerak utamanya. Karena itu persoalan atau problema ASEAN bukan saja 'miskin' kebijakan regional yang makin mendayagunakan berbagai keputusan yang sudah diambil di berbagai bidang (gagasan, rencana program, dan implementasi belum optimal sinkronisasinya), dan juga 'miskin' nuansa kepemimpinannya.

Argumentasi atas perlunya Indonesia untuk membuat ASEAN lebih strategis, dan punya arti langsung bagi seluruh rakyatnya, dapat disimak dari perjalanan dan dinamika Uni Eropa yang dipimpin oleh Jerman dan Perancis. Duet kedua negara tersebut, secara bertahap mengantarkan Uni Eropa ke arah organisasi regional yang beranggotakan cukup besar (kini berjumlah 27 negara), sekaligus keanggotaannya merangkul negara-negara di Eropa Timur dengan berbagai program yang demikian komprehensif. Memang krisis 2010, membuat Uni Eropa mendapat 'cobaan berat', dan tentunya hal itu harus dilihat dari sisi positif, kalau kuatnya suatu organisasi regional sebagai suatu kelompok negara tidak mungkin lepas dari berbagai tantangan global yang sedang melambat pertumbuhan ekonominya, dan dapat menerpa siapapun dan kapanpun.

Istilah kelompok negara dan terkait dengan satu bentuk forum organisasi yang mengikatnya tampak makin penting akhir-akhir ini. Perkembangan global yang demikian kompetitif, ditambah dengan kasus Krisis 2008 (AS), dan Uni Eropa (2010) telah menyebabkan melemahnya pertumbuhan ekonomi global, ketidakpastian konteks negara-negara yang tergabung di Eurozone, serta makin terbatas dan ketatnya penyaluran kredit keuangan global, maka semua perkembangan tersebut tidak mungkin dihadapi oleh hanya satu kekuatan negara (*state*) yang dominan. Secara faktual terjadi perubahan konsep, dan hanya mengandalkan pada peran satu negara saja sudah tidak realistis maupun tidak cukup lagi.

Dalam hal itu diperlukan peran kelompok negara yang lebih cangguh, dan dengan kemauan politik yang kuat, dan solid di berbagai bidang keuangan, bisnis, dan ekonomi, serta stabilitas politik dan hukum yang kredibel, dimana semuanya itu benar-benar menjadi kekuatan potensial yang strategis sifatnya. Hal ini dikemukakan dan dibenarkan oleh James N. Rosenau; bahwa hanya dengan melakukan suatu kebijakan yang bersifat 'multilateralis terbatas', yang intinya menerapkan '*multiplication of authority*', yaitu otoritas peran negara yang sifatnya 'berlapis antar negara', dan diperankan serta diwujudkan dalam suatu kelompok negara.¹¹ Setidak-tidaknya berbagai 'gelombang ekonomi-politik besar dan dahsyat' dari situasi global akhir-akhir ini (terutama sejak tahun 2008) akan lebih mudah diantisipasi, dan dikendalikan. Pandangan Rosenau tersebut, diikuti dengan situasi dunia akhir-akhir ini, dan ditambah dengan peran BRICS (hasil Durban Summit, Maret 2013), tampak tidak ada cara lain yang lebih otoritatif dan elegan kecuali memang harus berani mempersiapkan BRICS; untuk siap mengantisipasi, '*the challenges of western order*',¹² yang sedang dilanda krisis tersebut.

BRICS dengan potensi demografis dan ekonominya (43% total jumlah penduduk dunia), berperan dalam 25% output ekonomi

10. James N. Rosenau, *The Study of World Politics (Vol.2), Globalization and Governance*, Routledge, London, UK, 2006, hal. 13-18.

12. 'Head-Line, Resurging BRICS Set to Challenge Western Order, *Gulf News*, 28 March 2013, Dubai, UAE, p.1.

global, dan dengan 4.4 triliun dolar AS untuk cadangan devisa luar negerinya), ditambah dengan rencana penggelontoran dana 100 milyar dolar AS per April 2013,¹³ dalam menghadapi krisis keuangan dunia adalah langkah-langkah nyata dari kepemimpinan BRICS yang demikian strategis. Lebih jauh, sesuai dengan prioritas Renstra Kementerian Luar Negeri RI, 2010-2014, yang pada poin awalnya menekankan prinsip Polugri RI yaitu; *'Increasing the role and leadership of Indonesia in ASEAN'*, maka proses maupun penguatan ASEAN di bawah kepemimpinan Indonesia diharapkan turut memperhitungkan aplikasi maupun signifikansi konsep *'multiplication of authority'* tersebut.

Relevansi poin awal dari prioritas Renstra Kemlu RI tersebut diharapkan tidak hanya sekedar berupa dokumen tertulis saja, tapi realisasi implementasinya perlu benar-benar aktual dengan situasi dunia belakangan ini. Kepemimpinan Indonesia dan peran pemimpinannya di ASEAN yang strategis sifatnya, terutama mulai perlu memperhitungkan konstelasi negara-negara anggota ASEAN yang benar-benar dapat *'diajak'* maupun *'diandalkan'* untuk membawa ASEAN mempertimbangkan realisasi *'multiplication of authority'* tersebut secara minimal, dan bahkan kalau perlu menjadi *'blue-print ASEAN agenda'* menuju *ASEAN Community 2015*. Berbagai pandangan tersebut dan konstelasi ASEAN dan Indonesia selama ini, dan dari berbagai segi akan menjadi perhatian dari buku ini pula.

Indonesia dan dinamika G-20. Perihal *"Implementasi Gagasan Navigating a Turbulent Ocean dan Thousand Friends-Zero Enemy dalam Keanggotaan Indonesia di G-20"* merupakan kajian mengenai politik luar negeri Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Seperti yang kita ketahui bersama, bahwa politik luar negeri merupakan *"kepanjangan tangan"* dari dinamika di dalam negeri. Menarik menyoroti kebijakan politik luar negeri Indonesia di kepemimpinan Presiden Yudhoyono karena mencerminkan dinamika Indonesia di masa transisi, dimana Indonesia baru saja menyelenggarakan pemilihan presiden secara langsung. Belum banyak buku yang secara spesifik mengangkat konsep

10. *Gulf News*, 28 Maret 2013, Dubai, UAE, p.2-3.

dan latar belakang politik luar negeri Indonesia di era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Periode transisi yang cukup panjang, dan dialami Indonesia sejak krisis multidimensi hingga awal masa reformasi membuat politik luar negerinya lebih bersifat *inward-looking*, dimana lebih fokus dalam upaya mencegah “Balkanisasi” Indonesia. Negara tersebut berupaya memulihkan ekonomi dan memperoleh legitimasi dari dunia internasional, yang menyebabkan berkurangnya perhatian terhadap masalah-masalah internasional. Seiring dengan membaiknya kondisi dalam negeri, politik luar negeri Indonesia-pun perlahan lebih aktif dalam merespon isu-isu global, hingga pada tahun 2008 Indonesia di era Presiden Yudhoyono menjadi bagian dari 20 negara (G-20) yang tengah berupaya memulihkan krisis ekonomi global yang sedang terjadi.

Transformasi Indonesia dari negara pesakitan menjadi negara yang berkontribusi dalam “menyelamatkan dunia” dalam G-20 tersebut menarik untuk dikaji. Meskipun keanggotaan Indonesia di G-20 banyak dikritisi oleh pengamat dalam negeri, seperti masih terjadi *gap* kemiskinan yang sangat besar, bahkan tidak sedikit yang skeptis akan peran dan kontribusi Indonesia di G-20, dan didukung oleh pandangan yang bersifat teori konspirasi dan lain-lainnya. Namun setidaknya keanggotaan Indonesia tersebut merupakan wujud apresiasi dunia internasional atas pencapaian Indonesia selama masa transisi (pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil, serta perwujudan demokrasi yang damai) dan pengaruh Indonesia yang semakin luas (kepemimpinan di ASEAN dan “jembatan” antara Barat dengan Islam). Tulisan ini akan menganalisa secara komprehensif atas keanggotaan dan kiprah Indonesia di G-20 berdasarkan dakta dan fakta yang ada.

Tulisan ini juga mencoba menjawab pertanyaan mendasar yang selama ini menjadi bahan diskusi bagi mahasiswa dan pengamat hubungan internasional, yaitu relevansi politik bebas-aktif Indonesia di era globalisasi saat ini. Presiden Yudhoyono menggambarkan dinamika global saat ini dengan metafora “*navigating a turbulent ocean*” yang seakan-akan ungkapan tersebut merefleksikan kiasan “mendayung di antara dua karang”, kondisi global yang

tidak lagi dipengaruhi oleh dua kekuatan besar, Barat dan Timur, tetapi tantangan-tantangan baru yang muncul dan tidak menentu seiring dengan perkembangan globalisasi. Sedangkan, metafora *"thousand friends, zero enemy"* seakan menggambarkan perkembangan politik bebas-aktif pada abad-21 ini. Istilah *"thousand friends, zero enemy"* ini juga sering diartikan secara harfiah oleh para pengamat sehingga konsep tersebut dianggap irasional dalam berpolitik. Penulis mencoba mencari dan mengungkapkan pengertian dan latar belakang konsep tersebut dalam tulisan ini.

Akhirnya, penulis menilai keanggotaan Indonesia di G-20 bukanlah hal yang perlu ditakuti atau dicurigai, justru hal tersebut harus dimanfaatkan sebagai pembuka jalan bagi upaya mencapai pembangunan Indonesia di segala bidang. Keanggotaan Indonesia di G-20 juga merupakan satu lagi guratan tinta emas dalam sejarah politik luar negeri Indonesia, selain peran Indonesia dalam pembentukan Gerakan Non-Blok dan ASEAN. Namun demikian, *"networking"* yang dimiliki Indonesia tersebut belum mampu dimanfaatkan dengan secara maksimal di era pemerintahan Yudhoyono ini. Dinamika kedepan, dengan segala peluang dan tantangan yang dihadapi Indonesia, diharapkan Indonesia selanjutnya mampu memainkan politik luar negeri bebas-aktif yang kreatif dan mampu memanfaatkan aset (SDM dan SDA) maupun ciri khas lainnya yang dimiliki Indonesia. Selamat membaca.

Jakarta, November 2013

Zainuddin Djafar
Robby Aulia Fadila

DAFTAR ISI

Pengantar	5
<i>Drs. Mahfudz Siddiq, M.Si</i>	
Kata Pengantar	11
BAGIAN I POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN BERBAGAI DIMENSI INTERPRETASINYA DI ASEAN SERTA RELEVANSI KEPEMIMPINAN INDONESIA	33
<i>Oleh Zainuddin Djafar</i>	
BAB I PENDAHULUAN	34
A. Latar Belakang	
B. Definisi dan Konsep Politik Luar Negeri, Hu- bungan Internasional, Politik Internasional, dan Kepentingan Nasional	36
BAB II DINAMIKA PESPEKTIF PENGERTIAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA	43
A. Sembilan Perspektif Polugri RI	43
B. Peran Strategis Polugri RI	46
C. Interpretasi Lain Dari Polugri RI	49
BAB III BEBERAPA CATATAN ATAS POLUGRI RI	55
A. Kilas Balik Polugri Indonesia	55
B. Paradoks Polugri RI	59
C. Polugri RI Pasca Soeharto	67
D. Polugri RI I Era SBY dan JK	72
E. Relevansi Ekonomi dan Polugri RI	82
F. Dilema Polugri RI	85

G. Polugri RI dan “Macht-Politik”	93
H. Polugri RI Yang Ideal	99
I. Penutup	104
BAB IV MENUJU ASEAN YANG STRATEGIS?	107
1. Pendahuluan	107
2. Relevansi Peran ASEAN	109
3. ASEAN dan Asia Timur	116
4. Signifikansi Asia Timur	122
5. Esensi Piagam ASEAN	132
6. Penutup	152
DAFTAR KEPUSTAKAAN	156
DAFTAR DIAGRAM	
<i>Diagram 1 Hubungan Internasional</i>	37
<i>Diagram II Politik Internasional</i>	37
<i>Diagram III Politik Luar Negeri</i>	38
<i>Diagram IV Dinamika Baru Politik Luar Negeri</i>	38
<i>Diagram V National Interest</i>	39
BAGIAN II IMPLEMENTASI GAGASAN NAVIGATING A TURBULENT OCEAN DAN THOUSAND FRIENDS-ZERO ENEMY DALAM KEANGGOTAAN DI G-20	161
<i>Oleh Robby Aulia Fadila</i>	
BAB V PENDAHULUAN	162
Latar Belakang	162
BAB VI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: NAVIGATING A TURBULENT OCEAN DAN THOUSAND FRIENDS-ZERO ENEMY	169
A. Gambaran Kondisi Domestik Indonesia Pasca Reformasi	173

B. Gambaran Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Reformasi	177
C. Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono	182
C.1. <i>Navigating A Turbulent Ocean</i>	183
C.2. <i>Thousand Friends, Zero Enemy</i>	185
C.3. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Gagasan <i>Navigating A Turbulent Ocean</i> dan <i>Thousand Friends, Zero Enemy</i>	189
C.3.a. Situasi atau Struktur Internasional ...	190
C.3.b. Kebutuhan Domestik.....	192
C.4. Pencapaian Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono	197
 BAB VII KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM G-20	200
A. Latar Belakang G-20	200
B. Keanggotaan Indonesia dalam G-20	205
C. Kiprah dan Peran Indonesia dalam G-20	211
 BAB VIII KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM G-20 SEBAGAI IMPLEMENTASI GAGASAN NAVIGATING A TURBULENT OCEAN DAN THOUSAND FRIENDS-ZERO ENEMY	220
A. Implementasi <i>Navigating A Turbulent Ocean</i> dan <i>Thousand Friends, Zero Enemy</i> dalam Konteks Keanggotaan Indonesia di G-20	220
A.1. <i>Navigating A Turbulent Ocean</i>	220
A.2. <i>Thousand Friends, Zero Enemy</i>	220
B. Kebutuhan Domestik Indonesia dalam Kerangka Keanggotaan Indonesia di G-20	222
C. Kendala-kendala yang Dihadapi Indonesia dalam Mengimplementasikan Gagasan <i>Navigating Turbulent Ocean</i> dan <i>Thousand</i> <i>Friends, Zero Enemy</i> dalam kerangka Keanggotaan Indonesia di G-20	231

BAB IX PENUTUP	234
DAFTAR KEPUSTAKAAN	240
DAFTAR GAMBAR	
<i>Gambar 1. Ilustrasi Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono</i>	196
<i>Gambar 2. Dampak Krisis Ekonomi Global pada Kemiskinan ...</i>	229
<i>Gambar 3. Ilustrasi Implementasi Gagasan Navigating A Turbulent Ocean dan Thousand Friends, Zero Enemy dalam Politik Luar Negeri Indonesia sebagai Anggota G-20</i>	230
DAFTAR GRAFIK	
<i>Grafik 1. PDB Per Kapita Indonesia Tahun 1997-2010</i>	207
<i>Grafik 2. Pertumbuhan Ekonomi AS dan Negara Maju di Asia</i>	209
<i>Grafik 3. Pertumbuhan Ekonomi Negara Maju Eropa</i>	209
<i>Grafik 4. Pangsa Pasar Negara Mitra Dagang Indonesia</i>	225
DAFTAR TABEL	
<i>Tabel 1. Peringkat Korupsi, Performa Logistik, Kemudahan Memulai Bisnis, dan Daya Saing Negara-Negara ASEAN-6 dan BRIC</i>	246
PROFIL PENULIS	244

Bagian I

Politik Luar Negeri Indonesia
dan Berbagai Dimensi Interpretasinya
di ASEAN serta Relevansi
Kepemimpinan Indonesia

Oleh **Zainuddin Djafar**

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kajian politik luar negeri atas suatu negara, umumnya diartikan sebagai perhatian terhadap kebijakan luar negeri dari suatu negara terhadap negara lain, maupun berimplikasi pada aktor lainnya (termasuk aktor non-negara) yang bersifat satu arah, dan mencerminkan atau refleksi dari kepentingan nasionalnya. Kebijakan yang awalnya bersifat satu arah tersebut dapat langsung mencerminkan hal-hal yang terkait dengan kepentingan yang bersifat vital (permanen) maupun nasionalnya.¹ Namun di luar itu, fokus kebijakan luar negeri juga dapat langsung berupa reaksi yang bersifat satu arah terhadap negara maupun aktor non-negara lainnya. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat 'konteks internasional', yang merupakan perkembangan dan dinamika 'luar' yang perlu ditanggapi langsung—setelah dilakukan kalkulasi dan interpretasi atas 2 hal utama, kepentingan vital dan nasional dari suatu negara.

Lebih jauh, hal tersebut memberikan arti bahwa kebijakan luar negeri suatu negara juga dapat mengalami 'goncangan' dari satu periode ke periode lainnya. Terutama penafsiran maupun interpretasi, serta proses dari para pengambil keputusan (*Decision Making Process, DMP*) dalam menanggapi ataupun merupakan aksi-reaksi terhadap 'konteks internasional' yang dinamis sifatnya. Da-

1. Hassan Wirayuda (25 Oktober 2013), *Loc. Cit.*, "Hassan Wirayudha menggunakan istilah permanent interests" untuk istilah vital interests tersebut.

lam kasus Indonesia, proses DMP tersebut umumnya dipimpin oleh presiden sebagai kepala pemerintahan dan dalam hal-hal utama yang menyangkut pernyataan perang dan damai, serta menjaga perdamaian dunia, dan tentunya tidak dapat menyepakati soal aspek kolonialisme maupun imperialisme sebagai suatu ciri utama dari perkembangan politik internasional.

Dalam hal itu, prinsip awal kebijakan luar negeri suatu negara jelas tidak dapat lepas dari fokus perhatian utamanya, yaitu pada kepentingan vital dan nasionalnya. Antara kedua kepentingan tersebut memang harus dibedakan. Karena hal-hal yang termasuk dalam konteks vital interest adalah memang benar-benar vital, dan tidak dapat ditawar lagi dan sebagai basis kepentingan vital utama yang selalu menjadi ukuran maupun parameter untuk diperjuangkan oleh mayoritas penduduk suatu bangsa, dan nantinya akan memperkuat konteks atas hal-hal tertentu seperti; konteks kepentingan atas wilayah maupun problema geografinya, demografinya, dan aspek sejarah yang terkait langsung dengan eksistensi negara tersebut.

Oleh sebab itu, perlu diketahui oleh siapapun (di Indonesia); yaitu mengapa suatu bangsa seperti Indonesia sejak tahun 1945 memilih Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dengan wilayahnya dari Sabang sampai Merauke? Selain itu, hal-hal apa saja yang diperdebatkan oleh para '*founding fathers*' kita, dalam melihat, merumuskan hal-hal yang dianggap penting untuk diangkat sebagai kepentingan nasional dari bangsa Indonesia?

Untuk hal-hal tersebut persamaan maupun perbedaan tampak selalu muncul di atas permukaan, dengan tujuan utama bahwa soal-soal untuk memahami Indonesia pasca penjajahan Belanda dan Jepang, dan menuju pada suatu 'Indonesia yang merdeka', atas wilayahnya yang demikian luas, rakyatnya yang tersebar di mana-mana, dan dengan 17.000 pulau yang umumnya terpisahkan oleh lautan adalah suatu karakteristik Indonesia 'yang tiada duanya', dan suatu bentuk '*starting-point*' yang tidak mudah. Terutama hal itu untuk menyatakan pada dunia internasional bahwa format politik luar negeri Indonesia secara vital dan nasional

bercermin atau menganut berbagai prinsip tertentu. Banyak para pemimpin dunia yang selalu beranggapan; 'bahwa kalau Anda sejak awal sudah salah langkah, maka langkah-langkah yang keliru akan terjadi terus menerus berkesinambungan' pada tahapan-tahapan berikutnya.

Karena itu perumusan awal dari suatu istilah yang terkait dengan politik luar negeri Indonesia, haruslah bersifat elementer, komprehensif, serta tidak dapat mengabaikan dengan apa yang disebut sebagai vital interest yang menjadi basis dari nasional interest suatu bangsa. Pada dasarnya 3 vital interest yang tidak dapat dilewatkan atau diabaikan oleh suatu bangsa yaitu; kondisi geografie, kondisi demografie, dan kondisi sejarah dari negara dan bangsa tersebut.²

2. Definisi, dan Konsep Politik Luar Negeri, Hubungan Internasional, Politik Internasional, dan kepentingan nasional

Sebelum dilakukan pembahasan menyangkut politik luar negeri Indonesia, adalah perlu untuk melihat inti dari pandangan akademis atas pengertian politik luar negeri, definisi hubungan internasional, politik internasional, dan kepentingan nasional dalam diagram-diagram berikut ini. Di samping itu secara menyeluruh juga dilakukan konklusi yang bersifat menyekuruh. Dari pembahasan tersebut, bertujuan untuk melihat lebih jauh adanya persamaan maupun perbedaan nuansa antara aspek-aspek teoritis dan konseptual dengan konteks fakta dan kondisi politik luar negeri Indonesia itu sendiri. Berbagai kesimpulan juga dipertimbangkan untuk melihat konteks aplikasi dan relevansi teori dan konsep tersebut terhadap praktek pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, dan kebijakannya serta kepemimpinannya di ASEAN. Di samping itu pembaca juga dapat melakukan evaluasinya sendiri untuk mempertimbangkan atas relevansi teori, konsep, dan definisi yang dipaparkan dalam bagian ini.

2. Hasil Diskusi dan komunikasi personal dengan Prof. Dorodjatun Kuncoro-Jakti, 3 Mei 2013, di Jakarta.

Diagram I³



Diagram II⁴

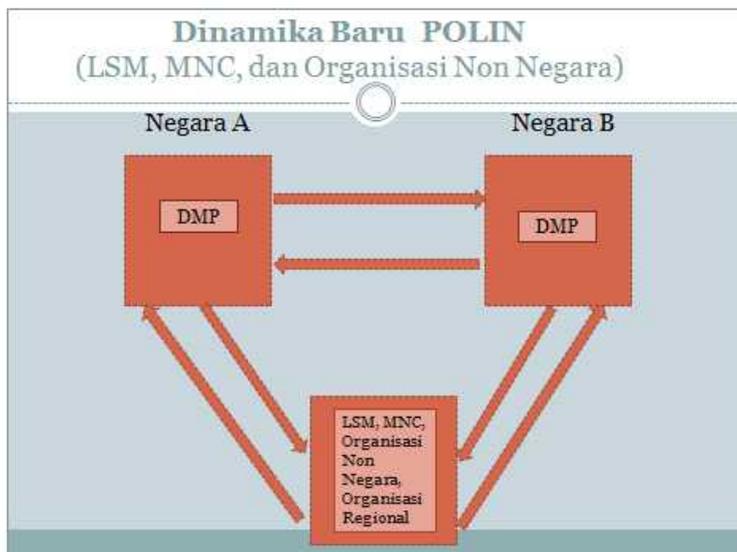


3. Sumber diolah dari: Robert Jackson dan Georg Sorensen, *Op.Cit.*, hal. 1-28
4. Sumber diolah dari: Robert Jackson dan Georg Sorensen, *Op.Cit.*, hal. 1-28, dan Joseph Frankel, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, Oxford University Press, London, UK, 1973, hal. 20-21

Diagram III⁵



Diagram IV



5. Sumber diolah dari: Robert Jackson dan Georg Sorensen, *Op.Cit.*, hal. 1-28, dan Joseph Frankel *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, Oxford University Press, London, UK, 1973, hal. 20-21

Diagram V⁶

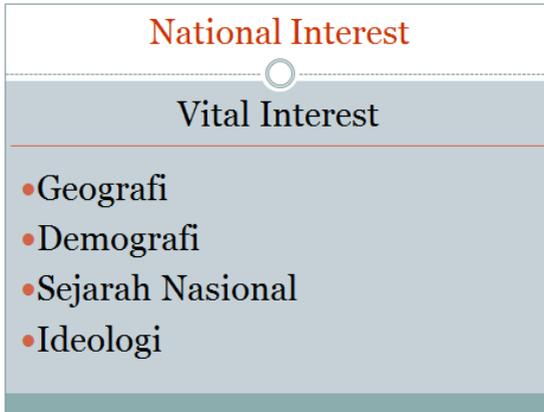


Diagram IV di halaman sebelumnya memperjelas bahwa hubungan antar negara yang bersifat timbal balik, dipengaruhi pula oleh dinamika baru (LSM, MNC, Organisasi Non Negara, dan organisasi internasional) yang bersifat timbal balik dan lebih rumit. Karena jumlah aktor LSM, MNC dan aktor non negara lainnya tersebut dapat mencapai jutaan jumlahnya. LSM dan aktor non-negara yang masuk dan diperhitungkan dalam kriteria politik internasional, maupun dalam interaksi politik luar negerinya harus mempunyai prinsip berlakunya proses *Decision Making Process* (DMP).

Konteks DMP inilah (pada diagram I, II, III, dan IV) yang membedakan antara aspek hubungan internasional, politik internasional dan politik luar negeri. Khusus menyangkut konteks hubungan internasional, yaitu hubungan antar warga di satu negara dengan warga di negara lainnya, maka pada awal realisasi hubungan tersebut tidak berlaku hukum DMP yang punya aspek langsung dengan kekuasaan dan hubungan yang bersifat melibatkan lembaga kenegaraan. Hal itu baru terjadi kalau memang hubungan antar warga tersebut ditandai atau masuk dalam hal-hal yang terkait dengan lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Hal ini terjadi karena adanya reaksi dari masing-masing

1. James N. Rosenau, *The Study of World Politics (vol.1)*. Routledge, London, UK, 2006, hal. 246.

lembaga politik negara yang memberikan reaksi terhadap perihal yang dilakukan oleh seorang warga karena ada hal-hal yang terkait dengan proses DMP di tingkat 3 pembagian kekuasaan negara tersebut.

Menyimak diagram V, konsep kepentingan nasional yang menjadi basis bagi politik luar negeri suatu negara oleh James Rosenau, ditegaskan sebagai berikut; *'As an instrument of political action, it serves as a means of justifying, denouncing, or proposing policies. In other words, refer to what is best for a national society, and also what is best for a nation in foreign affairs.'*⁷ Di samping itu konsep kepentingan nasional juga; *'is rooted in value (what is best), as a way of thinking about their goals and as a means of mobilizing support for them. These are also inclined to claim that their goals are the national interest, a claim that often arouses the support necessary to move toward a realization of the goals. The national interest enjoys considerable favor as a basis for action and has won a prominent place in the dialogue of public affairs.'*⁸

Konsep kepentingan nasional selama ini diakui sebagai instrumen dari tindakan suatu negara yang demikian penting, dan sudah teruji dari pengalaman sejarah selama ini. Di samping konsep tersebut merupakan refleksi loyalitas baru yang dapat berubah dan menjadi *'national honour', 'the public interest, and the general will.'*⁹ Berdasarkan pengertian tersebut, maka nasional interest adalah perihal yang vital dan dapat menjelaskan mengapa suatu kebijakan luar negeri diambil dan dilakukan, sekaligus dapat diungkap obyektifitas apa yang menjadi pilihan realitas dari suatu kebijakan politik luar negeri yang dilakukan.

Namun konsep kepentingan nasional tersebut juga tidak luput dari berbagai kelemahan sebagai berikut; 1. *The difficulty of specifying whose interests it encompasses.* 2. *Kedua adalah konteks; elusiveness of criteria for determining the existence of interests and tracing their presence in substantive policies.* 3. *The absence of procedures for cumulating the interests once they have been identified. This is in turn complicated by uncertainty as to whether the national interest has been fully identified once all the specific interests have been cumulated or whether there are not other, more generalized values which*

7. James N. Rosenau, *Op. Cit.*, (vol.1). hal. 246-247.

8. *Ibid.*, hal. 246.

9. *Ibid.*, hal. 247.

*render the national interest greater than the sum of its parts. However, what is best for a nation in foreign affairs is never self evident.*¹⁰ Intinya, tidak mudah untuk mengatakan apakah suatu nilai atau kumpulan nilai dapat dibuktikan sebagai suatu kriteria bagi orientasi kepentingan nasional suatu bangsa. Karena itu perlu dilakukan suatu penempatan atau label atas suatu konsepsi, dan sekaligus memahami hal itu yakni; apakah memang dikehendaki suatu konteks kepentingan nasional di berbagai bidang maupun tidak dikehendaki bagi suatu perumusan DMP?

Banyak juga pihak-pihak di suatu negara tidak mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikan kebutuhan-kebutuhan dan keinginan-keinginan mereka (*they needs, and wants*), karena itu berbagai kepentingan mereka tersebut sebaiknya di-*sorted and summed in its political processes*.¹¹ Konteks konsep kepentingan nasional di masa mendatang tetap memerlukan pembaharuan analisis, sesuai dengan perkembangan dan dinamika zaman.

Beberapa kesimpulan; kalau dianalisis dari apa yang dikemukakan oleh James N. Rosenau dan menyangkut konsep kepentingan nasional; maka pertama, tidak mudah untuk melakukan pendefinisian kepentingan nasional atas suatu negara. Kedua, memang diakui dibalik soal kepentingan nasional tersebut, ada hal-hal yang dianggap sebagai kepentingan yang vital. Di sini Rosenau tidak memisahkan seolah-olah kepentingan vital suatu negara tersebut berdiri sendiri, tapi kepentingan vital tersebut justru masuk dan menjadi bagian dari kepentingan nasional (diagram V). Ketiga, jadi kepentingan nasional menurut Rosenau mau tidak mau refleksi dari dan untuk mempertahankan kepentingan vital suatu negara dalam hal *the foundation of nation state* (geografi, demografi, sejarah, dan ideologinya) yang merupakan nilai/*value* tertinggi yang ada dan hidup ditengah-tengah masyarakatnya.

Keempat. Permasalahan besar yang dihadapi untuk merumuskan kepentingan nasional suatu bangsa tidak mudah dilakukan secara obyektif, dan benar-benar mencerminkan suatu kepentingan nasional yang mewakili seluruh rakyat di suatu negara (*belongs to*

10. James N. Rosenau, *Loc. Cit.*, hal. 253.

11. *Ibid.*, hal. 250.

people needs and wants). Kelima, Rosenau dalam hal itu cukup berhati-hati dan secara gamblang menyampaikan bagaimana selama ini adanya konsep kepentingan nasional di suatu negara tidak otomatis lahir begitu saja, dan sudah melalui proses seleksi politik yang mendalam dan komprehensif.

Berbagai kelemahan cukup banyak ditemui untuk mencapai kepuasan atas keterwakilan gambaran kepentingan nasional yang menyeluruh sifatnya. Namun salah satu pandangan Rosenau yang amat bijaksana; bahwa titik tolak dari suatu kepentingan nasional harus melalui penilaian dan penghargaan yang setinggi-tingginya dari kepentingan vital di suatu negara yang memang diakui dan tidak terbantahkan oleh siapa pun. Ini berarti juga bahwa kepentingan nasional suatu negara haruslah melalui daya uji yang makin memperkuat kepentingan vital negara dan bangsa, dan hal itu tidak dapat diputuskan begitu saja dalam waktu relatif singkat. Karena kepentingan yang vital tersebut pasti terkait dengan soal-soal nilai/*value*, maupun norma yang berlaku, serta pengalaman sejarah bangsa tersebut meliputi wilayahnya, karakteristik penduduk dan jumlahnya, termasuk diktum-diktum ideologinya yang hidup selama negara dan bangsa tersebut eksis.

Penjelasan kelima diagram tersebut, secara tidak langsung dapat berarti bahwa eksistensi politik luar negeri suatu bangsa, juga mempunyai arti penting bagi hal-hal lainnya (hubungan internasional, politik internasional, dan kepentingan nasionalnya). Kendatipun politik luar negeri suatu bangsa adalah bagian dari politik internasional, namun orientasi kebijakannya tidak dapat berdiri sendiri secara utuh, pasti akan memperhitungkan eksistensi politik internasional dari satu periode ke periode lainnya. Ini menjadi tantangan kalau prinsip kepentingan nasional dan vitalnya kurang disadari sebagai suatu indikator bagi politik luar negeri suatu bangsa dan negara, serta bukan hanya bersifat idiosinkratik yang tanpa argumen yang kuat dijadikan senjata ampuh bagi kepemimpinan suatu kepala negara. Bagaimana sebenarnya situasi dan kondisi politik luar negeri Indonesia dalam prakteknya? 'Fakta' yang ada tentunya sekaligus belum tentu menjamin bahwa analisis James N. Rosenau memang sesuai dan menjadi ciri utama politik luar negeri Indonesia.

BAB II

DINAMIKA PERSPEKTIF PENGERTIAN POLUGRI RI

A. Sembilan perspektif Polugri RI

Untuk melihat soal kepentingan vital dan nasional Indonesia tersebut, dalam sejarahnya (pasca 1945) berawal dari hal-hal untuk menyepakati terlebih dahulu dengan soal definisi maupun perspektif pengertian politik luar negeri (polugri) Indonesia khususnya. Tampaknya sejak awal sudah merupakan kesepakatan umum dari seluruh elit/pemimpin Indonesia di lingkungan dekat dengan proses kemerdekaan, bahwa mayoritas setuju dengan pernyataan pPolugri Indonesia yang bersifat 'Bebas dan Aktif, serta menjunjung perdamaian dunia'. Perlu diketahui dengan jelas atas hal-hal apa yang dimaksud dengan polugri Indonesia yang 'bebas dan aktif' tersebut?

Dalam konteks tersebut, kalau dirumuskan lebih jauh dengan apa yang dimaksud polugri RI yang bebas dan aktif, maka secara menyeluruh pada hal-hal yang dilaporkan oleh Weinstein terkesan adanya berbagai dinamika kepentingan (vital maupun nasional) yang perlu diamati lebih jauh. *Pertama*, dalam pembukaan UUD 1945 dinyatakan: *'which committed the new Indonesian Republic to work for the abolition of colonialism and the creation of a new world order based on independence, peace, and social justice That Indonesia would remain independent of the competing blocs.'*¹ *Kedua*, 'A government statement in September 1948 declared the country's determination to set its own course on interna-

1. Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Defence from Sukarno to Suharto*, Equinox publishing. Jakarta, Indonesia, Kualalumpur, Malaysia, 2007. Hal 161.

tional issues, rather than become an "object in the international political struggle". Indonesia's disappointment with both the United States and the Soviet Union during the course of the revolution considerably strengthened this conviction.²

Ketiga, pada pertengahan 1950-an dan di era kabinet Ali Sastroamidjojo, definisi asli mengenai polugri yang meliputi kebijakan yang bebas dan aktif tampaknya mengalami perluasan arti. Intinya: 'Ali proceeded on the assumption that an independent foreign policy involved not merely staying out of a pact but also creating a reasonable balance in Indonesia's relations with the two blocs. In December 1953 he negotiated Indonesia's first trade agreement with China, followed by a Dual Nationality Treaty in 1955 (Weinstein, hal. 163). **Keempat**, menarik dengan data yang disampaikan dan komentar Weinstein sendiri (hal. 163), bahwa sikap Ali Sastroamidjojo justru melahirkan reaksi dari Uni Soviet dan berbagai negara komunis lainnya, bahwa; 'those initiatives as proof that Indonesia's foreign policy was, at last, truly independent. Tampaknya kebijakan polugri yang bebas dan aktif tidak hanya terpaku pada negara-negara Barat, sehingga reaksi polugri RI dapat dinilai 'benar-benar bebas' (truly independent).

Kelima, lebih jauh esensi 'Truly Independent' tampaknya dianggap masih tidak cukup kokoh maknanya, dan Weinstein menekankan bahwa prinsip tersebut juga harus dibuktikan melalui: *Vigorous steps to oppose the remnants of colonialism, both in Indonesia and elsewhere. This required that the government "do everything to achieve as quickly as possible the same degree of emancipation as that of other states... [so that] the influence which controls the life of the people, especially in the social and economic fields, and is remnant of the colonial period, will gradually be ended...* (Weinstein, hal. 163). Hal ini menegaskan bahwa kebijakan polugri RI juga harus memperhitungkan berakhirnya era kolonial. **Keenam**, secara konkrit konteks emansipasi tersebut mengharapakan dukungan Indonesia yang sudah memperoleh kemerdekaannya, dan merealisasikan kerjasama sebagai 'jalan yang pantas ditempuh' di antara negara-negara Asia dan Afrika dalam menghapus kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya.

2. Ibid.

Ketujuh, Ali Sastroamidjojo lebih jauh membaca konteks emansipasi dan kerjasama antar negara-negara Asia dan Afrika lebih luas lagi, dan pada waktu yang demikian spektakuler—yaitu direalisirnya pelaksanaan konperensi para pimpinan negara Asia dan Afrika di Bandung, April 1955. Jadi inisiatif Ali Sastroamidjojo makin membuktikan baik pada publik domestik maupun internasional bahwa dirinya sebagai bagian dari pemerintah juga bekerja untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada Barat—terutama dengan melakukan pengembangan hubungan pada kelompok kekuatan lainnya.³

Kedelapan, Sukarno yang kemunculannya di arena politik nasional pada pasca tahun 1956, dan tampak sebagai juru bicara dominan atas kebijakan polugri RI, serta ikut pula mempertegas pernyataannya pada pertengahan 1960an bahwa klaim Indonesia atas Irian Barat sama sekali tidak untuk mengharapkan ‘hadiah apapun’ dari pihak imperialis. *Sukarno broke diplomatic relations with the Netherlands and undertook a substantial military buildup, based mainly on Soviet aid since the United States refused to sell Indonesia the needed equipment.*⁴ Berbagai bentuk strategi konfrontasi Sukarno; ternyata ancaman tersebut membuahkan hasil, bahwa AS pada Agustus 1962 tidak menjadi pendukung ‘*pro-Dutch neutrality*’, dan lebih dari itu Sukarno menekan Belanda untuk menyelesaikan perselisihannya melalui proses yang menguntungkan RI.⁵

Kesembilan, Mohammad Hatta pada intinya menekankan bahwa Indonesia memang harus bebas dari pengaruh apapun baik blok komunis maupun Barat, dan dalam hal pengaruh kepentingan modal maupun ideologi ‘mereka’. Hatta menambahkan bahwa perlu membangun hubungannya dengan negara-negara lainnya ‘dari Timur’ (Asia)—karena ‘*fed up with the policies of the West*’.⁶ Pada intinya Hatta menekankan bahwa Indonesia sebaiknya tidak terlalu dekat dengan salah satu kekuatan blok manapun.

3. Franklin B. Weintin, *Op.Cit.*, hal 164.

4. *Ibid.*, hal 165.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

Tampaknya definisi menyangkut kebijakan polugri RI yang bebas dan aktif terus mengalami dinamikanya sendiri. Dari dinamika tonggak-tonggak perspektif menyangkut polugri RI tersebut, dan memasuki tahun 1965 makin nyata bahwa polugri RI telah jauh bergeser, yakni dari hanya sekedar menempatkan dirinya dalam pola perimbangan antara blok Barat dan Timur (khususnya negara-negara Komunis), ke arah yang lebih konkrit lagi yaitu: *'economic self-reliance, rejecting any independence on imperialism. Economic independence was said to be the prerequisite for real independence in political and cultural affairs. The doctrine of self-reliance was characterized as the highest realization, the summit (KAA Bandung), of an independent foreign policy.'*⁷

B. Peran Strategis Polugri RI

Polugri RI tampaknya tidak hanya sekedar keluar dari konteks-konteks yang hanya sekedar memainkan perannya sebagai penyeimbang dengan kedua blok kekuatan dunia tersebut, tapi dari konteks dan istilah *'the summit'* tersebut polugri RI juga ingin memainkan strateginya yang berdimensi strategis yaitu bersama-sama dengan negara-negara Asia Afrika menempatkan kekuatan independensinya, mengutamakan prinsip anti imperialisme dan kolonialisme. Dengan demikian realisasi polugri RI sudah memperhitungkan pentingnya hal-hal yang bersifat internasionalis, dan Weinstein.⁸ melihat polugri RI di era 1960-an: *'independent, active, anti imperialism and colonialism ... aimed at promoting the interrelated struggles to win full independence for Indonesia, national independence for all the peoples of the world, and world peace'*.

Pandangan tersebut tidak hanya sekedar utopis belaka, karena pada tahun 1955 Indonesia berhasil melaksanakan Konferensi Asia Afrika (KAA) di Bandung. Intinya, Indonesia melalui KAA menunjukkan sikap aktif dan independennya dalam menghadapi perkembangan dunia internasional yang pada saat itu mulai memasuki era Perang Dingin. Hal tersebut sekaligus merupakan perjuangan

7. Franklin B. Weinstein, *Op.Cit.*, hal 166.

8. *Ibid.*

diplomasi Indonesia di kancah internasional, yang berupaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia seoptimal mungkin dan sekaligus menjunjung perdamaian dunia.

Lebih jauh dan memasuki tahun 1965, Sukarno menafsirkan bahwa dunia internasional pada era tersebut tidak hanya semata-mata dibalut oleh tingginya intens Perang Dingin antar 2 blok utama (Barat dan Timur), tapi memang menurut Sukarno telah terjadi konflik antara NEFOS (*The New Emerging Forces*) dan OLDEFOS (*Old Established Forces*). Kedua, Sukarno pada tahun 1965 mendeklarasikan '*anti-imperialist axis*' dengan melakukan penguatan hubungan khusus yang berbentuk poros Jakarta, Phnom Penh, Hanoi, Peking, dan Pyongyang.⁹ Pembentukan poros tersebut dinyakini sebagai konsekuensi sejarah itu sendiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa NEFOS sesuai dengan maknanya menentang eksploitasi, dan sekaligus tidak melanggar pada kebijakan polugri yang bersifat bebas dan aktif, dan ini merupakan sintesa baru dari '*truly independent*' (netralitas Indonesia dalam hal NEFOS dan OLDEFOS).

Interpretasi lebih jauh atas polugri RI yang benar-benar bebas atau independen (*truly independent*) dan dilakukan oleh Sukarno tampaknya memang dimungkinkan secara politik domestik, terutama sejauhmana soal-soal netralitas Indonesia tersebut tidak melahirkan kompetisi politik yang membahayakan kekuatan politik yang ada, dan sekaligus dapat mengancam stabilitas politik internal khususnya. Implikasi dari pandangan Sukarno tampaknya lebih jauh lagi berimbas pada konfrontasi dengan Malaysia (1963-66). Karena masih adanya dominasi Inggris di sebelah utara wilayah Indonesia, yang juga merupakan jalur kehidupan imperialis (*'lifeline of imperialism'*), dan perlu dilindungi oleh negara-negara Barat. Lebih jauh, kampanye 'Hancurkan Malaysia' akhirnya pecah, danuduknya Malaysia di dewan keamanan PBB makin membuat Sukarno kesal. Pada Januari 1965 Sukarno menciptakan lembaga tandingan PBB yaitu CONEFO (*Conference of the New Emerging Forces*) dengan kantor pusatnya di Jakarta.

9. Franklin B. Weintein, *Op.Cit.*, hal 166.

Apa yang dilakukan Sukarno dan konteks polugri RI yang benar-benar bebas atau independen tersebut tampaknya tidak 'mendapat dukungan penuh' oleh faksi-faksi yang ada di kalangan militer. Konfrontasi dengan Malaysia tidak hanya membawa beban keuangan yang cukup signifikan bagi bangsa dan negara yang masih rendah tingkat GNP-nya, tapi tantangan makin berat karena menambah beratnya front politik yang harus dihadapi oleh kalangan militer (menguatnya pengaruh pergerakan PKI yang tidak dapat diremehkan). Pada Maret 1966 telah 'disepakati' sebagai peralihan kekuasaan dari Sukarno ke Suharto, dan sejak saat itulah definisi polugri yang bebas dan aktif mempunyai interpretasi baru.

MPRS (pada Juni-Juli 1966) lebih jauh memberikan rumusnya yaitu: (1) adanya keakraban hubungan dengan negara manapun khususnya dalam hal hubungan ekonomi yang tetap harus diatur dan tidak mencampuri urusan kedaulatan nasional suatu negara. (2) Polugri yang bebas dan aktif perlu diartikan sebagai tidak menyetujui adanya pakta pertahanan (*no-pacts*) yang sudah menjadi interpretasi di awal 1950an. (3). Polugri RI juga harus menunjukkan fleksibilitasnya yang terutama melayani kepentingan nasional dan memberikan prioritas pada kepentingan ekonomi rakyat. Akhirnya polugri RI diharapkan lebih berorientasi pada kerjasama untuk memprioritaskan aspek perdamaian, dan mencapai kesejahteraan kehidupan rakyat umumnya.¹⁰

Kritik lebih jauh terhadap polugri RI di era Orde Lama tersebut tampaknya masuk akal. Mengingat, apakah sikap dan reaksi konfrontasi Sukarno terhadap Barat tersebut sesuai dengan konteks RI yang benar-benar bebas dalam arti yang sesungguhnya? Apakah polugri yang dianggap benar-benar bebas ternyata justru merupakan faktor idiosinkratik dari Sukarno, dan sekaligus irasionalitas dari kebijakan-kebijakannya? Hal-hal yang dipertanyakan Weinstein tersebut tampak amat relevan¹¹, karena mengapa Sukarno yang punya pengaruh besar di tingkat domestik selalu melihat dunia yang penuh dengan pertentangan?

10. Franklin B. Weintein, *Op.Cit.*, hal 171-174.

11. *Ibid.*, hal. 356.

Apakah ekspresi tersebut mencerminkan juga pandangan orang-orang Indonesia yang xenophobia dan paranoid terhadap dunia luar? Apakah hal-hal tersebut juga sekaligus merupakan produk dari trauma penjajahan/kolonialisme Belanda yang ratusan tahun lamanya? Sebagai akibatnya, pandangan atas dunia yang penuh pertentangan adalah cerminan '*inferiority complex*' masa lalu. Yang sekaligus hal itu menunjukkan masih kuatnya pengaruh mentalitas budak, dan perasaan bahwa bangsa lain dapat berbuat sesuatu lebih baik daripada orang Indonesia.¹² Apakah penafsiran Weinstein itu tepat, dan sesuai dengan tanggapan mayoritas dari para pendiri bangsa ini? Ini menjadi tantangan dan masih perlu klarifikasi lebih jauh, namun apakah mungkin hal itu dilakukan saat ini?

Karena itu 'untuk sementara' dapat dikatakan polugri RI di bawah Sukarno 'dicurigai' memperkuat kesan *paranoid* dan *inferiority complex*, sehingga dapat dikatakan hal tersebut adalah sebuah kebijakan polugri yang irasional. Penafsiran pribadi seorang pemimpin yang demikian amat kuat, dan ternyata berada jauh di luar kepentingan nasional mayoritas rakyatnya tentunya menjadi tantangan tersendiri. Karena 'faktor pemimpin' seperti Sukarno juga dapat melakukan interpretasi sendiri atas hal-hal yang disebut sebagai kepentingan vital maupun nasional bangsa Indonesia.

C. Interpretasi Lain Dari Polugri RI

Hal tersebut juga berdampak, dan sebagai akibatnya muncul interpretasi lainnya (dari Weinstein sendiri) bahwa Indonesia harus selalu dianggap penting daripada negara sekawasannya sendiri di Asia Tenggara (konfrontasi RI-Malaysia menjadi signifikan). Hal ini berbeda dengan tiga negara lainnya di Asia (China, India, dan Jepang) yang justru melihat hubungan antar bangsa sebagai sesuatu yang superior. Karena itu, saran yang disampaikan Weinstein bagi polugri RI yang berdimensi strategis, hendaklah mengakhiri hal-hal yang bersifat *paranoid*, *inferiority complex* atas kekuatan dan kemajuan bangsa lain, dan intinya: '*the only way for them to de-*

12. *Ibid.*, hal. 357.

11. *Ibid.*, hal. 356.

velop in a hostile world is to seek their own more autonomous path'.¹³

Tampaknya apa yang dikemukakan Weinstein tersebut dapat menjadi salah satu 'kunci pembuka inspirasi' lebih jauh. Yaitu, bagaimana sebaiknya bentuk dimensi strategis polugri RI di masa-masa selanjutnya? Intinya, kita boleh bebas maupun aktif tapi mampukah kita menggali kemandirian kita sendiri berdasarkan kekuatan sendiri, dan sekaligus dapat menyakinkan pihak lain?

Konteks kepentingan vital dan nasional Indonesia tampak juga sebagai 'pencarian' yang cukup serius dari Weinstein tersebut. Kondisi obyektif dari kepentingan vital (demografie, geografie, dan pengalaman sejarah) tersebut tampak menjadi kesepakatan bagi semua pandangan dari berbagai faksi politik di era 1945-an tersebut, bahwa RI diharapkan bebas menentukan sikapnya dalam menghadapi era Perang Dingin (akhir 1940-an), terutama tidak menjadi ancaman bagi keutuhan wilayah dan penduduknya dari Sabang sampai Merauke, serta aspek sejarahnya yang cukup lama dijajah Belanda, maupun Jepang, sehingga Indonesia jelas tidak mau kembali menjadi obyek dari negara-negara besar yang berpengaruh (baik AS maupun Uni Soviet di era Perang Dingin tersebut).

Dari fakta dan pandangan yang berhasil digali oleh Weinstein tersebut, tampak pula adanya kepentingan vital Indonesia lainnya; yaitu mendukung sepenuhnya perwujudan perdamaian dunia yang kekal dan abadi. Disepakati secara umum oleh para '*found-ing fathers*' yang menjadi sampelnya Weinstein, bahwa kata perdamaian yang kekal dan abadi (juga masuk dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945) agak berlebihan. Karena baik fakta maupun logika dari tata hubungan internasional umumnya dan selama ini, sulit bahkan tidak mungkin untuk mewujudkan suatu perdamaian yang kekal dan abadi. Sudah menjadi kodrat bagi hubungan antar bangsa, bahwa latar belakang politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berbeda satu negara dengan negara lainnya, adalah kodrat dari tata hubungan internasional yang tidak mungkin dipersamakan begitu saja.

13. Franklin B. Weinstein, *Op.Cit.*, hal 363.

Perbedaan tersebut setiap saat dapat menjadi pemicu baru bagi konflik, kekerasan, dan menuju pada suatu perang yang tidak dapat dihindari. Pernyataan kodrat di sini, bukanlah berarti mengecilkan atau menghapuskan upaya perdamaian yang selama ini dilakukan. Namun tidak mudah membentuk suatu kesamaan latar belakang antar bangsa, yang memang mereka secara kodrati sudah punya karakteristik maupun subyektif fakta sejarah, geografi, dan demografi, serta perspektif pandangan yang berbeda.

Di samping itu, konteks perspektif itu sendiri, baik terkait dengan ideologi, agama, dan persaan nasionalisme yang berlebihan dapat menjadi pemicu konflik tersendiri, di dalam suatu negara yang punya kesamaan aspek kepentingan vital yang sama. Karena itu tidak heran, kalau keberhasilan seorang pemimpin yang dapat 'mendayagunakan' pandangan barunya atas aspek perspektif ideologi, agama, maupun persaan nasionalisme yang ekstrim – sekaligus dapat melahirkan negara baru dan menjadi penyebab perpecahan di dalam suatu negara.

Konteks persaingan pandangan antara para elit '*founding fathers*' di era 1940-an menjadi menarik untuk ditelusuri, dan terlihat adanya beberapa ciri khas dari ideologi yang dominan, nasionalisme yang kuat, maupun aspek religious yang mewarnai pandangan-pandangan mereka melihat aspek Polugri Indonesia yang bebas dan aktif tersebut. Kekuatan Weinstein dalam studi dan kajiannya tersebut, makin jelas bahwa soal isu perbedaan penafsiran atas kepentingan vital dan nasional RI tidak mudah untuk dipersatukan.

Ciri khas masing-masing pandangan demikian kuat dan menonjol, misalnya M. Hatta benar-benar tidak '*committed*' dengan 2 hal utama yaitu soal kapital asing (pinjamin luar negeri) dan pangkalan militer asing. Atas 2 hal tersebut, M. Hatta selalu menegaskan bahwa kedaulatan Indonesia tidak boleh 'terkikis', maupun 'digerogoti' oleh aspek kepentingan nasional negara-negara besar yang punya pengaruh di dunia umumnya, dan khususnya di Asia Tenggara. Hal ini tampak berbeda dengan pandangan Sukarno, yang akhirnya banyak pihak berpandangan kalau Polugri RI di periode 1960-65 sudah keluar jalur, seperti bandul jam terlalu berat ke kiri (dengan utang luar negerinya, anti terhadap negara-negara Barat,

dan masuk dalam poros Jakarta-Pyongyang, dan Beijing).

Pasca 1965, dan dinamika internasional di era 1970-an, 80-an, dan 90-an, tampaknya diharapkan agar Polugri Indonesia 'tidak kaku', maupun hanya tergantung dari penafsiran para pemimpinnya saja. Karena itu, pertama, menjadi kewajiban dari warga Indonesia umumnya untuk turut memikirkan pada hal-hal apa yang terbaik dan dilakukan pemerintah agar kepentingan vital dan nasionalnya tidak disalahtafsirkan oleh para pemimpin di pemerintahan. Kedua faktor konsolidasi pandangan dari seluruh warga negara Indonesia sebaiknya sudah mulai ditata, dan dikelola dengan baik, sehingga secara sistematis dan konsisten kita mengetahui hal-hal apa yang menjadi prioritas kepentingan vital dan nasional dari Polugri Indonesia di dunia internasional. Ketiga, soal mayoritas pandangan dari konteks konsolidasi harus dapat disampaikan, dan disosialikan kepada publik, mungkin saja ada nilai maupun norma baru yang penting untuk menjadi perhatian dari hasil suatu perumusan perspektif tertentu.

Salah satu contoh, tampaknya kini perlu diperhitungkan soal ketimpangan ekonomi-politik internasional, yaitu dengan kondisi tatanan dunia yang masih terjadi kesenjangan yang lebar, dan menuntut reformasi politik yang konkrit. Isu ketimpangan tersebut belum mendapat prioritas perhatian yang memadai, khususnya terkait dengan isu-isu yang bersifat keadilan/kewajaran (*equity*) dari banyak negara berkembang umumnya.¹ Hal ini perlu mendapat prioritas bagi polugri RI yang juga harus mampu mempersiapkan dirinya sebagai aktor internasional yang diperhitungkan, tidak hanya puas dengan kondisi pasca 1997-98 (kondisi domestik yang masih berhadapan dengan berbagai masalah ekonomi, politik, penegakan hukum, dan pertahanan keamanan 'yang dirasakan belum pulih benar', sehingga situasi domestik Indonesia masih terus berhadapan dengan era transisi yang berkepanjangan.

Perlu digarisbawahi, kalau Franklin B. Weinstein (2007, hal 162-205) mengatakan bahwa para pendiri bangsa ini sudah jauh hari

14. Joseph Stiglitz, *Making Globalization Work: The Next Steps To Global Justice*, Allen Lane an imprint of Penguin Books, London, England, UK, 2006, hal. 26-28.

memikirkan bahwa Indonesia yang demikian luas wilayahnya, dan kaya akan sumber daya alamnya, diikuti dengan beragam etnis, suku, bahasa, adat istiadat, agama dan pandangan hidupnya haruslah didukung oleh prinsip politik luar negeri yang bebas/independen. Sehingga istilah prinsip polugri yang “bebas” tersebut—yang telah dipilih sejak awal masa-masa kemerdekaan (pasca 1945) adalah suatu hal yang ‘amat strategis’. Namun yang menjadi masalah awal yang cukup problematik bagi siapapun sejak era awal kemerdekaan adalah rumusan yang tepat dengan polugri yang bebas aktif tersebut. Ditambah pula, perlunya membangun konsolidasi perspektif, dan mayoritas sifatnya atas Polugri yang tumbuh dari rakyat umumnya (sebagaimana menjadi 3 poin di atas), sehingga Polugri Indonesia tidak terkesan elitis, dan aspek Polugri yang strategis tampak menjadi prioritas yang penting.

Diakui sejak awal kemerdekaan, bahwa salah satu penyebab utama ‘kesulitan konsolidasi tersebut’ adalah adanya ‘variasi’ pandangan antar para elite yang dominan di puncak kekuasaan pemerintahan. Di awal kemerdekaan para pemimpin yang berada di lintas partai (Partai-Partai Islam, PNI, PSI, dan Partai Kristen Katolik) dan demikian halnya dengan berbagai pihak di pemerintahan (Departemen Luar Negeri, militer, dan teknokrat). Dari analisis atas responden penelitian Weinstein yang merupakan lintas generasi 1928, 1945, dan 1966.¹⁵ Hasil studi Weinstein tersebut menunjukkan bahwa polugri Indonesia yang berdimensi strategis tidak hanya sebatas mengutamakan maupun mempertahankan kebijakan polugri yang bebas dan aktif (37% atau 22 responden menjawab demikian).¹⁶

Namun prosentase yang cukup signifikan atau 39 % (23 orang dari 59 responden) justru menginginkan agar polugri RI juga punya orientasi untuk memperoleh bantuan luar negeri. Oleh sebab itu Weinstein menyusun pengelompokan pandangan mengenai isu-isu yang menyangkut dimensi strategis polugri RI. Ia mengatakan pengelompokan itu terpusat pada dua isu yaitu kelompok res-

15. Franklin B. Weintein, *Op.Cit.*, hal 179, Tabel 5.1

16. *Ibid.*

ponden yang mementingkan bantuan luar negeri dan kelompok responden yang mementingkan kebijakan polugri yang bebas dan aktif.

Walaupun Weinstein tidak mengkritisi atau ‘membuka’ langsung berbagai tantangan dari tabel temuannya tersebut¹⁷, namun dari berbagai uraian di bab-bab lainnya ia menilai bahwa ‘responden’ maupun kelompok sampelnya tidak selalu menentukan secara langsung dengan apa sebenarnya perihal corak dimensi strategis polugri RI pada tingkat tataran pelaksanaannya dan di era yang sama (periode 1948-56). Tokoh-tokoh tertentu seperti Sukarno, Mohammad Hatta, Ali Sastroamidjyo dan yang lainnya (termasuk Jenderal A. Yani) yang pandangannya juga dikutip oleh Weinstein justru punya gagasan masing-masing yang cukup bervariasi.

Pandangan para tokoh yang bervariasi disekitar isu polugri yang bebas dan aktif tersebut serta perhatian responden perlunya bantuan luar negeri bagi Indonesia, tampaknya menyebabkan Weinstein membuat bab khusus terutama menyangkut persepsi-persepsi yang ada, dan aspek politik serta polugri itu sendiri (bab. 8, hal. 288-353). Hal-hal apa yang menimbulkan pandangan yang bersifat khusus sehingga melahirkan interpretasi masing-masing dari para tokoh pendiri bangsa, tampaknya memang tidak terlepas dari berbagai sumber tertulis (UUD 1945), maupun fakta yang berkembang dan melahirkan pandangan yang bersifat aksi-reaksi. Karena itu Weinstein menyusun bab. 5 yang khususnya menyoroti ‘*The Meaning of an Independent Foreign Policy*’.¹⁸ Tidak lain untuk proyeksi Polugri Indonesia ke depan, perlu diperhatikan pula soal polugri yang independen tidak hanya ‘selalu tergantung’ dengan aspek eksternal (terutama negara-negara Barat), dalam hubungannya dengan negara lain dan dunia internasional, tapi soal independen *Decision Making Process* (DMP) yang muncul dari mayoritas rakyat umumnya sudah harus diperhitungkan relevansi dan aktualitasnya.

17. *Ibid.*

18. Franklin B. Weintein, *Op.Cit.*, hal 161-205

BAB III

BEBERAPA CATATAN ATAS POLUGRI RI

A. Kilas Balik Polugri RI

Sejak akhir tahun 1960an, Indonesia mengakhiri era konfrontatif polugrinya dengan negara-negara Barat.¹ Khususnya pada tahun 1967 pemerintahan Soeharto mengutamakan polugri Indonesia yang mampu mengalirkan bantuan modal dan keuangan semaksimal mungkin. Soeharto merangkul negara-negara Barat untuk mendukung pembangunan ekonomi yang terangkai dari satu Repelita ke Repelita berikutnya. World Bank, International Monetary Fund (IMF), IGGI (dibubarkan dan diganti dengan Consultative Group on Indonesia – CGI, awal 90-an), dan Asian Development Bank (ADB) adalah institusi keuangan internasional negara-negara Barat yang semakin akrab dengan pembangunan Indonesia.

Soeharto kemudian memperkuat kerja sama regional dengan negara-negara sekitar Asia Tenggara, dengan berinisiatif langsung dan mendukung pembentukan ASEAN. Konfrontasi Indonesia dengan Malaysia diakhiri, Indonesia tidak lagi curiga atau khawatir dengan adanya pangkalan AS di Philipina maupun Thailand. Soeharto juga tidak melanjutkan polugri RI yang berporos dengan Pnomphen, Pyongyang, dan Beijing.

Indonesia sebagai negara yang terbesar jumlah penduduk muslimnya di dunia, juga masuk sebagai anggota OKI (Organisasi Konperensi Islam). Dalam perjalanan polugrinya sampai perte-

1. Indonesian Foreign Policy, www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6320.html

ngahan 1990an, terdapat puluhan organisasi internasional di berbagai bidang (politik-keamanan, ekonomi dan sosial budaya) yang menempatkan Indonesia sebagai anggotanya. Hal tersebut meliputi keanggotaan Indonesia di APEC, AsDB, CCC, CP, ESCAP, FAO, G-15, G-19, G-77, IAEA, IBRD, iCAO, ICC, ICRM, IDA, IDB, IFAD, IFC, IFRCs, IHO, ILO, International Maritime Organization, Inmarsat, Intelsat, Interpol, IOC, IOM (*observer*), ISO, ITU, OIC, OPCW, OPEC, UN, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, UNIKOM, UNMIBH, UNMOP, UNMOT, UNOMIG, UPU, WCL, WFTU, WHO, WIPO, WMO, WtO, dan WtrO,²

Politik luar negeri Indonesia yang asertif, kooperatif dan akomodatif terutama dengan pihak-pihak di Barat tersebut, jelas memberikan dampak optimal bagi eksistensi Indonesia dari Sabang sampai Merauke sampai pada awal 1990-an. Tidak terasa selama hampir 30 tahun lebih apapun yang dilakukan pemerintahan Soeharto terhadap pelanggaran HAM di berbagai wilayah Indonesia, melalui pembenaran tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pihak aparaturnya keamanan, 'untuk sementara' tidak menjadi 'concern' lagi dari negara-negara Barat (apalagi atas nama bahaya laten ancaman ideologi komunisme).

Situasi tersebut sejak awal 1990-an secara bertahap mengalami perubahan, dan Soeharto "atas nama negara" tidak dapat lagi membersihkan berbagai kebijakannya 'yang terlalu berlebihan' dalam hal kasus separatisme khususnya di berbagai wilayah Indonesia melalui istilah DOM (Daerah Operasi Militer). Situasi ini ternyata dalam kasus Papua, membuat banyak pihak terkejut kalau pemerintahan di Jakarta 'lalai' selama 50 tahun lebih (sampai 2013), tidak melakukan perubahan-perubahan yang signifikan. Kecuali lebih berorientasi pada pengucuran dana Otonomi khusus (Otsus) yang kini (2013) total jumlahnya sudah lebih dari 40 trilyun rupiah untuk 2 propinsi di Papua, dan Papua Barat.

Kebijakan Otsus tersebut juga dipandang sebagai upaya Jakarta untuk juga 'membersihkan' kesalahan-kesalahannya maupun

2. Foreign Relations of Indonesia, diakses dari [http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign Relations of Indonesia](http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign_Relations_of_Indonesia).

kegagalannya untuk mengangkat Papua sebagai propinsi yang strategis, terutama dapat diandalkan berlakunya prinsip *'uniformity'* yang juga berlaku secara nasional. Hal-hal ini merupakan catatan penting bagi polugri Indonesia, agar lebih memahami situasi yang sebenarnya terjadi di Papua sendiri, dan tidak langsung abai terhadap berbagai kritik, maupun gerakan yang makin luas di dunia internasional untuk mendukung 'pemberdayaan' Papua sebagai bagian penting dan strategis dari Indonesia.

Soeharto juga amat berambisi untuk merealisasikan 'Asia Tenggara' yang stabil, dan tidak terombang-ambing dengan 'khayalan teori domino', yang pada masa 1965-67 demikian populer atas berbagai analisis dari pihak Barat, sehingga wilayah ini diperkirakan secara bertahap akan jatuh ke tangan rezim yang berideologi komunis (karena Perang Vietnam yang masih terus terjadi). Soeharto ternyata berperan sebagai *'master-mind'* pada tahap permulaan terbentuknya organisasi regional tersebut. Mantan Menlu Adam Malik hanyalah sebagai pelaksana dari gagasan Soeharto dan ASEAN-nya tersebut.³

Hanya masalahnya, Soeharto tampaknya hanya menggulirkan saja gagasan bahwa istilah stabilitas keamanan dan pembangunan di wilayah ASEAN tersebut penting untuk diutamakan. Namun, banyak pihak yang juga tidak puas karena yang diperlukan tidak hanya stabilitas dan pembangunan saja. Kedua hal ini tidak dapat terus dibesar-besarkan (seolah-olah wilayah Asia Tenggara yang paling stabil di dunia, karena ada ASEAN, termasuk pembentukannya sejak tahun 1967). Namun lebih dari itu, dan diperlukan perhatian pada bekerjanya kualitas organisasi regional tersebut dari waktu ke waktu—terutama soal kesiapan ASEAN dalam menghadapi dinamika kompetisi di dunia umumnya. Alhasil usia ASEAN yang sudah mencapai 40 tahun lebih, benar-benar dapat dikukur indikasi kemajuan dan dinamikanya secara konkrit.

Demikian halnya dengan konteks stabilitas keamanan di ASEAN, tidak hanya cukup sebatas menghindari bentrokan, konflik

3. Zainuddin Djafar et al, *Peran Strategis Indonesia Dalam Pembentukan ASEAN & Dinamikanya*, Penerbit UI Press, Jakarta, 2012, hal. iii-iv.

bersenjata maupun perang langsung antara anggotanya – tapi suatu konsep keamanan yang tepat bagi ASEAN ke depan tampak belum berhasil dikembangkan di era 1960-an tersebut. Karena gagasan hanya berorientasi dalam menghadapi bahaya komunis dari ‘utara’ tidak cukup. Masalahnya, konteks bahaya komunis, dan lemahnya isu realisasi atas konteks ‘integrasi ekonomi’ ASEAN, dan lainnya tampak berjalan lambat untuk proyeksinya di kedepan, dan hal-hal tersebut sampai dengan 10-15 tahun kemudian (1982) tampak berlarut-larut dan tidak ada gebrakan yang berarti dari Soeharto sendiri.

Berperan pentingnya Indonesia dalam pembentukan dan pengembangan ASEAN (1967), memang merupakan ‘prestasi tersendiri’ bagi Indonesia khususnya, sehingga banyak pihak makin sadar bahwa ASEAN memang belum banyak bicara soal kekokohan integrasi ekonominya maupun manfaat aktifitas non-politiknya secara langsung ke wilayah regional lainnya (tidak hanya di tingkat internal ASEAN saja), tapi pilar fondasi politiknya sudah ada. Ini menjadi modal penting yang harus terus ‘diasah’, dan ‘diasuh’ dengan tetap pada semangat keterbukaan, progresif, proaktif dari seluruh anggotanya, serta diharapkan tetap diperhitungkan menjadi wadah penting di abad 21 ini.

Alhasil kemampuan Soeharto dan pemerintahannya menguasai wilayah Sabang sampai Merauke di bawah satu ‘pemerintahan Jakarta’, jangalah terlalu dibanggakan, seolah-olah merupakan momentum yang melebihi prestasi yang pernah dicapai oleh kerajaan Majapahit maupun Sriwijaya yang jangkauan wilayah kekuasaannya belum melingkupi dengan apa yang sudah dicapai maupun dilakukan oleh pemerintahan Soeharto. Dari sisi legitimasi politik yang riil dan menjadi keinginan mayoritas rakyat yang sesungguhnya, hal-hal yang menyangkut penguasaan wilayah RI dalam waktu puluhan tahun tersebut lebih berafiliasi dan terkait dengan kekerasan dan diikuti dengan pembenaran kebijakan militer yang berafiliasi pada negara, daripada membangun suatu legitimasi politik yang sesungguhnya. Intinya, apakah kekuasaan pemerintahan Soeharto tersebut, lebih memenuhi dan mampu membaca apa yang sesungguhnya diinginkan rakyat banyak, dan bukan

hanya sekedar penafsiran dari sekelompok elit penguasa terhadap hal-hal yang dilihat dan dianggap penting oleh rakyat Indonesia?

Namun, pemerintahan Soeharto dan penguasaan wilayahnya tersebut diakui oleh Donald K. Emerson, bahwa telah menempatkan Indonesia sebagai: *'Important regional power and a major Third World voice in the global political and economic arenas.*⁴ Michael Leifer juga memuji hasil dan dampak konkret dari polugri pemerintahan Soeharto tersebut; *'that reflected a proud national identity and its sense of regional entitlement.*⁵ Tanggapan positif tersebut terus diikuti dengan peningkatan peran RI di Gerakan Non-Blok (GNB) yang menjadi pimpinan organisasi tersebut pada tahun 1992, dan akhirnya membawa 'Pesan Jakarta' ke Majelis Umum PBB, dan Indonesia bersama GNB menyampaikan pesan khususnya yaitu: *'the eradication of colonialism, racism, and apartheid as well as a duty to prevent the UN from being dominated by any one country.*⁶ Hal ini diakui oleh berbagai pihak bahwa pemerintahan Soeharto (walaupun haluan polugrinya dekat dengan negara-negara Barat), juga turut memikirkan dan berupaya mewujudkan cita-cita negara-negara berkembang yang tergabung dalam GNB, terutama untuk tetap vokal dalam hal anti terhadap politik imperialisme, maupun kolonialisme yang tidak sesuai dengan prinsip kemerdekaan yang menjadi hak suatu bangsa, dan perdamaian dunia harus dapat diwujudkan.

B.Paradoks Polugri RI

Arah politik luar negeri (polugri) Indonesia yang bebas aktif harus punya identitas yang bersifat strategis ditengah dinamika dunia internasional yang demikian cepat akhir-akhir ini. Esensi bebas aktif cukup problematik dan paradoks sifatnya. Penyebab utamanya para pemimpin utama (khususnya Presiden RI), demikian dominan untuk menrancang, mendesign, dan termasuk 'memanfaatkan' Polugri Indonesia untuk kepentingan politiknya, dari-

4. Foreign Relation on Indonesia, *Loc. Cit.*

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

pada tunduk pada hukum maupun 'kodrat' kepentingan mayoritas rakyatnya. Jelas tidak heran bagi semua pihak di Indonesia, kalau di era pemerintahan Soeharto sejak awalnya (1967) sudah terjadi perubahan drastis dari Polugri RI yang sebelumnya 'lebih dekat' pada negara-negara Komunis, namun pasca 1967 Soeharto dan Polugri RI 'berubah arah' dan memilih negara-negara Barat (khususnya AS, dan Jepang) sebagai partner utama atau 'kawan' penting bagi Indonesia.

Karena itu berbagai dinamika pengertian bebas aktif di era Soeharto yang membawa Indonesia 'dekat' dengan negara-negara Barat tidak dapat dibantah, walaupun ternyata berakhir dengan multi-krisis pada tahun 1997/98. Indonesia jatuh terpuruk dan semakin tergantung dengan negara-negara Barat. Situasi ini berbeda dengan perkembangan di negara-negara seperti Brazil, Rusia, India, China. Bahkan Soeharto dengan 'dukungan ekonomi-politiknya terhadap Barat selama puluhan tahun, akhirnya tampak seperti dibuang, dan penting pula tampaknya ungkapan berikut ini; 'habis manis sepah dibuang'.⁷ Ini realitas kedekatan hubungan Indonesia dan Barat yang berakhir 'tragis' terutama bagi Soeharto dan kroninya, serta rezim Orde Baru. Ini adalah Polugri RI yang paradoks sifatnya.

Secara khusus muncul sikap maupun reaksi dari majalah *'the Economist'*⁸ yang mewakili media Barat terhadap Soeharto pasca lengsernya sebagai presiden RI, yang kemudian disusul dengan kematiannya (Januari 2008), dan majalah tersebut pada edisi 2-8 Februari 2008 menyampaikan reaksi dalam dua tulisan ("Leaders", halaman 14, dan "Obituary", halaman 89). Reaksi tersebut terkesan bahwa pihak Barat (AS, Eropa) umumnya amat kecewa dengan Soeharto. Menurut media tersebut, intinya Pak Harto layak dikenang sebagai *'epitaph on a crook'* (bajingan, dll.), *and tyrant, and a despot, a cold war monster cosseted by the West because his most plausible opponents were Communist.*

7. Zainuddin Djafar, "Soeharto dan Barat", Harian *Pikiran Rakyat*, 1 Maret 2008, Bandung, Jawa Barat.

8. *The Economist* 2-8 Februari 2008, "Leaders", hal. 14, dan "Obituary", hal. 89.

Berbagai sebutan tersebut tampaknya sudah biasa terdengar di ruang kelas di universitas-universitas di negara-negara Barat menyangkut perjalanan kekuasaan Pak Harto selama 32 tahun. Intensitas tersebut makin hebat dan memuncak dalam evaluasi atas rezim Soeharto, 1979-1985. Bagi para analis atau akademisi Barat, dapat dikatakan tidak ada satu pun yang patut dipuji dari Soeharto karena akutnya problem KKN yang tidak dapat dikontrol lagi, dan dampaknya luar biasa pada "pembusukan politik" serta makin nyata pada 1996 (dua tahun sebelum Soeharto lengser).

Pada awal pemerintahannya, Soeharto menganggap perubahan politik luar negeri Indonesia yang drastis dan bekerja sama dengan negara-negara Barat sebagai hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Ada dua hal utama yang menjadikan fokus perhatian Soeharto tersebut. Pertama, bantuan keuangan yang rata-rata diperlukan sebesar 20% dari total pendapatan negara per tahun, dan dana yang disediakan Bank Dunia (900 juta dolar AS) tidak mungkin dihindari (selama periode 1969-1999). Kedua, negara-negara Barat amat senang dengan masuknya Indonesia sebagai aliansi baru bagi mereka dengan politik luar negeri yang anti-komunis, sehingga koneksitas pembangunan ekonomi Indonesia dan bantuan keuangan serta kerja sama ekonomi dari negara-negara Barat menjadi hal penting dan saling melengkapi satu sama lain.

Alhasil, kedua poin di atas menjadi basis utama bagi Soeharto agar berhasil melakukan kontrol atas harga-harga bahan pokok makanan, sandang dan papan, serta stabilitas nilai kurs mata uang asing (terutama dolar AS) terhadap rupiah. Sayangnya, "bulan madu" Soeharto dan negara-negara Barat tersebut dapat dikatakan tidak bertahan lama (1969-1978). Sejak 1979, ketika Indonesia telah mengalami dua kali bom minyak (1973-1974 dan 1978-1979), dana-dana tersebut lebih banyak digunakan Soeharto untuk memperkuat institusi negara sebagai "pengontrol utama" kegiatan ekonomi di dalam negeri (investasi domestik dan asing).

Implementasi pasar bebas, deregulasi, liberalisasi, keuntungan komparatif, dan kompetisi internasional dapat dikatakan "indah" di bibir saja. Kelompok Widjoyo c.s., sebagai penasihat utama Soe-

harto yang punya akses dan dukungan kuat dari negara-negara Barat (Bank Dunia, IMF, dan IGGI), dapat dikatakan tersisih sejak awal 1980-an. Secara dinamis, muncul lagi dua kelompok lainnya di sekitar Soeharto, yaitu Sudarmono c.s. dan Habibie c.s., yang menjadi "saingan berat" bagi Widjoyo c.s. Bahkan kedua kelompok tersebut (Sudarmono dan Habibie) makin keras sikap politiknya, terutama tidak mudah diajak kerjasama oleh kelompok Widjoyo c.s. untuk menangani isu-isu ekonomi domestik yang tidak punya kaitan langsung, atau pentingnya suatu peran ekonomi dari negara-negara Barat tersebut. Artinya, terjadi pergeseran pengaruh politik, dan kelompok Wijoyo 'baru' diperlukan kalau peran negara-negara Barat bagi kepentingan ekonomi Indonesia memang benar-benar diperlukan, dan tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Kedua kelompok tersebut (diluar Widjoyo c.s.) sama-sama berupaya "memanfaatkan" banjir dana yang diperoleh Indonesia melalui dua kali bom minyak tersebut. Sudarmono c.s. mendapat tugas khusus untuk membiayai depolitisasi politik Islam dalam bentuk penghancuran pengaruhnya di berbagai organisasi politik resmi (selain menggunakan dana-dana tersebut untuk mengatasi krisis Pertamina dan musim kering yang berkepanjangan serta wabah hama wereng). Namun setelah mendapat kritik keras dari berbagai pihak, barulah dana bom minyak juga digunakan untuk pembangunan SD inpres dan puskesmas di seluruh Indonesia.

Masih kuatnya pengaruh partai-partai Islam dalam pemilu 1971 dan 1976 membuat Soeharto amat khawatir dengan apa pun yang berkaitan dengan Islam sebagai kekuatan organisasi politik yang bersifat publik. Namun, baru pada pertengahan 1991, secara riil politik kelompok Habibie c.s. dilihat Soeharto sebagai "jalan tengah" yang diperlukan agar dirinya tidak terlalu bergantung pada Widjoyo c.s., sekaligus agar dirinya punya akses pada berbagai pihak asing dalam hal teknologi canggihnya. Secara rasional, negara-negara Barat dan Widjoyo c.s. amat pesimistis bahwa kuatnya dominasi negara dan Soeharto terhadap perekonomian Indonesia akan memerhatikan orientasi pasar yang makin penting pada akhir 1990.

Cukup banyak penyebabnya. *Pertama*, bagi negara-negara Ba-

rat, Soeharto tampak amat berkuasa dan pengaruhnya bercokol di mana-mana. *Kedua*, semua proses alokasi, akumulasi, dan distribusi perekonomian Indonesia hanya dilakukan oleh rezim Soeharto. Ketiga, peran BUMN amat kuat dibandingkan dengan perusahaan swasta dan hampir bercokol di semua sektor.

Keempat, pemerintahan yang sentralistis dalam hal ekonomi nasional telah tertancap kuat pada perilaku rezim, dan peran negara perihal aktivitas ekonomi harus bersifat dominan. *Kelima*, kuatnya pengaruh bank sentral Indonesia ternyata bukan karena kebijakannya, tapi karena bank tersebut menyediakan sekitar 70% total kredit nasional. *Keenam*, penguasaan dan proteksi pemerintah dalam hal beras, impor substitusi barang industri, dan institusi pemerintah dalam hal perbankan, perdagangan, dan aktivitas asuransi tampak demikian hebat dibandingkan dengan perusahaan swasta, baik dalam hal kegiatan maupun dalam hal transaksi nilainya.

Berakhirnya era Perang Dingin (1991) ternyata tidak banyak artinya bagi politik domestik Soeharto. Utang Indonesia sebesar 70 miliar dolar AS (1968-1991), menurut banyak kalangan di negara-negara Barat, tidak sesuai lagi dengan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang dilakukan rezim Soeharto. Pinjaman dari negara-negara Barat jelas tidak bisa lagi diikuti oleh tindakan brutal dan pembunuhan terhadap seratus rakyat Timor Timur yang melakukan prosesi damai (1991). Protes IGGI (J.P. Pronk) terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan rezim Soeharto justru dibalas dengan pembubaran lembaga itu, dan kemudian menjadi CGI (Consortium Group on Indonesia).

Negara-negara Barat umumnya tidak melakukan pembalasan 'secara langsung' dan 'kasat mata', tapi mereka menjadi amat sadar bahwa Soeharto kian lama kian tidak toleran dengan kritik apa pun. Lebih jauh, Barat kian sadar bahwa pembangunan ekonomi Indonesia hanya memperkuat kepentingan bisnis di sekitar keluarga Soeharto, teman-temannya (kroninya), dan kelompok-kelompok politik yang amat berpengaruh terhadapnya.

Hal ini menyebabkan berbagai kroni utama Soeharto menguasai perekonomian Indonesia, dan kemajuan ekonomi Indonesia akhir-

nya amat bergantung pada sistem politik yang sangat minim tingkat transparansinya, akuntabilitasnya, pengawasannya, tiadanya kebebasan pers, dan tiadanya kelompok yang benar-benar kritis dan kuat, serta tiadanya hukum yang independen dan kredibel.

Soeharto tampaknya tidak mau tahu dengan soal nilai dan patokan Barat dalam menilai buruknya rezim pemerintahannya itu. Monopoli kroni ekonomi Soeharto dan keluarganya makin tidak terkontrol. Kritik dari pihak-pihak di lingkungan Angkatan Darat (AD) tidak digubris. Naiknya Wapres Try Sutrisno sebagai usulan para jenderal aktif di lingkungan AD (1992-1997) diartikan Soeharto hanya sebagai pendamping. Di satu pihak Soeharto ingin dilihat tidak mau menentang aspirasi AD dalam soal wapres tersebut, tapi di pihak lain orientasi monopoli ekonomi kroninya dan keluarganya tetap jalan.

Dalam kaitan tersebut, memang sudah ada ambisi maupun kepentingan 'terselubung' dari Soeharto untuk mengusulkan Habibie (termasuk pengaruh kekuatan ICMI) sebagai pendamping yang disukainya. Hal ini juga sekaligus sebagai hukuman terhadap pihak jenderal-jenderal di AD, yang selama itu (sejak awal 1990-an) tidak mudah diajak kompromi atas kebijakan Soeharto menyangkut 'orientasi pandangannya' terhadap kondisi ekonomi-politik domestik. Tidak jelas hal-hal apa yang menjadi pertimbangan Soeharto untuk memilih Habibie, apakah ada pengaruh 'kedekatan' masa lalu antar keluarga kedua belah pihak? Faktor-faktor yang bersifat non-politik terkadang lebih menentukan bagi seorang pemimpin dan Soeharto misalnya yang kebijakannya berpihak pada pihak tertentu.

Namun sebaliknya, skenario rencana duet Soeharto-Habibie tersebut sudah dibaca oleh pihak AD, dan pada waktu itu (1990-an) banyak jenderal di AD yang tidak 'tertarik' dengan profile Habibie yang terlalu dekat, dan bahkan terlalu 'Soeharto sentris'. Habibie sendiri di Majalah Tempo pernah memuji Soeharto sebagai 'gurunya'. Bagi pihak-pihak di AD, hal tersebut sudah keterlaluan, dan tampak Habibie juga berkepentingan untuk 'ikut bermain politik', dan membiarkan makin kuatnya kelompok Soeharto dan keluarganya, serta kroninya menguasai perekonomian domestik Indonesia.

Habibie tampak demikian naif, dan gagasan-gagasan teknologi kedirgantaraannya yang demikian canggih hanya menjadi penghias pidato-pidato resminya. Di luar itu semua, Habibie menjadi simbol baru terdepan bagi konotasi Islam dan ICMI-nya di Indonesia, agar Soeharto 'dapat diajak lebih intim' secara politik maupun kebijakan ekonominya terhadap kelompok Islam tersebut, dan Islam tidak mudah atau selalu dilihat sebagai ancaman.

Di luar itu, sebenarnya Soeharto tampak hati-hati dan bahkan tidak mau bergantung pada kelompok manapun. Berbagai kelompok yang ada digunakannya seoptimal mungkin, termasuk Habibie c.s. Pembentukan dan mobilisasi peran ICMI dalam birokrasi, Golkar, dan dari para jenderal-jenderal yang berpengaruh mendapat dukungan kuat Soeharto (1991). Hal itu dilakukan sebagai persiapan bahwa ekonomi politik Soeharto 1992-1997 maupun sesudah periode tersebut tidak boleh "didikte" oleh 'kelompok Jenderal lainnya yang kritis maupun oposan terhadap dirinya dan ada di Angkatan Darat (AD)'.

Islam dan Soeharto memasuki fase baru, dan hal ini bukan saja berarti bahwa Soeharto benar-benar "islami tanpa alasan" dalam politiknya, tapi juga merupakan "cara sementara" untuk mengimbangi pengaruh AD dan menarik simpati publik domestik yang makin antusias dengan kehidupan dan kegiatan yang bersifat islami (hal ini juga merupakan akibat dari interpretasi Pancasila yang sarat dengan kepentingan penguasa dan kroni Soeharto). Ada dua hal yang membuat negara-negara Barat makin sinis dan khawatir dengan perkembangan Indonesia dan Soeharto memasuki periode 1992-1997. Pertama, boleh dikatakan tidak ada perubahan mendasar dalam situasi ekonomi politik Indonesia.

Demokrasi Pancasila terutama perkataan demokrasi hanya dipakai sebagai 'alat pemanis politik' saja. Seolah-olah habisnya era Orde Lama, dan masuknya RI ke era Orde Baru juga terjadi perubahan yang esensial dan penting terutama menyangkut pemerintahan demokratis yang terutama menganut azas pemilu yang bebas, jujur dan adil, dan transparan, serta berlakunya sistem pemerintahan yang berorientasi pada 'good-governance'. Namun hal-hal tersebut sulit diukur indikatornya karena hampir semua mesin

politik diikuti dengan pola orientasi 'pembusukan politik' (pemilu yang hanya menjadi legitimasi rezim pemerintahan Soeharto, dll), dan Soeharto makin otoriter serta lebih mengutamakan azas *political impurity* (umumnya semua kebijakan politik, ekonomi, dll harus lebih dulu sesuai dengan keinginan pribadinya), daripada *political legitimacy*.

Kedua, kedekatan ICMI dan publik yang islami di era Soeharto kian lama kian jauh dari harapan dan keinginan negara-negara Barat agar Indonesia benar-benar "dapat dikendalikan" dan sesuai dengan kepentingan mereka. Semua itu menyebabkan banyak kalangan di Barat menilai Soeharto pandai memerdaya dan menjual "ancaman komunis" pada negara-negara Barat sekaligus membuat utang Indonesia bertumpuk (150 miliar dolar AS pada 1997). Ditambah pula, eksistensi partai, organisasi massa, dan para politisi serta pemimpin Islam kian marak hingga kini. Jelaslah, bisa dikatakan tidak ada keuntungan yang berarti bagi berbagai kalangan di Barat atas politik Soeharto selama 32 tahun, dan wajarlah kalau banyak pihak di Barat masih tetap hanya mengingat segi-segi buruk dari Soeharto daripada 'jasanya'.

Kalau diperhatikan dari hal-hal yang menjadi kerisauan maupun 'kekesalan' negara-negara Barat (khususnya AS, dan Eropa, pasca monopoli mobil nasional Timor) terhadap Soeharto yang dianggap makin otoriter, dan dianggap '*less-coordinative*', serta dekat dengan Islam (ICMI) dan makin mempererat hubungannya dengan kelompok negara-negara Islam (OKI), dan GNB, dan 'masuk akallah', atau logislah kalau Krisis finansial yang dialami Indonesia pada tahun 1997-98, amat diharapkan dapat sekaligus melengserkan Soeharto dari kedudukannya sebagai Presiden RI.

Banyak faktor yang tidak dapat diatasi atau diluar kendali Soeharto, terutama peran, pengaruh, dan kepentingan negara-negara Barat tersebut terhadap konteks ekonomi-politik Indonesia. Karena itu tidak mudah untuk disangkal kalau hubungan Indonesia dan negara-negara Barat (di masa Soeharto) akhirnya **bersifat paradoks**, di awal pemerintahannya Soeharto dielu-elukan sebagai 'pahlawan Barat' yang dapat menumpas G.30S. PKI, namun akhirnya Barat tidak saja membiarkan tapi (melalui perjanjian IMF

dengan Soeharto, minggu ketiga 1998) juga ikut ‘mempercepat’ lengsernya Soeharto.

C. Polugri RI Pasca Soeharto

Setelah Soeharto lengser (21 Mei 1998) dan di masa pemerintahan Presiden Habibie maupun Abdurrahman Wahid (1998-99), Indonesia masih melanjutkan kebijakan polugri yang independen dan moderat, walaupun pada pasca krisis 1997-98 tersebut (dengan kontraksi pertumbuhan ekonomi sampai minus 15%) polugri Indonesia berjalan dengan tertatih-tatih, lamban dan makin tergantung ‘nasibnya’ atas bantuan dari negara-negara donor Barat, dan lembaga keuangan internasional (IMF, dan Bank Dunia).⁹ Pada masa pemerintahan Habibie penyalahgunaan dana bantuan IMF melalui program JPS (Jaringan Pengembangan Sosial) ternyata ‘tidak dapat dihindari’, dan hanya sedikit sekali dampak signifikannya untuk menunjang kehidupan mereka yang berada di bawah garis kemiskinan.¹⁰ Ini merupakan tantangan yang berat bagi polugri Indonesia yang memerlukan pencitraan baru yang positif di mata dunia internasional. Pemerintahan Habibie tampaknya sulit untuk keluar dari situasi KKN di tingkat domestik yang masih cukup dominan tersebut.

Politik luar negeri Indonesia benar-benar memasuki masa kelabu; ditambah lagi dengan pemisahan Timor Timur dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia (akhir Agustus 1999). Situasi tersebut membuat Indonesia semakin terpuruk; makin sulit bagi Indonesia untuk mengembangkan diplomasi internasionalnya yang menunjang penyelesaian krisis internal (meliputi semua bidang kehidupan, ekonomi, politik, sosial budaya, dan keamanan rakyat umumnya). Hal ini sebagai akibat krisis multi-dimensi yang dihadapi Indonesia di tingkat domestik sejak pertengahan 1997, dan masih dirasakan implikasi signifikannya sampai 5 tahun kemudian.

9. *The Economist* 2-8 Februari 2008, *Loc. Cit.*.

10. Zainuddin Djafar, ‘Politik Luar Negeri Indonesia: Pantulan dari ‘Weak State dan Masa Transisi yang berkepanjangan’, *Jurnal Global* Vol. 7, No. 1, November 2004, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI, Depok, hal. 71.

Diplomasi internasional tidak mungkin berjalan dengan baik, kalau tidak didukung oleh pendanaan 'minimal' yang memadai. Baik langsung maupun tidak langsung krisis finansial di Indonesia punya andil yang cukup signifikan terhadap efektifitas diplomasi RI pasca krisis tersebut (1997-98).

Di era pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (yang menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid, November 1999), telah mewarisi biaya krisis dan utang luar negeri yang membuat banyak pihak terkejut. Krisis Indonesia tahun 1997-99 telah mewariskan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah sebesar 7,5 milyar dolar AS, sehingga total utang Indonesia adalah 200 milyar dolar AS (termasuk utang pemerintah, dan perusahaan swasta).¹¹ Perlu diketahui bahwa 4 tahun sebelum krisis tersebut (1997), cukup banyak perusahaan 'MNC Indonesia' yang tergabung dalam keluarga Soeharto dan kroninya yang melakukan pinjaman jangka pendek namun berbunga tinggi (*short term loans, STL*).

Besarnya pinjaman STL tersebut mencapai 35 milyar dolar AS termasuk tertinggi di Asia Tenggara setelah Thailand (46 milyar dolar AS), dan masalahnya pada waktu itu (sampai Juni 1997), cadangan devisa Indonesia hanya 20 milyar dolar AS, ini artinya ada tingkat ketidakwajaran rasio antara *STL/debt* dan '*state foreign-reserves*' sampai dengan tingkat 170% (dana pinjaman pihak swasta Indonesia tidak didukung oleh basis cadangan devisa negara yang mencukupi).¹² Situasi tersebut membuat pemerintahan Soeharto 'cukup panik', karena pihak swasta sendiri tidak mampu melakukan transaksi pembayaran atas pinjaman maupun bunganya STL tersebut pada masa krisis tersebut. Ini yang dinamakan terjadinya kasus '*bank-note scandal*', yang tidak hanya terjadi di Indonesia saja, tapi termasuk di banyak negara Asia lainnya termasuk Thailand. Pinjaman swasta dalam bentuk apapun dapat direalisasikan, sejauh ada jaminan dari penguasa.

Ditambah lagi situasi krisis keuangan di Asia tersebut membuat kurs nilai dolar AS terhadap rupiah berfluktuasi melemahkan nilai

11. Zainuddin Djafar (2004), *Loc. Cit.*, hal. 72.

12. Zainuddin Djafar (2006), *Op. Cit.*, hal. 79.

kurs rupiah terhadap dolar AS (khususnya pada akhir 1997-1999), dan tidak menentu, sehingga beban utang dan bunga STL dirasakan makin mahal dan menjadi beban yang berat, serta membayakan stabilitas ekonomi domestik secara nasional. Hal ini membuat Soeharto mau tidak mau harus mau menerima usulan IMF yang melakukan *bail-out* terhadap utang Indonesia tersebut (baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta).¹³ Tampaknya tidak ada jalan lain untuk mengembalikan likuiditas keuangan Indonesia yang dapat dipercaya oleh negara-negara Barat, kecuali harus menerima tawaran *bail-out* IMF tersebut, dengan resiko bunga yang cukup tinggi pula.

Kesulitan di atas masih dihadapkan pada 4 ciri perkembangan ekonomi yang negatif. Pertama, pemerintahan Presiden Megawati gagal untuk menghentikan berpindahannya perputaran investasi dan modal dari perusahaan swasta secara drastic (umumnya *Indonesian-Chinese businessmen*) ke beberapa negara Asia. Total jumlah dana bank yang terbang ke luar negeri sekitar 7,622 milyar dolar AS pada awal tahun 1999, dan hal itu terus meningkat sekitar 30% untuk tahun 2000 dan 2001.¹⁴

Kedua, pertumbuhan investasi dan kapital yang berasal dari luar negeri juga negative, termasuk *portfolio investment*.¹⁵ Akibatnya banyak investasi dari luar negeri yang dialihkan ke negara-negara di Asia Tenggara. Walhasil pertumbuhan ekonomi Indonesia pernah mengalami neraca pembayaran negatif (1997-2001), dan baru perlahan 'sembuh' dengan pertumbuhan 4,5% pada tahun 2004.

Ketiga, hancurnya kepercayaan masyarakat dan para pelaku bisnis terus berlangsung. Hal ini sulit dieprbaiki secara cepat, dan dalam waktu yang drastis singkat, ditambah dengan seiringnya Indonesia diikuti dengan terror-teror bom di era Presiden Megawati. *Keempat*, Indonesia kehilangan momentum atas reformasi ekonominya. Hal ini juga diperburuk oleh perkembangan situasi

13. Zainuddin Djafar (2006), *Op.Cit.*, hal. 79.

14. 'Finance Minister Private Capital Flight Goes On, Market Sentiments Extraordinary Fragile', *Kompas Cyber Media*, 8 Maret 2001, <http://www.kompas.com/0103/08/english/fina.htm>.

15. *Ibid.*

politik domestik yang masih tetap rawan dengan berbagai konflik kekerasan, maraknya demonstrasi, berkembang suburnya Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) terutama di seluruh jajaran pemerintah, dan tiadanya jaminan penegakan maupun kepastian hukum (*rule of law, and law enforcement*).

Perkembangan tersebut dan khususnya di era Presiden Megawati membuat banyak pihak pesimis tentang prospek polugri maupun diplomasi global Indonesia dalam merespon secara positif berbagai *future agenda action of ASEAN towards 2020*, hal itu disebut pula sebagai *Hanoi Plan of Action*. Intinya, memperkuat kerjasama ekonomi dan makroekonomi, diikuti dengan memperkuat sistem keuangan ASEAN, memperbaiki liberalisasi dan kerjasama jasa keuangan, meningkatkan pasar modal ASEAN dalam upaya membangun institusi keuangan, pajak, dan asuransi yang dapat berperan secara regional dan global.¹⁶

Kendatipun secara bertahap Indonesia mulai mengalami pemulihan ekonominya pasca pemerintahan Presiden Megawati (2004), namun ketergantungan Indonesia terhadap negara-negara Barat khususnya di bidang ekonomi, keuangan, investasi, dan dunia perbankan tampak masih dominan. Hal ini makin relevan karena peran ekonomi-politik negara-negara tersebut (terutama AS) adalah *benang merah* yang menjadi bukti, dan pendamping atas pencapaian kepentingan nasional Indonesia selama ini.

Konteks tersebut lebih jauh dipertanyakan yaitu; mengapa ketergantungan pada negara-negara Barat tampak masih kuat? Hal ini tidak lain karena kualitas pembangunan Indonesia yang benar-benar independen, kombinasi sumber daya alam dan manusianya yang prestatif belum terwujud secara kuat. Hal tersebut ditambah kasus-kasus KKN yang berdimensi besar (Pertama, kasus dana 'Bom-Minyak' yang berhasil 'dikelola' oleh Sudharmono, Moerdiono, dan Ginanjar Kartasasmita serta Kelompok 10 di lingkungan Istana, dll)¹⁷ masih terjadi terus menerus di era Orde Baru. Karena itu faktor luar (Barat) yang selama era Orde Baru 'diam' karena adanya 'dividen

16. Zainuddin Djafar (2004), *Loc. Cit.*, hal. 72.

17. Zainuddin Djafar, Soeharto, *Mengapa kekeusaannya Dapat Bertahan Selama 32 Tahun?*, FISIP UI Press, Jakarta, 2005, Hal. 1-30.

politik domestik' Indonesia yang bersifat anti komunis, maka konteks Barat dan Polugri RI tidak dapat diabaikan.

Oleh sebab itu pengaruh dan peran negara-negara Barat terhadap politik luar negeri Indonesia, jelas dapat membuat Indonesia disegani maupun terpuruk. Artinya, kalau prestasi maupun pembangunan di tingkat domestik akan mengancam langsung atas kepentingan negara-negara Barat dan bersifat negatif (menentang, maupun tidak mau merealisasikan suatu kerjasama), maka mereka (negara-negara Barat termasuk Jepang) akan menjadi perongrong yang tidak mudah didamaikan. Kasus mobil nasional, dan tersingkirnya keinginan negara-negara Barat (AS, Jepang, dan Eropa) untuk juga berkiprah atas produk kendaraan otomatifnya di Indonesia pada periode 1995, 96, dan 1997, menjadi salah satu fokus utama bahwa Barat sudah tidak lagi melihat mantan Presiden Soeharto sebagai "kawan penting" mereka.

Pasca reformasi Indonesia masih melanjutkan kebijakan polugri yang bebas aktif serta moderat, walaupun perkembangannya dirasakan berjalan dengan lamban. Nasib RI adalah pada belas kasihan negara-negara donor dari Barat dan lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia.¹⁸ Polugri RI benar-benar memasuki masa yang penuh tantangan. Ditambah lagi dengan pemisahan Timor Timur dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia (akhir 1999).

Multi krisis dan pengaruhnya yang dialami Indonesia di tingkat domestik menjadi tantangan riel bagi polugri RI, yang tidak mudah diatasi dalam waktu singkat. Indonesia kerepotan dengan urusan-urusan di dalam negeri, sehingga sulit untuk berperan optimal di kancah internasional, termasuk ASEAN khususnya.¹⁹ Dunia internasional mempertanyakan kredibilitas perkembangan ekonomi dan politik di Indonesia. Ini mempersulit polugri RI di era pasca krisis 1997-98, sehingga untuk tidak mudah untuk memacu ekonomi Indonesia mengundang investor asing ke Indonesia. Perekonomian yang sedang berkonstraksi, dan daya beli masyarakat yang rendah, maka target utama masyarakat umumnya yaitu; bagaimana menyelamatkan kehidupan ekonomi mereka sebagai prioritas utama?

18. Zainuddin Djafar (2004), *Op. Cit.*, hal. 71.

19. Zainuddin Djafar (2008), *Op. Cit.*, 37-63.

D. Polugri RI di Era SBY dan JK

Apakah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (2004-2009) akan tetap melanjutkan prioritas perhatian untuk mengatasi berbagai problema internal? Hal ini cukup beralasan karena banyak masalah besar yang dihadapi Indonesia pada 2004-09, *utang yang yakni* total utang negara sejumlah Rp. 1.200 trilyun (Rp. 580 trilyun utang luar negeri, dan Rp. 620 trilyun utang dalam negeri), rendahnya investasi dan buruknya infrastruktur ekonomi, dan terpuruknya sektor riil.

Dalam situasi yang demikian tersebut jelaslah tidak kondusif bagi siapapun untuk memikirkan polugri RI yang 'Bersinar', dan tetap makin strategis dalam menghadapi dinamika perkembangan dunia internasional. Pada saat itu, prioritas yang paling penting tentunya adalah tetap berjalannya kehidupan diplomatik bagi seluruh perwakilan RI di disekitar kurang lebih 120 negara lainnya, dan termasuk peran para diplomat RI di berbagai forum organisasi internasional.

Memang polugri RI bukanlah satu-satunya faktor yang paling menentukan sebagai 'barometer' keberhasilan atas jalannya kehidupan bangsa dan negara. Tetapi imbas negatif dari perkembangan ekonomi-politik dalam negeri, yang 'salah urus', KKN dan berbagai kebijakan yang berorientasi pada rezim penguasa dan kroninya, serta para pemegang kekuasaan yang hanya menjadi implementasi idiosinkratik dari 'presidennya', semua itu dapat membuat polugri (bebas dan aktif) kehilangan makna strategisnya. Tentunya hal tersebut harus menjadi pelajaran yang berharga bagi bangsa Indonesia. Implikasinya, kalau situasi di dalam negeri belum normal, maka tentunya sulit bagi siapapun untuk berkiperah di tingkat internasional. Kedua, prioritas pada perjuangan peningkatan kesejahteraan rakyat (terutama pemenuhan kebutuhan pokok) menjadi dasar penguatan identitas polugri RI yang realistis yang selama 6 deka-de tampak masih bermasalah.

Krisis dan implikasinya yang belum tuntas dan dialami Indonesia di era Presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati, benar-benar menempatkan Indonesia masuk dalam 2 kriteria sekaligus '*weak state*' dan '*weak power*'. Intinya, Indonesia kandas

dengan kerepotan urusan dalam negeri, sampai dapat dikatakan alpa/melupakan diplomasi intrenasional.²⁰ Singkatnya, Indonesia pasca reformasi terjerembab dengan masalah krisis dalam negeri. dan sulit keluar dari situasi krisis tersebut; apalagi melakukan improvisasi kebijakan yang bersifat eksternal. Indonesia tidak dapat berbuat banyak dalam mengembangkan diplomasi yang bersifat pro-aktif.

Berbagai hambatan bagi Polugri RI di era pasca reformasi, bukanlah berarti kebijakan polugri pada era pemerintahan Orde Baru sudah demikian sempurna. Kritik yang muncul dan dialamatkan pada situasi domestik di era Orde Baru juga mengkhawatirkan Indonesia yang belum mantap, sewaktu-waktu dapat pecah dan dapat muncul berbagai instabilitas. Intinya, penanganan berbagai konflik melalui 'jalur kebijakan militer' jelas tidak langgeng, dan stabilitas yang terbentuk bersifat semu adanya. Karena itu, Michael R. J. Vatikiotis menempatkan Indonesia di era Orde Baru masih dianggap sebagai '*fragile state*'.²¹

Pasca reformasi tampaknya Indonesia masih rawan akan berbagai instabilitas politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan, financial, dan kegiatan investasi di tingkat domestik khususnya. Hal ini masih ditambah dengan beban hasil pemilu legislative 1999 dan 2004, serta putaran pertama dan kedua pemilihan presiden, yang semuanya belum dapat diandalkan untuk membawa perubahan berarti bagi sistem politik dan ekonomi Indonesia yang strategis sifatnya. Kredibilitas perkembangan ekonomi dan politik Indonesia dimata internasional masih lemah. Ini mempersulit bagi Indonesia untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi Indonesia di atas 4,5%, dan mengharapkan masuknya investor ke Indonesia.²²

20. "Prospek Pencalonan Indonesia Jadi Anggota Tetap DK PBB", *Kompas Online*, 4 Oktober 2004, hal. 4, Jakarta.

21. Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Soeharto, The Rise and Fall of The New Order*, Routledge, London & New York, 1998, hal. 204-217.

22. Penjelasan Jusuf Kalla, "Program Dialog Politik", *Televisi Pendidikan Indonesia*, 7 September 2004, Jakarta.

Penempatan istilah '*weak state* dan *weak power*', bukanlah tanpa alasan. *Pertama*, berdasarkan penjelasan sebelumnya (peningkatan jumlah utang luar negeri yang besar, biaya krisis yang harus ditanggulangi, larinya investor asing ke berbagai negara ASEAN lainnya, dan sulitnya mengharapkan masuknya investor asing), jelas sulit untuk menempatkan Indonesia sebagai negara yang sudah bebas dari krisis (sampai 2001). Tentunya situasi tersebut membawa pertanyaan yang mendasar, yaitu bagaimana Indonesia dapat mengembangkan format kehidupan politik dan institusinya secara berkualitas, termasuk sepak terjang polugri dan diplomasinya di tingkat internasional?²³

Kedua, penyerahan maupun pemberdayaan semaksimal mungkin atas peran lembaga/institusi politik penting (DPR, dan MPR) kurang mendapat dukungan kuat dari sebagian besar anggotanya. Ini terbukti dengan masih besarnya tekanan kepentingan sebagian anggota dewan yang perannya bukan menjadi wakil rakyat seperti yang diharapkan, tapi justru menjadi bagian dari fenomena budaya pejabat dalam negara pejabat.²⁴

Hal ini diikuti pula dengan minimnya komitmen perjuangan maupun rendahnya profesionalisme sekelompok wakil rakyat.²⁴ Intinya, kepercayaan publik masih tetap rendah terhadap figure politisi, elit partai, anggota DPR/MPR dan juga sebagian menteri yang duduk di cabinet. Akibatnya, sulit bagi kita untuk mengharapkan terlalu banyak atas kualitas para pejabat maupun elit yang duduk di pemerintahan tersebut, dan sekaligus berprestasi lebih baik dibanding anggota dewan terhormat periode sebelumnya. Jelas kondisi domestik yang lemah, akan mempunyai pengaruh penting terhadap 'solidnya' suatu kebijakan polugri di dunia internasional.

Ketiga, semua itu masih ditambah dengan lemahnya pelayanan pendidikan dan kesehatan, juga korupsi yang masih merajalela dan tianya kepastian hukum di Indonesia.²⁵ *Keempat*, di luar dari

23. www.GlobalGuerrillas.com

24. *Kompas Online*, 9 Oktober 2004, hal. 4, Jakarta.

25. *Ibid.*

26. Penjelasan Jusuf Kalla (2004), *Loc. Cit.*,

warisan masalah ekonomi, keuangan, dan investasi yang kronis (akibat krisis), situasi Indonesia untuk 5 tahun mendatang (2004-2009), juga masih menghadapi berbagai tantangan serius dalam ruang lingkup warisan 'krisis ekonomi dan keuangan' masa-masa sebelumnya.. Khususnya berbagai persoalan yang ada pasca krisis sampai tahun 2009 tentunya tidak mudah hilang atau surut begitu saja selama belum ditemukan 'obat anti-bodi' yang paten yang mampu membuat Indonesia 'normal' kembali di Asia Tenggara (ASEAN).

Kendatipun Indonesia sudah mempunyai presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung, namun kepemimpinan mereka masih harus dibuktikan. *Pertama* mampukah mereka mewujudkan kepemimpinan yang membawa Indonesia ke era masa depan yang cerah, dan hal-hal apa yang menjadi visi, rencana, serta program mereka secara konkrit dan dapat dirasakan oleh rakyat umumnya. *Kedua*, bagaimana cara para pemimpin terpilih tersebut 'membenahi' Indonesia yang sudah banyak 'virus' ketertinggalan, keterbelakangan, kebodohan, kemiskinan, dan keterpurukan (5K).

Rakyat Indonesia umumnya menunggu hal-hal apa yang dapat dilakukan secara konkrit. Ini menjadi tantangan yang berat bagi profil presiden dan wakil presiden terpilih tersebut, karena untuk mengatasi soal KKN saja yang demikian akut, dan menggurita pengaruhnya—belum terlihat langkah konkrit, tegas, dan mempunyai efek jera yang memastikan bahwa soal KKN tersebut dapat dihentikan, atau tidak didorong kembali eksistensinya. Justru yang terjadi pada pasca krisis dan sampai tahun 2009, berbagai KKN baru terjadi kembali dalam kasus BLBI (penggelapan uang negara sebesar 300 trilyun rupiah), dan lain-lain.

Hal-hal tersebut tetap menjadi indikasi bagi Indonesia yang masih sulit untuk keluar dari konotasi yang berdimensi '*weak-state*' dalam waktu relatif singkat. Ini semua menunjukkan bahwa Indonesia memerlukan pemimpin dan kepemimpinan yang mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis, maupun mengakhiri berbagai masalah kronis yang sudah bertumpuk-tumpuk sejak era Soekarno, Soeharto, dan kini masuk pada 4 era baru kepresidenan (B. J. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan

Susilo Bambang Yudhoyono), dan tetap belum atau tidak tampak suatu 'gebrakan komprehensif' bahwa Indonesia siap masuk ke era tinggal landas kedua (tinggal landas pertama adalah era 5 pelita), atau ketiga dan seterusnya.

Tidak dapat disangkal kalau banyak pihak tampak kecewa maupun putus harapan, karena pasca era reformasi sejak 1998 Indonesia tidak melakukan hal-hal yang momentus, yang kredibel, dan yang memberikan harapan baru pada rakyatnya. Masalahnya, mengapa Indonesia sulit untuk mempunyai seorang pemimpin yang elegan, kuat visi dan misinya kedepan yang mampu membawa Indonesia berkualitas dan siap berkompetisi dengan negara-negara lainnya minimal di wilayah Asia Tenggara (ASEAN) misalnya.

Hal-hal apa yang sebenarnya diinginkan dan seharusnya muncul dari para pimpinan nasional yang terpilih, secara minimal kita dapat mencontoh dengan apa yang dilakukan oleh pemimpin China Deng Xiao Ping (1978) yang dengan tegas menyatakan dan menekankan pada rakyat China umumnya, bahwa pada abad 21 China memasuki dengan apa yang disebut sebagai abad perdagangan, dan bukan abad peperangan.²⁷ Karena itu semua rakyat China harus siap dan mempersiapkan diri agar benar-benar lebih siap, sehingga China masa depan adalah China yang berkualitas, serta mampu bersaing dengan negara manapun.

Gagasan Deng Xiao Ping tersebut sekaligus 'memukul balik' kekhawatiran banyak pihak di China, terutama terkait dengan potensi kapasitas domestik China dalam hal energi minyak, gas, maupun kayu serta sumber energi lainnya (batu bara, dan lain-lain). Intinya, China tidak punya Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah dalam hal-sumber-sumber energi sebagai penggerak mesin perekonomiannya, namun mengapa China akhirnya mampu mengatasi problema energi tersebut, dan kini tidak ada satupun pihak baik di Barat, maupun di kawasan dunia lainnya, kalau 'mereka' (terutama negara-negara Barat) harus mengakui eksistensi China yang tidak hanya 'sekedar eksis' saja.

27. Zainuddin Djafar, *Indonesia, ASEAN, dan Dinamika Asia Timur*, 2008, Pustaka Jaya, Jakarta, hal. 50-80.

Namun negara tersebut siap bersaing, dan pencapaian kapasitas ekonominya yang diakui kualitasnya, membuat siapapun termasuk Jepang dan negara manapun — tidak mudah melakukan ‘penguasaan balik’ atau ‘serangan balik’ (*reconquered*), sehingga harus diakui kalau banyak pihak khawatir dengan benar-benar hadirnya ‘raksasa baru’ China di muka bumi ini. Tiga hal yang sekaligus terjadi dengan perkembangan China tersebut; *pertama*, China memenuhi kepentingan nasionalnya dalam hal penguasaan kemajuan ekonominya, dan *kedua*, hal tersebut sekaligus membuat China muncul sebagai aktor internasional baru dan riel baik di BRICS, maupun di forum G. 20, serta forum dunia lainnya.

Ketiga, para pemimpin China paham betul bahwa potensi warisan kekuatan dan kualitas teknologi yang dimilikinya dari masa lalu, harus dilihat secara militan, sehingga potensi tersebut benar-benar dapat merubah ‘batu’ menjadi sesuatu yang berharga dan mempunyai nilai ekonomis tinggi. Hal ini bukan hanya sekedar ‘isapan jempol belaka’, karena kalau kita mengunjungi obyek wisata di Beijing, misalnya di ‘*Forbidden City*’, dapat langsung disaksikan berbagai jenis batu dan diikuti teknologi China dari masa lalu telah menjadikan tempat wisata tersebut menakjubkan. Kasus China tersebut memberi arti maupun pelajaran, bahwa Indonesia haus akan adanya seorang pemimpin yang mempunyai gagasan jauh kedepan, dan berani menyingkirkan berbagai ambisi pribadi, apalagi hanya sekedar untuk mengejar hal-hal yang bersifat materialistis!

Mentalitas yang bersifat militan tersebut dirasakan kurang gungunya di kalangan ‘orang muda’ di Indonesia. Hal ini makin bermasalah karena pemimpin nasional yang ada (melalui seluruh jajaran aparatnya) tidak melakukan sesuatu yang membangun mental militan tersebut, sehingga orang muda maupun banyak pihak terlena dengan melakukan perebutan maupun pencurian atas uang negara (KKN).

Benar juga kalau ada yang menyatakan: “sampai kapan Indonesia dan KKN-nya akan berakhir? Apakah hal tersebut akan dibiarkan terus sampai 5 tahun mendatang (setelah 2014)? Kedua pertanyaan tersebut memberikan indikasi bahwa Indonesia memerlukan seorang pemimpin baru, dan harus dari mereka yang tidak

hanya sekedar meneruskan kepemimpinan yang ada, yaitu kepemimpinan yang sarat dengan virus KKN. Indonesia jelas memerlukan pemimpin dan era kepemimpinan nasional yang bersifat anti-klimaks dari situasi dan kondisi domestik akhir-akhir ini ((2013), berani mengakhiri problema KKN, dan sekaligus men-sejahterakan rakyatnya meliputi aspek kebijakan kesehatan, ekonomi, dan infrastrukturnya sampai ke desa-desa!

Melihat kembali pada era pasca reformasi, telah terdokumentasi pula beberapa masalah-masalah besar yang dihadapi Indonesia, terutama di era SBY dan Jusuf Kalla yang diperkuat oleh beberapa indikator sebagai berikut;

Pertama, masa periode 2004-09 merupakan periode yang cukup kritis bagi kondisi keuangan Negara RI, karena pada tahun-tahun inilah utang-utang pemerintah akan jatuh tempo dengan nilainya sebesar Rp.1.200 triliun, dan untuk total luar negeri (Rp. 580 triliun) serta utang dalam negeri (Rp. 620 triliun).²⁸ Untuk membayar bunganya saja pemerintah pada tahun tersebut (2004) harus menyisihkan Rp. 60 triliun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Walaupun Bank Dunia menilai stok dan rasio utang Indonesia mengalami penurunan (158% dari Produk Domestik Bruto, PDB) pada 1998, menjadi 59% mendekati akhir 2004, namun APBN 2005-2009 tetap kritis.²⁹ Sebab factor eksternal seperti merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dan naiknya harga minyak dunia dapat membuat bebabn APBN dan defisit APBN kembali membengkak.³⁰ Ini disebabkan membengkaknya subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan transaksi pengeluaran pemerintah dengan pihak asing.³¹

Secara teoritis, hal-hal tersebut dapat menjadi ciri dan tantangan yang tidak dapat diabaikan terutama menyangkut menurunnya atau belum pulihnya kondisi perekonomian Negara dan bangsa Indonesia. Implikasinya, kondisi tersebut dapat maupun

28. *Kompas Online* 16 September 2004, hal. 37, Jakarta.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

tidak tertutup kemungkinan kalau Indonesia dengan penampilan kondisi ekonominya tersebut, masuk pada era transisi yang berkepanjangan. Beban kenaikan harga minyak yang tidak mudah lagi dikuasai oleh Indonesia, karena masih banyak faktor domestik ekonomi yang 'rawan' krisis baru.

Kedua, masalah berat lainnya yang dihadapi Indonesia yaitu rendahnya investasi, dan buruknya infrastruktur ekonomi dan rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi (2004, hanya mampu mencapai 4,5% per tahun). Buruknya infrastruktur ekonomi tentunya akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan. Sejak krisis 1997-99, kualitas infrastruktur ekonomi Indonesia terus merosot, dan tertinggal oleh Thailand, Taiwan, China, dan termasuk Sri Lanka (2002), dan Indonesia masuk dalam urutan terbawah (nomor 80) dari 80 negara yang disurvei oleh *World Economic Forum*.³² Konstelasi posisi Indonesia yang masih di bawah negara-negara lainnya bukan suatu utopi belaka, tapi sudah mendapat sorotan dari lembaga dunia WEF tersebut. Karena itu soal pertumbuhan ekonomi bagi Indonesia demikian penting, dan meningkatkan pertumbuhan tersebut sampai 6%, diperlukan investasi 5 milyar dolar AS pertahun, dan hal itu hanya untuk perbaikan infrastruktur.³³ Karena itu dalam periode 2004-2009 Indonesia memerlukan tambahan investasi sebesar 25 milyar dolar AS. Hal ini tentunya mau tidak mau untuk menopang pertumbuhan ekonomi sejumlah 6%, dan menurut Bank Dunia diperlukan investasi sebesar 30% dari PDB.³⁴

Dari seluruh jumlah investasi yang diperlukan, hanya sekitar 6,5% yang dapat disediakan oleh pemerintah dan sisanya harus diperoleh dari pihak swasta asing (Negara-negara Barat). Terealisasi-nya investasi swasta tersebut sangat tergantung pada kemampuan pemerintah baru untuk menciptakan iklim investasi dan regulasi yang kondusif bagi investor asing dari Negara-negara Barat.³⁵ Hal tersebut merupakan salah satu jalan keluar yang me-

32. "Growth Competitiveness Index Rankings and 2003 Comparisons", http://www.weforum.org/pdf/Ger/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons

33. 'Growth Competitiveness Index Rankings and 2003 Comparisons', Loc. Cit.

34. www.worldbank.or.id, Jakarta Office, Indonesia, 2004

35. *Ibid.*

merlukan dukungan polugri Indonesia yang diharapkan tidak bersifat *'introvert'* (tertutup, sejak krisis 1997) tapi Indonesia harus lebih proaktif dan kalau perlu *'high profile'*. Harapan konkrit tersebut tampaknya amat dinantikan khususnya bagi presiden dan wakil presiden di era 2004-2009, apakah dapat direalisasikan? Minimal pada mereka yang berkuasa tidak lagi terbawa pada situasi Indonesia yang tenggelam pada masalah-masalah domestic yang berat sifatnya dalam 5 tahun terakhir.

Masalah besar lainnya, yaitu terpuruknya sektor riil. Pertumbuhan sektor industri mengalami penurunan dari 9% (sebelum krisis 1997-99) menjadi 5% selama krisis atau sesudahnya. Hal ini berdampak pada penyerapan tenaga kerja yang pertumbuhannya hanya 1,9% (pasca krisis) dibanding 7,1% sebelum krisis.³⁶ Konsekuensinya, Indonesia mengalami tingkat pengangguran yang cukup tinggi di Asia Tenggara yaitu 40 jutaan lebih sampai mendekati akhir 2004. Situasi tersebut juga menghambat ekspor Indonesia, yang hanya meningkat 10% (1996-2003) dibanding Korea Selatan yang naik 114%, Thailand 70%, dan Malaysia naik 43%.³⁷

Masalah-masalah besar tersebut di atas sulit untuk diabaikan, dan semua itu (rendahnya pertumbuhan ekonomi, buruknya infrastruktur ekonomi, dan mandeknya perkembangan sektor riil) adalah indikasi riil lainnya dari Indonesia yang secara umum masih dapat dijuluki sebagai *weak-state*. Adanya keinginan dan ambisi dari pemerintahan baru untuk dapat melakukan perubahan dapat menjadi kunci penting sebagai jalan keluar lainnya bangsa ini dari perangkap pertumbuhan ekonomi rendah. Ini merupakan tindakan konkrit dalam mengatasi pengangguran dan kemiskinan. Kemampuan pemerintah baru untuk mengatasi masalah-masalah tersebut di atas akan menjadi kunci penting bagi Indonesia untuk berimprovisasi dengan kebijakan polugrinya.

Status negara Indonesia sebagai *'weak-state'* tersebut, dapat mengalami transisi yang amat panjang, jika tidak ada upaya serius untuk mengembangkan prioritas kebijakan ekonomi-politik yang

36. *Kompas Online* (16 September 2004), Loc. Cit.

37. *Ibid.*

berkualitas. Beberapa contoh dapat disebutkan; pertama, Indonesia masih memerlukan strategi yang komprehensif dan waktu yang tampaknya tidak mungkin hanya 2 atau 3 tahun saja, untuk membangun '*democratic nation-state*'.³⁸ Hal tersebut termasuk membangun pemerintahan dan kehidupan demokrasi yang efektif (dari rakyat, untuk rakyat, dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat).

Kedua, strategi kebijakan pada poin di atas harus diikuti dengan pembangunan *civil society* termasuk sikap dan norma tingkah lakunya, dan tidak hanya institusi politiknya serta pelaksanaan pemilihan umum saja.³⁹ Ketiga, diperlukan strategi yang mendapat dukungan militer, khususnya peran proaktif TNI dan jajarannya yang *commit* pada poin-poin di atas.

Tidak hanya soal transisi yang panjang, tapi kegagalan pelaksanaan atas berbagai pandangan strategis di atas dapat merubah status Indonesia menjadi 'negara gagal' (Nepal, Liberia, Afghanistan, dan Irak), maupun '*collapsed states*' (Lebanon, Tajikistan, dan Sierra Leone).⁴⁰ Dalam hal ini pemerintahan baru SBY dan Jusuf Kalla tampaknya harus konsisten untuk menghindari penggunaan cara-cara yang represif dan kekerasan dalam menyelesaikan berbagai persoalan politik, sehingga Indonesia terhindar dari julukan negara yang sering melanggar HAM.⁴¹ Implikasinya, isu pengawasan dan perlindungan keamanan yang dinikmati warga sipil diharapkan tidak cacat hukum tapi benar-benar dapat dibanggakan.

Dua dinamika penting dalam 5 tahun terakhir (2009-13) yaitu perkembangan ASEAN dengan piagam barunya serta keanggotaan Indonesia pada G-20. Dengan kekuatan ekonomi ASEAN (PDB 1,5 trilyun dollar AS; dengan penduduk sekitar 600 juta jiwa) yang posisinya berada di atas India (PDB 1,2 trilyun dollar AS; penduduk 975 juta jiwa), serta posisi Indonesia yang berpenduduk

38. Robert H. Dorff, "Democratization and Failed State: the Challenge of Ungovernability, www.Parameters/dorff.Htm.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. www.GlobalGuerrillas.com, Loc. Cit.

42. *Ibid.*

mayoritas Islam terbesar di dunia. Hal-hal di atas telah merupakan *'leverage'* (kekuatan pengaruh), dan yang sejatinya telah *'membuat'* Indonesia semakin mendapat prioritas perhatian.

E. Relevansi Ekonomi dan Polugri RI

Pertanyaannya, apakah semua potensi SDA (Sumber Daya Alam), dan SDM (Sumber Daya Manusia), serta kualitas pembangunannya yang melingkupi potensi-potensi demografi, geografi, dan perannya diberbagai penjuru dunia (ASEAN, APEC, OKI, G-20, dll) dapat tetap menjamin eksistensi Politik Luar Negeri RI yang strategis dan dinamis sifatnya? Secara singkat dari berbagai diskusi dan pembahasan yang terbatas sifatnya, maka jawaban besar yang ditemui penulis tetap mengharapkan dan menginginkan Politik Luar Negeri RI yang tidak lagi hanya sekedar bernuansa politik semata, tapi diperlukan suatu pergeseran-pergeseran baru, khususnya Politik Luar Negeri yang bernuansa dan kental dengan konteks dan isu kepentingan ekonomi pula. Ini berarti Politik Luar Negeri RI di masa mendatang tidak dapat menghindari, dan harus pula memperhitungkan esensi Politik Luar Negeri RI yang bernuansa dan berorientasi ekonomi.

Selanjutnya, gagasan maupun pandangan yang terkait dengan politik Luar Negeri RI yang juga sekaligus berorientasi pada titik utama faktor ekonomi bukanlah sesuatu yang berlebihan. Karena sejak awal 2008 pandangan yang demikian tersebut juga sudah dikemungkinan oleh mantan Wakil Presiden RI sejak tahun 2008, Jusuf Kalla, sebagai berikut; *'Indonesia dapat dihargai oleh negaranegara di dunia ini, jika perekonomiannya kuat'*.⁴³ Lebih jauh Kalla melihat perekonomian Indonesia benar-benar dianggap kuat dan diperhitungkan pihak-pihak di luar negeri jika sudah memiliki pendapatan per kapita sekitar 5000 dollar AS, pada tahun 2008 tersebut produk domestik bruto per kapita Indonesia baru mencapai 2.000 dollar AS.⁴⁴ Ditambahkan oleh Kalla, *'Politik apa pun yang kita*

43. *'Politik Luar Negeri; RI Dihargai jika Perekonomian Kuat'*, Kompas Online, 12 Maret 2008, Jakarta.

44. *Ibid.*

pakai ke luar negeri, kalau bangsa kita tidak kuat secara ekonomi, maka orang tidak akan melihat'.⁴⁵

Berdasarkan pengalaman langsung yang dialami oleh mantan Wapres tersebut, dan khususnya dalam hal hubungan Indonesia dengan negara-negara besar, seperti Amerika Serikat, ternyata Indonesia belum terlalu diperhitungkan.⁴⁶ Lebih jauh dikatakan oleh Jusuf Kalla, ukuran diperhitungkan atau tidaknya Indonesia, sangat sederhana dan cukup dilihat dari pemberitaan media massa di negeri ini.⁴⁷ Hal ini dialami sendiri oleh Jusuf Kalla, misalnya suatu bangsa diperhatikan atau tidak, perhatikanlah kalau CNN (kantor beritah Amerika Serikat) melakukan liputannya, dan kalau Presiden China ke AS, maka CNN langsung melakukan siaran langsung dari Washington dengan judul Presiden China datang berkunjung. Namun saya dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sudah dua kali berkunjung ke AS, tetapi di media cetak (surat kabar) saja tidak ada berita soal kunjungan tersebut, makanya kita membawa wawancara sendiri.⁴⁸

Keinginan maupun keluhan dari mantan Wapres RI tersebut secara realistis yaitu dengan pendapatan perkapita mencapai 5.000 dollar AS, dan penduduknya 230 juta orang, maka orang akan memperhitungkan Indonesia berkali-kali. Meski Indonesia belum sangat dihargai di luar negeri, namun Indonesia mendapat terhormat di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dengan menjadi anggota tidak tetap di Dewan Keamanan PBB (2008).⁴⁹ Hal ini menunjukkan perlunya reorientasi Polugri Indonesia yang benar-benar dapat memperjuangkan kepentingan nasional, terutama untuk peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Harus diakui bahwa Indonesia akan mendapat penghargaan yang sepatutnya jika perekonomiannya memang benar-benar kuat.

Dalam praksis politik luar negeri, respek terhadap satu negara bertumpu pada setidaknya tiga hal, yakni militer, ekonomi, dan

45. *Kompas Online* 12 Maret 2008, *Loc. Cit.*,

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

iptek yang kuat, dan dari ketiganya muncul pengaruh politik yang kuat. Akibatnya kita dapat mengerti mengapa AS disebut adidaya, karena AS-lah satu-satunya negara yang memiliki ketiga faktor tersebut secara menyakinkan.⁵⁰ Banyak pihak sependapat dengan realitas tersebut untuk 5 tahun terakhir ini (2008-2012), dan tentu Indonesia tidak bermimpi tentang keadidayaannya karena bahkan untuk menjadi negara yang dapat dihargai saja kita masih kedodoran. Bagaimana tidak, militer kita keropos, ekonomi kita tertatih-tatih, bahkan setelah lebih dari enam decade merdeka Indonesia tampak belum becus mengurus bahan pokok, dan Iptek kita tertinggal satu-dua abad dibandingkan dengan negara maju.⁵¹ Intinya, ambisi dan realitas yang dapat dicapai Indonesia secara konkrit di dalam negerinya dan di berbagai bidang hendaklah menjadi prioritas, sehingga peluang atas peran Polugri RI tetap relevan, dan kontribusi RI akan diperhitungkan, serta pihak-pihak di luar negeri tidak langsung menutup mata atas berbagai gagasannya.

Di samping itu, geografi yang luas, demografi dengan dividennya (kelebihannya dalam hal penduduk usia muda yang produktif), dan sumber alamnya yang demikian besar dalam hal bahan bakunya di berbagai industri ekstraktif, juga tidak akan punya arti besar kalau kualitas pembangunannya dan *human development index*-nya ternyata masih rendah. Hal-hal tersebut mau tidak mau akan berbicara, dan menjadi perhatian orang di luar negeri untuk melakukan kalkulasi yang riil terhadap kebijakan luar negeri RI, dan kita tidak dapat menolak kalau idiom 'politik luar negeri merupakan ekstensi politik dalam negeri yang sudah menjadi perspektif utama dan eksis selama ini. Hal tersebut sekaligus dapat diartikan bahwa kepentingan nasional (khusus prestasi yang dicapai atas 4 hal di atas) menjadi pemandu politik luar negeri, dan intinya kalau di dalam negeri belum beres maka sulitlah untuk berkiperah di luar negeri.⁵²

50. 'Tajuk Rencana; Wapres dan Politik Luar Negeri RI', *Kompas Online*, 13 Maret 2008, Jakarta.

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*

Keberadaan Indonesia di G. 20 maupun 'perangkulan' kembali oleh AS dan negara-negara Barat lainnya terhadap Indonesia tetap perlu dikritisi. Dalam hal ini yang berlaku bukan hanya soal citra Indonesia 'disegani', tapi hal-hal apa yang sebaiknya dilakukan atau disusun strateginya, sehingga Indonesia tidak mudah kebi-jakan polugrinya menjadi 'paradoks' sifatnya. Intinya, dari penga-laman beberapa dekade yang lalu, peran penting negara-negara Barat terhadap Indonesia telah menjadi premis penting; 'bahwa mereka (Barat, dan AS khususnya) dapat dengan mudah untuk membuat Indonesia disegani maupun terpuruk. Faktor Barat masih menjadi *'intervening variable'* yang tetap perlu diperhitungkan bagi Polugri Indonesia yang bebas dan aktif, sehingga 'kedekatan' Indo-nesia dengan Barat melalui forum apapun harus diperhitungkan secara proporsional dengan kekuatan maupun kondisi Indonesia di tingkat domestik dan di berbagai bidang. Lebih jauh, *'leverage'* (pengaruh kuat) suatu negara tidak ditentukan oleh kedekatan Indonesia dengan pihak Barat, tapi Indonesia harus membangun konteks *'leverage'*-nya sendiri, yang merupakan manifestasi keku-atan rakyat, dari rakyat, untuk rakyat, dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

F. Dilema Polugri RI

Kalau diperhatikan dari seluruh uraian di atas, tampak jelas adanya konteks dilema ketergantungan Indonesia yang makin hari makin demikian besar pada negara-negara Barat. Posisi negara lainnya seperti Brazil, Rusia, India, dan China yang tergabung dalam (BRIC) lebih baik dari Indonesia. Dilema ketergantungan tersebut sebenarnya sudah dikhawatirkan oleh Weistein sejak di awal-awal kemerdekaan Indonesia. Namun tragisnya seolah-olah 'mereka' yang berkuasa tidak mau tahu dengan hal tersebut.

Dilema kedua, sudah menjadi kebiasaan dari berbagai pihak yang dengan mudah menyampaikan pujian-pujian terhadap polugri RI yang bebas dan aktif. Seolah-olah hanya dalam 1 tahun 7 bulan setelah pernyataan mantan Wapres Jusuf Kalla tersebut, po-sisi Indonesia dinyatakan kian kuat dan strategis. Bahkan dikatakan Indonesia kini telah menanggalkan citra keterpurukan, instabilitas,

dan konflik, serta dapat menjadi teladan baik sebagai negara demokrasi ketiga terbesar di dunia, jembatan antara Islam dan Barat, negara dengan perekonomian terbesar di Asia Tenggara, negara yang sukses melakukan transformasi, serta sebagai negara yang menjunjung kebebasan, pluralisme, dan toleransi (Harian *Kompas*, 15/08/2009). Pernyataan tersebut tampaknya sekedar retorika, dan tidak terukur dengan jelas akurasi, serta tidak otomatis menghapus predikat buruk lainnya terhadap Indonesia yaitu sebagai negara yang terkorup di Asia Tenggara.

Dilema ketiga, memang pada 2 atau 3 tahun belakangan ini Indonesia terlibat pada beberapa hal penting yang bersifat regional (terbentuknya Piagam Asean) dan internasional (forum Kelompok Negara 20 atau disebut G-20). Menyangkut Piagam ASEAN adalah perubahan besar yang terjadi dalam hal legalitas tonggak baru dari organisasi regional tersebut menuju integrasi regional, yang diharapkan akan memiliki landasan hukum yang kuat.⁵³ Namun perubahan tersebut tidak akan punya makna jika Indonesia sebagai salah satu anggotanya (ASEAN) tidak melakukan pemasyarakatan yang intensif ke seluruh pelosok daerah, terutama prospek realisasi piagam tersebut. Kasus ratifikasi CHAFTA telah menimbulkan 'kehebohan', karena ternyata kita belum siap. Ini tentunya menjadi pelajaran agar konteks ratifikasi Indonesia dan ASEAN di bidang-bidang kerjasama lainnya memerlukan proses pemasyarakatan, dan pemahaman yang seluas-luasnya.

Dilema keempat, menyangkut "keanggotaan" Indonesia di forum G-20. Kalau diperhatikan pandangan Gerard Lyons, *Chief Economist at Standard Chartered Bank*, konteks RI di G-20 bukan karena kalkulasi GDP Indonesia yang relatif masih sekitar 512 milyar dollar AS (urutan ke 16 di G-20), tetapi Indonesia "merupakan" wakil ASEAN di G-20. Total GDP ASEAN adalah 1,5 trilyun dollar AS, masih lebih besar dari India (1,2 trilyun dollar AS).⁵⁴ Total ekonomi dunia adalah (61 trilyun dollar AS), di luar 2 negara lainnya di Asia yaitu Jepang 4,7 trilyun dollar AS, serta China 4,4 trilyun dollar AS (data akhir 2009). Tentu timbul pertanyaan kenapa Indonesia duduk di G-20 sebagai wakil

53. Zainuddin Djafar (2009), *Loc. Cit.*, hal. 195-211.

54. Gerad Lyons, *The Jakarta Post*, Oktober-November 2009.

ASEAN dan mengapa bukan anggota ASEAN lainnya? Berarti alasan Indonesia dipilih untuk masuk ke forum G-20 tersebut bukan hanya soal GDP?

Menurut Jack A. Goldstone, AS dan negara-negara Barat lainnya yang selama ini 'menguasai dunia', tentunya tetap ingin mempertahankan status-quo.⁵⁵ Untuk pertama kalinya sejak abad 18, dominan perekonomian dan perdagangan dunia kini berada di luar AS, Eropa, dan Kanada. China, India, Rusia, Mexico dan Brazil telah menjadi 'pemain baru' yang tangguh.

Namun di tengah pergeseran tersebut Goldstone menyatakan bahwa AS ingin mengatakan bahwa dunia menghadapi ancaman terorisme di negara-negara di mana mayoritas penduduknya beragama Islam. Menurut Goldstone, AS dan negara Barat kini membagi dunia dalam 3 bagian, yakni AS dan negara-negara Barat, dan pada bagian dunia kedua adalah China, dan India, serta di bagian dunia ketiga, adalah Indonesia dan negara-negara '*emerging market*' lainnya. Posisi Indonesia dipertimbangkan secara strategis sebagai '*mediator*' dalam hal kepentingan Barat menyangkut soal Islam dan keterkaitannya.

Dilema kelima, adalah perihal keterkaitan antara pengamanan dan pengelolaan wilayah perbatasan yang belum mendapat perhatian optimal. Keluhan utama selama ini terlalu banyak riset yang sifatnya 'jalan masing-masing', dan tragisnya cara berpikir untuk mengatasi soal wilayah perbatasan yang amat strategis sebagai 'pagar utama wilayah Indonesia' tersebut tidak komprehensif. Indonesia adalah negara kepulauan yang hampir seluruh wilayahnya dikelilingi lautan luas, dan perbatasan laut Indonesia dengan 10 negara tetangga perlu menjadi '*line of sovereignty*' around the archipelago.

Dalam hal itu polugri RI tampaknya perlu menyimak dengan apa yang telah dilakukan oleh Yamagata Aritomo (ahli pemikir strategis militer Jepang).⁵⁶ Yang secara konsisten sejak 1890 Yama-

55. ZTack A. Goldsone, *The Demographic Chalennge, Foreign Affairs 2010*, hal. 31-60.

56. Richard J. Samuels, *Securing Japan. Tokyo's Grand Strategy and The Future of East Asia*, Cornell University Press, 2007, hal. 3. Kenneth B. Pyle, *Japan Raising, The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York, USA, 2007, hal 340.

gata telah mengolah *'line of sovereignty'* pada seluruh kawasan laut yang melingkupi wilayah archipelago kepulauan Jepang, hal tersebut sekaligus ditetapkan sebagai basis dari *'line of interest'* Jepang. Pelajaran dari Yamagata tersebut, hendaklah 'para pemerhati polugri RI' tidak bersikukuh pada analisis yang kurang lengkap dan tidak komprehensif, dan pada hal-hal yang mendasar menyangkut rawannya isu dan soal perbatasan RI dengan Malaysia maupun secara umum.⁵⁷ Karena itu, gagasan 'Wawasan Nusantara' yang pernah dikembangkan oleh mantan Menlu Mochtar Kusumaatmadja tampaknya tetap relevan.

Terkait dengan konteks vital dan nasional interest yang menjadi sorotan sebuah politik luar negeri (Polugri) suatu negara seperti Indonesia, tentunya banyak pihak akan bertanya; apakah pemerintah Indonesia di era kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memang sudah menyiapkan pula sekaligus, konsep-konsep yang akan menjadi fokus atas peran dan posisi Indonesia di G. 20. Masih ada anggapan kuat bahwa keberadaan atau keanggotaan RI di G.20 tampaknya perlu dipertanyakan; apakah hanya sebagai sebuah 'hadiah' saja? Karena postur ekonomi-politik Indonesia dan bidang-bidang lainnya yang selama ini menjadi penampilannya di ASEAN misalnya, bukanlah sebagai suatu aktor yang memang benat-benar kuat, dan patut dibanggakan. Dari sisi pendapatan nasional perkapita Indonesia jauh di bawah Singapura; perbandingannya sekitar 2000-2500 dollar AS dan 40.000 dollar AS.

Indonesia seharusnya sejak terpilih sebagai anggota G. 20 (2008) seharusnya langsung menyiapkan diri, dan berupaya menemukan konsep yang jitu untuk bagaimana Indonesia dapat diperhitungkan penampilannya secara riil oleh negara-negara lainnya. Ini akan menjadi titik-tolak bahwa Indonesia sudah siap atau memang serius menyiapkan dirinya untuk diperhitungkan 'performance-nya' di berbagai bidang, sehingga kesan atau imej RI pasca krisis 1997/98 memang masuk pada era baru; perubahan baru pada arah yang dinamis, atau sekarang menjadi ukuran bagi negara yang dipuji

57. Zainuddin Djafar (2006), *Loc. Cit.*, hal 357; dan Zainuddin Djafar (2008), *Loc. Cit.*, hal 103.

atau disegani di dunia internasional adalah negara yang masuk dalam kriteria *'The Most Fastest Economic Growing'*. Apalagi kalau hal itu benar-benar diikuti dengan julukan negara yang termasuk *'The Most Stable Country in South-East Asia, and reform minded'*.

Keterlibatan Indonesia di ASEAN dan forum G-20 untuk dapat diakui relevansinya dengan kebijakan luar negerinya masih harus diuji ketangguhannya terutama awalnya oleh negara-negara di ASEAN, diikuti Asia Timur, dan meliputi seluruh negara Asia dan dunia umumnya. Hal-hal tersebut seharusnya sejak (2008-09) menjadi pencarian atau pengejaran *'The Pursuit of Indonesian Foreign Policy'* bagi para pengambil keputusan (*decision makers*) di lembaga-lembaga pemerintah yang terkait langsung, misalnya Menteri Luar Negeri dan Kementeriannya, sehingga tindakan maupun respon presiden terhadap posisi dan peran RI di G-20, bukan hanya sekadar gagah-gagahan atau hanya sebatas 'tebar pesona'. Indonesia seharusnya memanfaatkan momentum keanggotaannya di G. 20 dengan baik, dan maksimal, sehingga istilah *'Navigating Turbulent the Ocean'* bukan hanya slogan kosong. Demikian halnya dengan posisi dan peran Indonesia di ASEAN, tentunya tidak makin tenggelam dengan pesona barunya forum G-20.

Kalau Indonesia hanya terpaku bahwa seolah-olah dunia memang sudah masuk situasi *'Turbulent the Ocean'*, banyak pihak nantinya lebih jauh akan bertanya; apakah Indonesia dengan kapasitasnya saat ini yang masih dalam 'era transisi yang berkepanjangan' memang bagian dari *'Turbulent the Ocean'* tersebut. Ini makin memberikan nuansa perspektif yang 'asal bicara saja' dan Indonesia harus hati-hati dalam menciptakan istilah *'Turbulent the Ocean'* tersebut. Karena istilah tersebut justru dapat menjadi pukulan balik (*backfire*) bagi politik luar negeri Indonesia. Misalnya, Indonesia ribut soal *'Turbulent the Ocean'*, ternyata Indonesia adalah bagian yang kronis dari istilah tersebut. Hal tersebut harus diikuti dengan penyiapan konsep-konsep yang matang, dan dapat dijadikan argumentasi sebagai berikut; pertama RI siap untuk memperbaiki situasi dunia yang dianggap sebagai *'Turbulent the Ocean'*. Kedua, RI tidak akan dan tidak mau menjadi negara yang menciptakan *'turbulences-turbulences'* baru di dunia internasional. Akhirnya, Indone-

sia dan politik luar negerinya justru harus *committed*, kalau hal-hal tersebut harus mengikutsertakan peran RI untuk turut menghentikannya konteks *'turbulences'* tersebut.

Kembali muncul pertanyaan; apakah Indonesia siap menghadapi situasi dunia yang masih banyak bersifat *'Turbulences'* tersebut? Apakah Indonesia hanya makhir mempromosikan slogan *'Turbulences'* tersebut, dan ternyata karena terlalu banyak virus-virus KKN di dalam negeri, sehingga Indonesia tidak punya kekuatan (*weak state*) untuk benar-benar independen, dan kuat dalam realisasi Polugriya?

Konsep polugri yang benar-benar independen dan kuat, haruslah diikuti dengan 'jalan keluarnya' yang konsisten yaitu mampu untuk tidak mau didominasi oleh negara-negara yang kekuatannya (*power-nya*) benar-benar dahsyat (*uncounted and unconquered*), yang diikuti dengan konsep yang jernih dan tepat. Tentunya banyak pihak dalam hal itu mengharapkan Indonesia janganlah hanya sekedar menjadi *'follower'* (pengikut saja), dan selalu diam saja, serta termasuk membiarkan saja dunia ini porak-poranda oleh ambisi kepentingan negara-negara Barat misalnya.

Ini membuat Indonesia makin turun gradasi perannya, dibandingkan dari era-era kepresidenan sebelumnya (Soekarno, maupun Soeharto khususnya), sehingga Indonesia makin hari makin tidak mampu untuk melakukan perannya sebagai negara yang tetap mempertahankan sikapnya secara *'open-minded'*, dan apalagi untuk sekaligus turut melakukan *'shape the future'*. Tragisnya, banyak pihak khawatir politik luar negeri RI makin hari makin 'lembek', dan tidak punya fokus yang jelas.

Semua uraian di atas makin memperkuat pandangan soal politik luar negeri Indonesia, bahwa hakekat politik luar negeri haruslah bersifat strategis yang memperkuat basis maupun didukung oleh basis politik dalam negeri yang kredibel terlebih dulu, dan diikuti oleh kondisi ekonomi dengan pertumbuhan yang dinamis (di atas 4-5%). Lebih jauh hal ini akan menjadi soko guru penting bagi politik luar negeri Indonesia dalam memainkan perannya, dengan memperbesar maupun memantapkan *'net-working-nya'* di 120 perwakilan RI (KJRI) di seluruh dunia. Sekaligus perwakilan

RI tersebut kini adalah modal penting dan ujung tombak bagi realisasi berbagai kepentingan termasuk kebijakan politik luar negeri RI di seantero dunia.

Keterlibatan atau peran maupun posisinya di forum G-20 tentunya tidak membuat RI habis perhatiannya terhadap negara maupun organisasi regional lainnya. Singkatnya, RI dan G-20 diharapkan tidak merasa 'lupa daratan', sehingga melupakan berbagai investasi hubungan antar bangsa yang sudah dibangun selama ini melalui kegiatan konperensi Asia Afrika di Bandung (1955), keterlibatannya dalam pendirian ASEAN (1967), keterlibatannya di Gerakan Non Blok, maupun di Organisasi Konperensi Islam.

Hal tersebut sekaligus dapat diartikan kalau polugri kita belum maksimal dalam membaca berbagai skenario dunia, yang tampaknya di satu pihak negara-negara besar sudah mempunyai kepentingannya masing-masing dalam menafsirkan perkembangan dunia di masa depan. Khususnya, G-20 juga dapat diartikan, bahwa Amerika Serikat (AS) kini dengan degradasi turunnya 'power ekonomi-politiknya' tidak lagi dapat mengatur tatanan dunia seenaknya sendiri, masuknya China, Jepang, dan India tidak dapat dihindarkan peran dan signifikansi ekonomi-politik mereka. Apalagi sejak awal 1980'an (abad 20) daya cengkeram maupun penguasaan perdagangan dunia sudah tidak lagi berada ditangan negera-negara Barat, namun negara-negara non-Barat makin penting, dinamis, dan justru berbalik arah yaitu menjadi pesaing yang tangguh dan handal.

Menghadapi dinamika dunia tersebut, Indonesia terbatas untuk melakukan respon saja (sebagai pengikut saja, dan belum mampu menunjukkan militansinya), supaya tetap diperhitungkan. Namun hal-hal apa yang kita inginkan sebagai bangsa dan negara yang strategis maupun militant, belum dapat terpikirkan baik secara gagasan, maupun tindakan konkrit. Ini juga berarti situasi dunia yang belakangan ini penuh dengan turbulensis membuat Indonesia terbawa hanyut, dan diikuti respon yang terbatas, dan tidak berdaya.

Karena itu, tentu banyak pihak bertanya; apakah RI di G-20 akan makin membuat polugrinya independen., atau justru makin tergantung dengan kekuatan-kekuatan dunia yang ada. Jelas sementara dapat disimpulkan bahwa keterkaitan RI dengan G-20

harus disadari bahwa hal itu bukan berarti Indonesia sudah sama kuatnya dengan negara-negara lainnya (AS, China, Inggris, India, Jepang, Perancis, dan Rusia misalnya). Indonesia diperhitungkan dan perlu dirangkul dalam G-20 tampaknya dengan melihat posisi dan perkembangan Indonesia sebagai negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia, dan sebagai negara demokrasi terbesar ketiga, posisi Indonesia yang strategis dengan posisi silang geografinya yang amat vital bagi kepentingan negara-negara yang berada di kawasan Eropa, Timur Tengah, dan Asia, serta Amerika Serikat.

Dengan demikian sikap Indonesia di G-20 akan makin ditentukan oleh kondisi yang kondusif, dari perkembangan konteks domestiknya (terutama stabilitas dan kemajuan ekonomi, pertahanan, dan sosial budayanya). Ini harus menjadi pedoman utama dalam menunjang posisi RI di G-20. Karena harus diakui G-20 sendiri terus mencari bentuknya sendiri, agar cengkeraman maupun pengaruh ekonomi-politiknya diperhitungkan oleh negara-negara diluar negara Barat. Selanjutnya, negara-negara barat khususnya AS juga memahami bahwa dunia yang tidak lagi dapat dikuasai secara optimal oleh mereka. Khususnya di bidang ekonomi—maka keberadaan G-20 dapat menghindari negara-negara Barat untuk tidak menjadi ‘negara yang kalah’, tapi secara bersama-sama tetap diperhitungkan eksistensinya oleh para anggota BRICS lainnya.

Karena itu kalau dikatakan Indonesia ada di G-20 sebagai cara dan upaya untuk menghadapi situasi dunia yang berkembang kearah dunia yang turbulensis sifatnya, maka Indonesia membuat masalahnya sendiri. Masalah yang dihadapi negara-negara besar yang selama berabad-abad sebagai penguasa tersebut, tentunya dengan menurunnya ‘power ekonominya’ tidak mau didikte langsung, dan perlu ada semacam ‘filter’, sehingga mereka tidak dapat langsung dikeroyok atau jadi korban ‘kekalahan’ mereka sendiri. Akibatnya, mereka secara diam-diam dengan merangkul negara-negara lainnya termasuk Indonesia, tetap dirasakan bahwa mereka dalam satu kekuatan yang berjalan bersama secara multilateral. Ini menyebabkan konsep multilateralisme yang akhir-akhir ini populer (2011=2013), tidak lain sebagai upaya untuk menyembunyikan kekalahan negara-negara Barat dari negara-negara di Asia khususnya. Kecuali untuk kasus

BRICS konteks multilateralisme terbatas tersebut, benar-benar untuk mengangkat BRICS keluar dari kemelut perumbuhan ekonomi dunia akhir-akhir ini yang demikian lambat.

Indonesia harus dapat dan berani keluar dari dilema G-20 tersebut, dan sebaiknya Indonesia tidak sekedar menampung dari keluhan-keluhan yang dilakukan oleh negara-negara Barat. Tanpa mengetahui dengan cermat kalau G-20 dengan berbagai perpolitikan negara-negara Barat khususnya tetap alergi dan 'mencurigai' kekuatan ekonomi China dengan pembangunan kekuatan militernya. Ini secara langsung membuat China sekaligus tetap memperkuat posisinya di BRICS, dan China secara global tetap tidak mau didikte dalam hal apapun oleh AS dan negara-negara Barat lainnya. Ini pelajaran buat Indonesia, kuatnya postur politik luar negerinya, memang harus didukung oleh makin kuatnya postur perkembangan ekonomi domestiknya. Tentunya keberadaan RI di G-20 tidak membuat RI terus menerus makin pudar imejnya, yang terkenal sebagai salah satu negara terkorup di dunia.

Lebih jauh, banyak pihak juga berharap kalau Indonesia di G. 20 harus berhati-hati, dan janganlah hanya sekedar menjadi 'projek global', yang dianggap relevan, sekaligus penyeimbang bagi kepentingan negara-negara Barat (khususnya AS) dalam menghadapi kesulitan ekonomi mereka. Di samping sebagai jembatan 'pembenaran' bagi kepentingan Barat dengan dunia Islam yang marak dengan terror. Karena itu, banyak pihak pula mengharapkan agar Indonesia dan G-20 dapat mengutamakan pada hal-hal apa yang dapat dilakukannya. Apakah Indonesia dalam hal itu dapat melakukan peran strategisnya?

G. Polugri RI dan "Macht-Politik"

Bagi negara yang statusnya disebut sebagai *Macht-politik* yang bercirikan '*simply a concentration of power, or brute strength, of basic military force*', tidaklah sulit untuk dilakukan suatu penerapan '*Foreign Policy Analysis* (FPA) yang ideal.⁵⁸ Karena pertama, adanya

58. Chris Brown, *Understanding International Relations*, Palgrave publisher, New York, 2001, hal. 71.

unsur power/kekuatan dan strength/pengaruh yang kuat – semua itu merupakan basis penting dan awal dari kedaulatan politik suatu negara. Kedua, *power politics* akan digantikan oleh kepentingan nasional yang menjadi pengendali motivasi (*driving constitution*) bagi tingkah laku negara.⁵⁹ Hal ini akan membawa tindakan negara yang mengutamakan kesejahteraan warganya.⁶⁰

Ketiga, peran negara tersebut juga akan mempromosikan kepentingan warganya, termasuk sebagai fasilitator kebutuhan warganya.⁶¹ Keempat, peran negara juga diharapkan dapat mengatasi berbagai problema besar di bidang ekonomi, politik, pertahanan keamanan, dan social budaya. Di samping itu, Robert Gilpin menyebut peran negara tersebut di era globalisasi (pasca Perang Dingin) harus bebas dari berbagai tekanan politik domestik maupun global, dan prioritas negara yang tidak hanya mengamankan kepentingan nasional, tapi juga kepentingan vital warga suatu negara. Karena itu peran negara tidak statis, kaku, maupun lalai (melakukan pembiaran), namun negara juga dituntut perannya sebagai *'free rides for the state role'*.⁶² Pandangan tersebut merupakan factor penting dari sisi ekonomi suatu negara yang kuat (*Machtpolitik*), tidak hanya bagi kehidupan social warganya, tapi juga bagi kepentingan polugri suatu bangsa, rakyat dan negaranya. Ciri-ciri yang ditampilkan negara yang berstatus *Machtpolitik* tersebut, tentunya harus dibuktikan dari waktu ke waktu dan dengan indikator kemajuan yang konkrit dan jelas.

Proses bekerjanya dari suatu FPA ditentukan oleh 2 lingkungan pengaruh utama.⁶³ Pertama, berperannya lembaga-lembaga politik internal (termasuk Kementerian Luar Negeri) terutama presiden sebagai pimpinan negara tertinggi dalam merumuskan kebijakan polugri. Kedua, berperannya pengaruh negara-negara lain terhadap suatu negara dalam bentuk interaksi secara timbale balik.

59. Chris Brown, *Oc. Cit.*, hal. 72

60. *Ibid.*

61. *Ibid.* hal. 73.

62. Robert Gilpin, *Towards 21st Century, and the Challenge for Global Capitalism*, Routledge Publisher, London, UK, 2000, Bab Pendahuluan.

63. Chris Brown, *Loc. Cit.*, hal. 74.

Lebih jauh menurut Chris Brown, kebijakan polugri dari suatu negara yang 'normal' dapat terlibat langsung maupun tidak langsung untuk melakukan intervensi atas kepentingan nasionalnya pada kedua lingkungan pengaruh tersebut.⁶⁴ Singkatnya, suatu negara di bawah pimpinan seorang presiden dalam menjalankan kebijakan polugri hendaknya bersifat dan menganut azas independen, tegas dan mandiri. Apakah semua prinsip tersebut sudah dikembangkan dan berhasil direalisasikan sebagai kebijakan polugri Indonesia?

Sejak Indonesia mengalami krisis 1997-98, akhirnya penguasa harus melakukan kompromi dan sulit melepaskan diri dari realitas negara yang '*weak-state*' tersebut. Situasi Indonesia (2004-2012) tentunya masih akan tetap mengandalkan FPA yang berada di bawah gradasi yang bersifat 'normal' tersebut.

Di tingkat internal, presiden sebagai pengambil keputusan tertinggi di bidang polugri (pasca reformasi) Indonesia tampak terkesan lamban, kurang tanggap, dan kurang proaktif, misalnya dalam kasus-kasus terorisme (bom Bali, dll). Indonesia tampak ragu-ragu untuk melakukan 'putusan akhir' yang tegas dan konsisten dalam membasmi terorisme (beberapa tahun pasca reformasi). Tampaknya sikap tersebut 'terombang-ambing' oleh repotnya urusan-urusan internal ditambah dengan kuatnya tekanan pengaruh dari peran (a) opini publik; (b) pengaruh media massa; (c) kelompok penekan (misalnya organisasi serikat buruh, LSM/NGO, dan organisasi profesi); dan, (d) institusi-institusi politik yang penting (seperti Dewan Perwakilan Rakyat, dan TNI termasuk para mantan jenderal) terhadap pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia. Semua unsur tersebut tidak hanya dapat membingungkan para pembuat keputusan, tapi juga dapat merongrong kewibawaan pemerintah seandainya 'presiden' tidak punya '*sense of strong leadership*'.

Analisis kebijakan luar negeri (FPA) yang demikian tersebut tidak dapat bereaksi secara mandiri terhadap dominannya struktur politik internasional yang dikuasai oleh AS dan negara-negara

64. Zainuddi Djafar, *Loc. Cit.*, hal. 75.

Barat khususnya. Konsekuensinya, wajarlah kalau Indonesia sulit melakukan intervensi di tingkat eksternal. Hal ini mempengaruhi Indonesia (terutama dalam beberapa tahun pasca reformasi), yang dianggap melupakan diplomasi internasionalnya.

Demikian halnya dengan kebijakan polugri Indonesia di berbagai kawasan (Timur Tengah, Asia Tenggara, Asia Timur, Asia Selatan, Eropa, Amerika Latin, Afrika, dan negara-negara berkembang umumnya), dan GNB serta PBB mau tidak mau harus puas kalau Indonesia secara dominan sebagai 'penonton' yang belum dapat berbuat banyak. Ini tidak lain menunjukkan demikian luas prioritas-prioritas kebijakan luar negeri yang harus 'disiapkan', dan tidak hanya soal-soal yang terkait dengan kepentingan AS maupun negara-negara Barat umumnya.

Pulihnya kepercayaan internasional terhadap Indonesia (pasca 2004) ada kaitannya dengan bagaimana sikap RI dalam menangani kasus-kasus teror bom (bom Bali, Mariot, dan Kuningan) yang terjadi 2-3 tahun belakangan ini (2004 kebelakang). Undang-undang anti terorisme yang terbentuk dalam 2 bulan setelah peristiwa bom Bali, dirasakan tidak cukup. Masalah terorisme sudah demikian serius, Indonesia sudah masuk target kepentingan terorisme global. Ini disebabkan, pertama, masih lemahnya sikap pemerintah misalnya karena alasan HAM, pemerintah tidak memberikan jaminan hukum pada aparat intelijen untuk membubarkan organisasi radikal maupun memeriksa pihak-pihak yang dicurigai.

Kedua, aparat intelijen sendiri perlu ditingkatkan kinerjanya termasuk peralatan deteksinya (misalnya pengadaan CCTV di tempat-tempat strategis, dan penyebaran gambar-gambar pihak tersangka di tempat-tempat umum). Ini termasuk kerjasama dengan masyarakat, yang menempatkan mereka sebagai mata dan telinga bagi aparat intelijen di seluruh Indonesia.

Ketiga, karena terorisme punya dampak yang dahsyat terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, maka diperlukan '*political action* dan *strong leadership*' dari siapapun yang menjadi presiden RI terutama pada pasca 'Krisis 1997-98. Hal itu untuk mendukung aksi-aksi yang bersifat internal, maka kerjasama yang bersifat bilateral (terutama dengan negara-negara ASEAN), dan konteks

global lainnya tentunya akan mendapat sambutan yang positif.

Sejauhmana kebijakan polugri Indonesia dapat mendukung kepentingan nasionalnya, sekaligus mengubah kondisi Indonesia yang masih dapat dikatakan sebagai *'weak-state'* untuk dapat berimprovisasi secara positif, optimal, dan pro-aktif? Hal tersebut amat ditentukan oleh realisasi dari harapan dan ambisi yang dilemparkan maupun berada pada pundak pemerintahan yang berkuasa. Kendatipun harapan-harapan tersebut tampaknya masih ada, namun bukanlah suatu kumpulan janji-janji yang mudah direalisasikan.

Melainkan siapapun yang berada dipuncak pimpinan negara harus berpacu dengan oportunitas yang demikian sempit, misalnya, setelah pemerintahan SBY dan Jusuf Kalla dapat mengatasi masalah-masalah besar (ekonomi-politik, keamanan, dll) yang masih akan *'membeli'* Indonesia (2004-2009), tentunya mereka tidak hanya terpaku dalam mengatasi berbagai kerepotan urusan di dalam negeri. Taori mereka pun diharapkan segera untuk tidak melupakan diplomasi internasionalnya. Jadi, walaupun kesempatan berimprovisasi dalam kebijakan polugri Indonesia itu ada dan tidak besar, maka keberhasilannya amat ditentukan oleh sejauhmana pemerintahan SBY dan Jusuf Kalla mampu berpacu antara kompromi dan melepaskan diri dari realitas Indonesia yang masih dominan berstatus *'weak-state'* tersebut.

Terpilihnya Indonesia sebagai anggota Kelompok Negara 20 (G-20, sejak tahun 2008)—telah membuat RI menjadi sorotan perhatian dunia, karena merupakan satu-satunya dari 188 negara (November 2013, 200 lebih jumlahnya) di dunia dianggap dapat mewakili negara-negara yang sedang berkembang. Karena itu dapat disimpulkan kalau Indonesia merupakan wakil negara-negara berkembang menghadapi anggota lainnya yang merupakan negara-negara terkemuka di dunia umumnya. Hal ini membawa kita kepada pertanyaan lainnya yaitu; apakah dengan perkembangan yang mencolok ini politik luar negeri (polugri) Indonesia makin hari tampak makin strategis jika dikaitkan dengan dinamika perkembangan dunia internasional tersebut? Sejauh mana Indonesia menyikapi permasalahan yang berkembang dengan G.20 tersebut?

Selain itu, sejauhmana Indonesia dapat menempatkan kepentingan nasionalnya, yang tentunya selaras didukung oleh kepentingannya di ASEAN, dan sekaligus di dalam forum G-20 khususnya?

Lebih jauh, apakah hal-hal yang menjadi fokus atas dimensi strategis polugri RI sudah diperhitungkan? Polugri RI di era Orde Baru tampaknya seperti ‘membalikkan tangan’ (dalam hal berbeda orientasi secara drastis) atas segala sesuatu yang telah dibangun maupun dibentuk sebelumnya. Sukarno dan Suharto sama-sama nasionalistis, namun terdapat perbedaan mendasar dalam hal prioritas polugri-nya. Sukarno mengutamakan prinsip menjaga dan mempertahankan kemerdekaan RI lebih dulu, namun Suharto melihat sudah saatnya perhatian polugri harus berkibrah pada pembangunan ekonomi. Secara umum Suharto bergerak dengan prinsip mempermudah dan melancarkan setiap momentum pembangunan ekonomi, dan sekaligus meninggalkan azas-azas politik konfrontasi serta mengutamakan azas kerjasama yang saling menguntungkan.

Singkatnya, polugri RI antar periode Orde Lama dan Orde Baru mengalami perubahan yang tampaknya ‘bagaikan gerakan pendulum jam’ yaitu dari gerakan ke arah kiri atau ‘Timur’ (blok negara-negara Komunis), menuju ke arah kanan atau negara-negara Barat. Atas kebijakan polugri yang demikian itu harapan dari semua pihak demikian besar, bahwa orientasi pembangunan ekonomi Indonesia harus nyata dan tidak hanya sebatas retorika belaka, maupun slogan-slogan politik saja.

Indonesia pada prinsipnya terus mengikuti ‘derap pembangunan ekonomi’ yang memanfaatkan fasilitas penanaman modal asing, bantuan maupun pinjaman keuangan dan kerjasama teknologi dari berbagai negara donor baik secara bilateral maupun multilateral seperti konsorsium Paris Club, IGGI, dan kemudian CGI. Konteks maupun modal atas stabilitas politik tersebut dapat dikatakan sebagai ‘pedang bermata dua’; pertama, polugri RI sekaligus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk memperoleh bantuan luar negeri yang dahsyat jumlahnya selama 32 tahun dari negara-negara Barat, termasuk semua perangkat aktifitas dan kegiatan ekonomi lainnya. Karena itu dana bantuan luar negeri yang besarnya ber-

kisar 20-35% bagi sumber pendapatan negara telah menjadi bagian penting pada periode 1969-1990.⁶⁵

Proporsi dana bantuan luar negeri tersebut tetap dipertahankan sampai tahun 1997 (setahun sebelum berakhirnya pemerintahan Suharto). Menjadi pertanyaan selanjutnya atas konteks perlunya dana bantuan luar negeri tersebut jika dikaitkan dengan penerimaan negara melalui peristiwa internasional seperti 'Bom-Minyak I/1973-74 dan Bom Minyak II/1978-79. Yaitu, sejauhmana relevansi penerimaan negara melalui bom-bom minyak tersebut dengan tetap perlunya Indonesia tergantung pada dana bantuan luar negeri dari negara-negara Barat?

Kedua, semua dana atas penerimaan negara dimanfaatkan sepenuhnya oleh penguasa Orde Baru tersebut, bukan hanya untuk kepentingan pembangunan saja – tapi termasuk pula 'melicinkan' kepentingan politik rezim yang berkuasa. Hal-hal tersebut merupakan awal 'tantangan serius' bagi hakekat politik luar negeri Indonesia yang berdimensi strategis. Karena unsur ketergantungan utang Indonesia pada negara-negara Barat makin hari makin besar dan tidak terhindari lagi beban bunga utangnya yang justru hal tersebut juga harus ditanggung pula oleh generasi anak cucu dari para pemimpin bangsa ini.

H. Polugri RI Yang Ideal

Kalau pandangan Mohammad Hatta maupun Franklin B. Weinstein disimak kembali, maka pelaksanaan polugri RI di era Orde Baru tersebut telah cukup keluar dari 'postur' yang diharapkan 'mereka', intinya tidak terlalu dekat dengan salah satu kelompok negara, dan mampu menggali kekuatan sendiri, serta dapat menentukan jalannya sendiri'. Secara khusus dapat dikatakan bahwa perkembangan postur polugri RI yang demikian itu tidak hanya menyebabkan Indonesia sekedar tergantung pada negara-negara Barat, tapi makin lama 'mereka' (penguasa maupun penguasanya dari Barat) justru dapat ikut menentukan roda pergerakan pembangunan ekonomi baik langsung maupun tidak langsung.

65. Zainuddi Djafar, *Oc. Cit.*, hal. 193.

Indonesia dengan KKN-nya makin hari makin kropos, dan makin sulit untuk mampu berdiri di atas kakinya sendiri, serta makin tergantung pada kekuatan ekonomi pihak-pihak asing.

Berbagai alasan yang dikembangkan sejak awal 1970-an demikian hebat harapannya bahwa dengan polugri RI yang dekat dengan Barat dan termasuk seluruh perangkat utangnya, maka hanya dengan jalan itulah Indonesia akan bangkit kembali sebagai sebuah bangsa yang jaya khususnya di Asia Tenggara. Tidak mungkin kekuatan maupun kekayaan alam yang dimiliki oleh bangsa ini dengan mudah diubah wujudnya menjadi 'berkah' tanpa utang luar negeri.

Dalam kesempatan ini, berbagai aspek domestik lainnya (sosial politik) yang makin menunjang polugri RI tampaknya hanya sekadar alat kekuasaan yang sudah demikian kompleks. Menjelang Juli 1997 (awal pecahnya Krisis Asia) berbagai penyebab atas ketergantungan Indonesia pada negara-negara Barat dalam hal utang dan kerjasama lainnya sudah seperti lingkaran setan (*vicious circle*). Kedekatan Indonesia pada negara-negara Barat juga melahirkan keinginan maupun kepentingan ekonomi-politik yang makin berbeda dengan konteks penguasaan monopoli yang amat sarat dikembangkan oleh para rejim Orde Baru dan lingkungan dekatnya. Dari berbagai kasus penguasaan atas produk-produk tertentu maupun untuk kepentingan pembangunan umumnya, akhirnya telah melahirkan kritik bahkan protes keras dari AS, Jepang maupun negara-negara Eropa.

Krisis Asia yang berawal di Thailand pada awal Juli 1997 secara perlahan dan dengan mudah menggerogoti stabilitas ekonomi Indonesia yang sebelumnya di awal tahun yang sama tidak diragukan lagi kredibilitasnya, karena proyeksi stabilitas ekonomi yang positif oleh berbagai konsultan asing dari Barat. Makin kuatnya kepentingan Barat di Indonesia tidak dapat lagi hanya dianggap sebagai sekedar 'teman biasa' bagi Indonesia. Pihak-pihak di negara Barat dalam 3 tahun terakhir (1993-95), dan setahun sebelum Krisis Asia 1997 terus melakukan kalkulasi ekonomi-politiknya, dan akhirnya mereka pun punya pandangan yang sama bahwa Indonesia makin jauh dari prinsip-prinsip utama yang berkembang di dunia pasar regional maupun global.

Wajarlah kalau kemudian disimpulkan bahwa Barat berkepentingan dengan Indonesia yang baru dan demokratis. Penafsiran sepihak atas kebijakan ekonomi-politik' oleh rejim Orde Baru justru masalah baru baik bagi bangsa sendiri maupun 'mereka' dari Barat. Krisis yang bersifat multi-dimensi tersebut telah menarik perhatian 'Barat' pada bulan-bulan terakhir tahun 1997. Namun ternyata ukuran bantuan dari 'Barat' tidak banyak menolong rejim yang tengah mengalami kesulitan. Alhasil mundurnya Suharto dari kekuasaannya adalah 'harga' yang harus dibayar. Politik luar negeri RI benar-benar mengalami situasi yang demikian kontadiktif. Di awalnya 'Indonesia' demikian dekat dengan Barat tapi akhirnya bangsa ini tidak berhasil untuk 'mampu duduk sejajar' dengan mitra 'Barat'nya.

Sekali lagi kalau pandangan Mohammad Hatta dalam hal; 'postur Polugri Indonesia yang dianggap untuk tidak terlalu dekat dengan salah satu kelompok negara asing (Barat), dan mampu menggali kekuatan sendiri, serta dapat menentukan jalannya sendiri', maka mimpi M. Hatta tersebut belum dapat direalisasikan oleh pemerintahan siapapun sampai pertengahan tahun 2013 ini. Karena dari salah satu kesimpulan uraian di atas tidak mungkin politik luar negeri suatu negara demikian kuat (*Macht-Politik*), dan menjadi basis bagi kekuatan sendiri dan dapat menentukan jalannya sendiri, seandainya faktor pendukung utama yakni kondisi domestik ekonomi-politik dan aspek lainnya masih dirasakan lemah, atau bahkan kropos.

Problema-problema besar yang dihadapi Indonesia pada era 2004-09, tampak berlalu begitu saja, dan era 2009-13 masih larut dengan berbagai masalah yang dihadapi Indonesia di periode-periode sebelumnya. Karena itu evaluasi 15 tahun setelah era reformasi (1998-99) menunjukkan data maupun indikasi yang tidak memuaskan, dan bahkan dikatakan kalau berbagai agenda reformasi dianggap melenceng.⁶⁶ Hal ini secara tegas di indikasikan dari beberapa indikator sebagai berikut dan data sampai akhir 2012; indeks persepsi korupsi yang masih tinggi (skor 32), indeks implementasi tata pemerintahan

66. *Kompas*, 'Agenda Reformasi Melenceng', hal. 1., 20 Mei 2013, Jakarta.

Indonesia (peringkat ke 46 dunia), stabilitas politik dan ketiadaan kekerasan (peringkat ke 24), efektifitas pemerintah (peringkat ke 47), kualitas regulasi (peringkat ke 43), penegakan hukum (peringkat 34), pemberantasan korupsi (peringkat ke 28), kebebasan berpolitik belum terpenuhi 19,2%, dan otonomi daerah yang seluas-luasnya belum terpenuhi disimpulkan dengan prosentase 58,2%.⁶⁷

Harian media Kompas menegaskan bahwa reformasi telah berlangsung selama 15 tahun, tetapi kehidupan bangsa tetap kacau balau.⁶⁸ Banyak hal justru melenceng dari agenda reformasi, fakta riil adalah penegakan hukum lemah, korupsi semakin massif, kesejahteraan rakyat rendah, dan demokrasi kualitasnya masih rendah, dan kian pragmatis serta mahal.⁶⁹ Di samping terjadi politik dinasti di mana-mana, sehingga tidak terjadi dengan apa yang disebut 'konsolidasi demokrasi'.⁷⁰ Hal-hal yang bersifat menyimpang dalam hal praktik-praktik politik (politik uang, dsbnya), sengaja dibiarkan, dan dibuat permanen, sehingga elite pemerintahan yang berkuasa dapat turut mengambil keuntungan dari situasi tersebut.⁷¹ Demokrasi yang berjalan sampai awal 2013 ini bukan bersifat substansial, hal ini membuat biaya politik menjadi tinggi dan menyebabkan banyak orang terjatuh 'korupsi baru'.⁷²

Di bidang ekonomi khususnya, tampak bahwa tidak hanya ketangguhan ekonomi domestik diuji, namun secara riil dalam 4 tahun terakhir ini Indonesia terus mengalami defisit neraca pembayarannya, dan khusus untuk 2013 penerimaan negara turun 41,1 triliun rupiah dan belanja negara membengkak menjadi 39 triliun rupiah, sehingga defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melebar menjadi 80,4 triliun rupiah.⁷³ Lebih jauh, ditengah perekonomian global yang masih lesu dan kondisi politik Indonesia menjelang Pemilu 2014, perekonomian Indonesia menghadapi beragam tantangan dan peluangnya sendiri.

67. *Kompas* 20 Mei 2013, 'Loc. Cit.

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

73. *Kompas* 17 Mei 2013, 'Defisit Rp. 80,4 Trilyun', hal. 17, Jakarta.

Ketangguhan perkonomian Indonesia masih terletak pada kekuatan konsumsi domestik (sektor *riil*). Kendatipun peluang pertumbuhan ekonomi Indonesia tersebut masih ada, namun perkembangannya sebatas mempertahankan stabilitas pertumbuhan ekonomi domestik, dan belum dapat diandalkan untuk mewujudkan suatu pendapatan kelas menengah yang menyakinkan dan basis bagi penopang pertumbuhan industri maju dan canggih. Sebagai perbandingan, arah pertumbuhan ekonomi China (sejak April 2013) menuju pada rata-rata pendapatan nasionalnya berkisar 17.000 dolar AS (kini China sudah berada di tingkat 9.000 dolar AS). Kalau hal itu terwujud dalam 3-5 tahun mendatang, maka China dapat keluar dari konstelasi '*Middle Income Trap*'-nya. Intinya, pertumbuhan ekonomi China sekaligus dapat menjamin tumbuhkuatnya kelas menengahnya yang sekaligus dapat diandalkan bagi pengembangan basis industri canggih yang memerlukan pendanaan yang tidak sedikit. Pola ini sudah berhasil dilakukan oleh Jepang, dan beberapa negara lainnya (AS, Jerman, Perancis, Inggris, India, Rusia, Brazil, dan Afrika Selatan).

Namun kondisi ekonomi 'Indonesia 2012-13' dengan pasar domestiknya yang demikian besar (240 juta penduduk), masih tetap menjadi daya tarik tersendiri bagi investor global, misalnya revitalisasi industri, proses konstruksi, infrastruktur, tren urbanisasi, dan tingkat utang luar negeri yang tetap terjaga.⁷⁴ Secara menyeluruh kondisi ekonomi Indonesia pada 2012 dibandingkan tahun 1997, khususnya ada kenaikan pada beberapa hal yaitu PDB (8.241,86 triliun rupiah berbanding 627,70) dan pertumbuhan ekonomi (6,27% berbanding 4,65%), inflasi (4,3% berbanding 10,27%), dan penerimaan APBN (1,358.205.0 milyar rupiah berbanding 108.183.8), dan indikator lainnya (utang luar negeri, 126,12 juta dollar berbanding 137,42, kegiatan sektor pertanian 14,44% berbanding 16,09%, kegiatan sektor industri 23,94% berbanding 26,79%, dan suku bunga BI 5,75% berbanding 19,74%). Khusus untuk kegiatan sektor pertanian dan industri nominal harga berlaku dalam milyar rupiah.⁷⁵

74. *Kompas* 17 Mei 2013, 'Ketangguhan RI Diuji', hal. 17, Jakarta.

75. *Kompas* 17 Mei 2013, 'Ketimpangan Makin Lebar'. Jakarta.

Di samping indikator ekonomi Indonesia (2012) yang membaik tersebut, namun situasi tersebut tidak sepenuhnya menggambarkan kondisi ekonomi masyarakat secara komprehensif. Kenyataannya, ketimpangan ekonomi pasca 15 tahun reformasi masih terjadi dan makin melebar, serta distribusi kekayaan masih berada di tangan segelintir orang. Intinya, demokrasi ekonomi dan desentralisasi yang seharusnya menjadi instrumen untuk pemerataan belum berjalan secara optimal, dan dapat dikatakan terjadi penyalahgunaan kebijakan (regulasi yang ada belum berpihak penuh pada rakyat banyak).⁷⁶ Ekspansi, pengerukan sumber daya alam makin besar, dan di sisi lain reformasi telah mengorbankan sektor pertanian yang seharusnya menjadi pilar dalam pemerataan ekonomi.⁷⁷ Menyangkut ketimpangan yang makin melebar tersebut karena aset APBN hampir 75% dikuasai oleh segelintir orang (300 orang). Di sisi lain hal ini diikuti oleh ketimpangan ekonomi di Jawa dan luar Jawa, yang terus melutuskan persoalan politik dan ekonomi, namun hal itu dikelola melalui pendekatan patronase.⁷⁸ Orde reformasi berupaya melakukan koreksi agar ada persaingan berusaha yang adil dan kegiatan ekonomi lebih menyebar. Konsentrasi ekonomi pada segelintir orang berusaha dihilangkan. Namun pemerintah memilih liberalisasi perdagangan finansial, investasi dan tenaga kerja. Di samping pemerintah melakukan perubahan tata kelola proses pemberian kewenangan untuk pemerataan pembangunan melalui desentralisasi di level mikro ekonomi.⁷⁹

I. Penutup

Cukup banyak pembahasan sebelumnya, dan berkisar 10 tema besar lebih yang berhasil diulas, dan dievaluasi lebih jauh. Namun, untuk masuk ke hal-hal yang bersifat strategis bagi politik luar negeri Indonesia dan siap serta tanggap menghadapi perkembangan dunia internasional yang dinamikanya kini (2008-2010) dinyatakan

76. *Kompas* 21 Mei 2013, 'Ketimpangan Makin Lebar', hal. 1, Jakarta.

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

sebagai *'The Post American World, and The Rise of The Rest'* (Fareed Zakaria 2009, hal. 1-86, dan Kevin Cahill, 2010, hal. 81-166), tentunya Indonesia tidak hanya puas dengan segala potensi yang ada saat ini.

Memperhatikan China, dan India tentunya kebangkitan negara-negara tersebut tidak dapat diremehkan. Karena mereka telah mempunyai berbagai kekuatan ganda sekaligus baik dari sisi politiknya maupun kekayaan budayanya, dan aspek-aspek non-ekonomi lainnya (Fareed Zakaria, hal. 86). Hal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai kebangkitan Asia, termasuk Indonesia, dan kesimpulan tersebut terlalu prematur (Guy Sorman, 5 April 2010). Mengingat tidak semua negara termasuk Indonesia yang punya perspektif kehidupan politik, budaya, dan aspek non-ekonomi lainnya yang dapat disetarakan ketangguhannya dengan China dan India. Oleh sebab itu 'tidaklah bijak' kalau selama ini jargon-jargon yang gemar dikumandangkan seperti istilah *'strategic-partnership'*, 'doktrin polugri RI', dan sebagainya tampak hanya menjadi pesona sesaat saja—karena di tingkat domestik Indonesia masih kedodoran dalam banyak hal.

Dalam hubungan itu berbagai agenda domestik, khususnya di dalam efisiensi birokrasi dan pemberantasan korupsi masih saja terlihat tidak maupun belum punya arti keindahan yang benar-benar strategik bagi Indonesia khususnya. Diperlukan keberanian menghadapi berbagai kesulitan termasuk pengorbanan yang menjadi konsekuensinya (makna *'precious strategic'* Brahma Chellaney 2010). Semoga konteks polugri RI di G.20, di ASEAN dan forum-forum internasional lainnya benar-benar strategis, mandiri, dan ideal sesuai dengan harapan pendiri bangsa Mohammad Hatta yang selalu menekankan kalau Indonesia tidak boleh hanya tergantung, tapi harus dapat mengendalikan dan bebas dari 2 hal utama; kapital asing (termasuk utang luar negeri), dan intervensi pihak asing (baik dalam kerangka pangkalan militernya, maupun 'campur tangan politik-ekonominya'). Hal tersebut mempertegas bahwa diplomasi maupun Polugri RI tidak hanya sekedar mengejar keindahan yang hanya bersifat 'tebar pesona' semata, sehingga tidak mampu mengembangkan polugri yang strategis, maupun

memenuhi kriteria Macht-Politik, serta tidak luput atas peran agenda ekonominya yang maksimal, dan amat ditunggu realisasinya oleh rakyat Indonesia umumnya

Kesimpulan lain juga terlihat bahwa bagi politik luar negeri Indonesia juga mengalami kesulitan yang bersifat struktural, terutama keterbatasan DMP-nya yang hanya terfokus pada kepentingan elit (presiden dan instansi terkait, kemlu dan lainnya)⁸⁰ dan termasuk penafsirannya yang demikian dominan. Ini salah satu hal yang dikhawatirkan oleh James N. Rosenau, dan makin jelas bahwa perumusan politik luar negeri yang berafiliasi pada kepentingan nasional ternyata tidak mudah dalam realisasinya.

Selanjutnya, kalau dikaitkan antara 'fakta' politik luar negeri Indonesia dengan perspektif analisis James N. Rosenau, maka Indonesia tidak mungkin hanya tergantung pada idealisme mantan Wakil Presiden RI pertama Mohammad Hatta atau para pemimpin lainnya yang satu gagasan dengannya. Pemasyarakatan maupun pembaharuan ide/ gagasan politik luar negeri yang bagaimana sebaiknya menurut mayoritas rakyat, dan memenuhi kriteia yang memperkuat kepentingan nasionalnya memang harus dibangun secara komprehensif, dari waktu ke waktu dan sekaligus melibatkan mayoritas para pemimpin bangsa di seluruh penjuru tanah air. Hal tersebut sampai kini belum menjadi kekuatan politik luar negeri Indonesia yang sesungguhnya, sehingga 8 prioritas politik luar negeri Indonesia yang disampaikan Kemlu (2010-14) tampaknya masih perlu diuji yaitu; apakah semua poin tersebut memang dikehendaki realisasinya oleh bangsa Indonesia, atau memang ada prioritas lain yang belum berhasil dikonsolidasikan?

80. Bahkan pihak Kemlu sendiri mengakui bahwa 50% dari semua kebijakan luar negeri Indonesia berada diluar wewenang Kemlu sendiri, tapi hal tersebut justru berada tanggung jawabnya di instansi kementerian lainnya, Hasil Diskusi dengan Hazairin Pohan, *Loc. Cit.*.

BAB IV

Menuju ASEAN yang Strategis?

1. Pendahuluan

Dalam beberapa buku yang ditulis penulis utama (*Indonesia, ASEAN, dan Dinamika Asia Timur*, terbit 2008, Pustaka Jaya dan *Peran Strategis Indonesia Dalam Pembentukan ASEAN & Dinamikanya*, terbit 2012, UI Press), perihal Indonesia dan ASEAN yang strategis selalu menjadi perhatian utama dari waktu ke waktu yang diikuti oleh berbagai dinamikanya. Karena itu hampir semua naskah menyangkut ASEAN dalam bab ini merupakan kelanjutan dari pembahasan yang menjadi perhatian atas kedua buku penulis tersebut, tentunya dengan berbagai dinamika dan tambahan analisis maupun pandangan yang dianggap relevan.

Pada intinya, ASEAN selama ini telah menjadi prioritas penting bagi kebijakan luar negeri Indonesia di berbagai bidang (termasuk perdagangan, kerjasama investasi, keuangan, dan lain-lain). Indonesia di samping terlibat langsung, juga secara konsisten turut memantau terus dinamika hubungan ekonomi negara-negara ASEAN baik secara internal maupun eksternal.¹ Demikian halnya dengan negara-negara maju lainnya, perhatian dan antisipatif kebijakan ekonomi dan perdagangan mereka tidak kalah pentingnya terhadap negara-negara di Asia Tenggara dan Asia Timur (khususnya China, dan Korea Selatan). Namun, antisipatif dan kebijak-

1. Lihat, Zainuddin Djafar, *Indonesia, ASEAN & Dinamika Asia Timur, Kajian Perspektif Ekonomi-Politik*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2008, dan Zainudin Djafar et al, *Peran Strategis Indonesia Dalam Pembentukan ASEAN & Dinamikanya*, UI Press, Jakarta, 2012.

an Indonesia di bidang ekonomi dan perdagangannya secara eksternal dapat dikatakan 'tertinggal' jika dikaitkan dengan antisipasi yang dilakukan oleh beberapa negara maju (Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang).

Bahkan dapat disimpulkan kalau Indonesia 'kalah cepat' perkembangan antisipasi hubungan ekonominya dibandingkan dengan beberapa negara anggota ASEAN lainnya (Singapore, Thailand, dan Malaysia). Indonesia seperti juga negara-negara di ASEAN umumnya telah mencanangkan pembangunan ekonomi yang terbuka dengan cepat (globalisasi), namun di era akhir 90-an justru kebijakan tersebut telah membawa situasi ekonomi dan perdagangan Indonesia yang masih tidak luput dari berbagai masalah, dan tantangan yang cukup serius. Singkatnya, Indonesia mengalami situasi yang paradoks, artinya kita ikut derap dan arah kebijakan ekonomi yang lebih banyak bersifat 'liberal' (sistem ekonomi yang umumnya dianut oleh negara-negara maju) dan global tapi justru kondisi perekonomian Indonesia masih saja tetap 'belum meningkat secara optimal', bahkan 'cukup terpukul' dengan kena imbas kasus Krisis Asia (1997-99), serta sampai kini masih terasa dampaknya. Ini juga menunjukkan bahwa Indonesia masih menjadi obyek dan bukan subyek dari globalisasi itu sendiri.

Menjadi pertanyaan besar, sejauhmana faktor domestik yang bersifat transisional tersebut, diikuti dengan kualitas pembangunannya yang masih sarat dengan berbagai persoalan KKN yang demikian problematik, sehingga perhatian Indonesia tampak "tetap" atau "belum" maksimal dalam menempatkan ASEAN menjadi benar-benar strategis bagi kepentingan kebijakan luar negeri Indonesia di berbagai bidang (ekonomi, politik, dll)? Hal tersebut penting untuk menjadi tolok ukur suatu kebijakan luar negeri yang merupakan kombinasi antara kebijakan dan berbagai imajinasi maupun argumentasi positif ke depan sifatnya, sehingga Indonesia dapat makin meningkatkan prestasinya yang sifatnya "*the future of the future*", bukan hanya tetap tersandera pada "*the future of the past*", yang intinya hanya bangga pada masa lalu khususnya sebagai salah satu negara yang mengagas pendirian ASEAN.

Sebaiknya perlu disadari bahwa ASEAN yang merupakan “prestasi” dan investasi besar dari Indonesia tampaknya “belum” berhasil diisi oleh prestasi-prestasi besar dalam menunjang berbagai kepentingan Indonesia. Sebagaimana diketahui oleh penulis, demikian banyak gagasan, ide, maupun inisiatif dari para pimpinan maupun elit pemerintahan di kemlu dan departemen lainnya yang disuarakan dalam berbagai pertemuan regional ASEAN hilang begitu saja, dan bahkan banyak gagasan positif diambil begitu saja oleh para pelaku diplomasi dari anggota ASEAN lainnya – terutama dari Singapura dan Malaysia.² Demikian halnya dengan berbagai gagasan dan wawasan mantan Presiden Soeharto menyangkut perlunya dibentuk ASEAN (1967), hal itu diakui oleh Nana Sutresna merupakan ide dan gagasan besar yang juga muncul dari Indonesia.³ Jadi tidak semata-mata gagasan soal ASEAN hanya lahir dan datang dari para elit pemerintahan/penguasa di Thailand.⁴

2. Relevansi Pasar ASEAN

Sebelum membahas signifikannya pasar ASEAN plus bagi Indonesia, maka ada baiknya dilakukan tinjauan literatur – khususnya menyangkut *plus minus-nya* ASEAN yang selama ini sudah menjadi prioritas kebijakan luar negeri Indonesia di berbagai bidang. Sebagaimana diketahui setelah krisis Asia pada 1997-99, dan pada tahun 2000-2013 ada 2 prioritas kebijakan utama yang menjadi perhatian penting ASEAN yaitu (a) investasi dan (b) perdagangan. Melalui 2 prioritas kebijakan tersebut ASEAN diharapkan dapat muncul sebagai organisasi regional ekonomi yang bersifat integratif.⁵

Muncul pertanyaan mendasar, apakah semudah itu bahwa 2

2. *Pandangan Nana Sutresna, dalam Peran Strategis Indonesia dalam Pembentukan ASEAN & Dinamikanya*, Op. Cit., Bab. Pengantar.

3. *Ibid.*

4. James Luhulima, “RI Berpolitik LN secara Cerdas”, *Harian Kompas*, 25 Oktober 2013, hal. 39.

5. Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia In Search of An ASEAN Community*, ISEAS Publisher, Singapore, 2006, hal. 244-245.

prioritas kebijakan tersebut dapat otomatis membuat perekonomian maupun perdagangan ASEAN menjadi integratif? Karena itulah, ada beberapa syarat utama yang harus menjadi landasan utama dari 2 prioritas kebijakan tersebut. Hal yang paling penting adalah kewajiban bagi semua anggota ASEAN untuk dapat menjamin transparansi dan konsistensi dalam melakukan aplikasi dan interpretasi atas hukum investasi & perdagangan, regulasinya, dan prosedur administrasinya dalam mempertahankan '*a predictable trade and investment regime*'.

Oleh sebab itu, untuk menunjang maupun mempromosikan ASEAN sebagai '*a predictable trade and investment regime*', maka '*individual action plans*' harus dapat dimodifikasikan semaksimal mungkin secara integratif antar kelompok anggota ASEAN sendiri. Dengan sasaran utama, misalnya '*how they intend to facilitate, promote, and liberalise the flow of investment and trade into their countries and the region*'.⁶ Dalam prakteknya, ASEAN sebagai sebuah organisasi regional melakukan perubahan dan upaya yang mendukung beberapa sasaran utama tersebut pada tahun 2000 dan tahun-tahun berikutnya. Severino menyebutnya; '*ASEAN secretariat publishing the compilation of plans, this exercise the regular meeting of ministers, increasinly friendly to investments, and more friendly investment environment is an integrated regional market*'.⁷

Namun dalam prakteknya, Severino mengakui bahwa '*The Road to ASEAN Economic Integration*' tidak semudah seperti apa yang dibayangkan oleh mereka ditingkat pengambil keputusan di sekretariat ASEAN maupun di berbagai pemerintahan negara-negara anggotanya.⁸ Memang rencana 'pemotongan tarif' atas berbagai produk antar negara ASEAN secara umum sesuai dengan rencana. Hanya ada sedikit penundaan menyangkut CEPT Malaysia yang terkait dengan penundaan pertukaran kendaraan (*completely knocked down or fully assembled*). Lebih jauh jadwal yang diatur dalam konteks intra ASEAN yakni menyangkut pemotong-

6. *Ibid.*, hal. 245.

7. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit.*, hal. 245.

8. *Ibid.*

an tarif secara lengkap berkisar 0-5% pada 2008. Intinya pemanfaatan CEPT oleh berbagai negara ASEAN lainnya belum maksimal, ini tentunya akan menjadi 'ganjalan' bagi integrasi ekonomi ASEAN.

Secara umum ada beberapa hal yang telah diputuskan oleh ASEAN yang dilihat Severino amat penting implementasinya, antara lain;

- (1). *The ASEAN harmonised tariff nomenclatures scheme has been adopted*
- (2). *The green lane system at customs has been installed.*
- (3). *A Single window system for customs has received region-wide agreement.*
- (4). *Standards for the twenty priority products have been harmonized; so have safety standards for seventy one types of electrical appliances and ten electromagnetic compatibility standards.*
- (5). *Some practical arrangements to facilitate cross-border land transport are in effect.*
- (6). *An agreement on multimodal transport has been signed.*
- (7). *A dispute-settlement mechanism is in place.*⁹

Juga hal lainnya yang menyangkut elemen dari proses integrasi ASEAN telah ditekankan, misalnya penghapusan dari hambatan non-tarif telah menjadi mandat dari perjanjian CEPT untuk AFTA. Begitu pula beberapa hal lainnya seperti; *the agreement to facilitate the passage of goods in transit has been concluded, and five of its nine implementing protocols have been agreed upon. Master plans for the ASEAN Highway Network and the Singapore-Kunming Rail Link have been drawn up.*¹⁰

— Selain itu, banyak sudah komitmen yang dibuat oleh ASEAN sendiri, termasuk *the 1998 Hanoi Plan of Action, the 2003 Declaration of ASEAN Concord II dan the 2004 Vientiane Action programme*. Namun untuk sementara dapat disimpulkan bahwa ambisi integrasi regional ekonomi ASEAN

9. *Ibid.*

10. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit.*, hal. 246.

'tersangkut' atau 'hanya terlihat baik' pada tingkat *framework agreement, work program, dan master plans*.¹¹ Semuanya itu tampak masih bersifat normatif, dan cukup mencengangkan karena dari hasil penelitian menyangkut Japan-Asean Solidarity Fund yang selama 15 tahun terakhir dilaksanakan di 10 negara ASEAN – ternyata masih terjadi perbedaan yang cukup prinsipil (menyangkut hal-hal yang terkait dengan realisasi kerjasama, program kerja di bidang SDM, dll) sampai dengan akhir tahun 2012.¹² Hal itu masih ditambah oleh hal-hal yang terkait dengan soal-soal "*persistent dilemma*", sehingga sulit bagi ASEAN secara bersama-sama dapat tampil secara lugas dan cepat—terutama karena ASEAN dengan masih besarnya perbedaan yang ada dalam menangani maupun merespon berbagai kerjasama di bidang ekonomi, sosial, dan sebagainya maka hal-hal yang terkait dengan inovasi, perubahan adaptasi yang cepat, respon yang cepat, dan kesamaan pandang menyangkut *Government Strategic Roles, dan Good Performance of Political Stability*, masih menjadi masalah yang cukup serius.¹³

Berbagai hambatan lainnya dan yang terjadi sejak tahun 2000 juga tampak masih belum tuntas, dan masih menjadi gejala bagi ASEAN yang strategis antara lain;

- (1). *Customs processes remain slow and unpredictable, although substantial improvements seem to be in prospect.*
- (2). *Standards have been harmonised only for very few products.*
- (3). *Transportation is key to the movement of trade, but no agreement on inter-state transport has been concluded.*
- (4). *The agreement on goods in transit cannot go into operation because of a dispute between two ASEAN member states.*
- (5). *The state of the liberation of air services in ASEAN is uneven.*

11. *Ibid.*

12. Laporan Akhir Penelitian JASF 2012, Team PPPI dengan ASEAN FOUNDATION, Jakarta, Januari 2013.

13. Laporan Akhir JASF (2013), Loc. Cit.

(6). *The regional movement of labour has been too sensitive to be dealt with regionally.*¹⁴

Untuk kejelasan dan fakta atas semua poin di atas tampaknya dapat diuji dengan memasukkan hal-hal tersebut dalam bentuk pertanyaan langsung kepada pihak-pihak yang berkepentingan (termasuk pada pengusaha, pedagang, dan lain-lain). Hasilnya sudah dapat diramalkan, bahwa tingkat realitas dari rencana integrasi ekonomi ASEAN masih 'relatif rendah/minim' antisipasinya (disebut pula hal itu menunjukkan bahwa impor antar negara ASEAN hanya 5%).¹⁵ Beberapa hal urgen yang dianggap sebagai 'biang penyebab' dari semua itu adalah sebagai berikut, (a) *the CEPT scheme is not sufficiently known among traders.* (b) *Many business people are reluctant to undergo the administrative trouble and expend the time and money in applying for CEPT treatment for their intra-ASEAN trade.* (c) *Customs authorities in some importing countries have little trust in the certificates of origin of exporting countries.*¹⁶

Akibat dari berbagai kondisi konkrit tersebut, McKinsey & Company menilai bahwa pantaslah kalau transaksi *the share of intra-ASEAN trade* hanya sebesar 19% dalam periode 1994-2001, untuk tingkat organisasi regional yang sudah berusia di atas 30 tahun lebih, hal ini bisa dianggap cukup rendah. Angka *share* yang dicapai ASEAN tersebut ternyata cukup berbeda dengan apa yang terjadi pada UE yang untuk *intra-trade*-nya sudah mencapai 41% dan MERCOSUR sejumlah 67%.¹⁷ Hanya memang satu-satunya kekuatan *intra-trade* ASEAN ditandai dengan bebas tarif khususnya untuk barang manufaktur elektronik yang diproduksi oleh negara-negara anggotanya.¹⁸ Validitas penilaian tersebut masih cukup berlaku dan tidak mudah untuk diselesaikan sepihak oleh hanya satu negara seperti Indonesia.

Selanjutnya, kendatipun AFTA sudah diketahui lebih dari satu

14. Laporan Akhir JASF (2013), *Loc. Cit.*

15. Rudolfo C. Severeno, *Op. Cit.*, hal. 246.

16. *Ibid.*, hal. 247.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

dekade pencanangannya, namun masih sedikit dari masyarakat bisnis internasional yang mengetahuinya. Karena itu banyak pihak di tingkat internasional tidak tahu banyak dengan apa yang dilakukan ASEAN di *economic front*-nya.¹⁹ Akibatnya, ASEAN biasanya melakukan *joint investment promotion missions* pada Jepang, Amerika Serikat, dan Masyarakat Eropa. Tampaknya memang dibutuhkan komunikator yang handal dari negara-negara ASEAN secara bersama-sama mempromosikan potensi dan kapasitas ekonomi secara regional. Ketiadaan upaya tersebut, menyebabkan tidak saja ASEAN kurang dikenal (*share intra-trade*-nya) di forum-forum ekonomi global—tapi juga *share intra-trade*-nya kurang mendapat respek dari komunitas ASEAN sendiri. Ini menyebabkan Severino menilai ASEAN *suffers from a lack of credibility, the stagnant and even shrinking share of intra ASEAN trade*.²⁰ Karena itu pihak-pihak di Singapura sering jalan sendiri, an sudah mempunyai perjanjian FTA secara bilateral dengan 12 negara di luar ASEAN, tendensi ini juga tampaknya secara progresif diikuti oleh Malaysia maupun Thailand. Bagaimana dengan Indonesia? Apakah hal-hal yang dilakukan Singapura dan anggota ASEAN lainnya yang secara tidak langsung akan menggerogoti integrasi ekonomi ASEAN akan dibiarkan terus?

Lebih jauh James Castle yang lama tinggal di Jakarta dan berprofesi sebagai konsultan, menilai bahwa masalah yang fundamental bagi semua pemerintahan di negara-negara ASEAN, *'do not feel a sufficient identification of the national interest with regional economy integration'*.²¹ Ia juga menambahkan banyak perusahaan di Jakarta tidak saja gagal memahami pentingnya integrasi ekonomi regional ASEAN, tapi juga mereka tidak punya keyakinan, kemampuan untuk bersaing bahkan untuk tingkat pasar domestiknya sendiri.²² Implikasinya, banyak perusahaan dan bahkan kepentingan nasional dari masing-masing pemerintahan di ASEAN *'place much*

19. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit.*, hal. 248.

20. *Ibid.*, hal. 249.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

more value on their markets in Europe, America, Japan, and now China than on the regional market'. Tragisnya, situasi ini ditambah lagi bahwa pemerintahan negara-negara ASEAN tidak mendapat tekanan dari para pengusaha, investor maupun pedagang untuk bergerak cepat menuju integrasi ekonomi regional.

Alhasil ada 2 aspek utama yang bersifat “*non-direct trade issues*” yang masih harus dihadapi ASEAN, yaitu;

- (1) “kurang/tidak” adanya kepemimpinan politik yang dominan di semua negara ASEAN yang mengutamakan perlunya realisasi integrasi ekonomi ASEAN. Dalam hal ini harapan terbesar pada Indonesia, agar berani mengambil inisiatif maupun menggiring ASEAN agar siap merapatkan barisannya—merealisasikan integrasi ekonomi secara strategis dan serius, demikian berbagai harapan pada pihak-pihak di ASIAN Competitiveness Institute di Singapura. “Indonesia harus ambil inisiatif, karena tidak mungkin hal-hal besar dilakukan oleh Singapura, dan juga tidak mungkin Singapura mendikte Indonesia – jelas Singapura hanyalah negara kecil, kendatipun GNI-nya jauh 20 kali lipat di atas Indonesia (2000 berbanding 40.000 dollar AS, 2011).²³
- (2). Di samping itu, kesulitan birokrasi sampai tingkat tertentu justru bisa dilihat dan dipahami sebagai hambatan non-tarif yang legal dan aktual sifatnya. Faktor-faktor tersebut yang tampaknya masih dominan keberlakukannya, sehingga menyebabkan ASEAN sulit untuk membangun dirinya sebagai komunitas ASEAN yang riil di bidang ekonomi khususnya. Secara konkrit, China berhasil keluar dari faktor-faktor yang dilematis tersebut yang dihadapi ASEAN umumnya, dan menyebabkan negara itu mampu menampung 60% investasi asing dari Asia Tenggara, dan kini berbanding terbalik dengan ASEAN yang hanya mampu mengabsorsi kurang dari 20% untuk investasi asingnya pada periode 2000-an.

23. Wawancara Khusus dengan Tan Khee Giap Ph.D, Co-Director Asia Competitiveness Institute, SIngapura, 24 Mei 2011, dan Pernyataannya dalam International Conference of ASEAN Competitiveness, Singapore, 1 Juni 2011.

3. ASEAN dan Asia Timur

Salah satu kekuatan ASEAN dan diakui dunia adalah kemampuan dan tindakan dari organisasi tersebut baik secara politik maupun ekonomi yang membuka dirinya pada negara-negara besar dan dunia umumnya (*open regionalism*). Selanjutnya, kalau diteliti lebih jauh menyangkut perdagangan, investasi maupun hubungan ekonomi lainnya dari negara-negara anggota ASEAN, maka umumnya transaksi mereka 'lebih banyak' dilakukan dengan negara-negara maju. Severino menambahkan; '*ASEAN took full part in multilateral trade negotiation and other international economic forums. Eighth are members of the World Trade Organisation, Laos and Vietnam are trying to get in*'.²⁴ Namun, sayangnya dibalik kenyataan itu, tidak bisa dipungkiri kalau ternyata selama 40 tahun ASEAN juga lebih banyak terlibat dalam soal-soal politik regional yang terkait dengan situasi stabilitas keamanan dan politik di Laut China Selatan (yang kini, awal 2011 situasinya cukup kritis yaitu dengan meningkatnya tekanan China atas wilayah tersebut), konflik perbatasan, termasuk masalah *genocide* dan kekejaman rejim penguasa di Kambojia, dan lain-lain—ini menyebabkan ASEAN dikatakan oleh Prof. Zhang Yunling sebagai berikut; '*ASEAN with its development was too much attention to political and stability issues than to make its economy work properly and match with the globalisation*'²⁵ Keberlakuan pendapat tersebut tampaknya masih dapat diperdebatkan, mengingat 'kuatnya rezim birokrasi' di berbagai negara ASEAN tentunya tidak mudah untuk membalikkan arah dan orientasi organisasi regional di Asia Tenggara tersebut dari hal-hal yang bersifat politis menjadi kerjasama ekonomi khususnya - misalnya semudah seperti membalikkan telapak tangan.

Pada Desember 1997 merupakan bulan yang bersejarah, bahwa akhirnya melalui ASEAN '*informal*' summit (di Malaysia) yang mengundang pimpinan dari China, Jepang dan Korea Selatan disepakati terbentuknya ASEAN + 3. Pertemuan ini secara berkala

24. Rodolfo C. Severino, Op. Cit., hal. 256.

25. Wawancara mendalam dengan Prof. Dr. Zhang Yunling (Director of Institute of Asia Pacific Studies), di Beijing-China, 11 September 2006.

dan minimal setahun sekali menjadi forum dialog antara 10 negara anggota ASEAN dan 3 negara dari Asia Timur tersebut. Dari pertemuan tersebut intinya ; *'...continuing dialogue, coordination, and cooperation to increase mutual understanding and trust towards forging lasting peace and stability in East Asia and their resolve to cooperate on transnational issues'*.²⁶

ASEAN memang tidak bisa mengabaikan dengan terjadinya perkembangan aktifitas pertumbuhan ekonomi yang demikian pesat khususnya di China, ditunjang oleh kemajuan ekonomi Jepang yang sudah canggih dan berjalan selama ini, serta ketangguhan daya saing ekonomi Korea Selatan – negara-negara tersebut tidak saja penting dalam konteks angka-angka statistik perdagangan dan investasi – tapi interaksi dan integrasi kegiatan ekonomi di antara negara-negara tersebut telah membuat mereka muncul sebagai 'kekuatan ekonomi' dunia yang patut diperhitungkan oleh negara manapun. Di samping itu juga cukup dominan dengan terjadinya *intensive commercial exchanges and closer economic linkages* diantara negara-negara Asia Timur tersebut. Ini tidak saja mempercepat pertumbuhan ekonomi di antara ketiga negara tersebut, tapi juga problem ekonomi yang bersifat regional dan global dan dihadapi oleh Asia tentunya akan mudah diatasi melalui prioritas kebijakan yang sesuai dengan kepentingan negara-negara di Asia Timur tersebut.

Lebih jauh, inisiatif yang dilakukan Malaysia dalam hal ASEAN + 3 tersebut tampaknya memang terkait dengan perkembangan tatanan ekonomi dunia yang selama ini umumnya tidak pernah memihak untuk memperhatikan hak dan kepentingan ekonomi negara-negara berkembang misalnya. Severino menambahkan bahwa ; *'Malaysia disagrees with the formation of economic blocs. Further, the fact is that many developed countries in the West have formed economic blocs and are using their economic strength to obstruct fair and free trade. Thus, that eventually an economic bloc would be formed to countervail the other economic blocs'*.²⁷

26. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit.*, hal. 266.

27. *Ibid.*, hal. 265.

Tampaknya memang keterkaitan, pembahasan yang mendalam, dan prospek kerjasama yang bersifat intensif antara ASEAN dengan negara-negara di Asia Timur (ASEAN+3) tersebut, arahnya telah membuat posisi ASEAN makin jelas—khususnya menekankan pusat perhatiannya pada bidang ekonomi. Khususnya, China menurut Zhang Yunling amat berkepentingan dengan majunya ASEAN secara ekonomi, apalagi kalau ASEAN dapat berkembang menjadi kekuatan ekonomi regional yang bersifat integratif dan antisipatif.²⁸

Dalam perkembangannya ASEAN + 3 tersebut berhadapan langsung dengan proposal-proposal yang gaung dan sifatnya adalah merupakan kerjasama ekonomi. Misalnya negara-negara di Asia Timur tersebut menawarkan berbagai proposal sebagai berikut;

- *The formation of an East Asia Trade Area;*
- *The establishment of an East Asian Investment Information Network,*
- *The extension of the ASEAN Investment Area to cover all of East Asia,*
- *The consideration of a regional financing facility,*
- *A regional mechanism for the coordination of exchange rates, and*
- *The 'Evolution' of the ASEAN + 3 summits into the East Asian Summit.*²⁹

Apa yang terbersit dari fakta tersebut, tampaknya bahwa secara tidak langsung ASEAN 'dituntun' untuk segera bersikap akomodatif dengan isu-isu yang terkait langsung dengan kepentingan ekonomi, dan kalau perlu fokus perhatiannya benar-benar pada kerjasama ekonomi, perdagangan bebas, investasi, keuangan, dan pertukaran mata uang (1). Hal lainnya, negara-negara di Asia Timur juga tampaknya berharap bahwa perkembangan ASEAN sebagai organisasi regional ekonomi dapat mempunyai visi dan misi

28. Zhang Yunling, *East Asian Cooperation, Searching For An Integrated Approach*, World Affair Press, Beijing, China, 2004, hal. 248.

29. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit*, hal. 268.

yang sama yang selama ini telah dikembangkan oleh China khususnya (dan 'negara-negara' Asia Timur lainnya)—yaitu *East Asian Cooperation Searching for an integrated approach* (2).³⁰

Melalui pendekatan yang bersifat *integrated approach* tersebut, Zhang Yunling mempromosikan bahwa kerjasama dalam konteks ASEAN + 3 tentunya akan membuat ASEAN khususnya secara riil muncul sebagai *a closer partner to China and other East Asian Countries*.³¹ Logika Zhang Yunling memang dapat dipahami, ASEAN yang mempunyai 'potensi pasar' dengan 450 juta lebih penduduknya adalah 'pasar dengan berbagai atribut potensi lainnya' yang tidak bisa diabaikan. ASEAN harus benar-benar muncul sebagai satu kesatuan kerjasama ekonomi yang integratif sifatnya, dan ini akan membuat pihak mana pun 'menoleh' karena punya *strong leverage* dan patut diperhitungkan (*credible*).

Alhasil walaupun forum ASEAN + 3 belum berumur satu dekade penuh sebagai suatu kesatuan interaksi dialok kekuatan ekonomi antara 3 negara di Asia Timur dan 10 negara di Asia Tenggara, namun kerangka kerjasama tersebut tetap perlu mendapat prioritas bagi Indonesia. Intinya, forum ASEAN + 3 sebagai bentuk forum kerjasama yang masih bisa dikatakan 'cukup longgar' perlu dimanfaatkan semaksimal mungkin. Karena itu Indonesia mau tidak mau harus memperhitungkan forum ASEAN + 3 bukan sebagai beban baru, tapi bisa menjadi 'jalan alternatif' lainnya untuk lebih meningkatkan promosi ekspor non-migasnya di China dan negara Asia Timur lainnya (termasuk untuk meningkatkan kepentingan dan kebijakan ekonomi lainnya). Severino juga menilai bahwa forum ASEAN + 3 ini jangan diremehkan, antara lain dikatakan; *'the Asean + 3 process has been useful both as a forum for top-level discussion of broad issues of concern to East Asia and a measure of confidence building and as a framework for cooperation and networking in a variety of specific fields of endeavour'*.³²

Hal lainnya yang bisa dianggap penting bagi keberlangsungan dari eksistensi ASEAN + 3, yaitu disusul dengan disepakatinya

30. Zhang Yunling, *Op. Cit.*, hal. 248.

31. *Ibid.*.

32. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit.*, hal 269.

pembentukan ACFTA, yang implementasinya mulai dilaksanakan sejak Januari 2004. Penekanan utama dari ACFTA yaitu program yang khususnya terkait dengan bidang pertanian (termasuk perikanan), hal itu disebut sebagai '*The Early Harvest Program (EHP)*'. Kebijakannya, khususnya; '*covers tariff reduction on a number of agricultural commodities in Indonesia, including vegetables, fruit, livestock, other live stocks, sea fish, fresh water fish, dry salt fish, and meat diary for entering China*'.³³ Further, there are six major elements within the framework agreement on comprehensive economic cooperation between ASEAN and China, such as;

- *Trade and facilitation measures.*
- *Technical assistance and capacity building*
- *Trade promotion measures*
- *Expansion of co-operation in finance, tourism, agriculture, human resources development, intellectual property rights, etc.*
- *The establishment of ASEAN-China Free Trade Area within ten years.*
- *The establishment of appropriate institutions between ASEAN and China to carry out the framework of co-operation.*³⁴

Beberapa evaluasi tampaknya perlu dikemukakan sehubungan dengan direalisirnya ACFTA tersebut; *pertama*, perkembangan organisasi ASEAN melangkah lebih maju lagi, lepas dari siapa yang lebih dulu, ternyata ASEAN cepat tanggap dan langsung 'menjemput bola' dan merangkul China secara lebih khusus lagi kedalam ACFTA. *Kedua*, ini berarti faktor ASEAN + 3 semakin memberi arah yang jelas pada ASEAN dan Indonesia khususnya kalau kerjasama ekonomi di bidang pertanian, perikanan dan lainnya bukan hanya wacana saja, tapi China tampaknya siap untuk mempertimbangkan keinginan produk pertanian ASEAN masuk negara tersebut.

Ketiga, kini masalahnya adalah bagaimana setelah ACFTA berjalan selama mendekati 2 tahun (2006, *the first phase of ACFTA is*

33. D. Pambudi and A.C. Chandra, *The Impact of the ASEAN-China Free Trade Agreement on the Indonesian Economy*, Institute for Global Justice, Jakarta, 2006, hal. 109.

34. *Ibid.*.

nearly ended, and is to be followed by gradual tariff reduction on all agriculture and industrial products). Apakah memang benar Indonesia dapat memanfaatkan forum tersebut bagi kepentingan produk pertaniannya? Atau, ASEAN maupun Indonesia khususnya masih 'bebenah diri' dan 'masih terjadi tawar menawar' baik terhadap permintaan China khususnya, dan 'kesepakatan' antar anggota ASEAN sendiri menyangkut beberapa produk yang cukup kompetitif yang dihasilkan oleh masing-masing anggota ASEAN sendiri, seperti komoditas HS 1513 (*coconut, etc*), HS 1511 (*palm oil*), HS 4001 (*natural rubber*), dan HS 4703 (*chemical, wood, pulp, etc*). Alhasil, untuk sementara ACFTA bisa dikatakan masih berumur relatif muda, dan yang amat diharapkan tentunya negosiasi intensif serta persiapan yang maksimal perlu dilakukan oleh kedua belah pihak (ASEAN maupun China), sehingga mungkin 'teori' pihak yang lebih kuat dan akan 'menguras' yang lemah serta memperoleh 'keuntungan besar' tidak terjadi dalam hal ini.

Mendekati tahun 2006, forum ASEAN + 3 tersebut mengalami dinamika sendiri yang cukup menarik. Antara lain sebelumnya pada 16 Pebruari 2005, Presiden SBY melalui forum '*Singapore Lecture*', menekankan Indonesia's *preference* untuk memasukkan India, Asutralia dan New Zealand sebagai anggota tambahan pada forum ASEAN + 3 tersebut.³⁵ Dilaporkan pula kalau pemerintah Singapore juga mendukung gagasan presiden Indonesia tersebut, dan lebih jauh Jepang justru menambahkan perlunya juga dimasukkan Amerika Serikat sebagai anggota tambahan lainnya.³⁶ Namun sampai April 2005, Perdana Menteri Malaysia Abdullah Badawi yang dikutip pernyataannya di Canberra – Australia, tetap berpendapat sebagai berikut; '*my policy has been one of inclusiveness and not excluding anybody*'.³⁷ Akhirnya pada 26 juli 2005 pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN di Vientine diumumkan bahwa *the East Asia Summit* akan meliputi ASEAN + 3 , ditambah India, Australia, dan New Zealand.³⁸

35. Rodolfo C. Severino, Op. Cit, hal. 271.

36. *Ibid.*.

37. *Ibid*

38. *Ibid*

Namun “kedekatan” ASEAN dan China serta negara-negara lainnya (Jepang dan Korea Selatan) pada pertengahan tahun 2013 (Juli) sempat terganggu dengan mencuat dan dominannya hubungan G-2 (Amerika Serikat dan China), dapat disimpulkan demikian karena Amerika tampak berkepentingan langsung dan segera dapat “menipiskan” berbagai perbedaannya selama ini menyangkut “persaingan dan dinamika” kebijakan ekonomi kedua negara tersebut. Hal tersebut tampaknya sejak akhir 2012 hubungan AS-China cukup menegangkan, karena kedua belah pihak belum sepakat atas berbagai hal, menyangkut hak *property rights*, soal konversi mata uang Yuan, dan lain-lain. Hal tersebut membuat Korea Selatan tidak mau terlibat dengan ketegangan tersebut, dan lebih bijaksana untuk segera merealisasikan peningkatan hubungan dan kerjasamanya dengan Indonesia dan ASEAN. Namun, pasca pertemuan BRICS di Durban akhir Maret 2013, yang secara jelas dan tegas menekankan suatu arah baru kebijakan ekonomi-politik internasionalnya di bawah kepemimpinan China, intinya BRICS tidak dapat tergantung atau menunggu atas hal-hal yang terjadi dengan krisis yang terjadi di AS maupun Eropa. BRICS harus dapat maju terus dan turut menentukan jalannya perekonomian dunia, dan sama sekali tidak tergantung pada Amerika maupun Eropa. Pertemuan Durban tersebut akhirnya membuat Amerika tidak berkutik, dan jelas China dengan kekuatan ekonominya yang demikian dahsyat dan terbesar di dunia tidak dapat diabaikan lagi, ini menjadi momentum penting bagi pentingnya realisasi pertemuan dan kerjasama G-2 (Amerika dan China) sejak pertengahan 2013.

4. Signifikansi Asia Timur

Malaysia yang sementara itu menjadi ‘motor penggerak’ ASEAN + 3 dianggap oleh berbagai pihak cukup pragmatis, yang akhirnya tidak bermasalah untuk mengikutsertakan beberapa negara (India, Australia, dan New Zealand) masuk dalam ASEAN +3, sehingga sebutannya atas forum tersebut berubah dan lebih tepat dikatakan sebagai forum EAS. Singkatnya, kesepakatan semua pihak atas ‘pendapat Badawi’ tersebut membawa ASEAN memadukan 2 hal sekaligus secara pragmatis, yaitu antara ‘pan-

dengan orthodox' dari negara-negara Asia Timur dengan berbagai realitas baru yang muncul secara konkrit di fora internasional. Ini memberikan beberapa arti sebagai berikut; (A) Keterlibatan India, Australia dan New Zealand yang diusulkan oleh Presiden SBY memang sulit untuk dikesampingkan – terutama untuk membuat ASEAN + 3 makin 'punya gigi' yang kuat di lingkungan regional Asia Pasifik. (B) Keterkaitan dan kepentingan WTO dengan ASEAN tidak bisa lagi dilihat sebatas hanya pada 'anggota' ASEAN saja, tapi jauh lebih luas dari itu. Ini berarti, bahwa WTO tidak bisa 'sembarangan' untuk mempersulit ASEAN misalnya, karena EAS yang juga beranggotakan negara-negara ASEAN tersebut makin luas dan besar pengaruhnya secara regional.³⁹ (C) Kekuatan lainnya dari EAS tersebut, berbagai masalah yang bersifat transnasional tampaknya akan lebih mudah diatasi melalui forum yang besar dan kompak sifatnya.⁴⁰ (D) Namun EAS sendiri juga dianggap punya kelemahan – dimana pembentukan EAS dianggap terlalu luas jangkauan keanggotaannya dan perpaduan konsep-konsep kepentingan antar negara-negara yang terlihat 'semi kontradiktif' (antar dominasi ekonomi liberal, sosialis pasar, dan yang berada diantara 2 kubu tersebut) serta 'tidak seajarnya' *leverage* ekonominya—maka kenyataan tersebut bisa dianggap sebagai hal yang abstrak dan tidak realistik. Apalagi jika EAS ingin dianggap sama atau sebagai reinkarnasi dari UE yang kini eksis di benua Asia.⁴¹

Dalam prakteknya, keberadaan EAS akan dikaitkan secara reguler dengan *the annual ASEAN summit and under the chairmanship of ASEAN's country-chairman*. Begitu pula tempat penyelenggaraan pertemuan EAS akan selalu diupayakan di salah satu negara anggota ASEAN dalam sekali setahun. Agenda pertemuan EAS yang telah disepakati yaitu akan diadakan di Cebu – Philipines pada 13 Desember 2006. Kendatipun muncul dan lahirnya EAS merupakan prestasi yang positif dari perkembangan ASEAN

39. Rodolfo C. Severino, *Op. Cit*, hal. 273.

40. *Ibid.*.

41. *Ibid*

selama ini, namun sejauhmana negara dan rakyat ASEAN akan memetik hal-hal yang bersifat positif—amat ditentukan oleh 2 hal. *Pertama*, keberadaan EAS amat ditentukan sampai sejauhmana tingkat solidaritas politik dan integrasi ekonomi sudah dicapai oleh ASEAN? Kedua, juga tergantung dari *the wisdom of the policies of its individual component states*.⁴² Bagaimanapun juga berbagai institusi yang sudah terbentuk (ASEAN, ASEAN+3, ACFTA, dan EAS) dan diuraikan di atas mau tidak mau patut diperhitungkan pengaruhnya bagi hubungan perdagangan Indonesia dan negara-negara di Asia Timur.

Lebih jauh, melalui 'pendekatan ilmiah populer' tentunya dipertanyakan yaitu mengapa pertumbuhan ekspor suatu negara mengalami *trend* yang menurun (*the slow growth in exports*), ada beberapa penyebab utama yang perlu digarisbawahi, yakni sebagai berikut;

- *Lost in cost competitiveness*
- *Decline in investment*
- *Increased competition*
- *Poor trade facilitation*⁴³

Solusi yang ditawarkan secara struktural oleh Bank Dunia,⁴⁴ artinya lembaga tersebut mengusulkan perlunya dilakukan perbaikan struktur perdagangan Indonesia secara umum dengan memperhatikan kebijakan dalam *short-term measures* meliputi;

'Control costs, promote investment in export oriented production, facilitate resource allocation to new products, and improve access to market abroad. Second, restoring cost competitiveness, the government can pursue several policies that would control costs for exporters, including maintaining a competitive and stable exchange rate (a). Moderating wage and labor cost developments (b). Eliminating unnecessary cost elements for exporters (c) (such as faster returns of VAT and duties paid on exported goods-which can take up to a year in Indonesia). Im-

42. Rodolfo C. Severino, Op. Cit, hal. 273.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*, hal. I-V.

proving the investment climate (d). Maintaining an open and dependable trade regime(e). Improving market access (f).⁴⁵

Tidak bisa dipungkiri ada beberapa hal yang perlu disimpulkan yang terkait dengan kondisi Indonesia dan regional serta dalam ruang lingkup dengan apa yang terjadi di Asia Timur sebagai berikut;

1. Posisi Indonesia dengan laporan *export performance*-nya bisa dikatakan tertinggal oleh berbagai anggota ASEAN lainnya, dan masih lebih baik kalau hanya dibandingkan dengan Myanmar. Ini berarti *leverage* ekonomi dan perdagangan Indonesia dibandingkan dengan anggota ASEAN lainnya dalam berhadapan dengan China, baik dalam konteks aktifitasnya di ACFTA, maupun *the East Asian Summit*, cukup lemah dan tidak terlalu menjanjikan jika berbagai forum yang telah terbentuk khususnya akan banyak menguntungkan Indonesia. Karena itulah istilah perkataan 'dituntun' yang dikemukakan dalam paragraph sebelumnya akan lebih banyak dirasakan oleh Indonesia dibandingkan anggota ASEAN lainnya.
2. Perlu diperhatikan apa yang disimpulkan oleh Severino, bahwa 2 kata kunci yang amat menentukan bagi kredibilitas dan *leverage* ASEAN dalam berhadapan dengan China maupun dengan negara manapun, maka solidaritas politik dan integrasi ekonomi mutlak harus diperjuangkan Indonesia bersama anggota ASEAN lainnya ditingkat internal dan kemudian menjadi moto utama ASEAN. Ini berarti akan sekaligus memperbaiki *market access* (salah satu syarat memperbaiki struktur perdagangan Indonesia dalam jangka pendek dan menengah) ASEAN dan anggotanya secara konkrit baik di tingkat regional maupun global.
3. 'Di atas kertas' maupun secara riil, China jauh lebih *superior* dari Indonesia dalam banyak hal yang tidak mungkin dalam waktu dekat 'dapat disaingi' perdagangannya secara

45. Rodolfo C. Severino, *Op.Cit.*, hal 273

langsung dan terbuka. Produk-produk pertanian Indonesia yang punya market akses utama atau bisa disebut sebagai 'golden access' amat terbatas hanya pada HS 1511 (*palm Oil*) dan HS 4001 (*natural rubber*). Kalau kedua produk tersebut dan produk pertanian, termasuk perikanan dan hasil hutannya ingin ditingkatkan kualitas produknya yang tidak hanya sekedar dalam bentuk *raw material* (seperti saran Bank Dunia), maka kembali akses pasar yang bersifat penetratif perlu dilakukan.

Untuk melakukan *market penetration* di China yang pasarnya bisa dianggap *fragmented and complex* tidak mungkin kebijakan tersebut dilakukan dalam waktu 1 atau 2 tahun saja, perlu jangka waktu minimal 5 tahun dan tidak mungkin bisa dikontrol dan diorganisir oleh hanya seorang atase perdagangan yang berada di Beijing misalnya. Pemerintah Indonesia misalnya perlu memikirkan dibukanya 4 sampai 5 atase perdagangan tambahan di berbagai kota besar China yang sudah amat maju pertumbuhan ekonominya. Untuk itu mungkin dalam pelaksanaannya dapat dilakukan kerjasama dengan pengusaha setempat dalam bentuk *sharing* bersama atau dalam imbalan lainnya merealisasikan dibukanya atase-atase perdagangan yang baru. Jelas, mempertahankan kebijakan koordinasi yang telah berjalan selama ini bisa dikatakan *stagnan*, dan penampilan perdagangan Indonesia akan tetap 'begitu-begitu saja', amat lambat, dan kalau pun ada kemajuan amat sulit diharapkan terjadinya kejutan. Karena itu rumusan Bank Dunia yang menilai profil perdagangan Indonesia secara global yang masih masuk kriteria '*stagnant*', memang tidak mungkin diabaikan.

Kemajuan drastis dari perkembangan ekonomi di China dan negara-negara di Asia Timur lainnya akhir-akhir ini (2013), sebagai suatu *new emerging markets*, sempat menimbulkan pandangan yang pesimistis dikalangan akademisi, misalnya apa artinya kemajuan mereka itu kalau ternyata Indonesia akan mengalami nasib yang sama yaitu sebagai obyek kepentingan ekonomi dan perdagangan mereka. Namun, akhirnya 'para akademisi' menyadari bahwa bukankah selama ini ada satu benang merah yang menjadi penye-

bab gagalnya Indonesia menempatkan diri sebagai subyek dari globalisasi.

Memang harus diakui, bahwa belum adanya kemauan yang kuat dari para pemimpin pemerintahan untuk mendayagunakan semaksimal mungkin manfaat globalisasi (*the fruit of globalization*) bagi kepentingan hajat hidup orang banyak. Ini menandakan bahwa para pemimpin pemerintahan selama ini tidak mempersiapkan dirinya dengan baik mengantisipasi perkembangan globalisasi tersebut. Dengan munculnya kasus China dan negara-negara lainnya sebagai *the next emerging markets*, maka diharapkan kalau Indonesia di era pemerintahan SBY ini akan banyak belajar serta punya kemauan kuat untuk tidak 'terjerembab untuk yang kedua kalinya' sebagai obyek dari globalisasi maupun perkembangan di China khususnya.

Kalau direnungkan lebih jauh maka perkembangan ekonomi politik di China dan negara-negara di Asia Timur membawa beberapa arti penting, antara lain sebagai berikut:

1. Dua kata kunci penting yang perlu kita pahami dengan baik dari apa yang terjadi di China yaitu, *matched and stimulated*. Intinya sistem ekonomi-politik di China (kendatipun masih penuh dengan tantangan) dan belum biasa dikatakan 'sama kualitas kecanggihannya' dengan Amerika Serikat maupun Jepang, tapi mereka bisa mengantisipasi dengan baik perkembangan ekonomi global bahkan betul-betul *stimulated* yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negaranya (8-9% per tahun). Situasi yang demikian itu membawa dampak konkrit terhadap naiknya kebutuhan mereka atas minyak dunia. Akibatnya sejak awal 2005 Cina bersama AS mendapat julukan dengan apa yang disebut sebagai *the oilholics*. Kita tahu pula akibat rakusnya mereka semua sebagai konsumen minyak dunia, menyebabkan harga minyak naik dan berdampak langsung pada naiknya BBM Indonesia.
2. Hal-hal positif lainnya dari aspek perkembangan ekonomi di China dan negara-negara Asia Timur lainnya;
(a) Mereka telah berhasil dengan baik melaksanakan hu-

man/brain services bagi produk-produk mereka (misalnya, *doing legal and medical work around the world*, dan lain-lain).

- (b) KKN dieliminir seminimal mungkin sehingga *national rate of value added tax* nampak sekali sumbangannya bagi perekonomian nasional.
 - (c) Dikembangkan dengan baik *public-private partnership for road building*, dan lain-lain.
 - (d) *The banking sector must be credible*.
 - (e) Pengawasan pemerintah demikian kuat atas obyek maupun proyek-proyek vital dari perekonomian negara.
- 3 Memperhatikan poin satu di atas, bahwa kemajuan ekonomi tidak luput pula dengan masih besarnya tantangan di bidang politik yang dihadapi oleh China khususnya, misalnya saja;
- (a) Tahun 2004, masih terjadi 74.000 kerusuhan di China (*which may lack the benefit of democracy, but is at least free of its pitfalls?*⁴⁶)
 - (b) Demikian halnya dengan soal *cleaning up corrupt and abusive government* tetap masih menjadi masalah politik yang serius di China khususnya.

Dalam prakteknya perkembangan ekspor non-migas Indonesia yang biasanya masuk ke pasar-pasar tradisional mengalami penurunan, seperti halnya pasar di UE yang juga mengalami situasi yang sama. Namun, penurunan ini hendaknya dapat diabsorpsi dengan adanya peningkatan ekspor maupun kerjasama ekonomi ke negara-negara ASEAN Plus ini. Peningkatan ekspor non-migas Indonesia sangat menarik untuk dikaji, mengingat perkembangan *intra trade* ASEAN selama dua dekade terakhir ini masih menunjukkan pertumbuhan yang kecil. Oleh sebab itu, ASEAN dalam perjalanannya sebagai sebuah organisasi regional di kawasan Asia Tenggara memerlukan pelaksanaan prinsip *reinforcement*, bahwa amat pentingnya perdagangan sesama negara ASEAN mengingat pada hakekatnya di pasar-pasar tradisional yang menjadi tujuan ekspor negara-negara ASEAN telah terjadi persaingan

46. *The Economist*, 29 November 2005.

yang ketat antarsesama anggota. Intinya, terdapat kesamaan pandangan antara Prof. Zhang Yunling dengan fakta mutahir yang terjadi dengan ASEAN, yaitu *integrated approach* sesama anggota ASEAN makin penting.⁴⁷

Lebih jauh kalau kita lihat struktur ekspor non-migas Indonesia dan negara-negara ASEAN maka telah terjadi pergeseran yang dulunya kita relatif sama dengan Malaysia dan Thailand, namun struktur ekspor non-migas kita makin mendekati dengan perkembangan yang terjadi di Vietnam. Akibatnya saat ini Vietnam telah disebut-sebut sebagai *competitor* yang paling ketat bagi Indonesia. Kendatipun demikian ekspor makanan Indonesia baik ke Malaysia maupun ke Hong Kong sangat mengejutkan dalam satu dekade terakhir pertumbuhannya menjadi sangat luar biasa bahkan di Hong Kong sendiri Indonesia pada saat ini menjadi pemasok kedua terbesar untuk kelompok makanan.

Kepentingan ekspor Indonesia di masa mendatang adalah pasar Asia, dan tampaknya selain ASEAN adalah Asia Timur. Secara historis dan selama tidak kurang dari tiga dekade ekspor Indonesia ke Asia Timur menyumbang kurang lebih 50% dari total ekspor. Asia jelas merupakan wilayah yang berkembang paling cepat di dunia dan situasi ini menunjukkan adanya peningkatan permintaan dari 10% (1990) menjadi hampir 20% pada tahun 2002. Kecenderungan ini diharapkan terus berlangsung, dan kendatipun kawasan Asia pernah dihantam krisis keuangan (1997-99), namun jelas sekali kawasan ini berkembang paling cepat di dunia dan cepatnya pertumbuhan tersebut mengindikasikan kuatnya ekspor.

Bagaimanapun juga dengan titik berat yang tetap melanjutkan kebijakan pembangunan di negara-negara Asia, dan diikuti dengan prospek investasi luar negeri yang menjanjikan—maka jelas pertumbuhan ekonomi di Asia akan tetap tinggi dibandingkan kawasan-kawasan lainnya. Namun, pertumbuhan ekonomi tersebut tidaklah merata di seluruh wilayah, dan ada dinamika pertumbuhan yang mengalami perubahan. Ini terjadi karena sejumlah besar investasi luar negeri mengalir deras ke China, ditambah lagi dengan perkembangan

47. Zhang Yunling, *Op. Cit.*, hal. 248.

di Jepang yang memasuki masa pemulihan. Walaupun perkembangan di Asia Timur akan mengalami pertumbuhan yang lebih tinggi dibanding kondisi di Asia Tenggara dalam jangka menengah. Jelaslah bahwa pertumbuhan ekonomi China dengan kepercayaan diri dan pengaruhnya yang makin kuat, adalah suatu perkembangan yang bersifat strategis yang patut mendapat perhatian serius dari Indonesia.

Perlu juga dipertimbangkan kembali, bahwa strategi Indonesia bukanlah hanya mengejar secara aktif akses pasar yang lebih baik, namun juga responsif terhadap ancaman daya saing. Dunia perdagangan jauh lebih kompetitif saat ini dibanding sebelumnya. Hal ini didukung dengan banyaknya negara yang bergabung dalam kerjasama perdagangan regional sejak akhir 1990-an, dan proses tersebut berjalan terus terutama dalam mengantisipasi terjadinya peningkatan dari berbagai negara yang juga ingin bergabung. Upaya tersebut merupakan salah satu cara agar kepentingan ekspor suatu negara tidak mengalami kesulitan akses ke pasar global.

Namun bentuk kerjasama perdagangan tersebut telah mengalami perubahan. Terutama bentuk kerjasamanya bergerak ke arah blok perdagangan negara-negara tertentu (*trading bloc of specific countries*), dan muncul berbagai blok-blok perdagangan di dunia ini. Hal ini terjadi karena dua hal; **pertama**, banyak negara yang menyadari bahwa mereka mempunyai posisi tawar yang lebih tinggi kalau mereka berunding melalui kelompok regional. **Kedua**, mereka juga merespon terhadap pembentukan beberapa kelompok regional lainnya, seperti UE dan kawasan perdagangan bebas Amerika. Intinya, mereka pun (negara-negara yang berada di luar Eropa maupun Amerika) tidak mau dipersulit maupun didikte akses pasarnya di tingkat global.

Berdasarkan fakta tersebut di atas, Indonesia masuk dalam konteks situasi dan kondisi ASEAN yang makin kompleks dan penuh dengan berbagai ikatan kerjasama dengan pihak-pihak di luar regionalnya, termasuk dengan negara-negara di Asia Timur (China, Jepang, dan Korea Selatan). Dari proses perkembangan tersebut, fakta dinamika ASEAN makin menuntut peran semua negara anggotanya di satu pihak mampu melakukan hal-hal yang memang diperlukan oleh ASEAN itu sendiri yaitu;

- (1) harus ada satu, dua atau tiga negara utama yang menjadi motor penggerak ASEAN atas peningkatan hubungannya terutama yang bersifat antar regional.
- (2) Konteks istilah motor penggerak tersebut tidak hanya sebagai motivator belaka, tapi harus ada pihak-pihak yang berperan sebagai komunikator yang handal secara intern maupun ekstern yang dilandasi suatu ruang lingkup *leadership* yang tidak hanya sebatas intern nasional di negaranya sendiri, tapi berdimensi regional bahkan global.
- (3) Dengan misi utama agar 'keterbukaan ASEAN' mempunyai makna besar bagi kesepuluh anggotanya yang sekaligus bersifat integratif dan antisipatif, serta komunikatif baik bersifat intern maupun ekstern.
- (4) Kalau Indonesia belum dapat mengemban ketiga poin di atas, jelas peran strategis Indonesia di ASEAN tidak hanya makin menurun secara drastis, tapi juga tampaknya: "Indonesia tampak sebagai kekuatan utama di ASEAN, namun realitasnya Indonesia hanyalah sebuah "mini-power" di ASEAN, terutama dalam menghadapi negara-negara besar di Asia Timur. Hal tersebut jelas menjadi dilema Indonesia bagi proses pemberdayaan ASEAN di masa mendatang. Hal inilah yang tampak dalam perkembangan fakta ASEAN dalam periode 2006-13, Indonesia ikut terus berkiprah di ASEAN, tapi tidak dapat berbuat banyak. Ini juga akibat proses 'demokratisasi politik domestik Indonesia' menuntut banyak perhatian besar, sehingga peran Strategis Indonesia di ASEAN bukan saja turun tapi 'amat memudar'. Tragisnya, hal tersebut diikuti dengan makin berkiprahnya beberapa negara seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam secara strategis di ASEAN, dan posisi keempat negara tersebut makin kuat secara ekonomi baik di tingkat internal ASEAN maupun Asia secara keseluruhan. Bagaimana dengan diratifikasinya Piagam ASEAN (Desember 2008), apakah punya arti tersendiri maupun positif bagi peran strategis Indonesia selanjutnya?

5. Esensi Piagam ASEAN

PADA 15 Desember 2008 merupakan hari bersejarah bagi ratifikasi Piagam ASEAN oleh seluruh anggotanya di Sekretariat ASEAN, Jakarta. Pengumuman ratifikasi itu terpaksa dilakukan di Jakarta karena KTT 14 di Chiang Mai (Thailand) ditangguhkan, akibat terjadinya pergolakan politik di negara tersebut. Ratifikasi piagam tentunya dapat dilihat sebagai 'tonggak baru' maupun langkah bersejarah, untuk mempercepat terbentuknya komunitas ASEAN pada tahun 2015.⁴⁸

Ada beberapa implikasi langsung dari pemberlakuan piagam ASEAN tersebut. (1). Ikatan hubungan antar negara-negara ASEAN secara menyeluruh diperkuat secara hukum. (2). Dengan ikatan hukum tersebut, ASEAN menunjukkan pada dunia, kekompakan ASEAN selama 41 tahun dengan nilai tambah stabilitas keamanannya yang dapat dikatakan paling aman di dunia, hal tersebut ditopang pula oleh kekompakan untuk memberlakukan piagam ASEAN yang akan berimplikasi pula secara global. Ini menunjukkan bahwa kekuatan ASEAN yang selama ini dikenal dengan istilah '*open regionalism*', kini terbukti bahwa perihal keterbukaan ASEAN khususnya merupakan 'modal dasar' dalam hubungannya dengan berbagai negara dari luar ASEAN.⁴⁹ Hanya mengandalkan modal tersebut jelas tidak cukup, maka ASEAN pun harus mulai berbenah diri.

Dari mana ASEAN harus memulainya, sehingga diperoleh suatu fondasi yang kuat? Jawabannya jelas, bahwa pemberlakuan Piagam ASEAN adalah hal yang perlu dan tidak bisa ditunda lagi. (3). Piagam ASEAN pada prinsipnya diharapkan dapat mendorong integrasi ekonomi, memperkuat prinsip demokrasi, perlindungan hak asasi, dan pelestarian alam serta lingkungan hidupnya.

Dari poin-poin tersebut sebenarnya Piagam ASEAN nantinya juga diharapkan; (1) Menjadi format pijakan hukum 'solidaritas

48. Lihat Zainuddin Djafar, 'Piagam ASEAN, Legalitas Tonggak Baru Menuju Integrasi Regional', *Jurnal Hukum Internasional* Vol. 6 Nomor 2 Januari 2009, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

49. Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of An ASEAN Community*, ISEAS, Singapore, 2006, hal. 244-245.

kekompakan' yang sudah berusia 41 tahun, dan terwujudnya stabilitas keamanan yang bebas dari tekanan pengaruh negara-negara besar. (2) Piagam ini juga diarahkan sebagai fondasi pembentukan komunitas ASEAN 2015.⁵⁰ Proses tersebut tampaknya masih dipertanyakan akan kemampuan ASEAN, dan tentunya dengan keberhasilan yang sudah dicapai Uni Eropa (UE) melalui suatu proses ratifikasi yang cukup panjang dari satu perjanjian ke perjanjian lainnya.⁵¹ (3) Di samping itu, realisasi Piagam ASEAN juga masih perlu ditunjang dengan tindakan konkrit menghadapi masalah yang cukup pelik, yaitu kesenjangan kemajuan ekonomi di kalangan anggota ASEAN termasuk di bidang politik (terutama kasus rezim Junta Militer di Myanmar). Apalagi dengan terjadinya krisis global akhir-akhir ini (the US *financial fallout*, akhir 2008), hal tersebut menjadi ujian serius bagi realisasi Piagam ASEAN khususnya dibidang ekonomi, dan termasuk isu integrasinya.

Apa sebenarnya garis besar dari isi Piagam ASEAN tersebut? Piagam ASEAN memuat antara lain; tujuan dan prinsip ASEAN, Hak dan kewajiban negara anggota ASEAN, struktur dan fungsi kelembagaan ASEAN, mekanisme dan proses pengambilan keputusan ASEAN, penyelesaian sengketa antara negara anggota ASEAN, dan hubungan eksternal ASEAN dengan pihak luar. Garis-garis besar tersebut diikuti dengan 8 pokok-pokok penting antara lain;

50. www.asean.org. (diakses 5 Januari 2009). Lebih jauh pada intinya arti penting ASEAN Charter, (1) merupakan 'Crowning Achievement', dalam memperingati 40 tahun berdirinya ASEAN yang memperkuat semangat kemitraan, solidaritas, dan kesatuan negara anggotanya dalam mewujudkan komunitas ASEAN. (2) ASEAN charter menjadi landasan konstitusional pencapaian tujuan dan pelaksanaan prinsip-prinsip yang dianut bersama untuk pencapaian pembangunan komunitas ASEAN di tahun 2015. (3) ASEAN Charter menjadikan ASEAN sebagai subyek hukum (memiliki legal personality). (4) ASEAN Charter membuat kerjasama antar negara Anggota ASEAN akan berlangsung lebih erat dan diatur dalam kerangka hukum dan kelembagaan yang lebih meningkat. Hal-hal tersebut masih diikuti oleh beberapa arti penting lainnya.

51. Uni Eropa lahir dan berkembang atas dasar berbagai perjanjian dengan kekuatan legal, mulai dari traktat pembentukan European Coal and Steel Community (ECSC) 1951, Treaty of Rome 1957, Merger Treaty 1965, Single European Act 1987, Maastricht Treaty 1992, Treaty of Amsterdam 1997, Treaty of Nice 2001, dan Treaty of Lisbon 2007 yang masih dalam proses ratifikasi. Sumber diolah dari <http://www.Delidn.ec.europa.eu> (diakses 22 Januari 2009).

- a. Pembentukan ASEAN *Human Rights Body*,
- b. Pencantuman konsep *regional resilience, comprehensive security, good governance and rule of law* dan demokrasi.
- c. Mengatur tindakan/respon yang merupakan tanggapan apabila terjadi ketidakpatuhan (*non-compliance*) dan pelanggaran terhadap isi dan ASEAN Charter.
- d. Menekankan pada kedaulatan dan integritas teritorial serta tidak menggunakan wilayah ASEAN untuk upaya yang mengancam kedaulatan dan integritas wilayah suatu negara.
- e. Pembentukan *single market* dan *production base* serta upaya memfasilitasi arus perdagangan, investasi, modal, pergerakan pelaku usaha dan tenaga kerja.
- f. Menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa secara damai.
- g. Diperkuatnya peranan Sekretaris Jenderal (Sekjen) ASEAN, dan
- h. memperkuat sekretariat ASEAN di Jakarta dan menyepakati pembentukan *Committee of Permanent Representative* yang terdiri dari wakil tetap negara ASEAN pada tingkat Duta Besar yang berkedudukan di Jakarta. Lebih jauh struktur Piagam ASEAN terdiri dari *Preamble*, 13 Bab dan 55 pasal.⁵²

52. Asean.org. *Loc. Cit. Preamble*, mewujudkan komunitas ASEAN yang damai, aman, stabil, dan sejahtera baik kini maupun di masa mendatang. **Chapter I, Purpose and Principles**, mendorong *peace oriented attitudes*, dan kawasan Asteng yang bebas senjata nuklir, membentuk pasar tunggal dengan basis produksi yang kompetitif dan terintegrasi, memfasilitasi arus perdagangan, investasi, arus modal, pergerakan pelaku usaha dan tenaga kerja yang lebih bebas, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan pembangunan, dan memperkuat demokrasi, *good governance*, dan perlindungan HAM. **Chapter II, Legal Personality**, Menegaskan bahwa ASEAN menjadi suatu organisasi antar pemerintah dengan *legal personality*. **Chapter III, Membership**, Penerimaan anggota baru diputuskan secara consensus oleh KTT ASEAN. **Chapter IV, Organs, Summit (KTT)**, ASEAN Coordinating Councils terdiri dari para Menlu, ASEAN Community Councils terdiri dari ketiga pilar Komunitas ASEAN (ASEAN Political-security Community Council, ASEAN Economic community council, dan ASEAN Socio-Cultural Community Council), ASEAN Sectoral Ministerial Bodies, Committee of Permanent Representatives, Sekretariat Jenderal ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, ASEAN Human Rights Body, and ASEAN Foundation. **Chapter V, Entities Associated with ASEAN**, Hubungan ASEAN dengan badan-badan yang berasosiasi dengan ASEAN, termasuk criteria interaksinya. Chapter VI, Immunities and Privilege, Mengatur kekebalan para pejabat

Namun selama kurang lebih satu dan dua tahun terakhir, permasalahan Piagam ASEAN telah menjadi topik hangat di tanah air. Berbagai perdebatan serta pro dan kontra mengenai perlu-tidaknya Indonesia meratifikasi Piagam ASEAN serta manfaat dan implikasinya terus bergulir. Pada kenyataannya, Indonesia tidak dapat menarik diri dari proses tersebut. Di satu sisi, masih bisa diperdebatkan, apakah isi atau substansi dari Piagam tersebut sudah sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia, sementara di sisi lain, Indonesia perlu memantapkan kembali eksistensinya sebagai *leader* di ASEAN.⁵³

Berbagai solusi dan rekomendasi juga diajukan dalam kesempatan ini, terutama hal-hal apa saja yang menjadi tantangan riil bagi pelaksanaan piagam tersebut. Di samping hal-hal apa yang

ASEAN yang bertugas dalam kerangka ASEAN di negara-negara anggota. **Chapter VII, Decision Making**, Prinsipnya pada konsultasi dan consensus. Seandainya konsensus tidak tercapai, maka KTT ASEAN akan memutuskan keputusan spesifik yang diambil. **Chapter VIII, Settlement of Dispute**, Prinsip umum penyelesaian sengketa dilakukan secara damai, dengan dialog, konsultasi dan negosiasi. **Chapter IX, Budget and Finance**, Anggaran operasional Sekretariat ASEAN akan dibebankan kepada negara anggota ASEAN melalui iuran tahunan. **Chapter X, Administration and Procedure**, Kepemimpinan ASEAN akan dipegang secara berotasi berdasarkan abjad dan dipegang selama satu tahun. Ketua ASEAN akan mengetuai pertemuan KTT ASEAN dan KTT terkait lainnya, ASEAN Coordinating Council, ASEAN community Council, Pertemuan tingkat Menteri Sektoral yang relevan, dan Committee of Permanent Representatives. **Chapter XI, Identity and Symbols**, Mengatur motto, bendera, lambing, hari ASEAN dan lagu ASEAN. **Chapter XII, External Relations**, Menegaskan bahwa ASEAN akan menjadi primary driving force dalam tatanan kerjasama regional yang dilakukannya. **Chapter XIII, General and Final Provisions**, Mengatur tentang ketentuan-ketentuan umum yang menjelaskan semua negara anggota wajib menandatangani dan meratifikasi ASEAN Charter yang dilakukan sesuai dengan mekanisme internal masing-masing.

- 53 Edy Prasetyono, 'Perlu Segera Ratifikasi Piagam ASEAN', *Harian Kompas*, Jakarta, 9 September 2008. 'Kredibilitas Indonesia cukup menentukan dan diperhitungkan sebagai negara terbesar di ASEAN, terutama karena bobot geopolitik dan geostrategisnya. Komitmen Indonesia terhadap ASEAN adalah barometer komitmen negara-negara anggota lainnya terhadap ASEAN. Jika Indonesia tidak meratifikasi Piagam ASEAN, hal tersebut akan menciptakan ketidakpercayaan negara-negara ASEAN terhadap masa depan ASEAN. Di samping itu jika Indonesia tidak meratifikasi Piagam ASEAN, tujuan ASEAN Community sulit tercapai karena ASEAN akan terpecah secara internal dan tidak dapat menghadapi tekanan dari kekuatan eksternal. Dalam scenario terburuk, situasi ini akan membuka ruang bagi negara-negara di luar kawasan untuk melakukan manuver politik dan keamanan di Asia Tenggara'.

perlu segera menjadi catatan penting bagi realisasi dan pelaksanaan piagam tersebut. Selanjutnya, berbagai masalah konkrit yang dihadapi ASEAN selama ini (diversifikasi sistem politik, dan sosial budaya, serta ketimpangan kondisi ekonomi antar anggotanya), bukanlah hal yang mudah untuk menyatukan persepsi yang sama. Kerjasama kini menjadi kata kunci penting, namun hal tersebut tidak cukup diwadahi oleh piagam saja, tapi diperlukan persepsi yang sama. Apabila semua potensi tersebut dapat menjadi satu kesatuan, maka piagam sebagai 'motor' ASEAN menuju integrasi regional di semua bidang akan menjadi mudah.

DPR-RI akhirnya menyetujui RUU (Rancangan Undang-Undang) tentang pengesahan Piagam ASEAN pada 21 Oktober 2008. Indonesia adalah negara terakhir yang meratifikasi piagam tersebut. Sebelumnya, anggota Komisi I DPR-RI, Yusron Ihza Mahendra, mengakui bahwa isi dari Piagam ASEAN belum dapat dikatakan ideal dan memuaskan.⁵⁴ Di samping sasaran maupun target utama piagam (mengikat kerjasama antar anggota ASEAN yang lebih kokoh melalui mekanisme hukum - dengan prinsip *legal personality*) tersebut dikhawatirkan akan 'buyar' dan dapat mementahkan kembali cita-cita masyarakat ASEAN, apabila Indonesia sebagai salah satu pendiri ASEAN - ternyata menolak untuk meratifikasinya. Alasan lainnya adalah untuk mengantisipasi dampak krisis keuangan Amerika Serikat (AS) yang mempengaruhi sistem perekonomian global, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu, maka Piagam ASEAN harus dipertimbangkan realisasinya oleh pihak manapun di Asia Tenggara ini.⁵⁵

Baik hal-hal apa yang dikeluhkan Yusron maupun Menteri Mari, masing-masing mempunyai dasar pertimbangan yang kuat. Sesungguhnya harus diakui bahwa setiap dokumen menyangkut kesepakatan regional ataupun internasional tidak pernah sempurna

54. ANTARA News. DPR Ingin Ratifikasi Piagam ASEAN Meski Isi Belum Ideal. 26 Maret 2008. <http://www.antara.co.id/arc/2008/3/26/dpr-ingin-ratifikasi-piagam-asean-meski-isi-belum-ideal/>. (di akses tanggal 15 Desember 2008).

55. Piagam ASEAN Segera Diratifikasi. 8 Oktober 2008. http://www.inaplas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=628:piagam-asean-segera-diratifikasi&catid=25:perdagangan&Itemid=26 (di akses tanggal 15 Desember 2008).

dan memuaskan bagi setiap negara yang menandatangani.⁵⁶ Bahkan Keliat melihat berbagai tantangan dari isi piagam tersebut, tidak hanya menyangkut adanya *gap* (*ambiguity* dan *loopholes*), tetapi sejauh mana *perceptualgap* antara para negosiator dan pembuat kebijakan di parlemen juga dengan para analis kebijakan tentang manfaat piagam ini bagi Indonesia dapat diatasi (termasuk kapan badan HAM ASEAN harus dibentuk, dan apa yang dimaksud dengan pelanggaran serius sehingga KTT ASEAN punya otoritas membahas soal pelanggaran tersebut).⁵⁷

Namun kekhawatiran Yusron maupun Keliat tampaknya tidak perlu terus diperdebatkan, karena soal puas maupun tidak puas atau plus-minusnya Piagam ASEAN tidak akan pernah ada habishnya, sehingga Menteri Mari lebih melihat bahwa sebenarnya bagaimana Indonesia dapat menggunakan Piagam ASEAN semaksimal mungkin sebagai 'jalan' atau 'jembatan' untuk minimal dapat melahirkan satu kesepakatan bersama dan formal di tingkat regional ASEAN, agar '*a striking gap in the global trading system is the absence of any formal rules*' di antara negara anggota ASEAN dapat diatasi, sehingga '*the regional process that governs trade could be existed soon*'.⁵⁸ Dengan demikian kebutuhan praktis dan pragmatis tampaknya harus 'lebih dipertimbangkan' dalam suasana dunia yang sedang dilanda krisis ini.

Setelah berkiprah selama lebih dari 40 tahun tanpa landasan hukum dan kerangka kerjasama yang jelas, kini ASEAN tampil sebagai organisasi regional yang lebih 'lengkap' dengan diberlakukannya Piagam ASEAN. Walaupun dapat dikatakan amat terlambat apabila dibandingkan dengan upaya integrasi yang dilakukan UE yang demikian ketat dan konsisten dengan agenda-agendanya dari era 50-an sampai akhir-akhir ini, namun ASEAN dengan pencapaian ratifikasi piagamnya itu kini tidak segan-segan memosisikan dirinya sebagai 'pemain' baru yang patut diperhitungkan dalam arena internasional.

56. Makmur Keliat, 'Catatan Piagam ASEAN', *Harian Kompas*, 29 Februari 2008.

57. *Ibid.*

58. Roger C. Altman, '*The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West*, *Foreign Affairs, USA*, January/February 2009, hal. 19.

Ada tiga hal pokok yang tercantum dalam Piagam ASEAN yang langsung menyentuh soal-soal mutakhir dan nyata, yaitu mengenai demokrasi di kawasan, hak asasi manusia, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015. Piagam tersebut dimaksudkan untuk mendorong transformasi ASEAN dari suatu organisasi yang bersifat longgar, menjadi suatu komunitas yang terintegrasi dan memiliki landasan yang kuat. Dengan diratifikasinya piagam ASEAN, negara-negara di kawasan memiliki 'kewajiban' politik untuk turut mendukung tercapainya cita-cita ASEAN tersebut. Setiap anggota dituntut untuk menyesuaikan tata aturan di negaranya masing-masing agar sesuai dengan substansi atau isi dari Piagam ASEAN, terutama yang berkaitan dengan rencana pembentukan Pasar Tunggal ASEAN 2015. Sebagaimana dalam *footnotes* di beberapa halaman sebelumnya seluruh isi Piagam ASEAN masih merupakan gambaran dan penjelasan yang bersifat umum, dengan berbagai kata kunci yang komprehensif sifatnya.

Rakaryan S. dan Simon Saragih juga menekankan bahwa Piagam ASEAN memang tidak otomatis akan mengubah banyak hal di ASEAN.⁵⁹ Justru piagam itu sesungguhnya makin mengekalkan banyak kebiasaan lama, misalnya pengambilan keputusan di ASEAN tetap dengan cara konsensus dan KTT ASEAN menjadi tempat tertinggi untuk pengambilan keputusan jika konsensus tidak tercapai atau jika sengketa di antara negara anggotanya terjadi.⁶⁰ Oleh sebab itu dapat dikatakan soal-soal yang bersifat detail masih memerlukan penjelasan selanjutnya, dan realisasinya tentunya diatur melalui bab IV dan X. Dalam hal ini berarti Piagam ASEAN tidak otomatis dapat memecahkan berbagai hal (misalnya soal kehidupan demokratisasi di negara-negara anggotanya, HAM, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015) secara langsung, dan keluar dengan kebijakan-kebijakan rekomendasi khusus dan konkrit.

Ini berarti, Piagam ASEAN adalah aturan yang mengikat anggota ASEAN yang masih bersifat umum dengan perspektif yang

59. Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, 'Setidaknya ASEAN Tambah Lagi', *Harian Kompas*, 14 Desember 2007, Jakarta. .

60. *Ibid.*

bersifat terbatas yang terurai dalam 13 bab tersebut, serta implementasi konkritnya terutama menyangkut berbagai pemecahan/solusi masih harus dibicarakan dan diperjuangkan hasil akhirnya dengan seluruh anggota ASEAN. Intinya, aturan umumnya sudah ada dan menjadi 'perhatian' semua anggotanya, tapi konkritisasi dari spesifikasi dan detail dari aturan-aturan tersebut masih membutuhkan kesepakatan interpretasi dari seluruh anggotanya. Intinya, Piagam ASEAN kalau dihadapkan pada soal-soal pembahasan isu demokratisasi, HAM, dan Pasar Tunggal ASEAN 2015 masih benar-benar longgar, dan sekaligus masih memerlukan waktu untuk terwujudnya suatu proses pengambilan keputusan yang konkrit dan langsung pada poin-poin yang bersifat detail dalam penanganannya.

'Longgarnya' atau juga dapat disebut sebagai 'kurang tegasnya' prinsip aturan-aturan dalam Piagam ASEAN tersebut, terutama untuk menghindari ketidnyamanan sebagian anggotanya yang sebenarnya keberatan atas setiap keputusan bersama (maksudnya jangan terlalu mudah bagi siapapun untuk menggeneralisir perspektif yang bersifat individual—terutama jika hal itu hanya memperhatikan keinginan negara anggota tertentu—lalu hal itu dirumuskan menjadi hal yang bersifat regionalis ASEAN), sehingga Piagam ASEAN memang telah didesain sedemikian rupa agar tidak terlalu keras terhadap para anggotanya yang belum dapat mentaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuatnya.⁶¹

Beberapa argumentasi sah lainnya juga perlu melihat kasus Piagam ASEAN ini secara lebih transparan yaitu; bukan berarti ASEAN kini sudah makin solid, kasus-kasus isu perbatasan antar anggotanya sampai awal 2011 (Thailand, Malaysia, Singapura, Indonesia, dan Philipina misalnya) masih cukup rawan akan 'berbagai perbedaan' yang cukup serius yang setiap saat dapat menjadi ancaman keamanan langsung dan terbuka. Publik di Indonesia (survey 839 responden oleh Litbang Kompas, 21-22/11/07), masih meragukan peran ASEAN, dan mereka melihat tidak adanya tindakan-tindakan riil dari ASEAN dalam menengahi konflik antara

61. Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, *Loc., Cit.*

Indonesia-Malaysia terkait kasus Sipadan-Ligitan dan Ambalat, serta konflik Malaysia dan Singapura menyangkut soal kepemilikan Pulau Batu Putih.⁶²

Dalam konteks tersebut, Eddy Prasetyono menilai Piagam ASEAN adalah hasil maksimal suatu proses negosiasi politik yang alot karena sensitivitas negara-negara anggotanya, dan perkembangan tersebut menutup ruang bagi terbentuknya bagi suatu piagam yang memuaskan semua pihak.⁶³ Selanjutnya, tantangan terbesar bagi ASEAN justru berada di lingkungan internal ASEAN sendiri, khususnya bagaimana agar benar-benar dapat mengimplementasikan piagam itu sehingga ASEAN menjadi kekuatan yang menyatu dan tidak terpecah belah.⁶⁴

Namun bagaimanapun juga apa yang telah dilakukan Indonesia, dan sesuai dengan pandangan Menteri Mari Elka Pangestu, maka ratifikasi Indonesia tersebut tetap harus dilihat sebagai suatu keputusan yang tepat dan tidak perlu diragukan lagi.⁶⁵ Piagam hadir di tengah suasana yang tepat, seperti yang menjadi salah satu *Headline* dari judul artikel dalam *the Economist* (20 Desember 2008) yaitu; *'Fare well, free trade'*, lebih jauh intinya artikel tersebut menegaskan bahwa, *'with the global economy, facing its worst recession in decades, protectionism is a growing risk'*.⁶⁶

Di samping itu negara-negara yang masuk dalam kriteria *emerging market* (termasuk sebagian negara anggota ASEAN) menghadapi 2 kondisi sekaligus; (A) *conditions are deteriorating fast too in emerging economies, which have been whaked by tumbling exports and the drying-up of foreign finance*, (B) *the engines of global integration-trade and capital flows-are simultaneously shifting into reverse*.⁶⁷ Semua isu tersebut menjadi tantangan riil bagi Piagam ASEAN, dan tentunya perlu dipertimbangkan implementasi berikutnya, sehingga pia-

62. Yohan Wahyu dan Suwardiman, 'Publik Ragukan Peran ASEAN', *Harian Kompas*, 26 November 2007, Jakarta.

63. Eddy Prasetyono, *Loc., Cit.*

64. Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, *Loc., Cit.*

65. Eddy Prasetyono, *Loc. Cit.*

66. 'Fare well, free trade', *Kolom Leaders-The Economist*, December 20th, 2008, hal. 15.

67. *Kolom Leaders-The Economist*, December 20th, 2008, *Loc. Cit.*

gam tidak hanya sekedar lambang/symbol saja tapi sekaligus dapat menjadi motor inspirasi untuk melahirkan berbagai rekomendasi konkrit.

Karena bagaimanapun Piagam ASEAN mempunyai status legal sebagai organisasi regional yang bersifat *intergovernmental*. Dengan status legal tersebut, ASEAN dapat menyuarakan posisinya sebagai kekuatan entitas bersama. Hal ini menurut Prasetiono merupakan pencapaian besar ASEAN, yang selama ini lebih bersifat asosiasi tanpa ikatan formal legal kuat sebagai suatu organisasi regional.⁶⁸ Bahkan sejak akhir 2007, Rakaryan dan Saragih sudah menyimpulkan bahwa piagam hadir di saat yang pas, yaitu ketika kawasan Asia Tenggara ini terus berubah dan negara-negara ASEAN semakin memperluas cakupan kerjasama yang lebih kukuh ke Asia Timur (Jepang, Korea Selatan, dan China), Asia Tengah (India), serta ke selatan (Australia dan Selandia Baru).⁶⁹

Beberapa prinsip kekuatan lainnya yaitu dengan hadirnya Piagam ASEAN di tengah-tengah kita; 1). Semakin mempermudah kerjasama yang dibuat ASEAN dengan mitra-mitra dialognya. Intinya kesepakatan yang telah dibuat dengan beberapa anggota ASEAN tentunya akan mengikat seluruh anggotanya. 2). Sebaliknya dari hal itu, tentunya mitra-mitra ASEAN juga akan semakin mudah merealisasikan hubungannya. 3). Yang lebih penting lagi secara politis, ASEAN kini menegaskan dirinya sebagai organisasi yang menghormati serta bertekad untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) dan nilai-nilai demokrasi.⁷⁰ Dengan demikian hambatan psikologis untuk bekerjasama dengan ASEAN oleh beberapa negara maju setidaknya dapat dikurangi (meski kasus Myanmar masih merupakan tantangan).

Dalam penegakan demokrasi, ASEAN seringkali tersandung oleh kasus Myanmar. Di satu sisi, negara-negara ASEAN mempromosikan pentingnya demokratisasi di kawasan, namun pada saat yang sama, anggota ASEAN juga harus saling menghormati

68. Edy Prasetiono, *Loc. Cit.*

69. Rakaryan Sukarjaputra dan Simon Saragih, *Loc. Cit.*

70. *Ibid.*

territorial integrity dan kedaulatan masing-masing negara. Dalam era globalisasi yang diklaim telah menyebabkan batas-batas antar negara menjadi semakin hilang (*borderless*), ada garis tegas yang tak terlihat, yaitu komitmen untuk saling menghormati dan tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing negara anggota (*non-intervention principle*).

Pada kenyataannya, demokratisasi di kawasan berjalan 'timpang'. Ada negara-negara anggota ASEAN yang tergolong ke dalam negara demokrasi, demokrasi semu, *soft-authoritarian*, dan *authoritarian state*.⁷¹ Intinya, terdapat ketidakseragaman pelaksanaan kehidupan politik di seluruh negara anggota ASEAN, kendatipun istilah demokrasi politik dipakai di sebagian negara anggota ASEAN. Belum ada perubahan yang mendasar dari situasi tersebut terutama pada pasca ratifikasi Piagam ASEAN, dan sampai akhir Juni 2011 ini.

Khusus untuk negara-negara CLMV (Cambodia – *parliamentary democracy with constitutional monarchy*, Laos – *Socialist republic*, Myanmar – *Military*, dan Vietnam – *Socialist republic*), gaung kehidupan politik demokrasi liberal dapat dikatakan 'amat minim' di negara-negara CLMV tersebut, kekuatan politik lama masih tetap dominan pengaruhnya.⁷² Situasi ini berbeda dengan apa yang terjadi dengan negara-negara seperti Singapura (*parliamentary democracy*), Thailand (*parliamentary democracy with constitutional monarch*), Malaysia (*federated parliamentary democracy with constitutional monarch*), Indonesia (*presidential democracy*), Philipina (*presidential democracy*), dan Brunei Darussalam (*monarchy*).⁷³

Kelima negara terakhir tersebut (tidak termasuk Brunei), telah biasa menggunakan jargon demokrasi politik, kendatipun interpretasi dan warna demokrasinya pun antar satu negara dengan yang lainnya tidak sama. Dalam konteks ambisi piagam yang ingin menjunjung prinsip dan nilai-nilai kehidupan yang bersifat demo-

71. Simon Tay. *The Future of ASEAN : An Assessment of Democracy, Economies, and Institutions in Southeast Asia*. Singapore, 2001, hal. 10-25.

72. ISEAS, *Regional Outlook, Southeast Asia 2007-2008*, ISEAS, Singapore, 2007, hal. 17-55.

73. *Ibid.*

kratis di tingkat ASEAN, ternyata tidaklah mudah seperti membalikkan telapak tangan. Dalam prakteknya, para negara anggota ASEAN tersebut telah menghadapi dua sub-divisi sistem politik (sosialis-rezim militer di satu pihak, dan demokrasi-monarkhi dilain pihak), dan sosial budaya yang cukup berbeda. Hal tersebut menunjukkan esensi solidaritas dan toleransi sudah cukup besar antar sesama negara anggota ASEAN, sehingga piagam tampaknya tidak perlu terlalu memaksa bahwa hanya akan ada satu bentuk orientasi politik (demokrasi) dalam waktu singkat.⁷⁴ Piagam jelas tidak hanya akan menghadapi perbedaan interpretasi, tapi proses eksistensi nilai-nilai yang demokratis tampaknya juga masih baru berproses (terutama dukungan kebebasan individu dan media massa) di sebagian negara ASEAN.⁷⁵

Begitu pula perkembangan di Myanmar menambah peliknya isu demokratisasi dan HAM di ASEAN, sandiwara politik junta militer di Myanmar yang sudah bertahan cukup lama merupakan tantangan serius. Prinsip-prinsip kehidupan politik yang demokratis memang tidak dapat 'dipaksakan', sehingga dalam menghadapi kasus Myanmar, negara-negara ASEAN tidak dapat 'memaksakan' proses tersebut.⁷⁶ Namun langkah-langkah konkrit pasca ratifikasi piagam perlu diperhitungkan, karena;

- (1) terbentuknya solidaritas (*we feeling*) akan makin sulit jika prilaku rezim militer di Myanmar masih bercokol.
- (2). Myanmar memang dilema bagi ASEAN, karena di samping perlu melindungi negara itu dari campur tangan asing – namun ASEAN pun sementara ini dipakai sebagai tameng untuk menghadapi tekanan internasional. Anehnya menurut Prasetyono ASEAN selalu bersikap lunak, dan seolah-olah Myanmar dapat dihadapi dengan cara-cara ASEAN way.⁷⁷

74. Linda Low, 'ASEAN in Introspect and Retrospect', dalam Saw Swee-Hock (Ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, ISEAS, Singapore, 2007, hal. 32-49.

75. ISEAS (2007), *Loc. Cit.* hal. 38-41..

76. *Ibid.*

77. Edy Prasetyono, 'Myanmar, Tampan Bagi ASEAN', *Harian Kompas*, Awal September 2007, Jakarta.

- (3). ASEAN pada akhirnya haruslah bersikap tegas dan kasus pelanggaran HAM dan penolakan pada kehidupan nilai-nilai yang demokratis di Myanmar tidak dapat dibiarkan terus. Prasetyono benar dalam hubungan ini,⁷⁸ sudah waktunya ASEAN dalam memasuki tahun 2009 ini perlu mempertimbangkan pembekuan keanggotaan Myanmar dari ASEAN.⁷⁹ ASEAN harus menunjukkan bahwa penegakan nilai-nilai HAM dan demokrasi tidak bisa tidak, harus didukung seoptimal mungkin oleh para anggotanya. Sampai akhir Juni 2011, hal inipun belum tampak berlaku secara konkrit pasca ratifikasi piagam ASEAN tersebut.

ASEAN melalui pertemuan ke 41 para Menlu ASEAN (AMM) di Singapura 21 Juli 2008, sudah untuk kesekian kalinya mendesak agar Junta Militer di Myanmar membebaskan tokoh gerakan demokrasi negeri itu Aung San Suu Kyi. Lagi-lagi tidak ada respon yang berarti dari Junta Militer tersebut, ASEAN *way* tampaknya memang tidak efektif.⁸⁰ Sebab para jenderal yang memerintah Myanmar begitu terisolasi sehingga tidak jelas apakah mereka mendengar suara dari lingkaran mereka.⁸¹

Alhasil proses ke arah pengambilan keputusan untuk secara bertahap membekukan keanggotaan Myanmar di ASEAN perlu dipertimbangkan. Sikap ASEAN tersebut tentunya akan memantapkan citra piagamnya, sebagai legalitas tonggak baru yang benar-benar dapat diandalkan. Tampaknya pembekuan tersebut pada akhirnya memudar dengan terjadinya berbagai perkembangan dan dinamika baru di tingkat politik domestik Myanmar (pelaksanaan pemilu), dan kesiapan pihak militer untuk menerima Aung San Suu Kyi sebagai tokoh sipil utama di Myanmar dalam 1-2 tahun terakhir (2012-13). Akibatnya, dugaan akan tidak mungkin adanya titik terang bagi masa depan Myanmar yang demokratis dan terbuka ternyata “sementara” dapat diakhiri

78. Eddy Prasetyono (2007), *Loc. Cit.*

79. *Ibid.*

80. Faustinus Andrea, 'Sandiwara Junta Myanmar dan ASEAN', *Harian Kompas*, 25 Juli 2008, Jakarta.

81. *Ibid.*

Piagam ASEAN di masa mendatang harus mampu meng-himbau seluruh anggotanya yaitu mekanisme atau proseduril apakah yang sebaiknya ditempuh—agar *perceptual-gap* antar bab dan pasal-pasal nya dapat diikuti dengan rekomendasi kebijakan yang mengikat langsung di dalam prakteknya. Hal inilah yang menjadi salah satu keluhan Wanandi; ‘piagam yang disetujui sekarang ini sulit diterima, tanpa diikuti perubahan atau penjelasan resmi’.⁸²

Persoalan berikutnya, dalam hal demokrasi dan masalah hak asasi manusia, piagam ASEAN tidak dapat berfungsi sebagai payung hukum yang ‘sah’, karena poin-poin yang terdapat dalam piagam tersebut hanyalah standar-standar minimum yang tidak mengikat sifatnya. Intinya, para pemimpin ASEAN menyepakati perlunya pembentukan badan HAM, namun piagam tersebut tidak secara tegas memberikan batas waktu yang jelas untuk pembentukan badan tersebut.⁸³ Piagam ASEAN kenyatannya masih bersifat terbuka dan tidak menyediakan sanksi hukum bagi negara-negara anggota yang lalai memenuhi ‘kewajibannya’. Kendatipun hal itu dapat dilihat sebagai suatu kelemahan mendasar bagi ASEAN, namun konteks non-intervensi atas urusan dalam negeri masing-masing (apalagi menyangkut soal HAM), dan sekaligus mengakui kedaulatan masing-masing negara—merupakan ciri khas dan kekuatan atas tetap eksisnya ASEAN selama 40 tahun lebih.⁸⁴

Negara-negara anggota ASEAN (580 juta penduduk, dan 1,1 trilyun rupiah PDB-nya) terdiri dari beragam suku bangsa dengan ragam budaya dan aneka identitas kulturalnya. Keragaman tersebut seharusnya perlu dipertimbangkan sebagai isu penting yang ternyata luput dilihat urgensinya dalam piagam. Pengaruh keragaman tersebut bagi stabilitas keamanan ASEAN tidak boleh dipandang sebelah mata, karena pusat-pusat studi di ISEAS sendiri menilai; *‘The security of southeast Asia’s people is threatened by problems internal to their nations or transcending national boundaries on a regional scale. Foremost among these are the ethnic and/or social conflicts*

82. Jusuf Wanandi, ‘ASEAN dan Kebijakan RI’, *Harian Kompas*, 25 Juli 2008, Jakarta.

83. *Ibid*

84. LUK, ‘ASEAN Jangan Terlalu Ambisius’, *Harian Kompas*, 15 Maret 2007, Jakarta.

*that sometimes lead the desperate or fanatical to resort to terrorism or rebellion.*⁸⁵

Jelas berbeda halnya dengan kawasan UE yang sudah memiliki identitas '*European*' bahkan sebelum integrasi UE mulai dicangkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat 'friksi' kultural antara beberapa negara 'kuat' di Eropa, namun mereka memiliki identitas yang sama, yaitu 'sensitifitas Eropa' dalam *feeling* dan *action*-nya.⁸⁶ Kekuatan dari identitas kultural itulah yang dapat membawa Eropa terintegrasi secara holistik dalam organisasi UE hingga sekarang ini. UE bahkan sudah dicap sebagai *role-model* dalam permasalahan integrasi regional. Namun perlu diketahui bahwa faktor sejarah dan faktor identitas kultural masyarakat Eropa merupakan proses yang berkembang selama ratusan tahun. Identitas keeropaan tersebut menjadi modal utama bagi kesuksesan integrasi Eropa di era modern ini.

Kasus UE seharusnya dapat menjadi semacam *lesson-learned* bagi ASEAN. Masyarakat ASEAN belum memiliki dan belum (atau tidak) mau mengakui identitas ke-ASEAN-an sebagai bagian dari *cultural-unity*. Dari aspek historis, perkembangan sejarah ASEAN bisa dikatakan masih sangat 'muda' apabila dibandingkan dengan sejarah perkembangan UE. Friksi politik dan budaya yang kerap terjadi di ASEAN juga meningkatkan 'keengganan' masyarakat ASEAN untuk terintegrasi secara menyeluruh.⁸⁷

Sebagian besar negara-negara di kawasan Asia Tenggara 'lahir' dari proses kolonialisme. Faktor sejarah menimbulkan kuatnya rasa nasionalisme masyarakat ASEAN terhadap negaranya masing-masing. Isu-isu kedaulatan negara, bukan hanya menjadi perhatian pemerintah semata, tetapi sudah menjadi perhatian, urusan, dan *concern* masyarakat. Faktor-faktor tersebut, secara tidak langsung, telah menyebabkan masyarakat ASEAN menciptakan *cultural-barrier* dengan negara-negara lainnya di kawasan.⁸⁸ Kondisi tersebut

85. ISEAS (2007), *Loc. Cit.*, hal. 5.

86. <http://www.Delidn.ec.europa.eu>, *Loc.*, *Cit.* (diakses 22 Januari 2009)

87. ISEAS (2007), *Loc.*, *Cit.*, hal. 5.

88. *Ibid.*

semakin 'diperparah' dengan kurangnya perhatian masing-masing pemerintah terhadap upaya *cultural-binding*. Selama ini, belum ada upaya yang berarti dari ASEAN untuk menumbuhkan sensitivitas-ASEAN dalam benak dan pemikiran masyarakat di kawasan.

Menyangkut pengembangan citra sensitivitas-ASEAN, menurut Ali Alatas hal itu 'bukanlah hal yang mudah' untuk dimasyarakatkan.⁸⁹ Proses integrasi ASEAN tidak semudah dengan apa yang terjadi di UE. Latar belakang sejarah UE dan ASEAN jauh berbeda. Sebagian besar negara anggota ASEAN pernah dijajah negara-negara yang berbeda sehingga sebelumnya tidak saling kenal, tambah Alatas.⁹⁰ Di lain pihak negara-negara Eropa sudah saling kenal dan berinteraksi sejak lama, dan hal itu jelas mempermudah proses integrasi UE.

Dalam hubungan itulah Piagam ASEAN perlu keluar dari 'rumitnya' peninggalan sejarah yang belum saling kenal tersebut, sehingga peningkatan interaksi antar masyarakat di kawasan ASEAN perlu ditinjau kembali.⁹¹ Karena Piagam ASEAN yang belum secara tegas bersifat *people to people-oriented*, jelas tidak mudah diandalkan untuk menjadi pusat integrasi sosial-budaya, ekonomi, politik, dan keamanan. Piagam ASEAN jelas perlu menjadi jembatan yang penting bagi aspirasi rakyat ASEAN umumnya, dan hal tersebut sekaligus mematahkan citra keraguan atas peran ASEAN selama ini sebagai *regional problem solving*.

Salah satu poin terpenting yang diatur dalam Piagam ASEAN adalah rencana pembentukan Pasar Tunggal ASEAN. Integrasi ekonomi yang tergolong 'sukses' tentunya akan membawa dampak positif bagi para anggotanya. Rencana diwujudkannya Pasar

89. 'ASEAN Jangan Terlalu Ambisius', *Loc. Cit.*

90. *Ibid.* 'Cetak biru ASCC (ASEAN Socio-Cultural Community) sudah selesai dirumuskan, dan diharapkan dapat segera disetujui pada KTT ASEAN mendatang. Cetak biru inilah yang sebetulnya dapat diharapkan menjadi 'jembatan' bagi tercapainya cultural unity di ASEAN, karena salah satu prioritas dalam cetak biru tersebut adalah 'building ASEAN identity'. Indonesia perlu menjamin bahwa isi dari cetak biru ASCC tidak bertentangan dengan kepentingan nasional RI dan sekaligus memastikan bahwa substansi dari cetak biru tersebut benar-benar dapat terealisasi'.

91. Jusuf Wanandi, *Loc., Cit.*

Tunggal ASEAN 2015, diharapkan dapat meningkatkan *bargaining position* kawasan Asia Tenggara di kancah sistem perdagangan internasional. Kecenderungan globalisasi yang terjadi sekarang ini, bukanlah meningkatnya kuota perdagangan antar negara secara bilateral, namun meningkatnya arus lalu lintas perdagangan antar kawasan. *Common market* dapat mendorong terciptanya efisiensi produksi, peningkatan produktifitas dan daya saing produk ekspor, serta inovasi-inovasi baru yang kompetitif.

Namun demikian, kesuksesan wacana Pasar Tunggal ASEAN, membutuhkan kekompakan dan komitmen yang solid dari para anggotanya. Sebagaimana UE, ASEAN juga terdiri dari negara-negara yang kuat dan negara-negara yang lemah (dari sisi indikator ekonomi), tetapi berbeda halnya dengan kondisi UE dimana negara-negara yang kuat secara ekonomi sudah dapat 'membantu' negara-negara yang tergolong lemah, negara 'kuat' di ASEAN belum dapat menutupi kekurangan atau membantu perekonomian negara 'lemah' di kawasan. Bahkan yang terjadi sampai akhir 2007, negara anggota ASEAN yang kuat makin kuat, dan yang lemah pun seperti 'jalan di tempat'.⁹² Masih lemahnya faktor integrasi ekonomi tidak semata-mata menyangkut soal ekonomi itu sendiri, tapi justru belum atau kurang adanya *political will* dari sebagian besar anggotanya.⁹³

Menyangkut soal integrasi ekonomi tersebut, mantan Wakil Sekretaris Jenderal Komisi Eropa Bernhard Zepter, menilai bahwa untuk mewujudkan integrasi yang ideal akan lebih baik jika ASEAN tidak terlalu ambisius menangani berbagai persoalan dalam waktu bersamaan.⁹⁴ Zepter lebih jauh menekankan bahwa lebih baik jika ASEAN mencari dan menyepakati lebih dahulu suatu isu inti yang menjadi persoalan bersama yang menjadi dasar integrasi, dan UE misalnya memilih sektor ekonomi sebagai penentu.⁹⁵ Setelah Eropa kuat secara ekonomi, barulah UE

92. Zainuddin Djafar (2008), *Ibid.*, hal, 37-63.

93. *Ibid.*

94. ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, *Loc. Cit.*

95. *Ibid.*

memperluas dasar integrasinya yaitu mengangkat persoalan politik, dan lain-lainnya.⁹⁶ Jelaslah kemauan politik adalah prasyarat mutlak agar adanya kesamaan pandangan untuk saling menghormati, saling belajar, dan menyelesaikan berbagai persoalan secara bersama-sama. Hal-hal tersebut itulah yang tampaknya masih kurang tampak pada ASEAN dibandingkan UE. Alhasil, kesungguhan ASEAN untuk membuka akses pasar hanya dapat berjalan baik jika disertai kemauan politik setiap anggotanya guna mengembangkan hubungan yang saling menguntungkan, dan diarahkan kepada kemitraan strategis, dengan terciptanya stabilitas jangka panjang di kawasan.⁹⁷

Dari sisi ekonomi, tampaknya memang harus diakui bahwa masih terjadi ketimpangan level industrialisasi dan pembangunan di antara sebagian negara anggota ASEAN, misalnya antara Malaysia-Singapura yang sudah tergolong ke dalam kelompok negara maju dan Kamboja-Myanmar yang masih menghadapi instabilitas politik dan ekonomi berkepanjangan. Ditambah dengan terjadinya Krisis Asia 1997-98 telah membawa sebagian negara anggota ASEAN 'terpaksa' menerima berbagai perjanjian dan mekanisme hutang luar negeri, akibatnya Jaring Pengaman Sosial (JPS) sebagai elemen krusial dalam menangani krisis multi dimensi tidak dapat terpenuhi dengan baik.⁹⁸

Angka kemiskinan dan jumlah pengangguran di Indonesia terus meningkat, investasi asing dan korporasi belum mampu mendistribusikan pendapatan dan kesempatan kerja secara merata.⁹⁹ Kesenjangan ekonomi di antara negara ASEAN menjadi tantangan tersendiri untuk mewujudkan Pasar Tunggal ASEAN 2015, sehingga piagam setidaknya dapat makin menyadarkan semua pihak bahwa

96. ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, *Loc. Cit.*

97. Faustinus Andrea, 'Masyarakat Ekonomi ASEAN', *Harian Kompas*, 7 Agustus 2007, Jakarta. 'Dengan tercapainya integrasi ekonomi ASEAN, adalah tekad ASEAN memelihara stabilitas makro-ekonomi dan keuangan regional, implementasi AFTA 2002, percepatan liberalisasi perdagangan di sektor jasa, menciptakan ASEAN Investment Area (AIA) guna menarik investor asing ke kawasan sehingga tercipta moderasi di Asia Pasifik'.

98. Zainuddin Djafar, *Rethinking the Indonesian Crisis*, Pustaka Jaya, 2006, Jakarta, hal. 70-110.

99. *Ibid.*

ASEAN memang amat perlu akan hadirnya *political will*. Terutama ambisi politik untuk bekerjasama menyelesaikan berbagai persoalan demi kemajuan dan perkembangan bersama.¹⁰⁰

Pada dasarnya, integrasi ekonomi membuka kesempatan bagi masing-masing negara untuk memanfaatkan sumber daya produksi di negara lain dengan lebih fleksibel, namun mayoritas negara ASEAN masih mengandalkan kinerja ekspor melalui produk-produk *raw material*, dan walaupun bergerak dalam kerangka kerja sama ekonomi kawasan, kompetisi tetap akan terjadi di antara sesama negara ASEAN. Produk-produk unggulan negara ASEAN tidak bersifat komplementer, sehingga menurunkan potensi perdagangan intra kawasan. Meskipun penurunan tarif di antara sesama negara ASEAN sudah mencapai kurang dari 5 persen, persentase perdagangan intra-ASEAN masih lebih kecil dibandingkan dengan *extra-trade* ASEAN.¹⁰¹

Negara-negara ASEAN masih saling berkompetisi untuk memperoleh akses pasar di negara-negara Barat. Integrasi ekonomi ASEAN juga masih menghadapi berbagai masalah seputar pengaturan kondisi perdagangan, misalnya masih terdapat perbedaan dalam standarisasi produk negara-negara ASEAN,¹⁰² sehingga mengakibatkan ASEAN belum dapat dikategorikan sebagai *common producers* walaupun komoditas ekspor di antara anggotanya relatif sama. Proses *transshipment* antar pelabuhan di ASEAN masih membutuhkan waktu dan biaya yang relatif tinggi. Seharusnya, wacana Pasar Tunggal ASEAN didukung pula oleh infrastruktur perdagangan dan komunikasi yang memadai, efisien, dan tepat guna.

Melihat perkembangan ke arah integrasi ASEAN yang begitu pesat—CEPT yang semula ditargetkan untuk berlaku mulai tahun 2008, sudah mulai diimplementasikan oleh mayoritas negara ASEAN pada tahun 2003—Perdana Menteri Malaysia Abdullah Ahmad Badawi menyatakan bahwa ASEAN telah mencapai ke-

100. ASEAN Jangan Terlalu Ambisius, *Loc. Cit.*

101. Zainuddin Djafar (2008), *Op., Cit.*, hal, 37-63.

102. *Ibid.*

suksesan berkat komitmen yang kuat dari para anggotanya untuk mempererat kerja sama.¹⁰³ Namun perlu ditegaskan pula bahwa dorongan yang kuat menuju integrasi ekonomi ASEAN datang dari pihak korporasi dan perusahaan-perusahaan besar yang kontribusinya terhadap penyediaan lapangan kerja di Indonesia jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah lapangan kerja yang disediakan oleh usaha kecil dan menengah (96,18 % lapangan kerja di Indonesia disediakan oleh UKM).¹⁰⁴

Perlu digarisbawahi pula bahwa korporasi, pemerintah, dan masyarakat, memiliki kepentingan yang berbeda dalam memandang integrasi ekonomi ASEAN. Di Indonesia, kontribusi korporasi besar terhadap pemberdayaan masyarakat masih belum optimal. UKM juga mengeluhkan sulitnya menembus pasar luar negeri dan bertahan dari serangan produk impor akibat kurangnya dukungan pemerintah terhadap pembangunan industri domestik. Di satu sisi, korporasi nasional membutuhkan pengurangan tarif di negara-negara ASEAN untuk memasarkan produknya ke luar negeri, namun pengurangan tarif tersebut harus diimplementasikan pula di Indonesia. Sementara itu, banyak industri domestik dan UKM yang masih membutuhkan 'perlindungan' dari pemerintah, terutama di sektor pertanian.¹⁰⁵

Sebetulnya, rencana implementasi Pasar Tunggal pada tahun 2015 masih dapat dikatakan prematur apabila kita melihat kondisi perekonomian kawasan dan kesenjangan sosial-ekonomi antar negara ASEAN yang masih berlangsung hingga sekarang ini (terutama ASEAN 6 berhadapan dengan ASEAN 4 yang sering disebut dengan istilah CLMV). Mekanisme Pasar Tunggal terkesan 'dipaksakan', dan demikian dikhawatirkan akan berjalan secara timpang karena tidak semua negara anggota dapat mengambil manfaat yang sama dari mekanisme tersebut. Hambatan utama dalam mewujudkan Pasar Tunggal ASEAN bukan hanya terletak

103. Anonim. The Future of ASEAN. www.aseansec.org (diakses tanggal 29 Mei 2007).

104. Badan Pusat Statistik dan Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. "Indikator Makro UKM 2007". BRS No.17/03/Th. X, 16 Maret 2007.

105. Zainuddin Djafar (2006), *Op. Cit.*, hal. 37-63.

pada perumusan konsep, melainkan juga pada implementasinya di masing-masing negara. Piagam ASEAN dan cetak biru AEC (*ASEAN Economic Community*), sebaiknya dapat menjamin adanya upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan yang *fair* bagi negara-negara di kawasan yang masih tertinggal secara ekonomi.

Bagi Indonesia, tantangan terbesar yang akan dihadapi dalam implementasi Pasar Tunggal ASEAN 2015 adalah mempersiapkan masyarakat dan kalangan usaha dalam negeri (baik korporasi besar maupun praktisi UKM) untuk meningkatkan kesiapan dan daya saingnya masing-masing agar dapat bersaing secara global. Sementara itu, tantangan terbesar bagi ASEAN adalah memperkecil *gap* di antara anggotanya, dan tujuan tersebut sangat tergantung pada komitmen untuk saling berbagi. Apa yang disebut oleh Stiglitz sebagai *unlevel playing field* tidak hanya menggambarkan hubungan yang timpang antara kelompok negara maju dan negara berkembang dalam era globalisasi, karena di dalam kawasan ASEAN sendiri, masih terdapat *unlevel playing field* yang dapat menghambat terwujudnya integrasi ekonomi ASEAN.¹⁰⁶ Di samping itu visi *playing field* menyangkut kerjasama ASEAN juga harus langsung menyangkut aspek-aspek kehidupan ekonomi, yang selama ini dipandang terlalu memakan waktu untuk mengubah nasib seseorang.¹⁰⁷

6. Penutup

Legalitas Piagam ASEAN sebagai tonggak baru yang masih harus diuji, memang menjadi tantangan khusus menuju suatu integrasi regional di berbagai bidang. Intinya, banyak pihak menghendaki bahwa Piagam ASEAN tidak hanya sekedar sebuah simbol legalitas yang baru pertama kali terjadi di lingkungan ASEAN saja. Namun ternyata peran yang dapat dimainkan mel-

100. Zainuddin Djafar, Op., Cit., hal, 37-63.

101. PLE Priatna, 'Empat Puluh Tahun ASEAN', Harian Kompas, 7 Agustus 2007, Jakarta. 'Maka tidak diragukan, yang ditunggu dari kemajuan ASEAN adalah kemampuan membangun proteksi bagi warganya agar mendapat pendidikan yang baik dan murah, fasilitas kesehatan memadai, mendapat pekerjaan dan penghasilan layak, serta terjamin harkat kemanusiaannya'.

alui Piagam ASEAN, hanyalah sebuah harapan yang sedikit lebih maju dari julukan apa yang kita kenal selama ini untuk ASEAN yaitu perkumpulan paguyuban negara-negara di Asia Tenggara.

Jelas bahwa Piagam ASEAN harus membawa negara-negara anggotanya lebih maju dan melangkah jauh kedepan, secara bersama-sama menjadi kekuatan ekonomi riil di kawasannya dan diperhitungkan pengaruhnya. Memang benar bahwa dalam situasi dunia saat ini, hanya negara-negara yang kuat ekonomi dan militernya yang akan ikut menentukan arah tatanan dunia yang dihadapinya. Piagam ASEAN diharapkan dapat berkhiprah dan menjadi 'motor baru' bagi kesepuluh anggotanya, dalam menghadapi perkembangan dunia yang penuh dengan penciptaan ekonomi fiktif dan eksese-eksesnya.

Berbagai usulan, saran, maupun kritik terhadap kehadiran Piagam ASEAN hendaklah hal itu dilihat sebagai momentum, bahwa kini banyak pihak di lingkungan ASEAN sudah tidak sabar lagi, dan jangan pula terlalu lama membuang waktu untuk mengubah nasib seseorang secara sosial-ekonomi-politik. Karena itu realisasi Pasar Tunggal ASEAN 2015 harus benar-benar terwujud dalam 2 tahun mendatang dengan prinsip '*on the right track*' untuk semua negara anggotanya. Begitu pula pelaksanaan kehidupan politik yang menjunjung prinsip-prinsip penghargaan atas HAM dan nilai-nilai yang demokratis adalah padanannya atas kemajuan ekonomi di lingkungan ASEAN tersebut. Perjalanan ketiga fokus utama dari Piagam ASEAN tersebut hendaklah bersifat paralel, dan terus melalui suatu evaluasi dari waktu ke waktu, sehingga kualitas kehidupan masyarakat ASEAN patut dibanggakan oleh dunia umumnya. Semoga Piagam ASEAN tidak hanya sekedar menjadi 'motor' biasa saja, tapi benar-benar dapat menjadi 'motor inspirasi' dan sekaligus 'pendobrak' atas berbagai hambatan dan tantangan, serta sekaligus mampu memenuhi berbagai harapan anggotanya.

Harapan tersebut bukan saja sekedar hal-hal yang bersifat utopis, tapi khususnya bagi Indonesia dalam menghadapi dinamika piagam, dinamika fakta ASEAN, dan persoalan-persoalan politik dan ekonomi domestiknya, semua konteks tersebut harus

menjadi perhitungan yang matang bagi eksistensi perannya yang bersifat strategis di ASEAN khususnya. Orientasi yang hanya terlalu besar pada konteks perhitungan ekonomi-politik domestik, pada akhirnya menyita terlalu banyak waktu dan energi, sehingga perhatian pada ASEAN akhirnya hanya dilihat sebagai pelengkap penderita dari kondisi Indonesia tersebut. Situasi ini membuat Indonesia makin tidak punya peran strategisnya di tingkat ASEAN khususnya, dan wajar kalau akhirnya ASEAN 4 dapat lebih berkiprah dan berhasil membuat ASEAN makin strategis bagi kepentingan nasional mereka masing-masing.

Perkembangan terakhir menyangkut *ASEAN Competitiveness* yang kini sedang marak digaungkan oleh sebuah lembaga di Singapura yaitu *Asia Competitiveness Institute* menunjukkan bahwa orientasi dan perkembangan ekonomi, bisnis, dan investasi domestik Indonesia tidak lagi hanya bertumpu pada isu implementasinya yang dapat bersaing dengan negara-negara ASEAN lainnya, terutama Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam (ASEAN 4). Namun kiprah tersebut sudah tidak cukup lagi dalam beberapa tahun terakhir.

Dalam hubungan itu Indonesia sudah tertinggal beberapa langkah dari ASEAN 4 tersebut. Orientasi mereka amat mendukung; (1) bahwa tidak ada ruang ataupun kebijakan yang mendukung atau mendorong terjadinya korupsi dalam tingkat sekecil apapun, (2) Orientasi ASEAN 4 juga berkepentingan untuk mengatasi berbagai hal (pendidikan, budaya-kulturalnya, infrastruktur, manajemen, dll) yang dapat menjadi masalah bagi peningkatan kompetisinya, dan bukan hanya ditingkat ASEAN saja, tapi termasuk di tingkat Asia dan dunia umumnya. (3)

Khusus untuk poin ketiga ini, yang tampaknya perlu disadari oleh para perngambil keputusan di tingkat pemerintahan (RI), bahwa ASEAN 4 tidak akan toleran, dan harus mengikuti maupun kandas dengan kesulitan-kesulitan yang dihadapi Indonesia dalam hal integrasi ekonomi-politiknya yang masih terus 'labil' (pada 2012, angka kemiskinan 100 juta penduduk lebih, dan pengangguran 45 juta orang, serta dominannya tingkat pendidikan masyarakat pada level SD dan SMP belum tampak bergeser banyak)—tapi

mereka akan terus melangkah maju kedepan dan amat percaya hanya dengan tingkat kompetitif yang tinggi yang berhasil mereka lakukan (ASEAN 4), dapat mengantisipasi berbagai gejolak dan dinamika globalisasi yang makin dahsyat (terutama negara mana yang dapat menghentikan dinamika ekonomi, bisnis, dan investasi China yang luar biasa besarnya dan terus merangkak maju seperti lokomotif kereta api cepat).¹⁰⁸ Akhirnya, ASEAN yang strategis bukan hanya monopoli dari negara-negara seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam, namun Indonesia juga amat berkepentingan. Hal tersebut baru dapat terjadi jika Indonesia berani melakukan introspeksi kedalam, dan siap bersaing dengan keempat negara tersebut, dan meningkatkan tingkat dan daya kompetitifnya seoptimal mungkin.

108. Wawancara dengan Tan Khee Giap Ph.D (24 Mei 2011).

Daftar Kepustakaan

Buku

- B. Franklin, Weinstein, *Indonesian Foreign Policy And The Dilemma of Dependence From Sukarno to Soeharto*, Equinox Publishing Jakarta Kuala Lumpur, Malaysia, 2007.
- B. Kenneth, Pyle, *Japan Rising, The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, 2007.
- A Century Foundation Book, Public Affairs, New York, USA, 2007.
- Brahm, Laurance J., *China After WTO*, China Intercontinental Press, Beijing – China, 2002.
- Brown, Chris, *Understanding International Relations*, Palgrave publisher, New York, 2001
- Cahill, Kevin with Rob McMahon, *Who Owns The World, The Surprising Truth About Every Piece of Land On The Planet*, Grand Central Publishing, New York – Boston, USA, 2010.
- Chandra, A.C., dan D. Pambudi, *The Impact of the ASEAN-China Free Trade Agreement on the Indonesian Economy*, Institute for Global Justice Jakarta, 2006.
- Djafar, Zainuddin, et all, *Peran Strategis Indonesia Dalam Pembentukan ASEAN & Dinamikanya*, Penerbit UI Press, Jakarta, 2012
- Djafar Zainuddin, *Indonesia, ASEAN, dan Dinamika Asia Timur*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2008.
- Djafar, Zainuddin, *Rethinking The Indonesian Crisis*, PT. Dunia Pustaka jaya, Jakarta, 2006.
- Djafar, Zainuddin, *Soeharto: Mengapa Kekuasaannya Dapat Bertahan Selama 32 Tahun Lebih*, FISIP UI Press, Jakarta, 2005.
- Fishman, Ted C., *China Inc*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005.
- Frankel, Joseph, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, Oxford University Press, London, UK, 1973.
- Gilpin, Robert, *Towards 21st Century, and the Challenge for Global Capitalism*, Routledge Publisher, London, UK, 2000

- Hock, Saw Swee, *ASEAN-China Economic Relations: A Review*, ISEAS Publisher, Singapore, 2007.
- J. Richard, Samuels, *Securing Japan, Tokyo's Grand Strategy and The Future of East Asia*, Cornell University Press, New York, USA.
- Jackson Robert and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations, Theories and Approaches (Third Edition)*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2007.
- Overholt, William M. *China the Next Economic Superpower*, Weidenfeld & Nicolson, London, UK, 1993.
- Rosenau, James N, *The Study of World Politics, Theoretical and methodological challenges (Vol. I)*, Routledge Publisher, London, UK, 2006.
- Rosenau, James N, *The Study of World Politics (Vol.2), Globalization and Governance, and methodological challenges*, Routledge, London, UK, 2006.
- Severino, Rodolfo C., *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, ISEAS Publisher, Singapore, 2006.
- Stiglitz, Joseph, *Making Globalization Work: The Next Steps To Global Justice*, Allen Lane an imprint of Penguin Books, London, England, UK, 2006
- Toy, Simon, *The Future of ASEAN*, Singapore, 2001
- Yong, Ong Keng, 'Singapore and ASEAN, A Contemporary Perspective', dalam Terence Chong (Ed.), *Management of Success, Singapore Revisited*, ISEAS Publisher, Singapore, 2010.
- Vatikiotis, Michael R. J., *Indonesian Politics Under Soeharto, The Rise and Fall of The New Order*, Routledge, London & New York, 1998.
- Zakaria, Fareed, *The Post American World And the Rise of the Rest*, Penguin Books, London, England (UK), 2009.

Jurnal Ilmiah

- A. Jack, Goldstone, *The New Population Bomb, The Four Megatrends That Will Change the World*, *Foreign Affairs Volume 89*, Number 1, Januari/Februari 2010, New York, USA.
- Alhman C. Roger, *Foreign Affairs*, Jan-Feb 2009, USA
- Djafar, Zainuddin, 'Politik Luar Negeri Indonesia: Pantulan dari 'Weak-State' dan Masa Transisi Yang Berkepanjangan', *Global Jurnal Politik Internasional*, Dep. Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI, Vol. 7, No. 1, November 2004
- , 'Piagam ASEAN, Legalitas Tonggak Baru Menuju Integrasi

Regional', *Jurnal Hukum Internasional* Vol. 6 Nomor 2 Januari 2009, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

———, Hubungan Indonesia-Malaysia: Memerlukan Perspektif dan Kebijakan Baru?, *Jurnal Hukum Internasional* Vol. 3 No. 3, April 2006, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, FHUI, Depok.

———, Masyarakat Perbatasan RI-Malaysia dan Kasus Askar Wataniah: Relevansi Perubahan Kebijakan Kesejahteraan, *Jurnal Masyarakat dan Budaya* Vol. 10, No. 1, 2008, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB LIPI), Jakarta.

Wawancara, Komunikasi Personal, dan Hasil Diskusi

Chae Mu Lee, Seoul, Korea, 15 September 2006

Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Jakarta, 11 Agustus 2006.

———, 3 Mei 2013, di Jakarta

———, 6 Juni 2013, di Jakarta

Hazairin Pohan, Kepala Pusdiklat Kemlu RI, 28 Mei 2013, di Jakarta

Tan Weiwen, Jakarta, Indonesia, 15 Agustus 2006

Tan Khee Giap Ph.D, Asia Competitiveness Institute, Singapura, 24 Mei 2011, 1 Juni 2011.

Prof. Dr. Zhang Yunling, Beijing, China, 11 September 2006.

Seminar/Simposium

Conference of East Asia Investment Forum, Foreign Affairs University
Beijing, Weihai-China, 28 July 2006.

Media Cetak, Media On-line, dan TV

Business Week 29 Maret 2004.

Chellaney, Brahma, 'Why Precious Is Strategic', *The Japan Times*, 15 April 2010.

Djafar, Zainuddin, *Harian Pikiran Rakyat*, Soeharto dan Barat, 1 Maret 2008, Bandung, Jawa Barat

Kalla, Jusuf, dalam program "Dialog Politik", *Televisi Pendidikan Indonesia*, 7 September 2004, Jakarta.

Kompas Online, 9 Oktober 2004.

Kompas Online, 16 September 2004.

- Kompas Online*, 12 Maret 2008.
- Kompas Online*, 12 Desember 2005.
- Kompas Online*, 15 August 2006.
- Kompas Online*, 23 Agustus 2006.
- Kompas Online*, 16 Oktober 2006.
- Kompas Online*, 30 Oktober 2006.
- Kompas Online*, 1 November 2006.
- Kompas Online* 3 November 2006.
- Kompas Online*, 13 Agustus 2007.
- Kompas Online*, 26 Agustus 2007.
- Kompas Online*, 3 September 2007.
- Kompas*, 25 Februari 2008.
- Korean Bussiness Week*, 29 Maret 2004.
- Lyons, Gerard, 'A New World Order, *The Jakarta Post*, Oktober-November 2009, Jakarta.
- Newsweek*, 16 Juli 2007.
- PLE Priatna, 'Sabah, Konflik, dan Belenggu ASEAN', *Harian Kompas*, 16 Maret 2013
- James Luhulima, "RI Berpolitik LN secara Cerdas", *Harian Kompas*, 25 Oktober 2013.
- , 'Prospek Pencalonan Indonesia Jadi Anggota Tetap DK PBB, *Kompas Online*, 4 Oktober 2004, hal. 4, Jakarta.
- , 'Politik Luar Negeri: RI Dihargai jika Perekonomian Kuat, *Harian Kompas* 12 Maret 2008, Jakarta
- , 'Tajuk Rencana Wapres dan Politik Luar Negeri RI', *Harian Kompas* 13 Maret 2008, Jakarta
- , 'Diplomasi Presiden: Posisi Indonesia Kian Kuat dan Strategis', *Harian Kompas* 15 Agustus 2009, Jakarta
- , 'Ketangguhan RI Diuji', hal. 1, *Kompas* 17 Mei 2013 Jakarta.
- , 'Agenda Reformasi Melenceng', *Harian Kompas*, hal. 1., 20 Mei 2013, Jakarta.
- Sorman, Guy, 'The Global Century', *The South China Morning Post*, 5 April 2010, Hong Kong.
- SM. Noor, 'Insiden Sabah dan Klaim Batas Sejarah', *Harian Kompas*, 14 Maret 2013
- The Economist*, 29 November 2005.
- The Economist*, 19-25 Mei 2007

The Economist, 2-8 Februari 2008
The Economist, December 2008
Gulf News, 28 maret 2013, Dubai, UAE.
The Jakarta Post, 9 Agustus 2006.
The Jakarta Post, 23 July 2007.
The Jakarta Post, 24 July 2007.

Dokumen & Laporan

ASEAN Secretariat Information Paper, 14 Agustus 2006.
IMF Working Paper, Oktober 2001
Laporan Penjelasan dari Hassan Wirayuda, Penjelasan Soal Esensi dan Istilah Polugri Bebas Aktif kepada Penulis, Pada Acara Kuliah Tamu di Pasca S2 Ketahanan Nasional, Pasca Sarjana UI, 25 Oktober 2013.
Laporan Akhir Penelitian JASF 2012, Team PPPI dengan ASEAN FOUNDATION, Jakarta, Januari 2013.
Laporan buku RENSTRA Kemenlu RI, 2010-2014.

Website

http://www.businessweek.com/magazine/content/04_13/b3876012.htm
www.dephut.go.id/INFORMASI/HUMAS/2006/234_06.htm
Finance Minister Private Capital Flight Goes On, Market Sentiments Extraordinary Fragile, Kompas Cyber Media, 8 Maret 2001, <http://www.kompas.com/0103/08/english/fina.htm>
Foreign Relations of Indonesia, diakses dari [http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign Relations of Indonesia](http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign_Relations_of_Indonesia).
www.GlobalGuerrillas.com
Growth Competitiveness Index Rankings and 2003 Comparisons', http://www.weforum.org/pdf/Ger/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons
Robert H. Dorff, "Democratization and Failed State: the Challenge of Ungovernability, www.Parameters/dorff.Htm.
www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/09/06-83474.id.html
<http://times.hankooki.com/lpage/special/200608/kt2006081621142245270.htm>
www.worldbank.or.id

Bagian II

Implementasi Gagasan
Navigating a Turbulent Ocean
dan *Thousand Friends-Zero Enemy*
dalam Keanggotaan Indonesia di G-20

Oleh **Robby Aulia Fadila**

BAB V

Pendahuluan

Latar Belakang

Politik luar negeri adalah komponen dari kebijakan politik nasional yang ditujukan ke luar. Dengan kata lain, politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional yang ditujukan ke luar serta merupakan bagian dari seluruh kebijakan untuk tujuan-tujuan nasional. Sejak baru memperoleh kemerdekaannya, Indonesia aktif menjalankan politik luar negerinya untuk memperoleh pengakuan dan dukungan dari dunia internasional yang serta merta memperkuat politik nasionalnya.

Di awal masa Perang Dingin, dunia dihadapkan oleh sistem bipolaritas persaingan antara blok Barat dengan blok Timur. Di saat beberapa negara di dunia menunjukkan keberpihakannya terhadap salah satu blok, Indonesia justru berani mempunyai pendirian sendiri. Pemerintah Indonesia pada saat itu berpendapat bahwa pendirian yang harus Indonesia ambil ialah supaya Indonesia tidak menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan harus menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri, berhak memperjuangkan tujuan sendiri, yaitu Indonesia merdeka seutuhnya¹.

Gagasan mengenai sikap Indonesia tersebut menjadi doktrin politik luar negeri Indonesia yang kini lebih dikenal dengan konsep politik luar negeri bebas aktif (*independent and active foreign policy*).

1. Mohammad Hatta, *Mendayung di Antara Dua Karang*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 18.

“Bebas”, berarti tidak berpihak terhadap salah satu blok, baik Barat maupun Timur, sedangkan “aktif” berarti secara aktif mendorong upaya perdamaian dunia sebagai anggota PBB.²

Konsep politik luar negeri bebas aktif yang dianalogikan Mohammad Hatta bagaikan mendayung antara dua karang (*rowing between two reefs*). Konsep politik luar negeri bebas aktif tersebut pertama kali dicetuskan pada 2 September 1948, saat Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden merangkap Perdana Menteri dan Menteri Pertahanan memberikan keterangan kepada Badan Pekerja KNIP tentang kedudukan dan politik Republik Indonesia pada saat itu.

Indonesia yang lahir paska perang Dunia II membutuhkan kondisi dalam negeri stabil dan damai, karena hanya di kondisi dalam negeri yang stabilah Indonesia akan dapat merehabilitasi kondisi ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya yang baru merdeka. Walaupun Indonesia berhasil melepaskan diri dari penjajahan Belanda, kemerdekaan bukanlah satu-satunya tujuan para pemimpin gerakan nasional atau pendiri bangsa ini. *Founding Fathers* bercita-cita bahwa kedaulatan dan kemerdekaan Indonesia harus disertai jaminan kesejahteraan bagi rakyatnya. Slogan perjuangan mereka adalah “kedaulatan, kemerdekaan dan kesejahteraan Indonesia”³.

Setelah Indonesia berdaulat dan merdeka, rakyatnya menginginkan pemerintahnya mewujudkan cita-cita keadilan sosial dan kesejahteraan. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia yang baru merdeka tersebut melakukan kerjasama dengan negara lain untuk mewujudkan cita-cita tersebut. Cita-cita tersebut pula yang membuat Indonesia bergabung menjadi anggota Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk dapat menjalin kerjasama dengan semua ne-

2. Mohammad Hatta, “Indonesia Between the Power Blocs”, *Foreign Affairs (pre-1986)*, April 1958;36. Hal. 480. Lihat juga Mohammad Hatta, *Mendayung di Antara Dua Karang*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), dijelaskan bahwa “bebas” artinya menentukan jalan sendiri, tidak terpengaruh oleh pihak manapun juga; “aktif” artinya menuju perdamaian dunia dan bersahabat dengan segala bangsa.

3. Mohammad Hatta, “Indonesia’s Foreign Policy” *Foreign Affairs (pre-1986)*, April 1953;31. Hal. 441.

gara. Lebih spesifik, tujuan politik luar negeri Indonesia pada saat itu adalah: (1) mempertahankan kemerdekaan dan menjaga keamanan negara dan rakyatnya; (2) meningkatkan taraf hidup rakyat dengan memenuhi kebutuhan seperti: makanan, khususnya sembako, obat-obatan, dan lain sebagainya; (3) mendapatkan modal untuk membangun kembali infrastruktur yang hancur akibat perang, dan mendapatkan modal untuk industrialisasi, konstruksi baru dan alat-alat pengembangan agrikultur; (4) memperkuat prinsip-prinsip hukum internasional dan membantu mencapai keadilan sosial dalam skala internasional, sebagaimana tertera dalam Piagam PBB, terutama pada Pasal 1, 2 dan 55, yaitu membantu rakyat atau negara yang masih terjajah untuk mencapai kemerdekaan; (5) memulai menjalin hubungan dengan negara-negara tetangga, yang sebagian besar bernasib sama dengan Indonesia; (6) menjalin persaudaraan antar bangsa untuk mewujudkan cita-cita yang diabadikan dalam Pancasila. Singkatnya, Indonesia akan melanjutkan kebijakan perdamaian dan persahabatan dengan semua bangsa yang dilandasi prinsip saling menghormati dan non interferensi dengan antar sesama struktur pemerintahan.⁴

Kebijakan-kebijakan tersebut memperlihatkan kelihaihan pemerintah Indonesia pada saat itu dalam mempersepsikan kondisi politik internasional dan kebutuhan dalam negeri yang ditransformasikan ke dalam kebijakan luar negeri, sehingga Indonesia mempunyai sikap sendiri yang khas dalam percaturan politik internasional. Bahkan, prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas-aktif masih relevan dan masih dijalankan oleh pemerintah Indonesia pada saat ini, layaknya doktrin yang diturunkan turun-temurun. Pemimpin berganti pemimpin, tahun berganti tahun, bahkan berganti abad, politik luar negeri Indonesia tetap dilandasi oleh prinsip bebas-aktif, walau pada aplikasinya acapkali tergantung persepsi dari sang pembuat kebijakan⁵.

4. *Ibid*, Hal. 441-442.

5. Lihat Rizal Sukma, *The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View*, *Asian Survey*, Vol. 36, No. (Mar., 1995), Hal. 304-315. Dijelaskan bahwa terdapat pendekatan berbeda antara kebijakan luar negeri Indonesia masa Orde Lama (Soekarno) dengan Orde Baru (Soeharto) walau keduanya sama-sama berpijak pada prinsip bebas-

Kini, keadaan sudah berubah. Indonesia telah memasuki abad-21 dimana Perang Dingin telah berakhir, ancaman menjadi lebih beragam, setidaknya, menurut Presiden Yudhoyono, ada tiga tantangan utama yang dihadapi Indonesia dari lingkungan lingkungannya, yaitu: tantangan keamanan, tantangan pembangunan, dan tantangan demokrasi⁶. Tantangan keamanan dewasa ini seperti perlombaan senjata nuklir, terorisme, peredaran *small arms light weapons*, perdagangan manusia, kerusakan lingkungan dan pemanasan global, serta kejahatan-kejahatan transnasional. Perekonomian dunia seringkali tidak menentu seiring dengan menderasnya arus globalisasi. Sementara, kondisi dalam negeri Indonesia baru saja mereformasi diri: dari Orde Baru yang otoritarian menjadi Era Reformasi yang demokratis. Masa transisi tersebut membuat kondisi politik domestik Indonesia menjadi sangat rentan, terlebih banyak tekanan yang datang dari luar maupun dari dalam negeri sendiri mengenai penegakan hak asasi manusia (HAM) atau pengusutan kasus-kasus pelanggaran HAM yang pernah terjadi sebelum reformasi. Hal ini pula yang membuat nama Indonesia tercoreng dalam panggung politik internasional.

Pada 2004, Indonesia berhasil melangsungkan pemilihan umum presiden secara langsung untuk pertama kalinya, yang akhirnya menetapkan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2004-2009. Dalam pidato pelantikannya, Presiden Yudhoyono mengungkapkan bahwa politik luar negeri Indonesia di bawah kepemimpinannya akan berpegang teguh pada prinsip bebas-aktif⁷. Namun begitu, Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono menyesuaikan konsep kebijakan luar negeri bebas-aktif dengan perubahan dan tantangan yang terjadi dalam lingkungan strategisnya dewasa ini⁸. Jika Bung Hatta menggambarkan posisi dan

aktif. Hal tersebut dikarenakan faktor perbedaan Soekarno dinilai sempat melenceng dan lebih dekat ke Blok Timur, sedangkan pada Era Soeharto dinilai kembali ke politik bebas-aktif yang sebenarnya.

6. Susilo Bambang Yudhoyono, "Indonesia and The World". Lihat *Into The New World: Leading Statesmen and Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*, (Jakarta: ICWA). Hal. 9-11.

7. <http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2004/10/24/257.html>.

8. Bantarto Bandoro, "Indonesian Foreign Policy Under President Susilo Bambang Yudhoyono", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 34, No. 4 Fourth Quarter 2006. Hal. 307.

sikap politik luar negeri Indonesia dengan metafora “mendayung di antara dua karang” atau “*rowing between two reefs*”, maka Presiden Yudhoyono menggambarkan posisi dan sikap Indonesia dalam panggung dunia internasional sebagai “berlayar di tengah samudera yang bergejolak” atau “*navigating a turbulent ocean*”⁹. Metafora tersebut menjadi konsep atau doktrin yang mendasari semua pelaku politik luar negeri Indonesia, khususnya para diplomat, untuk “berlayar” di tengah tantangan abad-21 yang kompleks demi tercapainya kepentingan nasional Indonesia. Selain itu, konsep kebijakan luar negeri yang diserukan oleh Presiden Yudhoyono untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia adalah “seribu teman, tanpa musuh” atau “*thousand friends-zero enemy*”¹⁰. Keduanya merupakan gagasan yang menjadi doktrin perilaku politik luar negeri Indonesia.

Politik luar negeri Indonesia selama 2004-2009 setidaknya telah menjalankan beberapa kebijakan utama untuk mewujudkan pemantapan politik luar negeri dan kerjasama internasional, di antaranya adalah: (1) pelaksanaan dan tindak lanjut agenda pembentukan ASEAN *Community*; (2) peningkatan peran diplomasi dalam menyelesaikan masalah perbatasan; (3) upaya menyelesaikan berbagai masalah HAM; (4) pelaksanaan *inter-faith dialogue*; (5) partisipasi aktif dalam upaya mewujudkan perdamaian dunia; (6) upaya perlindungan WNI/BHI dan (7) peningkatan kerjasama bilaterale dan multilateral untuk kepentingan nasional, termasuk menjalin kemitraan strategis dengan berbagai negara¹¹. Berbagai langkah kebijakan tersebut mencerminkan peran internasional Indonesia yang semakin meningkat.

Salah satu pencapaian terbesar dari pelaksanaan politik luar negeri Indonesia periode 2004-2009 adalah dipilih atau diundangnya Indonesia ke dalam keanggotaan G-20 yang dimulai sejak ta-

9. Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan judul “Indonesia and The World”, disampaikan di depan delegasi Indonesian Council on World Affairs (ICWA) pada 19 Mei 2005. Lihat *Into The New World: Leading Statesmen and Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*, (Jakarta: ICWA), hal. 4.

10. Dino Patti Djalal, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*, (Jakarta: R&W), hal. 296.

11. Dokumen Bappenas, Bab VIII tentang Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional. Hal. 7.

hun 2008. Masuknya usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam penanganan krisis global pada akhir tahun 2008 membuat Indonesia diundang untuk memberikan pandangannya dalam pertemuan negara-negara industri maju G-20 di Washington pada tahun 2008¹². G-20 atau *Group of Finance Ministers and Central Bank Governors (Group of Twenty)* adalah kelompok atau forum kerjasama yang terdiri dari 19 negara ditambah Uni Eropa yang secara sistematis menghimpun kekuatan-kebuatan ekonomi maju dan berkembang untuk membahas isu-isu penting perekonomian dunia. Kelompok ini menghimpun hampir 90% total GNP dunia, 80% total perdagangan dunia dan dua pertiga penduduk dunia.¹³

Tidak semua negara diundang menjadi anggota G-20. Negara yang diundang merupakan negara yang secara sistematis penting bagi ekonomi global dan mempunyai kemampuan berkontribusi dalam menjaga stabilitas ekonomi dan keuangan global¹⁴. Adalah suatu kehormatan dan tanggung jawab besar bagi Indonesia dalam keanggotaannya di G-20, terlebih Indonesia merupakan anggota satu-satunya dari Asia Tenggara. Keanggotaan Indonesia dalam G-20 merupakan implementasi sekaligus implikasi dari politik luar negeri Indonesia yang didasari gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy*.

Konsep *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* yang mendasari politik luar negeri Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2004-2010 dengan studi kasus mengenai keanggotaan Indonesia dalam G-20 merupakan fokus penelitian dalam tulisan ini. Hal tersebut menarik karena penting untuk mengetahui apa konsep yang mendasari politik luar negeri suatu negara selama suatu masa pemerintahan, terlebih aktifitas politik luar negeri Indonesia masa 2004-2010 telah berubah menjadi lebih aktif semenjak masa transisi reformasi di Indonesia.

Konsep atau doktrin dalam politik luar negeri suatu negara

12. Kantor berita Antara www.antaraneews.com

13. <http://www.g20.utoronto.ca/>

14. Dokumen The Group of Twenty: A History, Hal. 20.

mutlak diperlukan, sebuah konsep atau doktrin tidak hanya memberikan arah secara keseluruhan bagi politik luar negeri suatu negara, tetapi juga membantu menetapkan dasar prioritas politik luar negeri, terutama ketika negara tersebut membutuhkan kepastian dan stabilitas jangka panjang dalam pertumbuhan ekonomi dan dalam memelihara peran internasionalnya¹⁵. Dalam hal ini, Presiden Yudhoyono cukup visioner dengan menetapkan atau menghimbau agar Indonesia berperan aktif dan katalis dalam pergaulan internasional untuk memperoleh tujuan diplomatiknya.¹⁶

Meski demikian, banyak pengamat masih meragukan keanggotaan Indonesia dalam G-20, bahwa Indonesia tidak atau belum layak menjadi anggota klub elite G-20, bahwa keanggotaan Indonesia dalam G-20 tidak terlalu membawa manfaat bagi kepentingan nasional. Namun, penulis menilai masuknya Indonesia ke dalam G-20 setidaknya merupakan wujud pengakuan atas meningkatnya peran diplomasi internasional Indonesia serta perekonomian Indonesia di perekonomian global yang menempatkan Indonesia pada posisi strategis dalam menentukan arah dan kebijakan perekonomian global. Suatu kemajuan positif dalam hal politik dan pergaulan luar negeri Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini mencoba menganalisa bagaimana gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* diimplementasikan dalam konteks keanggotaan Indonesia di G-20, serta kendala-kendala apa saja yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dalam konteks keanggotaan Indonesia di G-20 tahun 2008-2010.

15. Bantarto Bandoro, *Op.Cit.*, hal. 305.

16. *Ibid.*

BAB VI

Politik Luar Negeri Indonesia: *Navigating a Turbulent Ocean & Thousand Friends-Zero Enemy*

Dalam kajian politik luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan politik luar negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya¹. Menurut Mochtar Mas'ued, kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya meskipun kepentingan nasional suatu bangsa ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu.²

Dalam konteks tersebut, pemerintah Indonesia mengkonversi rangsangan eksternal berupa ancaman-ancaman di abad-21 ini dan rangsangan domestik berupa proses transisi pasca reformasi ke dalam suatu konsep politik luar negeri bebas-aktif versi abad-21, yaitu *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* semata-mata untuk kepentingan nasional Indonesia. Kepene-

1. James N. Rosenau, 1980. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: The Free Press, hal. 171, 173., dalam buku Anak Agung banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yamin, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005), Hal. 49.

2. Mochtar Mas'ued. 1994. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES, hal. 184 dalam buku Anak Agung, Loc.Cit., 49.

tingan nasional Indonesia tahun 2004-2010 tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Sedangkan menurut Holsti, titik awal untuk menganalisa sumber tujuan, keputusan, dan tindakan kebijakan luar negeri suatu negara adalah memandang bahwa semua output dari kebijakan luar negeri suatu negara adalah hasil dari pilihan yang disengaja yang dibuat oleh pemerintah negara tersebut. Untuk menjelaskan atau memahami output kebijakan luar negeri suatu negara, maka, kita harus mengetahui atau memeriksa persepsi, imej, sikap, nilai, dan keyakinan para pembuat kebijakan negara tersebut. Untuk menjelaskan output kebijakan luar negeri suatu negara, dapat dilakukan dengan menggabungkan beragam faktor yang mempengaruhi pilihan tujuan, keputusan, atau tindakan kebijakan luar negeri, dengan menggunakan "definisi situasi". Definisi situasi tersebut mencakup semua kondisi eksternal dan domestik, termasuk peristiwa penting di luar negeri, kebutuhan dalam negeri, nilai-nilai sosial atau imperatif ideologis, opini publik, ketersediaan kemampuan, tingkat peluang ancaman yang dirasakan dalam sebuah situasi, memprediksi konsekuensi dan biaya dalam kebijakan yang diusulkan, dan unsur waktu dalam sebuah situasi.³

Tujuan kebijakan luar negeri dan perilakunya dapat dikaitkan dengan (1) imej, nilai, kepercayaan, dan kebutuhan pribadi atau politik dari orang-orang yang bertanggung jawab dalam menetapkan tujuan, prioritas, dan tindakan dalam mencapai tujuan tersebut; (2) struktur dan kondisi dalam sistem internasional; (3) kebutuhan dalam negeri; (4) atribut dan perilaku nasional; (5) nilai-nilai sosial umum; (6) kebutuhan, nilai-nilai, dan tradisi organisasional. Relevansi dari faktor-faktor tersebut akan sangat bergantung pada sikap, penilaian, dan tujuan dari individu pembuat kebijakan.⁴

Dalam tulisan ini, penulis hanya menggunakan faktor nomor dua (2) struktur dan kondisi dalam sistem internasional, dan nomor

3. K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1977. Hal. 365.

4. *Ibid*, Hal. 367.

tiga (3) kebutuhan dalam negeri. Pengaruh struktur sistemik internasional pada tujuan dan tindakan kebijakan luar negeri suatu negara sangat menonjol ketika terjadi perubahan mendasar dalam struktur sistem internasional. Konfigurasi kekuatan baru, penerunan kohesivitas blok, atau munculnya negara-negara kuat baru akan menimbulkan peluang baru dan atau ancaman baru, yang tentunya akan membuat para pembuat kebijakan luar negeri suatu negara akan merumuskan tujuan dan sikap untuk menyesuaikan kondisi eksternal tersebut. Selain itu, beberapa tujuan, keputusan, dan tindakan kebijakan luar negeri yang dirumuskan atau diambil oleh pemimpin suatu negara adalah untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, kebutuhan sosial umum dan memajukan kepentingan yang lebih spesifik dalam negara tersebut.⁵

Menurut Holsti, kepentingan dan nilai-nilai utama suatu negara biasanya dinyatakan dalam bentuk prinsip-prinsip dasar kebijakan luar negeri negara tersebut. Indonesia memiliki prinsip-prinsip dasar kebijakan luar negeri yang tertuang dalam prinsip politik bebas aktif. Politik luar negeri bebas aktif menggambarkan penyesuaian Indonesia dalam kondisi dan kebutuhan pada Perang Dingin dengan apa yang disebut “mendayung di antara dua karang”. Konsep-konsep tersebut disesuaikan oleh Presiden Yudhoyono dalam kondisi dan kebutuhan yang ada dewasa ini. Presiden Yudhoyono mempunyai konsep *thousand friends-zero enemy* untuk menggambarkan orientasi, sikap, dan tingkah laku Indonesia dalam kondisi internasional yang menurut istilah presiden Yudhoyono *navigating a turbulent ocean*.

Konsep tersebut menjadi pedoman bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Yudhoyono periode 2004-2009. Adapun faktor-faktor yang melatarbelakangi konsep tersebut adalah:

Struktur dan kondisi dalam sistem internasional:

struktur dan kondisi internasional yang dihadapi dunia dewasa ini menurut persepsi pemerintah Indonesia, dalam hal ini

5. *Ibid*, Hal. 370.

Presiden Yudhoyono dan Menteri luar negeri Hassan Wirajuda, terbagi dalam tiga tantangan dasar yang dihadapi dunia, yaitu: tantangan keamanan (*the challenge of security*); tantangan pertumbuhan (*the challenge of development*); dan tantangan demokrasi (*the challenge of democracy*).⁶

Kebutuhan domestik:

Kebutuhan dalam negeri Indonesia, terutama pada masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono periode 2004-2009 tertuang dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) tahun 2004-2009 dan rencana pembangunan nasional jangka panjang (RPJPN) tahun 2005-2025.

Sasaran RPJPN politik luar negeri Indonesia pada 2004-2009, yaitu “meningkatnya peran Indonesia dalam hubungan internasional dan dalam menciptakan perdamaian dunia, serta pulihnya citra Indonesia dan kepercayaan masyarakat internasional serta mendorong terciptanya tatanan dan kerjasama ekonomi regional dan internasional yang lebih baik dalam mendukung pembangunan nasional”⁷. Sedangkan salah satu arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 yang tertera pada RPJPN 2005-2025 yaitu, “terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional”⁸.

Dalam menghadapi tantangan-tantangan yang ada dan dalam memenuhi kebutuhan domestik tersebut, Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Presiden Yudhoyono, menggagas konsep politik luar

6. Persepsi pemerintah mengenai struktur dan kondisi dalam sistem internasional abad-21 tersebut disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya yang berjudul “Indonesia and The World”, disampaikan di depan delegasi ICWA pada 19 Mei 2005, dan diulangi oleh Menteri Hassan Wirajuda dalam pidatonya yang berjudul “Indonesia’s Foreign Policy”, disampaikan dalam forum ICWA pada 18 Agustus 2005. Lihat *Into The New Worl: Leading Statesmen and Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*, (Jakarta: ICWA)

7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab VIII tentang Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional.

8. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Bab IV tentang Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

negeri yang dianggap tepat untuk menghadapi hal tersebut dan tentunya untuk mencapai kepentingan nasional, yaitu *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy*. Keanggotaan Indonesia dalam G-20 adalah salah satu bentuk implementasi dari konsep *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* tersebut. Indonesia sedang berusaha mengarungi kondisi eksternal dan internal yang sangat kompleks (samudera yang bergejolak) dan berusaha mendapatkan teman sebanyak-banyaknya (ribuan teman) di forum G-20 untuk kepentingan nasional Indonesia.

A. Gambaran Kondisi Domestik Indonesia Pasca Reformasi

Enam tahun sejak jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan, Indonesia sudah empat kali berganti presiden, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono. Setelah runtuhnya Orde Baru yang otoriter, kini semua orang menikmati kebebasan berekspresi dan berpendapat, kebebasan informasi, *check and balance* antara eksekutif dan legislatif, serta pihak militer yang terdepolitisasi.

Krisis multidimensi Indonesia dimulai sejak krisis ekonomi menimpa Indonesia tahun 1997. Karena kecewa dengan kepemimpinan pemerintah Orde Baru, berbagai kelompok membentuk gerakan reformasi sebagai bentuk perlawanan terhadap pemerintahan Orde Baru. Namun, gerakan perlawanan rakyat pada waktu direspon pemerintah dengan penahanan dan penghilangan sporadis oleh aparat negara terhadap aktivis anti-Orde Baru.⁹ Sementara, krisis ekonomi terus berlanjut dan kredibilitas pemerintahan Orde Baru semakin terpuruk yang akhirnya menimbulkan protes dan gerakan massa di beberapa provinsi. Penembakan empat mahasiswa Universitas Trisakti pada 12 Mei 1998 semakin memperbesar kemarahan mahasiswa dan masyarakat terhadap pemerintah yang mengakibatkan kerusuhan besar-besaran selama tiga hari di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Indonesia. Kemudian mahasiswa menduduki gedung parlemen dan melakukan de-

9. *Ibid*, Hal. 201.

monstrasi besar-besaran pada 18 Mei 1998 hingga akhirnya Presiden Soeharto mengundurkan diri dan mengalihkan jabatannya kepada Wakil Presiden B.J. Habibie.

Apa yang rakyat tuntut dari reformasi adalah sebuah konstitusi yang demokratis, sebuah sistem akuntabel dan transparan. Tuntutan lainnya adalah mereformasi sistem peradilan, bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dan menjauhkan TNI dari politik.¹⁰ Merespon tuntutan rakyat tersebut, Presiden Habibie mulai memberlakukan kebijakan yang sesuai dengan prosedur negara demokratis, yaitu kebebasan pers, pemilu yang bebas dan adil, desentralisasi pemerintahan daerah (otonomi daerah), dan pembebasan tahanan politik.¹¹

Masa-masa transisi ini ditandai dengan pemilu yang benar-benar terbuka pada 1999, pemilu terbuka terakhir kali digelar pada 1955. Pemilu kali ini berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya pada era Orde Baru, dimana pers dan masyarakat lebih bebas dalam menyoroti dan mengkritisi kampanye dari para peserta pemilu. Pemenang pemilu ini adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), kemudian terpilih Abdurrahman Wahid dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru menggantikan B.J. Habibie. Pemilihan presiden ketika itu masih dipilih oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR). Abdurrahman Wahid menunjuk Megawati Soekarno Putri sebagai wakil presiden.

Abdurrahman Wahid memimpin pemerintahan dengan dukungan yang kecil dari parlemen. Kendaraan politiknya, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) hanya memenangi 51 kursi di DPR, ditambah 6 kursi di majelis tinggi (atau hanya sekitar 8% dari total kursi di MPR). Hal tersebut membuat pemerintahan Abdurrahman Wahid tidak berlangsung mapan. Walaupun kendaraan politik Wakil Presiden Megawati (PDIP) mayoritas di parlemen, tetapi kondisi demikian tidak terlalu menolong pemerintahan Abdurrahman Wahid berlangsung lama.¹²

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, Hal. 204.

Pemerintahan Abdurrahman Wahid berakhir setelah banyak terjadi benturan kepentingan di kabinet dan kurangnya dukungan dari parlemen. Terlebih pada masa pemerintahannya, Indonesia didera banyak konflik dan kekerasan, seperti kerusuhan di Ambon, Poso dan Kalimantan; serangan bom di Kedutaan Besar Filipina, Kedutaan Besar Malaysia, dan di Gedung Bursa Efek Jakarta; serta gerakan separatisme di Aceh dan Papua. Krisis kepemimpinan semakin kuat ketika Abdurrahman Wahid terlibat skandal Buloggate dan Bruneigate. Setelah didesak mundur oleh ribuan demonstran yang mendatangi gedung MPR, akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid mengumumkan pemindahannya kepada Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri pada 29 Januari 2001.¹³

Megawati secara resmi menjadi Presiden Republik Indonesia ke-5 pada 23 Juni 2001 melalui Sidang Istimewa MPR. Pada saat pengumuman kabinet, Megawati menyerukan enam program yang menjadi prioritas utama di bawah pemerintahannya, yaitu mempertahankan persatuan nasional; melanjutkan reformasi politik; menormalkan kembali perekonomian nasional; penegakan hukum dan pemberantasan korupsi; memulihkan kembali citra Indonesia di mata dunia internasional; serta mempersiapkan pemilihan umum yang demokratis pada tahun 2004. Kemudian pada peringatan Hari Kemerdekaan Republik Indonesia, 17 Agustus 2001, Megawati kembali menyerukan melanjutkan reformasi dalam berbagai bidang. Megawati menyatakan perlunya reformasi konstitusi Indonesia (UUD '45), desentralisasi pemerintahan dari Jakarta ke daerah, pemberantasan korupsi, pengurangan peran militer, reformasi sistem perbankan, dan pemeliharaan kedaulatan teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan baru di bawah pimpinan Presiden Megawati ini menghadapi berbagai tantangan serius, yaitu pemulihan perekonomian nasional pasca krisis ekonomi 1998, masalah keamanan, dan kritik dunia internasional atau upaya Indonesia mengatasi masalah terorisme. Situasi politik juga masih penuh dengan masa-

13. *Ibid.*

lah karena ada keputusan yang jelas mengenai perubahan konstitusi. Krisis konstitusi juga menjadi endemik, di satu sisi Indonesia menerapkan sistem presidensial, di sisi lain bisa juga *impeachment*. Pada bulan Agustus 2002, MPR mengamandemen UUD 1945, untuk pertama kalinya rakyat dapat memilih presiden secara langsung, dengan demikian kini sulit bagi parlemen untuk menghentikan presiden.¹⁴ Pada 2004 dilangsungkan pemilihan umum untuk memilih legislatif pusat dan daerah, serta pemilihan presiden yang untuk pertama kali dipilih langsung oleh rakyat. Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla terpilih sebagai pasangan presiden dan wakil presiden periode 2004-2009 setelah dua putaran pemungutan suara seluruh rakyat Indonesia.

Penjabaran di atas menunjukkan bahwa pada masa proses transisi politik Indonesia banyak mengalami ketidakpastian, proses transisi Indonesia menuju negara demokratis dan perbaikan ekonomi tidak berjalan lancar karena banyaknya tantangan yang dihadapi Indonesia pada masa reformasi ini, terutama hambatan penegakan demokrasi, stabilitas keamanan nasional, serta pemulihan ekonomi. Dalam proses memperbaiki itu semua, Indonesia alih-alih mendapat dukungan dari dunia internasional justru banyak menerima kecaman dan sanksi dari berbagai pihak internasional atas beberapa kejadian domestik yang memperburuk citra Indonesia di mata dunia internasional.

Lebih mengkhawatirkan ketika Indonesia dilabeli dan diprediksi sebagai negara gagal. Semua masyarakat internasional menyoroti kondisi dalam negeri Indonesia yang sedang dilanda krisis multidimensi. Beberapa media internasional, seperti BBC, Daily Telegraph dan The Guardian terus-menerus memberitakan krisis ekonomi Indonesia, kasus Timor Timur, kasus Aceh, terorisme dan krisis politik Indonesia. Beberapa kalangan memprediksi, setelah lepasnya Timor Timur, Indonesia akan ter-"Balkanisasi". Wilayah Indonesia akan pecah menjadi beberapa negara yang berdiri sendiri, seperti di wilayah Balkan, yaitu Uni Soviet dan Yugoslavia. Bahkan, pengamat ekonomi-politik ternama, Thomas Fried-

14. *Ibid.*, Hal. 204.

man, menggambarkan Indonesia seperti “negara berantakan..terlalu besar untuk gagal, tetapi terlalu berantakan untuk bekerja”. Hal-hal demikian menandakan bahwa citra Indonesia sudah sangat terpuruk di mata dunia internasional dan bukan pekerjaan mudah untuk mengembalikan citra Indonesia sebagai negara yang sukses (dalam segala bidang) untuk mengembalikan kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia.¹⁵

B. Gambaran Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Reformasi

Pada dasarnya, proses-proses politik di masa transisi cenderung bersifat *inward-looking* karena aktor-aktor politik dalam proses demokratisasi senantiasa berkonsentrasi untuk usaha-usaha mengkonsolidasi kekuasaannya masing-masing.¹⁶ Begitu pula yang terjadi di Indonesia, pasca runtuhnya pemerintahan Orde baru yang otoriter, pemerintahan pada masa transisi lebih memfokuskan pada urusan-urusan dalam negeri yang menyebabkan berkurangnya perhatian dan kontribusi dalam mengatasi masalah-masalah internasional. Adapun pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa transisi lebih difokuskan kepada upaya memagari potensi disintegrasi bangsa, upaya pemulihan ekonomi, upaya peningkatan citra Indonesia, dan meningkatkan kualitas pelayanan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia.

Politik luar negeri Indonesia sejak tumbangnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 tidak dapat dilepaskan dari perubahan politik secara masif. Di awal masa pemerintahan pasca Orde Baru, pemerintahan Habibie menghadapi persoalan legitimasi yang cukup serius. Meski demikian, Presiden Habibie berusaha mendapatkan dukungan internasional dengan membuat kebijakan-kebijakan yang tidak pernah disentuh oleh pemerintahan era Orde Baru,

15. Susilo Bambang Yudhoyono, Pidato “Indonesia: Regional Role, Global Reach”, di London School of Economics and Political Science (LSE), London, 31 Maret 2009, diakses dari www.indonesianembassy.org.uk/file_pdf/PSBY_0903_LSE.pdf

16. Philips J. Vermonte, “Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia: Membangun Citra Diri”, dalam Bantarto Bandoro (ed.), 2005, *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: CSIS, 2005, Hal. 27.

yaitu kebijakan yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, demokrasi dan persamaan hak. Pemerintahan Habibie menghasilkan dua undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan atas hak asasi manusia, yaitu: pertama, UU no. 5/1998 mengenai Pengesahan *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, dan kedua UU no. 29/1999 mengenai Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965*. Selain itu, pemerintahan Habibie berhasil mendorong ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja, serta membentuk Komnas Perempuan.¹⁷

Dengan catatan positif atas beberapa kebijakan dalam bidang HAM yang menjadi perhatian masyarakat internasional, Habibie relatif berhasil memperoleh legitimasi yang lebih besar dari masyarakat internasional untuk mengkompensasi minimnya legitimasi dari kalangan domestik. Salah satu bukti keberhasilan Habibie dalam upaya memperoleh legitimasi masyarakat internasional adalah hubungannya dengan lembaga International Monetary Fund (IMF) dan Bank Dunia (World Bank). Kedua lembaga tersebut memutuskan untuk mencairkan program bantuan dana untuk mengatasi krisis ekonomi sebesar 43 milyar dolar AS dan bahkan menawarkan tambahan bantuan sebesar 14 milyar dolar AS. Padahal, sebelumnya IMF mendesak Soeharto untuk menghentikan proyek pembuatan pesawat rancangan Habibie yang berbiaya tinggi pada bulan Januari 1998, ketika suhu politik dan ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintahan Soeharto semakin meningkat.¹⁸

Merasa berhasil mendapatkan apresiasi positif dan pengakuan dari masyarakat internasional, Presiden Habibie terus melanjutkan kebijakan-kebijakan pro-demokrasi dan pro-HAMnya, salah satunya terhadap isu Timor Timur yang mengundang kontroversi. Habibie mengeluarkan pernyataan pertama mengenai isu Timor Timur pada bulan Juni 1998 dimana ia mengajukan tawaran berupa otonomi seluas-luasnya untuk untuk provinsi Timor Timur. Di akhir 1998, Habibie mengeluarkan kebijakan yang lebih radikal dengan

17. *Ibid*, Hal. 30.

18. *Ibid*, Hal. 30-31.

menyatakan bahwa Indonesia akan memberi opsi referendum untuk mencapai solusi final atas masalah Timor Timur.¹⁹ Kebijakan tersebut kontan menimbulkan sentimen negatif dari masyarakat domestik, terlebih dari pihak-pihak nasionalis dan keluarga besar TNI.

Dampak negatif lain dari kebijakan referendum Timor Timur adalah terjadinya aksi kekerasan sebelum dan setelah referendum, yang semakin memojokkan pemerintahan Habibie. Aksi kekerasan dan pelanggaran HAM besar-besaran terjadi di Timor Timur juga membuat Habibie kehilangan legitimasi di mata masyarakat internasional, yang justru selama ini dicarinya. Alih-alih ingin memperbaiki citra, kebijakan dan respon masyarakat terhadap isu Timor Timur justru memperburuk citra Indonesia di mata dunia internasional. Pemerintahan Habibie merupakan salah satu contoh tepat untuk menggambarkan pertautan antara proses demokratisasi dan kebijakan luar negeri dari sebuah pemerintahan di masa transisi.²⁰

Politik luar negeri Indonesia pada masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid secara prinsip tidak mengalami perubahan dan masih menonjolkan peran presiden, yang berbeda pada era Presiden Wahid adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diberi ruang untuk terlibat dalam politik luar negeri. Selain itu, pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, langkah-langkah politik luar negeri difokuskan pada upaya mendapatkan dukungan internasional bagi pemulihan ekonomi, promosi demokrasi termasuk penegakkan HAM, serta upaya pencegahan disintegrasi bangsa.²¹

Kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Gus Dur tampak melalui upaya menjaga hubungan baik dengan negara besar, mendorong dialog dengan antarumat beragama dan keyakinan serta intensifikasi hubungan Indonesia dengan negara-negara Pasifik Barat Daya, Cina dan India. Dalam setiap kunjungan luar negeri yang ekstensif selama masa pemerintahannya yang singkat tersebut, Presiden Wahid secara konstan mengangkat isu-isu

19. *Ibid*, Hal. 31.

20. *Ibid*, Hal. 30, 32.

21. Vivi Feriany, "Memperkuat Diplomasi Pencitraan Indonesia", *Jurnal Diplomasi Pusdiklat Departemen Luar Negeri Volume 1* No. 1 Tahun 2009, Hal. 152.

domestik dalam pertemuannya dengan setiap kepala negara yang dikunjunginya, termasuk diantaranya isu integritas teritorial Timor Timur, Aceh, dan isu perbaikan ekonomi negara.²²

Indonesia, di masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri kembali mengalami guncangan keamanan. Terorisme menjadi isu yang paling disorot oleh masyarakat domestik maupun internasional. Indonesia diserang teroris melalui pemboman di Bali pada 2002 dan Hotel JW Marriot Jakarta pada 2003. Sebelumnya, pada 11 September 2001 terjadi peristiwa serangan teroris di Amerika Serikat yang direspon dengan invasi Amerika Serikat kepada Taliban di Afganistan. Serangan terorisme internasional tersebutlah yang telah merubah persepsi ancaman global dewasa ini. Selain itu, upaya pencegahan disintegrasi bangsa melalui operasi militer di Aceh juga menjadi perhatian utama.²³

Kejadian-kejadian dan tantangan-tantangan tersebutlah yang mewarnai politik luar negeri Indonesia ketika dipimpin oleh Presiden Megawati. Seperti pendahulunya, Abdurrahman Wahid, Megawati juga secara ekstensif melakukan kunjungan ke luar negeri, diantara mengunjungi New York untuk berpidato di depan Majelis Umum PBB, Rusia, Jepang, Malaysia, Rumania, Polandia, Hungaria, Bangladesh, Mongolia, Vietnam, Tunisia, Libya, Cina, dan Pakistan.²⁴ Dapat dikatakan bahwa diplomasi Indonesia kembali menjadi aktif pada masa pemerintahan Megawati. Hal tersebut disebabkan, selain karena kondisi baik domestik maupun internasional serta kepentingan nasional yang mendesak, juga karena kinerja Departemen Luar Negeri yang telah memiliki kewenangan yuridis formal dalam mengatur kebijakan luar negeri sesuai dengan UU No. 37/1999 yang disahkan pada masa pemerintahan Habibie dan UU No. 24/2000 mengenai Perjanjian Internasional yang memberikan kewenangan kepada Deplu dalam mengatur perjanjian dengan negara lain, yang disahkan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid.²⁵

22. Philips J. Vermonte, *Op.Cit.*, Hal. 35.

23. *Ibid*, Hal. 36.

24. *Ibid*, Hal. 35.

25. Vivi Feriany, *Op.Cit.*, Hal. 151-152.

Secara garis besar pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, pelaksanaan politik luar negeri diarahkan pada peningkatan citra Indonesia, upaya menghadapi disintegrasi dan pembangunan kembali ekonomi Indonesia. Pelaksanaan politik luar negeri tampak pada kebijakan untuk melepaskan diri dari ikatan IMF, mengembalikan peranan Indonesia di ASEAN, dan membangun kembali hubungan dengan negara-negara Asia dan Afrika. Diplomasi Indonesia pada masa kepemimpinan Megawati dianggap telah mencapai sasaran penting dalam hubungan luar negeri, misalnya dalam mencegah potensi disintegrasi bangsa, memperkuat bangunan lingkaran konsentris kerjasama kawasan yang bertumpu pada ASEAN sebagai pilar utama, meningkatkan perlindungan terhadap WNI di luar negeri termasuk TKI, serta mengembangkan diplomasi publik.²⁶

Dalam menjalankan diplomasi luar negerinya, Presiden Megawati bukannya tanpa kritik, frekuensi dan substansi dari kunjungan atau lawatannya ke luar negeri sering menuai kritik dari masyarakat dalam negeri, terutama dari para pengamat politik. Salah satu contohnya adalah pembelian pesawat tempur Sukhoi dan helikopter dari Rusia yang merupakan buah kunjungannya ke Moskow.²⁷

Dapat disimpulkan bahwa politik luar negeri Indonesia pasca reformasi lebih memprioritaskan pada penanganan krisis multidimensional yang dialami Indonesia yang ditinggalkan oleh pemerintahan Orde Baru hingga masa transisi yang masih jauh dari stabilitas. Diplomasi Indonesia lebih mengedepankan isu-isu domestik, seperti pemulihan ekonomi nasional, pencegahan disintegrasi, serta demokrasi dan HAM agar memperoleh dukungan ataupun bantuan dari dunia internasional, dan yang tidak kalah penting adalah upaya meningkatkan citra Indonesia di mata internasional yang sedang terpuruk agar kembali mendapat kepercayaan dunia internasional termasuk para investor.

Dalam menjalankan politik luar negerinya, pemerintahan Habi-

26. *Ibid.*, Hal. 152.

23. Philips J. Vermonte, *Op. Cit.*, Hal. 35.

bie hingga Megawati setidaknya terus mengalami kemajuan walau belum bisa dikatakan berhasil, baik dari segi kuantitas maupun substansi. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi domestik yang semakin membaik, baik keamanan maupun perekonomian, walau belum bisa dikatakan stabil. Selain itu, setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru semangat reformasi juga menyentuh ke bidang politik luar negeri. Pelaksana politik luar negeri tidak lagi dimonopoli oleh presiden, melainkan kewenangan juga diberikan kepada Departemen Luar Negeri sesuai dengan amanat UU No. 37/1999 dan UU No. 24/2000 dan peran aktif DPR dalam melakukan *check and balance*, yang pada pemerintahan Orde Baru kurang diberikan peran oleh pemerintah. Pendapat tersebut juga diperkuat oleh Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda yang menyatakan bahwa tampilan Indonesia pasca reformasi sangat leluasa sepanjang sejarah Negara Indonesia.

C. Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Pada dasarnya politik luar negeri suatu negara sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternal atau situasi dan kondisi dunia internasional dan kebutuhan domestik negara pada saat itu. Jika ketika Perang Dingin, pemerintah Indonesia mengibaratkan Indonesia dalam posisi politik luar negerinya bagaikan "*rowing between two reefs*" atau "mendayung di antara dua karang", kini di abad-21 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki persepsi bahwa posisi Indonesia di situasi internasional kini bagaikan "*navigating a turbulent ocean*" atau "berlayar di tengah samudera yang bergejolak". Metafora tersebut merupakan gambaran tentang situasi dan kondisi dunia internasional yang sangat dinamis, kompleks, dan penuh akan tantangan-tantangan baru.

Lalu pertanyaan yang muncul, bagaimana sebaiknya Indonesia berlayar di tengah samudera yang bergejolak tersebut untuk sampai kepada tujuannya, yaitu kepentingan nasional atau kebutuhan domestik Indonesia? Sebagai "sang nakhoda" dari "kapal besar" ini, Presiden Yudhoyono memiliki gagasannya sendiri, yaitu menerapkan prinsip "*thousand friends-zero enemy*" atau "seribu teman, tanpa musuh". Gagasan tersebut bertujuan untuk menjalin

hubungan baik dengan semua negara, baik bilateral maupun multilateral. Dengan prinsip tersebut, Indonesia bercita-cita mempromosikan keadilan dan ketertiban di arena internasional, kebijakan investasi yang lebih baik bagi pembangunan ekonomi, demokrasi dan konsolidasi dalam integrasi regional, melindungi warga negara Indonesia di luar negeri khususnya Tenaga Kerja Indonesia, menjaga persatuan nasional, serta agar kebijakan luar negeri Indonesia dapat lebih efektif.²⁸

Presiden Yudhoyono menegaskan bahwa gagasan-gagasan dalam politik luar negeri Indonesia tersebut bukan dimaksudkan untuk menghapus dan menggantikan prinsip politik luar negeri Indonesia sejak lahirnya republik yang telah menjadi ciri khas Indonesia, yaitu politik “bebas-aktif” yang didasari situasi bagaikan “mendayung di antara dua karang”, melainkan sebagai bentuk adaptasi dari prinsip tersebut di abad-21 ini dimana lingkungan internasional dan kebutuhan domestik telah jauh berubah sehingga diperlukan gagasan-gagasan baru agar Indonesia adaptif dalam menghadapi perkembangan yang ada.²⁹ Indonesia, di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tetap menjalankan prinsip politik luar negeri bebas-aktif, lebih tepatnya prinsip politik luar negeri bebas-aktif abad-21. Adapun pengertian lebih mendalam mengenai gagasan “*navigating a turbulent ocean*” dan “*thousand friends-zero enemy*” adalah sebagai berikut.

C.1. *Navigating A Turbulent Ocean*

Dalam menanggapi perubahan yang cepat dan berkelanjutan dalam lingkungan eksternal Indonesia, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melahirkan gagasan “*navigating a turbulent ocean*” sebagai analogi dari situasi dan kondisi global dewasa ini, di era globalisasi dimana perubahan terjadi dengan sangat dinamis,

28. Irfa Puspitasari, “Indonesia’s New Foreign Policy: Thousand friends-Zero Enemy”, dalam www.idsa.in/system/files/IB_IndonesiaForeignPolicy.pdf

29. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Pidato “Indonesia and The World”, di hadapan para delegasi ICWA, di Jakarta, 19 Mei 2005, dalam *Into The New World: Leading Statesmen And Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*. Jakarta: ICWA, 2010. Hal. 5.

tantangan menjadi lebih kompleks, ancaman keamanan menjadi lebih beragam. Berbeda dengan kondisi saat Perang Dingin ketika metafora “mendayung di antara dua karang” dilahirkan, kondisi dunia sekarang telah berubah secara radikal. Istilah “*turbulent ocean*” menggambarkan kompleksitas, perubahan dan tantangan-tantangan yang harus dinavigasi atau diarungi Indonesia untuk sampai pada tujuan atau kepentingan nasionalnya.

Salah satu perkembangan dalam hubungan internasional adalah mengemukakan peranan negara adidaya dalam percaturan politik internasional. Negara adidaya muncul menjadi kekuatan unilateral dalam berbagai penanganan permasalahan, termasuk keamanan internasional, yang dapat bertentangan dengan hukum dan perjanjian internasional. Untuk itu, Indonesia perlu mengambil peran yang lebih aktif dalam mempertahankan prinsip-prinsip multilateralisme. Selain itu, globalisasi, termasuk dalam bidang perdagangan, keuangan, dan HAM, serta berbagai kejahatan lintas batas seperti terorisme, pencucian uang, korupsi, penyelundupan manusia dan migrasi internasional, akan mengakibatkan ketidakseimbangan hubungan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Di samping itu, dinamika hubungan internasional yang makin cepat akan memunculkan isu-isu baru yang saling berkaitan satu sama lain termasuk yang bersifat non-konvensional.

Lebih lanjut, Presiden Yudhoyono menyebut ada tiga isu dasar tantangan yang harus dihadapi Indonesia dalam lingkungan eksternalnya, yaitu tantangan keamanan, tantangan pembangunan, dan tantangan demokrasi. Tantangan-tantangan tersebut merupakan persepsi pemerintahan Presiden Yudhoyono dan perhatian pemerintah Indonesia atas apa yang disampaikan Sekretaris Jenderal PBB pada laporannya yang berjudul “*In Larger reform: Toward Development, Security and Human Rights For All*” yang berisi proposal pemikiran-pemikiran di bidang yang saling terkait, yaitu pembangunan, keamanan, dan HAM, serta reformasi PBB. Pemerintah Indonesia setuju dengan dasar dari dorongan laporan tersebut bahwa kita tidak akan merasa aman (*security*) tanpa adanya pembangunan, begitupun sebaliknya tidak akan ada pempa-

ngunan jika tidak aka keamanan (*security*), serta tidak akan ada keduanya, keamanan dan pembangunan, tanpa bisa menghargai hak asasi manusia.³⁰

Adapun mengapa Presiden Yudhoyono menggambarkan politik luar negeri Indonesia di bawah pemerintahannya dengan *branding* “*navigating a turbulent ocean*” dan mempublikasikan melalui pidatonya karena tiga hal. Pertama, agar masyarakat mengetahui di mana posisi Indonesia dalam konteks hubungan internasional dewasa ini, dimana kondisi dunia telah jauh berubah jika dibandingkan dengan dunia ketika dihadapi oleh bapak bangsa (*forefathers*) Indonesia yang belum mengenal tantangan-tantangan baru seperti globalisasi, saling ketergantungan, dunia *cyber* dan lain sebagainya. Kedua, agar masyarakat mengetahui dimana posisi Indonesia dalam diskursus politik luar negeri saat ini, dimana Indonesia tidak lagi dihadapkan pilihan di antara dua blok kekuatan yang saling berseteru. Ketiga, agar masyarakat mengetahui apa yang harus dilakukan pemerintahan Yudhoyono dalam politik luar negeri di dalam situasi dunia seperti saat ini, bahwa pentingnya aktifisme dalam politik luar negeri Indonesia sekarang dan menjadikan situasi dan tantangan-tantangan yang dihadapi dunia saat ini sebagai peluang bukan sebagai ancaman.³¹

C.2. *Thousand friends-zero enemy*

Gagasan Presiden Yudhoyono mengenai *thousand friends-zero enemy* dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia merupakan bentuk implementasi dan adaptasi dari prinsip politik bebas-aktif yang telah menjadi tradisi politik luar negeri Indonesia sejak awal kemerdekaan. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, gagasan *thousand friends-zero enemy* bertujuan agar Indonesia menjalin hubungan baik dengan semua negara, baik bilateral maupun multilateral sehingga Indonesia dapat mewujudkan cita-citanya mempromosikan keadilan dan ketertiban di arena internasional, kebi-

30. Susilo Bambang Yudhoyono, *Loc. Cit.*, Hal. 9-11.

31. Bantarto Bandoro, “Indonesian Foreign Policy in 2008 And Beyond”, *The Indonesian Quarterly*, Vol. 35, No. 4, 2007, Hal. 238.

jakan investasi yang lebih baik bagi pembangunan ekonomi, demokrasi dan konsolidasi dalam integrasi regional, melindungi warga negara Indonesia di luar negeri khususnya Tenaga Kerja Indonesia, menjaga persatuan nasional, serta agar kebijakan luar negeri Indonesia dapat lebih efektif.

Lebih lanjut, Presiden Yudhoyono menjelaskan bahwa gagasan "*thousand friends-zero enemy*" bermakna dan bertujuan sebagai berikut:³²

1. Indonesia harus memiliki kapasitas diplomatik, intelektual, dan emosional dalam merespon isu-isu luar negeri yang sangat kompleks. Mental Indonesia harus dijauhkan dari ketakutan akan teori konspirasi yang liar, kecurigaan yang berlebihan, sikap terlalu defensif atau *xenophobia*. Dengan begitu, Indonesia bisa menjadi pencipta perdamaian (*peace maker*), pembangun kepercayaan (*confidence-builder*), penyelesaian masalah (*problem-solver*), dan pembangun hubungan (*bridge-builder*).
2. "*Thousand friends-zero enemy*" berarti Indonesia tidak akan bergabung ke dalam aliansi militer manapun. Sebelumnya Indonesia tidak pernah terlibat dengan pakta militer manapun, dan Presiden Yudhoyono menegaskan bahwa kebijakan tersebut tidak akan berubah di bawah pemerintahannya. Indonesia akan melanjutkan kebijakan tidak mengizinkan atau membiarkan pangkalan militer asing di wilayah kedaulatan Indonesia. Indonesia juga tidak menganggap negara lain sebagai ancaman atau musuh. Juga penting bagi Indonesia untuk mengembangkan postur strategis yang tidak mengancam negara tetangga dan regional. Justru, Indonesia akan mengembangkan postur yang dapat memperkuat perdamaian dan stabilitas regional maupun internasional.
3. Gagasan "*thousand friends-zero enemy*" sangat erat kaitannya dengan "konektivitas". Kemampuan untuk terhubung dengan dunia yang lebih luas sangat penting bagi kinerja politik bebas-aktif Indonesia. Konektivitas Indonesia akan menentukan pengaruh dan kapasitas Indonesia dalam mem-

32. Susilo Bambang Yudhoyono, *Op.Cit.*, Hal. 5-9.

bentuk tatanan dunia. Perlu diingat bahwa situasi dunia saat ini sangat kompleks, tidak mungkin untuk dihubungkan dan terlibat dalam setiap isu internasional. Oleh karena itu, Indonesia akan mengembangkan taraf konektivitasnya, tentunya yang sesuai dengan kepentingan nasional dan sumber daya yang dimiliki Indonesia. Indonesia akan menjalin hubungan yang lebih aktif dan sehat dengan negara-negara tetangganya, dengan negara-negara besar (*major power*), *emerging power*, dengan wilayah-wilayah di dunia, lembaga-lembaga internasional, dan aktor-aktor non-negara. Merupakan kewajiban bagi Indonesia untuk terlibat aktif dalam isu-isu regional dan internasional yang dapat mempengaruhi Indonesia. Hal tersebut membuat Indonesia butuh terkoneksi dengan aktor internasional, termasuk pelaku usaha, LSM, dan individu.

4. *Thousand friends-zero enemy* seharusnya menjadi proyeksi identitas internasional Indonesia. Masyarakat Indonesia selalu bangga dengan identitas nasionalnya, tetapi jangan dilupakan bahwa ada juga yang dinamakan “identitas internasional”, yaitu bagaimana masyarakat Indonesia mencerminkan diri sebagai masyarakat internasional, apapun derita yang dirasakan masyarakat internasional juga merupakan derita masyarakat Indonesia. Presiden Yudhoyono menegaskan bahwa Indonesia harus menjadi negara yang mempunyai identitas nasional yang solid, tetapi juga identitas internasional yang kuat. Bangsa Indonesia bangga dengan identitas nasionalnya bahwa Indonesia adalah bangsa yang menghargai kemerdekaan dan persatuan nasional, bahwa Indonesia adalah negara dengan populasi terbanyak keempat di dunia, bahwa Indonesia adalah negara dengan jumlah populasi Islam terbesar di dunia, Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, Indonesia merupakan negara dimana demokrasi, Islam dan modernitas dapat berjalan beriringan.

Hal-hal tersebut juga merupakan aset bagi diplomasi Indonesia karena dengan itu Indonesia diapresiasi dan dipercaya

dunia internasional. Sementara, bangsa Indonesia juga bangga dengan identitas internasionalnya, yang tercermin dari peran aktif Indonesia dalam berbagai isu internasional, diantaranya inisiatif Indonesia untuk menyelenggarakan Konferensi Asia-Afrika yang bersejarah itu, Indonesia sebagai anggota pendiri Gerakan Non-Blok, anggota pendiri ASEAN, Indonesia berada di garis depan dalam dialog Utara-Selatan, Indonesia berada di garis depan diplomasi hukum laut internasional, Indonesia membantu penyelesaian masalah di Kamboja dan Filipina Selatan, Indonesia membantu untuk mengelola potensi konflik di Laut Cina Selatan, membantu pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), dan lain sebagainya. Hal tersebut mencerminkan kontribusi masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional.

5. *Thousand friends-zero enemy* juga mencerminkan nasionalisme sejati bangsa Indonesia. Nasionalisme juga dimiliki oleh semua bangsa dan negara di dunia, tetapi menurut Presiden Yudhoyono, nasionalisme Indonesia tidak arogan, nasionalisme bangsa Indonesia bukanlah nasionalisme yang sempit, bukan ultra-nasionalisme. Presiden Yudhoyono menambahkan bahwa hal yang membuat Indonesia besar dan relevan adalah nasionalisme yang Indonesia miliki, yaitu nasionalisme yang terbuka, percaya diri, moderat, toleran, dan *outward looking*. Seiring dengan tumbuhnya kekuatan Indonesia, bangsa Indonesia harus tetap memperkuat nasionalismenya yang khas tersebut. Kemampuan Indonesia untuk mempertahankan nasionalisme seperti ini sangat penting sebagai kekuatan negara dan agar dihormati oleh negara tetangga, wilayah regional, dan dunia internasional.

Kelima hal tersebut merupakan elemen dari gagasan *thousand friends-zero enemy* yang diadaptasi dari prinsip politik bebas-aktif yang telah diimplementasikan selama bertahun-tahun. Ke depan, dengan gagasan *thousand friends-zero enemy* diperkirakan Indonesia akan lebih aktif dalam menjalankan diplomasi luar negerinya untuk kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat internasional.

Istilah *thousand friends-zero enemy* jika diterjemahkan secara harfiah akan menjadi sangat tidak rasional bagi politik luar negeri Indonesia. Suatu negara menjalankan politik luar negeri untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu, hubungan internasional adalah interaksi dari kepentingan-kepentingan yang sangat mungkin kepentingan-kepentingan tersebut saling berbenturan. Singkatnya, tidak ada teman yang abadi dalam politik, yang ada hanya kepentingan abadi.

Indonesia sendiri tetap menganggap negara-negara lain sebagai tantangan dalam pembangunan dan kedaulatannya. Dalam hal ekonomi, tantangan tersebut dihadapkan pada situasi persaingan ekonomi antarnegara yang makin runcing akibat makin pesat dan meluasnya proses globalisasi. Perkembangan ekonomi regional di kawasan Asia Timur dan Asia Selatan yang pesat dengan tumbuhnya raksasa ekonomi global di masa depan, seperti Cina dan India menjadi salah satu fokus utama yang dipertimbangkan pemerintah di dalam menyusun pengembangan struktur dan daya saing perekonomian nasional.³³ Dalam hal pertahanan-keamanan, Indonesia menyadari bahwa negara-negara tetangga menjadi ancaman yang paling potensial bagi kedaulatan NKRI. Hal tersebut disebabkan menguatnya kekuatan militer negara tetangga yang secara signifikan melebihi kemampuan pertahanan Republik Indonesia yang secara tidak langsung melemahkan posisi tawar dalam diplomasi internasional.³⁴

C.3. Faktor-Faktor yang Melatarbelakangi Gagasan *Navigating A Turbulent Ocean* dan *Thousand friends-zero enemy*

Gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dilatarbelakangi oleh dua faktor, yaitu faktor struktur atau situasi internasional dan faktor kebutuhan domestik Indonesia.

33. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 Bab II Kondisi Umum, Sub-Bab II.2.B. tentang Tantangan Ekonomi.

34. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 Bab II Kondisi Umum, Sub-Bab II.2.F. tentang Tantangan Pertahanan Kemanan.

C.3.a. Struktur atau Situasi Internasional

Struktur atau situasi internasional sendiri terus berubah dengan dinamis. Secara garis besar, sedikitnya terdapat tiga tantangan dasar yang dihadapi dunia saat ini, termasuk Indonesia.³⁵

1. Tantangan Keamanan

Tantangan keamanan abad-21 masih berupa ancaman yang dunia hadapi sejak puluhan tahun yang lalu yaitu, senjata pemusnah massal dan kemungkinan perang antar negara maupun perang *intrastate* yang akan sangat berdampak pada Indonesia, bahkan ketika Indonesia tidak terlibat dalam konflik tersebut. Selain itu, di era globalisasi ini telah muncul ancaman-ancaman keamanan baru seperti terorisme internasional, perdagangan manusia, pencucian uang, perdagangan senjata dan obat-obatan terlarang, dan degradasi lingkungan yang menyebabkan perubahan iklim dan bencana alam. Di Indonesia sendiri, separatisme dan kekerasan komunal pernah menjadi isu keamanan utama pada masa transisi.³⁶

2. Tantangan Pembangunan

Tantangan pembangunan yang utama adalah kemiskinan. Sekitar 1,1 miliar orang di dunia mengalami kemiskinan, kebanyakan diantaranya berada di Asia dan Afrika, mereka hidup hanya dengan sekitar 1 dollar per hari. Setiap harinya sekitar 20.000 jiwa diantara mereka tewas akibat terlalu miskin untuk menjalani hidup, dan mereka yang bertahan hidup menderita kelaparan yang berdampak pada timbulnya penyakit bahkan kebodohan. Kemiskinan tersebar luas di negara-negara berkembang karena pemerintahnya belum atau tidak mampu memberi kesejahteraan yang disebabkan oleh beban utang, ketidakmampuan negara miskin mengakses pasar ekspor, ditambah ledakan

35. Susilo Bambang Yudhoyono, *Loc. Cit.*, Hal. 9-11.

36. Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, Pidato "Indonesia's Foreign Policy", di forum ICWA, Jakarta, 18 Agustus 2005, dalam *Into The New World: Leading Statesmen And Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*. Jakarta: ICWA, 2010. Hal. 21-22.

penduduk yang tinggi, serta degradasi lingkungan. Hal tersebut lahir dari ketidakseimbangan dan ketidakadilan dalam hubungan ekonomi internasional.

Di Indonesia, sekitar 40 juta rakyatnya masih miskin. Mereka hidup hanya dengan 2 dollar, bahkan kurang, per harinya.³⁷ Hanya dengan menciptakan lapangan kerja, pemerintah Indonesia dapat mengangkat rakyatnya dari lumpur kemiskinan. Indonesia harus mempercepat pertumbuhan ekonominya untuk menciptakan pekerjaan bagi jutaan rakyat Indonesia yang belum memiliki pekerjaan. Hal yang sangat penting dalam upaya mencapai pertumbuhan ekonomi adalah arus keuangan untuk pertumbuhan, yaitu dalam bentuk bantuan, kredit dan investasi asing langsung.

Faktor-faktor penting lainnya adalah pembangunan infrastruktur, termasuk lingkungan nasional yang kondusif untuk persaingan yang adil, pengembangan sumber daya manusia, dan tentu saja akses komoditas ekspor ke pasar luar negeri.³⁸ Oleh karena itu, tugas utama diplomasi Indonesia adalah untuk membina dan memperkuat keterlibatan bangsa dengan dan mitra investasi dan mitra dagang, serta dengan organisasi internasional dan lembaga-lembaga yang dapat memiliki dampak terhadap perekonomian Indonesia.

3. Tantangan Demokrasi

Tidak semuanya tantangan dunia abad-21 ini yang tidak disukai, tantangan demokrasi adalah salah satunya. Semua orang di dunia menginginkan memegang kendali takdirnya di tangannya sendiri tanpa dipaksa orang lain atau penguasa, dan ambil bagian dari proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidupnya. Jika pemerintah mampu mengakomodasi keinginan rakyatnya untuk menjaga dan menghargai hak asasinya, maka dampaknya akan sangat positif bagi negara itu sendiri, bagi wilayah regionalnya, dan bahkan bagi dunia.

Hal ini persis dengan apa yang terjadi di Indonesia dan bebe-

35. Susilo Bambang Yudhoyono, *Loc. Cit.*, Hal. 10.

36. Hassan Wirajuda, *Op. Cit.*, Hal. 22.

rapa negara Asia lainnya saat ini. Sebelumnya, hal ini terjadi di Afrika Selatan dan kini mulai terjadi di Timur Tengah dan tempat lainnya. Indonesia mengatasi tantangan demokrasi ini melalui semua forum multilateral, melalui pengaturan bilateral, dan melalui inisiatif nasional masing-masing negara. Forum multilateral yang menjadi tulang punggung dalam mengatasi tantangan demokrasi ini tentu saja adalah Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB).³⁹

C.3.b. Kebutuhan Domestik

Sedangkan kebutuhan domestik Indonesia tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Menyangkut hal politik luar negeri, di dalam RPJPN tertulis politik luar negeri Indonesia diarahkan agar “terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional”.⁴⁰ Sedangkan, dalam RPJMN lebih spesifik, yaitu “meningkatkan peran Indonesia dalam hubungan internasional dan dalam menciptakan perdamaian dunia, serta pulihnya citra Indonesia dan kepercayaan masyarakat internasional serta mendorong terciptanya tatanan dan kerjasama ekonomi regional dan internasional yang lebih baik dalam mendukung pembangunan nasional”.⁴¹ Singkatnya kebutuhan domestik Indonesia yang harus dicapai melalui politik luar negerinya terdiri dari empat hal, yaitu: meningkatnya peranan Indonesia dalam hubungan internasional; terciptanya perdamaian dunia; pulihnya citra Indonesia; dan pembangunan nasional.

1. Meningkatkan peranan Indonesia dalam hubungan internasional

Dalam rangka mewujudkan Indonesia maju, mandiri, adil dan makmur, Indonesia sangat penting untuk berperan aktif dalam

39. Susilo Bambang Yudhoyono, *Op. Cit.*, Hal. 10-11.

40. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Bab IV tentang Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

41. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab VIII tentang Pematapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional.

politik luar negeri dan kerjasama lainnya baik di tingkat regional maupun internasional. Mengingat konstelasi politik dan hubungan internasional lainnya yang terus mengalami perubahan-perubahan dengan sangat cepat, maka peranan hubungan luar negeri harus ditingkatkan dengan penekanan pada proses pemberdayaan posisi Indonesia sebagai negara, termasuk peningkatan kapasitas dan integritas nasional melalui keterlibatan di organisasi-organisasi internasional, yang dilakukan melalui optimalisasi pemanfaatan diplomasi dan hubungan luar negeri dengan memaknai secara positif berbagai peluang yang menguntungkan bagi kepentingan nasional yang muncul dari perspektif baru dalam hubungan internasional yang dinamis.⁴²

2. Terciptanya perdamaian dunia

Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial merupakan amanat konstitusi yang harus diperjuangkan secara konsisten. Sebagai negara yang besar secara geografis dan jumlah penduduk, Indonesia sesungguhnya memiliki peluang dan potensi untuk mempengaruhi dan membentuk opini internasional dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat internasional.

Untuk itu, Indonesia terus meningkatkan kapasitas dan kredibilitas politik luar negeri dalam rangka ikut serta menciptakan perdamaian dunia, keadilan dalam tata hubungan internasional, dan ikut berupaya mencegah timbulnya pertentangan yang terlalu tajam di antara negara-negara yang ideologi, dan sistem politik maupun kepentingan agar tidak mengancam keamanan internasional sekaligus mencegah munculnya kekuatan yang terlalu bersifat hegemonik-unilateralistik di dunia. Indonesia juga telah dan akan selalu melakukan pemeliharaan perdamaian dunia melalui upaya peningkatan saling pengertian politik dan budaya, baik antar negara maupun antar ma-

42. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Bab IV.1.8, tentang Mewujudkan Indonesia yang Berperan Aktif dalam Pergaulan Internasional.

syarakat dunia serta peningkatan kerjasama internasional dalam membangun tata hubungan dan kerjasama ekonomi internasional yang lebih seimbang.⁴³

3. **Pulihnya citra Indonesia dan kepercayaan masyarakat internasional**

Indonesia dalam lebih dari satu decade ini sedang menghadapi persoalan seputar citra (*image*) yang cukup serius. Citra Indonesia terpuruk sejak hantaman krisis ekonomi tahun 1997. Berbagai masalah seperti terorisme, separatisme, pelanggaran HAM, dan korupsi terus-menerus menimpa Indonesia di awal abad-21. Terpuruknya citra Indonesia tersebut telah menyebabkan terhambatnya pembangunan nasional secara keseluruhan. Hal tersebut terjadi karena sebagai negara yang menganut sistem ekonomi terbuka, Indonesia membutuhkan investasi dan kerjasama dengan pihak asing untuk mensukseskan pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, pasca berakhirnya Orde Baru, Indonesia berupaya membenahi diri melalui reformasi di berbagai bidang, mulai dari ekonomi, politik, sosial, hukum dan keamanan.⁴⁴

Dalam upaya peningkatan citra Indonesia di masyarakat internasional, pemerintah Indonesia melakukan berbagai cara termasuk pemantapan politik luar negeri dan optimalisasi diplomasi Indonesia dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri. Pelaksanaan diplomasi Indonesia dalam upaya peningkatan citra Indonesia dilakukan dengan memanfaatkan asset-aset yang dimiliki Indonesia seperti berbagai raihan nasional dalam proses demokratisasi, termasuk keberhasilan pelaksanaan pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah di hampir seluruh wilayah Indonesia secara langsung, penduduk muslim yang moderat, masyarakat yang pluralistik dan toleran, serta berbagai ekspresi seni dan budaya tradisonal maupun kontemporer.

Oleh karena itu, diplomasi Indonesia juga diharapkan dapat secara efektif mengedepankan tema-tema kontemporer yang

43. *Ibid.*

44. Vivi Feriany, *Loc.Cit.*, 148.

menjadi aset diplomasi Indonesia, yaitu: demokrasi, Islam yang moderat, kebijakan pembangunan ekonomi yang progresif, peran aktif Indonesia dalam memelihara perdamaian dunia, dan peran aktif Indonesia dalam membangun kawasan Asia Tenggara yang aman, stabil, dan sejahtera. Dengan demikian pelaksanaan politik luar negeri ditujukan untuk membangun kepercayaan masyarakat internasional agar senantiasa mendukung kesinambungan pelaksanaan berbagai kebijakan nasional yang selalu berpihak kepada masyarakat.⁴⁵

4. Pembangunan nasional

Pembangunan ekonomi Indonesia sampai saat ini, meskipun telah menghasilkan berbagai kemajuan, masih jauh dari cita-citanya untuk menciptakan perekonomian yang tangguh dan mensejahterakan seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, tantangan besar kemajuan perekonomian mendatang adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkualitas secara berkelanjutan untuk mewujudkan secara nyata peningkatan kesejahteraan sekaligus mengurangi ketertinggalan dari bangsa-bangsa lain yang lebih maju.

Perkembangan ekonomi regional di kawasan Asia Timur dan Asia Selatan yang pesat dengan tumbuhnya raksasa ekonomi global di masa depan, seperti China dan India, merupakan salah satu fokus utama yang perlu dipertimbangkan secara cermat di dalam menyusun pengembangan struktur dan daya saing perekonomian nasional. Dengan demikian, integrasi perekonomian nasional ke dalam proses globalisasi dapat mengambil manfaat sebesar-besarnya dan sekaligus dapat meminimalkan dampak negatif yang muncul.⁴⁶

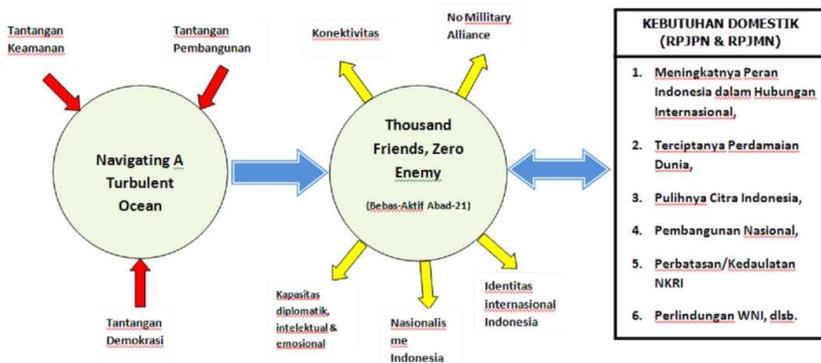
Oleh karena itu, Indonesia berkepentingan untuk meningkatkan intensitas dan kualitas hubungan luar negerinya dengan faktor ekonomi dalam diplomasi internasional dan diplomasi ekonomi

45. Hassan Wirajuda, Pidato "Membangun Citra Indonesia Demokratis, Moderat dan Progresif: Konsolidasi Soft Power dan Aset Politik Luar Negeri RI", Bandung, 6 Desember 2006, dalam PEWARTA Departemen Luar Negeri, Tahun XXXIII No. 116 (Oktober-Desember 2006), Hal. 80, dikutip dalam Vivi Feriary, *Op.Cit.*, Hal. 153.

46. UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, Bab II.2.B, tentang Tantangan Ekonomi.

internasional. Yang dimaksudkan dengan faktor ekonomi dalam diplomasi internasional adalah upaya menjalin, meningkatkan dan memanfaatkan hubungan atau kerjasama ekonomi untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih luas. Sedangkan, diplomasi ekonomi internasional adalah berbagai upaya untuk menjalin, meningkatkan dan memanfaatkan hubungan atau kerjasama, jika perlu menggunakan kekuatan politik, untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi.⁴⁷ Struktur atau situasi internasional dan kebutuhan domestik tersebutlah yang melatarbelakangi munculnya gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Kemudian gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* tersebut menjadi panduan, konsep dan *branding* politik luar negeri Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Untuk mempermudah memahaminya, penulis menyederhanakan penjelasan gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dengan ilustrasi berikut (lihat gambar 2.1.)

Gambar 6.1. Ilustrasi Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono



Sumber: Olahan sendiri

47. Hadi Soesastro, "Faktor Ekonomi dalam Politik Luar Negeri Indonesia", dalam Bantarto Bandoro (ed.), *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: CSIS, 2005. Hal. 70-71.

C.4. Pencapaian Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Dengan mengimplementasikan gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy*, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia lebih leluasa, lebih aktif dan lebih outward-looking. Diplomasi Indonesia terus mengalami penguatan dibanding pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, baik dalam kerangka bilateral, regional, maupun multilateral global. Gerak dinamis diplomasi Indonesia tercermin dengan terpilihnya Indonesia pada sembilan organ penting organisasi internasional, utamanya PBB, keseluruhannya dengan suara yang meyakinkan.

Terpilihnya Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB merupakan bentuk kepercayaan masyarakat internasional kepada Indonesia atas partisipasi dan kontribusi aktif Indonesia di dunia internasional. Keanggotaan tersebut dengan sendirinya memberikan keleluasaan bagi Indonesia untuk turut secara lebih aktif dalam upaya memelihara perdamaian dan keamanan internasional, serta dengan sendirinya dalam rangka mengamankan kepentingan nasional Indonesia. Keanggotaan tersebut sekaligus merupakan refleksi pengakuan terhadap berbagai kemajuan yang telah dicapai di dalam negeri, termasuk pembangunan, demokrasi, serta pemajuan dan perlindungan nilai-nilai hak asasi manusia. Keanggotaan Indonesia sebagai anggota tidak tetap DK-PBB selama dua tahun, dari 1 Januari 2007 hingga 31 Desember 2008, Indonesia telah berhasil mengembangkan peran sebagai *moderating voice*, dan *a consensus and bridge builder* antar sesama anggota DK-PBB dalam upaya menghasilkan suatu solusi bagi isu-isu perdamaian dan keamanan internasional.⁴⁸

Dalam rangka pemajuan isu HAM, Indonesia selaku anggota Dewan HAM PBB pada 2007-2010, di tahun keduanya, yakni 2008, menjadi salah satu negara pertama yang telah menjalani pengkajian mengenai Laporan Nasional Indonesia di bawah mekanisme *Universal Periodic Review* (UPR). Apresiasi atas kinerja diplomasi Indo-

48. Pernyataan Pers Menteri Luar Negeri RI Tahun 2009.

nesia di forum internasional juga direfleksikan dari kepercayaan dunia terhadap Indonesia sebagai tuan rumah penyelenggaraan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) pada awal tahun 2008. Mengakhiri tahun 2008, Indonesia mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan *Bali Democracy Forum*, sebagai forum antar pemerintah Asia untuk menumbuhkembangkan diskursus mengenai demokrasi⁴⁹. Indonesia juga berinisiatif menyelenggarakan *Interfaith Dialogue* dan *Inter-media Dialogue* untuk mencegah terjadinya benturan antar-peradaban atau antar kepercayaan. Selain itu, kepedulian Indonesia atas lingkungan hidup dan perubahan iklim dicerminkan melalui peran aktifnya dalam *United Nations Conference on Climate Change* (UNCCC) dan *World Ocean Conference* (WOC).

Di tengah kesulitan ekonomi yang terjadi, kiprah diplomasi Indonesia telah mendapat pengakuan dari dunia internasional. Hal ini tercermin dari keikutsertaan Indonesia sebagai salah satu negara kunci bagi dalam pertemuan internasional bagi pembahasan isu krisis pangan dan energi dalam kerangka G-8 di Hokkaido Jepang pada Juli 2008⁵⁰. Masuknya usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam penanganan krisis global pada akhir tahun 2008 membuat Indonesia diundang untuk memberikan pandangannya dalam pertemuan negara-negara industri maju G20 di London pada tahun 2009, terlebih Indonesia merupakan negara Asia Tenggara satu-satunya yang diikutsertakan dalam G-20.

Berbagai pencapaian tersebut merupakan bentuk apresiasi dan kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia yang menjalankan politik luar negeri yang aktif dan berbasis kepentingan nasional serta kesadaran bahwa Indonesia juga merupakan bagian dari masyarakat internasional yang bertanggung jawab atas perdamaian dan kestabilan dunia. Hal itu merupakan implementasi dari gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy*.

Dapat disimpulkan bahwa kondisi domestik Indonesia pasca reformasi berada dalam keadaan yang kurang menguntungkan,

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

yang menyebabkan politik luar negeri Indonesia berjalan kurang efektif, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Pada kondisi domestik yang jauh lebih baik, politik luar negeri Indonesia kembali mampu menjalankan politik luar negeri "bebas-aktif" nya. Namun, politik bebas-aktif kini sedikit berbeda dengan apa yang dijalankan pada masa Perang Dingin. Politik bebas-aktif Indonesia telah mengalami adaptasi dengan situasi atau struktur internasional dan kebutuhan domestiknya dewasa ini.

BAB VII

Keanggotaan Indonesia di G-20

A. Latar Belakang G-20

Krisis ekonomi dan keuangan global yang terjadi pada tahun 2007 merupakan dampak dari sistem arsitektur dan keuangan internasional yang tidak berimbang, terutama dalam hal regulasi sektor keuangan yang kurang *accountable*. Berawal dari krisis kredit perumahan (*subprime mortgage crisis*) di Amerika Serikat, lemahnya regulasi keuangan dan tingginya keterikatan sektor keuangan antar negara, khususnya produk derivatif keuangan, menyebabkan menjalarnya krisis negara maju ke negara berkembang lainnya. Efek domino krisis ekonomi tersebut turut menyeret sektor riil dan mengakibatkan terpuruknya perekonomian negara-negara di dunia.

Krisis ekonomi serupa pernah dialami kawasan Asia tahun 1997. Namun, krisis 2007 kali ini memiliki pengaruh yang lebih besar sehingga memerlukan penanganan yang lebih menyeluruh dan kerjasama negara-negara di dunia. Krisis ekonomi dan keuangan global telah menghambat proses pembangunan terutama negara *Least Developed Countries* serta telah menyebabkan kemunduran pencapaian Millenium Development Goals (MDGs).

Krisis yang terjadi di Amerika Serikat berakar pada besarnya gelembung kredit yang dikucurkan ke perumahan. IMF memperkirakan bahwa kerugian di seluruh dunia pada hutang yang berasal dari Amerika Serikat (terutama yang berhubungan dengan *mortgages*) akan mencapai 1,4 triliun dolar AS, perhitungan ini meningkat dari perkiraan awal yang mencapai 945 miliar dolar

AS pada bulan April 2008.¹ Dampaknya, banyak perusahaan-perusahaan besar di dunia yang terkena imbasnya. Tanggal 7 September, perusahaan perkreditan rumah Fannie Mae dan Freddie Mac, yang memberi garansi utang senilai 5,3 trilyun dolar AS, yang meliputi separuh lebih dari utang perkreditan rumah di AS, pun ambruk. Disusul kemudian berita yang menggemparkan dunia finansial adalah bangkrutnya salah satu bank investasi terbesar di pusat keuangan Wall Street di New York, Amerika Serikat, Lehman Brothers.²

Wall Street Journal menulis rentetan peristiwa tersebut dengan menyebut bahwa sistem keuangan Amerika Serikat terguncang hingga ke pusaranya. Alan Greenspan, mantan kepala Bank Sentral AS, menyebut krisis keuangan dunia saat ini sebagai kejadian yang terjadi sekali dalam 100 tahun. Bangkrutnya Lehman Brothers tercatat sebagai kebangkrutan terbesar dalam sejarah korporasi AS.³ Sejumlah negara-negara maju saat itu juga mengalami resesi. Pendapatan nasional di AS, Inggris, Perancis, Jerman, dan Jepang turun. Sementara para pekerja di negara-negara maju tersebut dengan cepat kehilangan pekerjaannya dan menyebabkan melemahnya daya beli masyarakat.

Terjadinya krisis ekonomi dan finansial global selama beberapa kali ini berhasil membuat perhatian beberapa pemimpin negara maju terfokus pada masalah krisis ini dan berkomitmen untuk menjalin kerjasama untuk menangani masalah ini. Hal ini diwujudkan dengan diadakannya beberapa pertemuan guna membahas langkah-langkah serta kebijakan-kebijakan untuk memulihkan kondisi perekonomian dunia.

G-20 pada awalnya merupakan forum internasional yang didirikan ditengah krisis keuangan Asia pada akhir 1990-an. G20 didirikan atas dasar pentingnya memandang isu ekonomi global yang berkembang semakin dinamis sejak *Great Depression* tahun

1. Didik Kurniawan Hadi, Chief Economist Assistant PT Recapital Advisors. Diakses dari http://didik2h.web.ugm.ac.id/upload/Dampak_Krisis_Keuangan_Global.pdf

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

1930-an, krisis Asia tahun 1997, dan kemudian krisis finansial global tahun 2007 silam sebagai prioritas utama negara-negara maju dengan negara-negara berkembang mengkoordinasikan kebijakan ekonomi dengan tujuan untuk menciptakan suatu kondisi ekonomi yang optimal dalam tataran global.

Pasca krisis Asia atau tepatnya pada tahun 1999, menteri keuangan dari negara G8 dan beberapa negara berkembang terkemuka termasuk Brasil, India, Cina dan Korea Selatan berkumpul bersama dan sepakat tentang diadakannya pertemuan menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari 20 negara ekonomi dunia yang tujuannya untuk menyatukan negara industri dan berkembang secara sistemik membahas isu-isu kunci dalam ekonomi global dalam kerangka kerja forum menteri keuangan.⁴ Hal ini sekaligus menandai didirikannya forum menteri keuangan G-20. Pertemuan pertama para menteri keuangan dan gubernur bank sentral negara-negara anggota G-20 terjadi di Berlin, pada 15-16 Desember 1999, yang diselenggarakan oleh menteri keuangan Jerman dan Kanada.⁵

Perhatian yang lebih serius mengenai kondisi perekonomian global tampak saat krisis finansial global yang berawal dari finansial yang terjadi Amerika Serikat pada Agustus 2007. Sadar bahwa krisis ekonomi dan keuangan kali ini tidak dapat diatasi sendirian oleh negara-negara maju, pada tahun 2008 AS mengundang para kepala negara anggota G-20 ke Washington untuk membahas cara mengatasi krisis keuangan internasional yang menjadi Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G-20 yang pertama.⁶

Konferensi Tingkat Tinggi G-20 yang pertama dibuka di Washington D.C. Amerika Serikat pada 24-25 November 2008 dengan bentuk (bersifat) satuan tugas untuk mengatasi krisis keuangan global. Dalam KTT ini, para pemimpin sepakat mendorong kebijakan peningkatan pemasokan likuiditas dan penurunan rasio suku bunga untuk mengatasi krisis keuangan secara bersama-sama. Me-

4. *Ibid.*

5. http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx

6. http://rki.kbs.co.kr/indonesian/event/g20_2010/g20_01.htm

reka juga sepakat melakukan reformasi sistem pengawasan keuangan dan lembaga keuangan internasional dengan lebih ketat supaya krisis keuangan seperti itu tidak terulang lagi.⁷

KTT G-20 kedua diadakan di London, Inggris, pada tanggal 2-3 April 2009. Agenda utama dalam pertemuan tersebut adalah peninjauan hal-hal yang telah disepakati dan menyediakan tindakan tambahan untuk menanggulangi resesi ekonomi. Dalam kesempatan itu, para pemimpin G-20 menyediakan kriteria yang mereka jaga secara otonom yang berisi bahwa peningkatan pengeluaran anggaran nasional hingga 2% dari seluruh PDB negara anggota masing-masing untuk memulihkan ekonomi dunia. Selain itu, Dewan Stabilitas Keuangan (FSB) diluncurkan sebagai ganti forum FSF untuk reformasi peraturan di pasar keuangan.⁸

Pertemuan ketiga KTT G-20 berlangsung di Pittsburgh, Amerika Serikat pada 24-25 September 2009. Pada pertemuan kali ini, Para pemimpin G-20 resmi menyatakan bahwa peran G-8 akan digantikan G-20. Keputusan itu dinilai sebagai loncatan besar dan bersejarah menuju terbentuknya tatanan dunia baru, setidaknya secara ekonomi.⁹

Perubahan posisi G-20 itu mengandung banyak makna, termasuk pengakuan kepada negara-negara berkembang untuk menggerakkan ekonomi global ke depan. Hal ini juga diakui oleh Presiden Bank Dunia Robert Zoellick, yang mengatakan bahwa negara-negara di dunia tidak bisa lagi mengharapkan konsumen AS bisa menjadi katalisator ekonomi dan mau tidak mau harus mengharapkan peran ekonomi Brasil, India, China, bahkan Asia Tenggara.¹⁰

Peningkatan status G-20 pada KTT ketiga yang diselenggarakan di Pittsburgh, Amerika Serikat ini memiliki arti tentang potensi perubahan arsitektur keuangan global, yang selama ini didominasi Barat lewat Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia,

7. http://world.kbs.co.kr/indonesian/event/g20_2010/g20_01.htm

8. Ibid.

9. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/09/26/05142462/g-20.resmi.gantikan.g-8>

10. http://world.kbs.co.kr/indonesian/event/g20_2010/g20_01.htmOp.Cit.

dengan resep-resep ekonomi yang malah menjerumuskan negara yang ditolong.¹¹ Pada KTT di Pittsburgh ini, G-20 setuju membuat IMF menjadi badan dunia yang lebih mewakili kepentingan 186 negara anggota PBB. Hak suara di IMF juga akan dibuat lebih seimbang. Sekarang ini hak suara negara maju di IMF 57 persen berbanding 43 persen untuk negara berkembang. Hak suara akan dibuat menjadi 50:50. Tahun 2011 adalah batas waktu reformasi hak suara di IMF.¹² G-20 juga sepakat bahwa pemimpin IMF, yang selama ini dikuasai negara-negara Eropa, akan dipilih berdasarkan kualifikasi perorangan, bukan kewarganegaraan.¹³

KTT G-20 yang keempat dibuka di Toronto, Kanada, pada 26-27 Juni 2010. Para kepala negara membahas berbagai agenda secara komprehensif termasuk sistem kerjasama untuk mencapai pertumbuhan seimbang secara berkesinambungan, pembaruan regulasi keuangan, reformasi lembaga keuangan internasional, pembangunan ekonomi negara sedang berkembang, pembentukan jaringan keamanan keuangan global, dan perdagangan bebas. Melalui pembahasan agenda komprehensif itu, KTT G-20 meningkatkan kepemimpinan global sebagai ajang utama untuk mengkoordinasikan masalah ekonomi dunia.¹⁴

KTT G-20 kelima diadakan di Seoul, Korea Selatan, tanggal 11-12 November 2010. Para pemimpin berhasil menyepakati G-20 *Seoul Summit Leaders' Declaration* serta *Seoul Summit Document* yang berisi *Seoul Action Plan* serta tiga *annexes* (*Seoul Development Consensus for Shared Growth; Multi-Year Action Plan on Development; Anti-Corruption Action Plan*). Sebagai dokumen pendukung juga disertakan *Policy Commitments by G20 Members* sebagai bagian dari pencapaian *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*.¹⁵

G-20 adalah organisasi informal dan tidak mengikat, tetapi pe-

10. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Bahan Masukan Mengenai Situasi Ekonomi Global*. Direktorat Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

ngaruhnya cukup besar untuk mendorong peluncuran sebuah kebijakan multilateral. G-20 akan mengubah kelompok elite dunia, yang sebelumnya didominasi negara-negara kaya, menjadi kelompok elite dengan kombinasi negara berkembang dengan prospek cerah serta negara-negara kaya.¹⁶ Negara-negara anggota G-20 terdiri dari negara-negara maju dan negara-negara berkembang yang mewakili 90 persen produk domestik bruto (PDB) dunia atau sekitar 60 triliun dollar AS, 80 persen dari perdagangan dunia (termasuk perdagangan intra-Uni Eropa) serta dua pertiga dari penduduk dunia. Faktor pertumbuhan ekonomi dan luasnya keanggotaan yang menjadikan negara-negara anggota G-20 memiliki legitimasi serta pengaruh dalam sistem keuangan dan manajemen ekonomi global.¹⁷

G-20 bekerjasama secara erat dengan berbagai organisasi-organisasi dan forum-forum internasional lain, untuk bersama-sama membahas isu-isu yang kompleks di dunia. Hal ini juga dapat menambah momentum politik untuk pengambilan keputusan dalam lembaga lainnya. Partisipasi Presiden Bank Dunia, *Managing Director* IMF serta para anggota Komite Moneter dan Keuangan Internasional dan Komite Pembangunan di pertemuan G-20 memastikan bahwa G-20 terintegrasi secara baik dengan kegiatan Lembaga Bretton Woods tersebut. G-20 juga bekerja dengan kelompok dan organisasi internasional lainnya, seperti Dewan Stabilitas Keuangan dan Komite Basel pada Pengawasan Perbankan, dalam memajukan reformasi kebijakan ekonomi internasional. Selain itu, para ahli dari lembaga sektor swasta dan organisasi non-pemerintah juga diundang ke pertemuan G-20 untuk secara *ad hoc* untuk mensinergikan dan menganalisa topik-topik pembahasan yang ada.¹⁸

B. Keanggotaan Indonesia di G-20

Sejak pertama kali mengadakan pertemuan tingkat kepala negara dan kemudian mendeklarasikan forum ini sebagai forum

16. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/09/26/05142462/g-20.resmi.gantikan.g-8>, *Loc. Cit.*

17. http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx, *Loc. Cit.*

18. *Ibid.*

utama kerjasama ekonomi global, G-20 sering disebut sebagai klub eksklusif karena posisi dan kapasitasnya yang mewakili hampir keseluruhan GDP dunia. Disebut klub eksklusif karena tidak sembarang negara dapat bergabung, banyak negara yang ingin bergabung namun tidak mendapat pengakuan. Indonesia sendiri sebenarnya sudah menjadi anggota sejak G-20 masih berupa forum menteri keuangan dan gubernur bank sentral. Ketika kapasitas G-20 ditingkatkan menjadi forum kepala negara, yang artinya forum tersebut akan lebih *powerful* dan lebih didengar, Indonesia tetap diundang sebagai anggota. Lain halnya dengan Mesir yang telah menjadi anggota ketika G-20 masih berupa forum menteri keuangan dan gubernur sentral, namun tidak menjadi anggota ketika G-20 menjadi forum kepala negara.

Keanggotaan Indonesia dalam G-20 sekiranya karena ada empat hal, yaitu: Gross Domestic Product (GDP) atau Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia yang cukup tinggi; kontelasi kekuatan ekonomi yang telah berubah; dibutuhkannya koordinasi antara *major power* dan *emerging market* seperti Indonesia; dan pengaruh Indonesia yang semakin besar dan luas.

1. Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia

PDB adalah salah satu indikator utama yang digunakan untuk mengukur kesehatan ekonomi suatu negara. Di tengah badai krisis finansial global, ketika sebagian besar negara-negara maju dan berkembang mengalami dampak yang signifikan dengan melambannya laju pertumbuhan PDB, Indonesia tetap stabil menjaga laju pertumbuhan PDBnya. Indonesia mampu bertahan di angka rata-rata pertumbuhan PDB 6% sejak tahun 2007, walaupun sempat turun sedikit ke angka 4,5% (lihat grafik 3.1¹⁹) tetapi Indonesia jauh lebih baik dari negara-negara maju dan sebagian besar negara berkembang lainnya, termasuk negara-negara ASEAN. Padahal pada krisis finansial 1998-1999 PDB Indonesia jatuh hingga angka -13%.

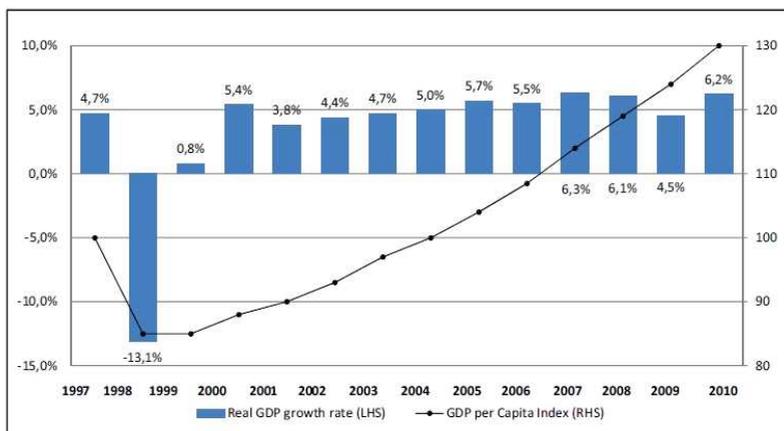
19. Grafik Pertumbuhan PDB Indonesia dari tahun 1997 hingga 2010, diakses dari <http://ccamatil.com/InvestorRelations/Presentations/2010/RemarkableIndonesia-GitaWirjawan.pdf>

Pertumbuhan PDB Indonesia adalah yang tercepat di Asia, setelah China dan India, bahkan di dunia.²⁰ Hal tersebut karena kuatnya fundamental ekonomi Indonesia pasca reformasi birokrasi Kementerian Keuangan.

Pertumbuhan Indonesia juga didukung oleh kondisi politik dan keamanan yang relatif stabil. Selain berhasil menyelenggarakan pemilihan presiden secara langsung pada 2004 dan 2009 secara tertib dan damai, Indonesia juga berhasil menyelenggarakan pemilihan hampir seluruh kepala daerah di Indonesia secara langsung. Kondisi demikian yang membuat iklim investasi Indonesia semakin membaik. Hingga kini Indonesia ada di urutan ke-20 negara tujuan investasi asing langsung. Banyak pengamat ekonomi nasional dan internasional memprediksi bahwa angka pertumbuhan PDB Indonesia akan terus naik dari tahun ke tahun. Dengan kondisi demikian, Indonesia diharapkan dapat berkontribusi aktif mengatasi krisis finansial dan ekonomi global.

Grafik 1. PDB Per Kapita Indonesia Tahun 1997-2010

Real GDP growth and GDP per capita index 1997-2010



Source: Central Bureau of Statistics, World Bank, ADB

20. Joshua E. Keating, "The Stories You Missed in 2010", Majalah Foreign Policy edisi Desember 2010, diakses dari http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_stories_you_missed_in_2010

2. Berubahnya konstelasi kekuatan ekonomi dunia

Di abad 21 ini kekuatan ekonomi dunia tidak lagi didominasi oleh negara-negara maju seperti AS, Uni Eropa, dan Jepang. Telah muncul kekuatan-kekuatan baru dari negara berkembang sebagai *new emerging market*, seperti China, India, Brazil, Rusia, Turki, Afrika Selatan dan lain sebagainya, termasuk Indonesia. Para pakar ekonomi internasional percaya bahwa negara-negara industri baru tersebut berpotensi menggeser kekuatan negara-negara mapan dalam ekonomi dunia. Dalam beberapa tahun belakangan proses tersebut cenderung menguat, dan dan diperkirakan akan semakin menguat pada beberapa tahun mendatang. Pengaruh negara-negara emerging market ini dalam perdagangan dan keputusan-keputusan investasi di dunia akan semakin besar. Untuk negara Brazil, Rusia, India, dan China (BRIC), secara global omzet mereka mencapai 15% dari seluruh ekonomi dunia, 13% melalui perdagangan global. Mereka hampir 3 triliun dolar AS atau 40% dari total seluruh cadangan devisa dunia.²¹ Itu hanya BRIC, belum jika ditambah negara-negara berkembang lainnya, seperti Indonesia, Turki, Afrika Selatan, Meksiko, Argentina, Afrika Selatan dan Arab Saudi.

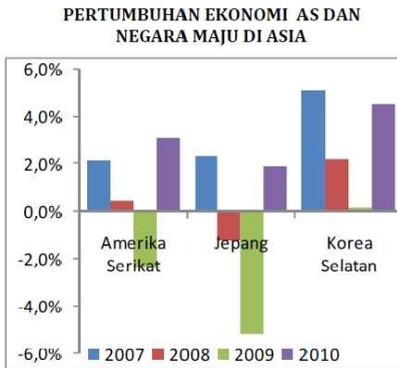
Sementara, perekonomian negara-negara industri maju semakin terpuruk ketika krisis finansial global 2008, dan mencapai puncaknya pada 2009 (lihat grafik 3.2 dan 3.3)²². Dan, pada saat itulah AS dan Uni Eropa akan sibuk menghadapi korektur yang seharusnya sudah lama dilakukan, harus memperbaiki struktur yang ada, mengatasi utang negara yang terlalu besar, dan lain sebagainya. Sedangkan negara-negara berkembang akan terus mengalami pertumbuhan.²³

21. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4605120,00.html>

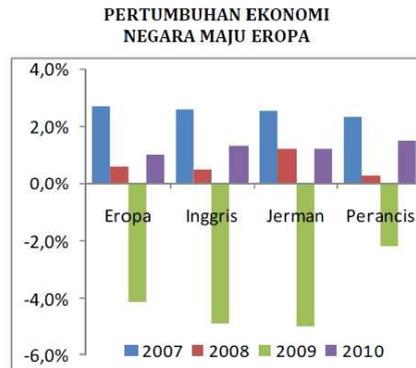
22. Data diperoleh dari Laporan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, yang diakses dari <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/adoku/Kerangka%20Ekonomi%20Makro%20dan%20Pokok-Pokok%20Kebijakan%20Fiskal%20Tahun%202011.pdf>

23. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4605120,00.html>

Grafik 2



Grafik 3



Sumber: World Economic Outlook (WEO), April 2010

3. Dibutuhkannya koordinasi antara *major power* dan *emerging power*.

Dengan semakin tereduksinya kekuatan dan peran negara-negara maju, serta semakin meningkatnya kekuatan dan peran negara-negara berkembang, maka dibutuhkan koordinasi dan kolaborasi antar keduanya untuk mengatasi krisis finansial global. Biasanya dalam mengatasi berbagai masalah perekonomian dunia, baik perdagangan maupun keuangan, negara-negara maju yang tergabung dalam G-8 selalu berinisiatif dan saling berkoordinasi untuk mengatasi masalah tersebut.

Sebelumnya, G-8 juga sangat dominan dalam forum-forum multilateral yang membahas perekonomian, seperti WTO, IMF dan Bank Dunia. Koalisi ini sangat kuat dan kompak karena memiliki kapasitas yang sangat besar dan kepentingan yang sama yang pada intinya mempertahankan *status-quo* struktur dan konstelasi perekonomian dunia. Ketika krisis finansial global 2008 menimpa negara-negara tersebut, dampaknya sangat signifikan bagi kondisi perekonomian dan peran internasional mereka. Di saat yang bersamaan, negara-negara berkembang yang bisa disebut sebagai *emerging power* tidak terlalu signifikan terkena dampak krisis finansial global 2008 tersebut. Kekuatan dan peran *emerging market* tersebut semakin diakui, karenanya G-8 mengajak negara *emerging market* untuk membahas krisis perekonomian global.

Koordinasi dan kolaborasi antar keduanya sangat diperlukan, karena kesadaran bahwa krisis ekonomi global ini tidak dapat diatasi “sendirian”. Dengan berkoordinasi dan berkolaborasi, kemudian terbentuk G-20, mereka telah menghimpun hampir seluruh total PDB dan perdagangan dunia dan lebih dari setengah dari total populasi dunia. Dengan kapasitas seperti itu, G-20 akan lebih *capable* dan suaranya akan lebih didengar dan lebih memiliki posisi tawar dengan lembaga-lembaga perekonomian lain, seperti WTO, IMF dan Bank Dunia. Diharapkan dengan berkoordinasinya *major power* dengan emerging power dapat mengatasi krisis ekonomi yang sedang terjadi, merehabilitasi kondisi pasca krisis, serta mencegah terjadinya krisis yang berkelanjutan dan semakin besar, layaknya bola salju.

4. Pengaruh Indonesia yang semakin besar dan luas.

Beberapa pengamat berpendapat bahwa keanggotaan Indonesia di G-20 mencerminkan pengaruh Indonesia yang semakin meningkat di dunia internasional.²⁴ Dalam beberapa forum internasional, Indonesia tidak hanya membawa kepentingan nasionalnya saja, tetapi membawa kepentingan negara-negara berkembang lainnya, terutama ASEAN. Sebagai negara dengan populasi muslim terbesar di dunia dan sebagai negara demokratis terbesar di dunia, Indonesia dianggap memiliki posisi dan peran yang strategis sebagai “jembatan” antara negara-negara Barat dengan negara-negara Islam di Timur Tengah. Peran internasional Indonesia juga semakin meningkat yang terlihat dari politik luar negerinya selalu aktif dalam merespon isu-isu internasional.

Dengan mengimplementasikan gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dan dengan memanfaatkan kapasitas dan aset yang dimilikinya, Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono telah aktif turut serta menjaga perdamaian dunia, seperti keanggotaan tidak tetapnya di DK PBB, aktif dalam mengatasi masalah perubahan iklim, isu-isu HAM dan demokrasi, terorisme dan lain sebagainya. Indonesia juga merupakan pemain utama dalam

21. Sudjanan Parmohadingrat, “Indonesia and The G20: Participating in An Inclusive Global Governance Framework For The 21st Century Challenges”, *The Indonesian Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 2009: 450-458, Hal. 16-17.

upaya memajukan dan menjaga stabilitas di kawasan. Dengan melihat peran dan pengaruh Indonesia yang semakin besar dan luas tersebut, Indonesia juga diharapkan mampu berkontribusi aktif dalam upaya mengatasi, merehabilitasi dan mencegah krisis ekonomi global.

C. Kiprah dan Peran Indonesia di G-20

Pada dasarnya bergabungnya Indonesia dalam G-20 sudah merupakan implementasi dari gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy*. *Navigating a turbulent ocean* dalam konteks ini adalah kondisi dunia yang tengah diguncang tantangan pembangunan, dimana krisis ekonomi dan finansial global telah dan akan terus menghambat proses pembangunan semua negara, baik negara berkembang maupun negara maju, jika tidak segera ditangani melalui koordinasi antar negara maju dan *emerging market*. Sementara *thousand friends-zero enemy* dalam konteks ini adalah bergabungnya serta kiprah dan peran Indonesia dalam G-20.

Kontribusi Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi global melalui G-20 telah menunjukkan konektivitas dan identitas internasional Indonesia. Konektivitas Indonesia dalam konteks ini adalah kemampuan Indonesia dalam menjalin hubungan koordinasi dan kolaborasi secara luas dengan negara-negara maju (*major power*) dan *emerging power*, serta organisasi-organisasi internasional, seperti IMF, Bank Dunia, WTO, dan sebagainya. Hubungan koordinasi dan kolaborasi yang luas tersebut merupakan cara yang efektif untuk melaksanakan tanggung jawab Indonesia, yaitu terlibat aktif dalam isu-isu internasional yang dapat mempengaruhi Indonesia.

Sementara, identitas internasional Indonesia dalam konteks ini adalah peran aktif Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi global dengan aset-aset yang dimiliki Indonesia, seperti pertumbuhan ekonomi Indonesia (PDB) yang relatif cepat dan stabil ketimbang negara-negara lainnya yang terkena dampak krisis, serta status Indonesia sebagai salah satu pemain utama di dalam ASEAN yang selalu membawa-serta kepentingan ASEAN dan negara-negara berkembang lainnya. Itu semua dilakukan Indonesia atas kesadaran bahwa masyarakat Indonesia juga merupakan bagian dari masyarakat internasional.

Untuk melihat lebih jauh bagaimana implementasi gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dalam kerangka keanggotaan Indonesia dalam G-20, berikut adalah kiprah dan peran Indonesia dalam setiap KTT yang dilaksanakan G-20 (KTT Washington pada 2008, London 2009, Pittsburgh 2009, Toronto 2010, dan Seoul 2010) sebagai upaya mengatasi krisis ekonomi global.

1. Kiprah dan Peran Indonesia dalam KTT G-20 Washington 2008

Pada pernyataannya (*statement*) di KTT G-20 di Washington, Presiden Yudhoyono mengajak semua negara untuk bersama-sama fokus dalam memulihkan kepercayaan dan stabilitas sistem keuangan global serta mencegah dampak lebih lanjut dari krisis ekonomi global ini. Secara garis besar, Indonesia menyarankan tiga hal: aksi jangka pendek; jangka menengah; dan jangka panjang. Dalam aksi jangka pendek dibutuhkan koordinasi internasional dengan sangat erat untuk menyusun langkah-langkah mengembalikan kepercayaan sistem keuangan global seperti sedia kala. Aksi jangka menengah dibutuhkan untuk merevitalisasi pertumbuhan ekonomi dan melindungi sektor-sektor yang paling rentan. Aksi jangka panjang untuk mengatasi akar penyebab masalah dalam sistem global saat ini, dan mencegah hal yang sama terjadi di masa depan.²⁵

Indonesia menyarankan bahwa aksi-aksi tersebut harus secara simultan dijalankan dalam level nasional, regional, dan internasional. Indonesia sendiri, seperti negara-negara lainnya, sudah merespon krisis tersebut dengan memastikan ketersediaan likuiditas dalam sistem keuangan, memberikan jaminan untuk menjaga kepercayaan di sektor perbankan, dan pembiayaan kredit perdagangan (yang telah mempengaruhi arus perdagangan). Belajar dari krisis 1997 lalu, kini Indonesia lebih responsif dan mengajak semua pemangku kepentingan, termasuk Bank Sentral dan pengusaha serta membuat jaring pengaman untuk melindungi masyarakat miskin.²⁶

25. Susilo Bambang Yudhoyono, "An Attempt To Cope With The Global Financial Crisis", ini adalah versi yang sudah diedit dari Statement Presiden susilo Bambang Yudhoyono di KK G-20 Washington, D.C., 15 November 2008, *The Indonesian Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 2008, Hal. 3.

26. *Ibid*, Hal. 4.

Di level regional, Indonesia mendesak ASEAN dan ASEAN+3 agar lebih mensinkronkan kebijakan-kebijakannya, termasuk Inisiatif Chiang Mai (CMI), yang merupakan bentuk kebijakan cadangan *self-help* untuk menjamin arus perdagangan dan investasi di wilayah regional. Di level internasional, Indonesia mendesak agar semua negara G-20 melakukan apa saja yang bisa dilakukan untuk menanggulangi dampak buruk krisis ekonomi global terhadap negara-negara *emerging market* dan negara-negara miskin. Negara-negara maju yang notabene memiliki sumber daya yang lebih baik harus mengambil langkah berani untuk memulihkan pertumbuhan global, dan ini sangat membantu mempertahankan perdagangan dan investasi mereka di negara-negara berkembang. Indonesia juga mengajak negara-negara berkembang untuk dapat melakukan belanja fiskal yang efektif untuk pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, dan tujuan-tujuan pembangunan lainnya.

Indonesia juga menyarankan agar arsitektur keuangan internasional segera direformasi karena merupakan salah satu akar permasalahan dari berbagai krisis ekonomi global. Dengan sistem keuangan internasional yang seperti sekarang, negara-negara berkembanglah yang paling dirugikan. Pada krisis 1997-1998 lalu, negara-negara berkembang harus menanggung akibat yang tidak diperbuatnya, dimana krisis ekonomi bersumber dari para spekulan.²⁷

Untuk itu, Indonesia mendesak masyarakat internasional, khususnya negara-negara maju dan institusi keuangan internasional untuk memberikan akses keuangan dan instrumen-instrumen lainnya dengan mekanisme yang fleksibel untuk mereka yang kesulitan likuiditas sangat parah. Atas dasar itulah, Indonesia mengajukan proposal "*Global Expenditure Support Fund (GESF)*". GESF adalah sebuah format untuk mendukung anggaran keuangan untuk bantuan pembangunan. Dana tersebut harus dibuat tersedia untuk negara-negara yang paling rentan dan paling membutuhkan. Dana tersebut juga harus diberikan kepada negara-negara yang memiliki rekam jejak yang kuat dalam menerapkan kebijakan fiskal. Melalui

27. *Ibid*, Hal. 4-5.

cara ini, negara-negara tersebut dapat mempertahankan pertumbuhan, cara ini juga sebagai bantalan masyarakat miskin dari kehancuran akibat krisis, dan mencapai tujuan MDG mereka.²⁸

Terakhir, Indonesia dengan sumber yang daya yang terbatas akan melakukan apapun yang bisa dilakukan untuk berkontribusi aktif mengatasi krisis ekonomi global ini agar pencapaian-pencapaian pembangunan selama ini tidak sia-sia. Indonesia juga menyerukan negara-negara emerging market lainnya untuk bersama-sama berkoordinasi, karena negara-negara *emerging market* memainkan peranan penting dalam mengatasi krisis ekonomi global ini.²⁹

2. Kiprah dan Peran Indonesia pada KTT G-20 London 2009

Pada pidato intervensinya, Presiden Yudhoyono menyampaikan tiga empat hal sebagai upaya memulihkan ekonomi dan pertumbuhan global. Pertama, G-20 harus memelopori bahwa stimulasi pada konsumsi, pada *government spending*, pada investasi, pada trip dalam arti ekspor dan impor terjadi secara cukup agar *counter-cyclical measures* dapat berjalan secara efektif. Dalam kaitan ini, Presiden Yudhoyono mengusulkan agar apa yang telah diformulasikan oleh menteri keuangan bersama para gubernur bank sentral, anggota G-20, bersama-sama dengan lembaga internasional lainnya seperti Bank Dunia, IMF, Asian Development Bank, dan lain-lain agar ada koordinasi pada tingkat global menyangkut kebijakan makro ekonomi.³⁰

Kedua, Indonesia mendukung semua upaya agar bank-bank di seluruh dunia, terutama bank-bank besar di negara maju, bisa kembali memberikan pinjaman agar *lending function* bisa segera diwujudkan. Indonesia juga mendukung upaya-upaya perbankan di seluruh dunia untuk segera berfungsi kembali. Indonesia mendukung semua upaya agar institusi keuangan internasional, seperti IMF, Bank Dunia, dan Asian Development Bank bisa segera difungsikan secara penuh sambil

28. *Ibid*, Hal. 5-6.

29. *Ibid*, Hal. 6.

30. Transkripsi Keterangan Pers Presiden Republik Indonesia tentang Hasil KTT G-20 London, di pesawat khusus kepresidenan A330-300, 2 April 2009, diakses dari <http://www.presidensby.info/index.php/pers/presiden/2009/04/01/420.html>

melakukan perbaikan-perbaikan dan reformasi secara internal. Mereka diharapkan lebih antisipatif, responsif, dan mereka harus mengerti betul negara-negara mana saja yang memang memerlukan bantuan keuangan, yang disalurkan dari atau oleh lembaga-lembaga keuangan itu. Walaupun berat untuk dijalankan, tetapi keduanya sangat perlu dilakukan pada masa-masa krisis seperti ini. Oleh karena itu, Indonesia sangat berharap lembaga-lembaga keuangan tersebut bisa menjalankan dua hal itu, yaitu mereformasi dirinya sambil menjalankan fungsinya sebagai lembaga keuangan internasional.³¹

Keempat, Indonesia mengusulkan kepada para kepala negara anggota G-20 untuk tidak menuju ke situasi proteksionisme walaupun sekarang situasinya cukup sulit. Indonesia juga berharap bahwa dalam proses pemulihan perekonomian global ini tidak menuju restriksi, restriksi perdagangan, restriksi investasi, dan *capital flow*. Indonesia juga menyampaikan pandangannya di forum yang banyak dihadiri oleh kepala negara maju mengenai posisi dan peran negara berkembang dalam mengatasi krisis ekonomi global ini.

Menurut Presiden Yudhoyono, membantu negara berkembang itu bukan persoalan sumbangan. Negara berkembang tidak meminta belas kasihan, karena negara berkembang juga punya harga diri. Justru, kini negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, terlibat aktif dalam mengatasi dampak dari krisis global saat ini. Hal tersebut juga merupakan tindak lanjut dari kesepakatan KTT G-20 di Washington DC tahun 2008, di mana telah disepakati langkah-langkah bersama dilakukan pada tingkat global, regional, dan nasional berlaku baik negara maju maupun berkembang³².

Indonesia juga menyoroti keterbatasan yang dimiliki oleh negara berkembang dan mengingatkan bahwa jika krisis ekonomi ini terus berlarut, maka yang semula krisis ekonomi akan menjadi sosial dan krisis politik, serta krisis politik bisa menjadi krisis keamanan. Krisis keamanan terkait dengan *human security* dan *internal security*.³³

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

3. Kiprah dan Peran Indonesia dalam KTT G-20 di Pittsburgh 2009

Pada KTT di Pittsburgh ini, Indonesia lebih menyoroiti masalah perubahan iklim yang menjadi salah satu isu utama dunia yang selama bertahun-tahun. Perubahan iklim merupakan salah satu ancaman keamanan yang butuh koordinasi global. Pada kesempatan intervensi ini, Presiden Yudhoyono menawarkan empat hal. *Pertama*, Indonesia mengajak para pemimpin G-20 untuk member mandat yang kuat serta dorongan dan arahan yang jelas bagi para juru rundingnya masing-masing untuk keberhasilan KTT Perubahan Iklim Kopenhagen. Indonesia memastikan bahwa perundingan Kopenhagen tidak boleh gagal.³⁴

Kedua, Indonesia mengajak para pemimpin negara G-20 untuk memberikan sinyal positif dan kuat kepada dunia bahwa masing-masing negara G-20 memiliki jaringan tujuan nasional, sasaran dan target untuk pengurangan emisi, dan bahwa upaya-upaya yang telah dan tengah dijalankan memiliki waktu yang jelas dan dapat dicapai. Dunia harus menghasilkan pengurangan emisi yang diperlukan untuk mencapai target yang dianjurkan oleh para ilmuwan.³⁵

Ketiga, Indonesia secara khusus menyampaikan aspirasi negara berkembang dan terbelakang. Negara-negara berkembang menghadapi situasi yang sangat sulit, karena masih jauh dari tingkat kesejahteraan seperti negara maju, seperti kemiskinan, pengangguran, penyakit dan kelaparan. Banyak yang bertanya bagaimana negara berkembang mengeluarkan upaya dan sumber dayanya yang harusnya dialokasikan untuk pembangunan tetapi justru untuk mengatasi perubahan iklim yang notabene negara majulah yang seharusnya bertanggung jawab penuh karena sebagai penghasil polutan utama. Oleh karena itu, negara-negara berkembang memerlukan bantuan dari negara-negara maju dan lembaga internasional, baik pembiayaan, teknologi, peningkatan kapasitas dan kerja sama, seperti yang tertuang dalam Bali Roadmap.³⁶

34. Intervensi oleh Presiden Republik Indonesia pada Isu Perubahan Iklim di KTT G-20 Pittsburgh, 25 September 2009, diakses dari <http://redd-indonesia.org/publikasi/detail/read/indonesia-presidents-speech-on-climate-change-at-2009-g-20-meeting-1/>

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

Terakhir, Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional berkomitmen penuh untuk mengatasi masalah perubahan iklim ini. Indonesia ingin menjadi bagian dari solusi masalah dunia. Untuk itu, Indonesia akan melakukan apa saja yang bisa dilakukan, walaupun Indonesia sendiri sedang menghadapi tantangan pembangunan nasional, seperti pertumbuhan, pengangguran, pembangunan infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Meski demikian, komitmen Indonesia tetap kuat. Indonesia membentuk Rencana Aksi Nasional Perubahan Iklim dengan sasaran tahun 2020 dan 2050.³⁷

4. Kiprah dan Peran Indonesia dalam KTT G-20 di Toronto 2010

Pada KTT Toronto ini, Presiden Yudhoyono dua kali memberikan intervensi, yaitu mengenai isu perdagangan dan proteksionisme, serta mengenai kerangka kerja untuk pertumbuhan yang kuat, berkelanjutan dan seimbang (*framework for strong, sustainable and balance growth*). Pada intervensi pertama, mengenai isu perdagangan dan proteksionisme, Presiden Yudhoyono menyampaikan tiga hal. *Pertama*, G-20 harus menegaskan kembali tekadnya untuk berjuang melawan proteksionisme untuk mengikis hambatan-hambatan peningkatan perdagangan barang dan jasa serta investasi. Indonesia sendiri telah mempertahankan perdagangan terbuka dan rezim kebijakan investasi.³⁸

Kedua, para pemimpin G-20 harus menunjukkan niat politik untuk mengambil tindakan terkoordinasi untuk mencegah resesi global terburuk terjadi. Semua negara G-20 harus mengambil tindakan yang sulit dan melakukan reformasi struktural. Para pemimpin G-20 juga dapat memproyeksikan niat politiknya dengan memastikan penyelesaian kesimpulan Putaran Doha mengenai perdagangan yang telah lama tertunda. Kesimpulan Putaran Doha itu bisa meningkatkan arus perdagangan internasional dan memastikan bahwa perdagangan akan menjadi sumber pertumbuhan baru yang kuat, berkelanjutan dan seimbang, menggantikan pertumbuhan yang selama ini didominasi oleh kebijakan stimulus fiskal dan keuangan.³⁹

37. *Ibid.*

38. Point of Intervention oleh Presiden Republik Indonesia pada Isu Perdagangan, Proteksionisme dan Isu-isu Lainnya pada KTT G-20 Toronto, Kanada, 27 Juni 2010.

39. *Ibid.*

Ketiga, ketika bekerja untuk menghasilkan kesimpulan awal Putaran Doha, G20 juga harus memfokuskan upaya untuk hasil yang lebih nyata dan *deliverable* untuk jangka pendek dan menengah. Hal ini termasuk implementasi secara cepat dari inisiatif *trade finance* 250 milyar dolar AS yang telah disusulkan sebelumnya. Menyampaikan komitmen *trade finance* tidak hanya akan membantu negara-negara berkembang untuk mengembangkan ekonomi mereka, tetapi juga untuk melumasi mesin perdagangan internasional, memimpin lebih cepat pemulihan global.⁴⁰

Sedangkan dalam intervensi mengenai pertumbuhan yang kuat, berkelanjutan dan seimbang, Presiden Yudhoyono juga menyampaikan tiga hal. Pertama, meskipun Indonesia bisa mengurangi dampak krisis 2008, Indonesia akan melakukan kombinasi pengurangan defisit seraya menjaga stimulus lokal. Indonesia juga ingin pengangguran dan kemiskinan yang terus menurun, serta inflasi yang terkendali dapat terus dijaga. Kedua, Indonesia akan terus meningkatkan *domestic demand* dan pasar dalam negeri, termasuk pembangunan infrastruktur, dan menjaga daya beli masyarakat, sebagai upaya untuk mewujudkan pertumbuhan yang kuat, berkelanjutan, dan seimbang.⁴¹

Ketiga, belajar dari kehancuran ekonomi akibat krisis 1998 lalu, kini Indonesia terus Indonesia terus menjalankan kebijakan dan strategi ekonomi yang pro pertumbuhan, pro lapangan pekerjaan, pro kemiskinan, dan pro lingkungan (*pro growth, pro job, pro poor, pro environment*). Sebagai negara berkembang, Indonesia ingin bertanggung jawab, serius, dan mampu dalam mengurangi kemiskinan, mencapai MDGs, mengurangi emisi karbonn secara bertahap dan membangun pemerintahan yang baik (*good governance*).⁴²

5. Kiprah dan Peran Indonesia dalam KTT G-20 di Seoul 2010

Indonesia selama ini selalu memainkan peran “bebas-aktif” dan tidak terikat pada suatu kepentingan blok tertentu secara kaku.

40. *Ibid.*

41. Intervensi Presiden Republik Indonesia “Framework of Strong, Sustainability and Balance Growth” pada KTT G-20 Toronto, 27 Juni 2010.

42. *Ibid.*

Hal ini telah bermanfaat dalam mencairkan suasana sulit dan kaku. Indonesia dianggap *reliable partner* oleh hampir semua negara anggota lain, dan relatif dapat dipercaya tidak memiliki agenda tersembunyi. Peran aktif yang dimainkan Indonesia pada G-20 Seoul, yaitu: a) menjadi *co-chair* bersama Perancis untuk Kelompok Kerja Anti-Korupsi yang telah menghasilkan *Anti Corruption Action Plan* untuk memperkuat rejim Anti-Korupsi di bawah payung UNCAC; b) menjadi *facilitator/co-facilitator* dalam Kelompok Kerja Pembangunan untuk isu *knowledge sharing, growth with resilience* dan *human resource development* dengan didukung oleh Delri yang dipimpin oleh wakil menteri Bappenas; c) Indonesia juga telah menyampaikan *Mutual Assessment Procces (MAP)* untuk *Frame work for Strong, Sustainable and Balance Growth (FSSBG)* yang ke-2 pada tanggal 1 September 2010.⁴³

Singkatnya, pembentukan G-20 merupakan respon atas terjadinya krisis ekonomi global yang berdampak massif terhadap pertumbuhan dan pembangunan di seluruh dunia. Krisis ekonomi global tersebut memaksa semua pihak, khususnya negara-negara maju dan negara-negara berkembang untuk bersama-sama berkoordinasi mengatasi dan memulihkan dampak dari krisis global serta mencegah hal serupa bahkan lebih buruk kembali terjadi.

Dengan terbukanya kesempatan bagi negara berkembang, Indonesia berupaya berkontribusi aktif di G-20 dalam upaya ikut memecahkan memecahkan salah satu masalah utama dunia. Keanggotaan Indonesia di G-20, selain membawa kepentingan nasionalnya, juga selalu membawa kepentingan negara-negara berkembang. Hal ini menunjukkan bahwa peran dan pengaruh Indonesia di dunia internasional semakin besar dan luas.

43. *Bahan Masukan Mengenai Situasi Global*, Direktorat Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

BAB VII

Keanggotaan Indonesia di G-20 sebagai Implementasi Gagasan *Navigating A Turbulent Ocean* dan *Thousand Friends-Zero enemy*

A. Implementasi Gagasan *Navigating A Turbulent Ocean* dan *Thousand friends-zero enemy* dalam Kerangka Keanggotaan Indonesia di G-20

1. *Navigating a Turbulent Ocean*

Gagasan *navigating a turbulent ocean* dalam konteks keanggotaan Indonesia di G-20 ini adalah cerminan dari tantangan pembangunan yang menjadi salah satu dari tiga tantangan dunia di abad-21 ini. G-20 dibentuk atas respon terhadap krisis ekonomi global yang terjadi sejak 2007. Krisis ekonomi global ini berdampak sangat signifikan bagi perekonomian global. Krisis ini bermula dari AS kemudian merambat ke Eropa lalu meluas ke seluruh dunia. Banyak bank internasional yang bankrut yang menyebabkan perusahaan-perusahaan kehilangan suntikan modalnya hingga akhirnya *collapse* dan gulung tikar. Hal ini menyebabkan meningkatnya angka pengangguran di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Laju pertumbuhan di seluruh dunia mengalami kemunduran dan berdampak besar kepada semua sektor, termasuk sektor sosial atau sektor riil. Hal ini jelas merupakan tantangan pembangunan yang amat nyata yang dihadapi dunia internasional, termasuk Indonesia.

2. *Thousand friends-zero enemy*

Implementasi gagasan *thousand friends-zero enemy* dalam konteks keanggotaan Indonesia di G-20 mencakup tiga hal pokok dari

tujuan dan makna *thousand friends-zero enemy* itu sendiri, yaitu: kapasitas diplomatik, intelektual dan emosional Indonesia; konektivitas; dan identitas internasional Indonesia.

a) Kapasitas diplomatik, intelektual dan emosional.

Dalam keanggotannya di G-20, Indonesia telah memiliki kapasitas diplomatik, intelektual dan emosional dalam merespon isu krisis ekonomi global ini, sehingga dapat menepis kecurigaan akan adanya teori konspirasi negara-negara maju untuk menghambat pembangunan negara-negara berkembang, seperti sebagian pengamat yang mengatakan bahwa G-20 adalah forum negara-negara maju untuk mendikte negara-negara berkembang. Dengan memiliki kapasitas diplomatik, intelektual dan emosional, Indonesia bisa berperan aktif sebagai pemecah masalah (*problem-solver*) bahkan pencipta perdamaian (*peace-maker*) melalui upaya-upayanya di G-20.

b) Konektivitas

Kontribusi Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi global melalui G-20 telah menunjukkan konektivitas dan identitas internasional Indonesia. Konektivitas Indonesia dalam konteks ini adalah kemampuan Indonesia dalam menjalin hubungan koordinasi dan kolaborasi secara luas dengan negara-negara maju (*major power*) dan *emerging power*, serta organisasi-organisasi internasional, seperti IMF, Bank Dunia, WTO, dan sebagainya. Hubungan koordinasi dan kolaborasi yang luas tersebut merupakan cara yang efektif untuk melaksanakan tanggung jawab Indonesia, yaitu terlibat aktif dalam isu-isu internasional yang dapat mempengaruhi Indonesia.

c) Identitas internasional Indonesia

Identitas internasional Indonesia dalam konteks ini adalah peran aktif Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi global dengan aset-aset yang dimiliki Indonesia, seperti pertumbuhan ekonomi Indonesia (PDB) yang relatif cepat dan stabil ketimbang negara-negara lainnya yang terkena dampak krisis, serta status Indonesia sebagai salah satu pemain

utama di dalam ASEAN yang selalu membawa-serta kepentingan ASEAN dan negara-negara berkembang lainnya. Itu semua dilakukan Indonesia atas kesadaran bahwa masyarakat Indonesia juga merupakan bagian dari masyarakat internasional.

B. Kebutuhan Domestik Indonesia dalam Konteks Keanggotaan Indonesia di G-20

Politik luar negeri suatu negara pasti ditujukan untuk meraih kepentingan nasionalnya. Begitu pun dengan Indonesia. Keanggotaan Indonesia dalam G-20 memiliki misi meraih kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional Indonesia tertera pada kebutuhan domestik dalam hubungan internasionalnya yang ada pada RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2004-2009, yaitu: meningkatnya peran Indonesia dalam hubungan internasional; terciptanya perdamaian dunia; pulihnya citra Indonesia; serta pembangunan nasional. Berikut ini adalah kepentingan Indonesia dalam keanggotaannya di G-20, yang diurutkan berdasar yang paling potensial.

1. Pembangunan nasional

Keanggotaan dan peran Indonesia dalam G-20 dapat memberikan keuntungan bagi Indonesia dalam bidang pembangunan ekonomi nasional. Pembangunan ekonomi nasional ini dapat diraih dari dampak yang diberikan oleh G-20. Keuntungan G-20 dalam bidang pembangunan ekonomi, yaitu: mempromosikan pemulihan ekonomi melalui stimulus ekonomi/fiskal yang terkoordinasi dengan baik; mencegah munculnya proteksionisme melalui monitoring laporan WTO; meningkatkan modal Bank Dunia melalui *General Capital Increase (GCI)*; mempromosikan reformasi kuota IMF sebesar 6% dari negara yang *over-represented* ke negara yang *under-represented*, termasuk *emerging market* dan negara berkembang; dan dengan kapasitas kekuatan ekonominya, G-20 mampu menjadi penggerak utama untuk berbagai isu yang belum terselesaikan.¹

1. G-20's Benefits, "Indonesia and G-20", Directorate for Economic Development and Environmental Affairs Ministry of Foreign Affairs, December 2010 Report.

a) Mempromosikan pemulihan ekonomi melalui stimulus ekonomi/fiskal yang terkoordinasi dengan baik.

Krisis ekonomi global 2008 akan berdampak signifikan terhadap dunia, termasuk Indonesia, jika tidak segera diatasi melalui koordinasi antar negara *major power* dan *emerging power*. Dampak bagi Indonesia sendiri dapat mempengaruhi jalur finansial dan perdagangan. Dampak krisis melalui jalur finansial dimungkinkan secara langsung maupun tidak langsung. Dampak secara langsung akan muncul apabila bank atau lembaga memiliki eksposur langsung terhadap asset-asset yang bermasalah (*toxic asset*), atau meskipun tidak memiliki asset bermasalah namun memiliki kaitan dengan lembaga keuangan yang memiliki eksposur yang besar terhadap asset bermasalah. Selain itu, transmisi dampak krisis melalui jalur finansial langsung juga muncul melalui aktivitas *deleveraging*, dimana investor asing yang mengalami kesulitan likuiditas terpaksa menarik dana yang tadinya ditanamkan di Indonesia. Selain melalui keterikatan terhadap terhadap asset bermasalah dan *deleveraging*, dampak langsung jalur finansial juga muncul melalui aksi *flight to quality*, yaitu penyesuaian portfolio dari asset yang dipandang beresiko ke asset yang lebih aman. Kondisi ini dipicu oleh munculnya perilaku *risk aversion* yang berlebihan dari investor yang menyusul guncangan yang terjadi di pasar keuangan. Sementara itu dampak tidak langsung dari jalur finansial akan muncul melalui terganggunya ketersediaan pembayaran ekonomi.²

Berdasarkan data yang dimiliki Bank Indonesia, dampak krisis finansial global ke Indonesia lebih banyak ditransmisikan lewat jalur perdagangan atau makroekonomi dibandingkan jalur finansial. Kurang kuatnya intensitas dampak krisis melalui jalur finansial secara langsung anatara lain disebabkan oleh rendahnya penempatan dana perbankan atau lembaga keuangan domestik terhadap asset-asset bermasalah dari pasar finansial global. Hal ini tidak terlepas dari berbagai peraturan Bank Indonesia yang menerapkan sejumlah batasan terhadap aktivitas yang dilakukan perbankan.³

2. Outlook Ekonomi Indonesia 2009-2014, "Krisis Finansial Global dan Dampaknya terhadap Perekonomian Indonesia", Biro Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter Bank Indonesia, Edisi Januari 2009, Hal. 55. Diakses dari http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Kebijakan+Moneter/Outlook+Ekonomi+Indonesia/oei_0109.htm

3. Outlook Ekonomi Indonesia 2009-2014, *Op.Cit.*, Hal. 66.

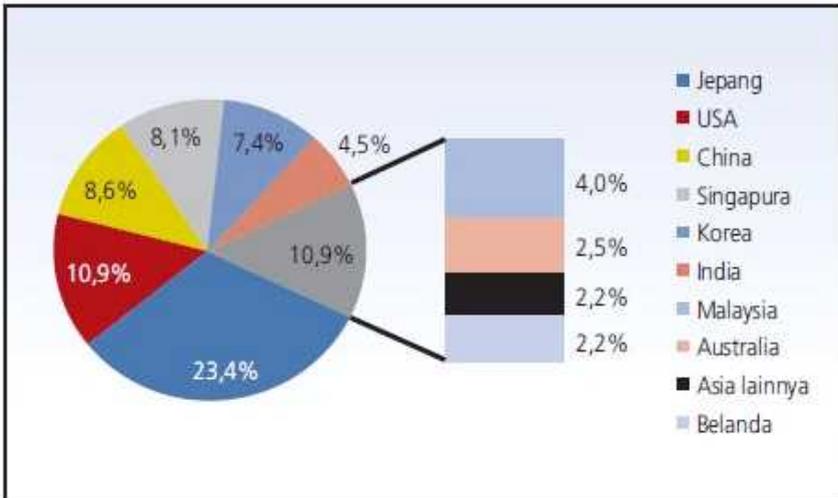
Namun, dampak rambatan (*spillover*) melalui jalur perdagangan berpotensi sangat signifikan mempengaruhi perekonomian nasional. Cukup signifikannya dampak krisis melalui jalur perdagangan ini tidak terlepas dari karakteristik ekspor Indonesia yang didominasi oleh komoditas primer dan negara tujuan ekspor yang kurang terdiversifikasi. Selain struktur ekspor yang terkait dengan ketergantungan terhadap komoditas primer, komoditas ekspor Indonesia secara umum masih didominasi oleh minyak bumi, gas alam, dan tekstil. Dalam konteks negara tujuan ekspor, pasar utama ekspor Indonesia cenderung terkonsentrasi pada sejumlah negara, dimana lebih dari separuh pangsa ekspor tertuju ke empat sampai lima negara saja.

Selama tahun 2000-2007, mitra dagang utama Indonesia meliputi Jepang, AS, Singapura, Korea Selatan, dan China (lihat grafik 3.4). dengan karakteristik ekspor seperti ini, dampak krisis ke kinerja ekspor diperkirakan akan signifikan. Sektor-sektor yang paling terkena imbas krisis global adalah sector yang mengandalkan permintaan eksternal (*tradable*), seperti industri manufaktur, pertanian, dan pertambangan. Ketiga sektor ini menyumbang lebih dari 50% PDB dan menyerap lebih dari 60% tenaga kerja nasional. Terpuhulnya kinerja sektor-sektor ini pada akhirnya akan berujung pada gelombang pemutusan hubungan kerja. Berdasarkan data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans), sampai dengan akhir Desember 2008, jumlah pekerja yang telah dirumahkan telah mencapai 10.306 orang.⁴ Angka ini diperkirakan akan terus meningkat jika tidak adanya koordinasi antara major power dan emerging power untuk mengatasi krisis finansial global ini.

G-20 selain forum tempat berkoordinasi untuk mengatasi krisis finansial global 2007 juga membahas isu-isu pembangunan lainnya. Pada KTT G-20 Seoul, telah disetujui *Seoul Development Consensus* yang berisi *Multi-Year Action Plan* dengan sembilan pilar pembangunan (*infrastructure, human resource development, trade, private investment and job creation, food security, growth with resilience, financial inclusion, domestic resource mobilization, dan knowledge sharing*).

2. Outlook Ekonomi Indonesia 2009-2014, *Op.Cit.*, Hal. 61-67.

Grafik z.1. Pangsa Ekspor Negara Mitra Dagang Indonesia⁵



Sumber: COMTRADE, diolah

b) *Mencegah munculnya proteksionisme melalui monitoring laporan WTO*

Belajar dari *great depression* 1930, di saat resesi terjadi di sektor finansial, negara-negara yang mengalami krisis justru saling berlomba-lomba melakukan proteksionisme perdagangan untuk mengakali krisis yang terjadi. Alhasil, *everybody lose*. Jika semua negara saling melakukan proteksi, kegiatan perdagangan internasional akan lumpuh dan krisis semakin meluas. Oleh karena itu, wajib bagi G-20 melakukan koordinasi guna mencegah munculnya proteksionisme melalui monitoring WTO, terlebih menurut para pengamat krisis finansial global 2007 ini lebih hebat dari *great depression* 1930. G-20 yang menghimpun 85% perdagangan dunia, jika kompak bersuara di WTO, maka secara tidak langsung keputusan WTO ditentukan oleh G-20.

c) *Meningkatkan modal Bank Dunia melalui General Capital Increase (GCI).*

Melalui koordinasi dan kolaborasi antar negara major power dan emerging market, G-20 telah berhasil meningkatkan modal

5. *Ibid*, Hal. 26.

Bank Dunia sebesar 3,5 milyar dolar AS, dan akan terus meningkat hingga 58,4 milyar dolar AS sesuai dengan yang telah disepakati bersama di G-20. Peningkatan modal ini akan dialokasikan dan akan sangat membantu kinerja *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) dan *International Development Association* (IDA), sebagai lembaga di bawah Kelompok Bank Dunia, untuk kembali membantu negara-negara anggotanya ke tingkat pinjaman seperti sebelum sebelum krisis. IBRD bertanggung jawab mendukung negara-negara berpenghasilan menengah melalui pinjaman, jaminan dan nasehat atau tinjauan. Sedangkan IDA bertanggung jawab mendukung negara-negara termiskin di dunia melalui pinjaman lunak, hibah, dan jaminan.⁶ Hal-hal tersebut tentu saja akan sangat membantu Indonesia dan negara-negara tujuan ekspor (mitra dagang) Indonesia.

d) *Mempromosikan reformasi kuota IMF sebesar 6% dari negara yang over-represented ke negara yang under-represented.*

Segala keputusan dan kebijakan IMF adalah ditentukan oleh negara-negara anggotanya. Meskipun hampir semua negara di dunia adalah anggota, IMF didikte oleh negara-negara maju, yaitu AS, Jepang, Jerman, Inggris, Perancis, Kanada, dan Italia atau lebih dikenal dengan G-7. Hal itu disebabkan IMF menerapkan sistem "*one dollar, one vote*". G-7 memegang lebih dari 40% saham dan suara di IMF.⁷ Hal ini sangat tidak menguntungkan negara-negara lainnya, terutama negara berkembang, karena kuota IMF juga digunakan dalam kepemilikan saham IBRD. Sementara, IBRD sangat dibutuhkan oleh negara-negara berkembang. Melalui G-20, negara-negara berkembang berhasil mempromosikan reformasi kuota IMF karena memiliki kapasitas tawar yang lebih kuat dari sebelumnya, seiring dengan tereduksinya kapasitas tawar negara-negara maju akibat krisis finansial global.

5. World Bank Group Spring Meetings Update: Voice Reform and Capital Increase (Presentation to ECOSOC, May 21, 2010), Hal. 13-17. Diakses dari <http://www.un.org/esa/ffd/events/Finneran.pdf>

7. http://www.whirledbank.org/ida_ibrd.html

Pada April 2009, telah disepakati reformasi peningkatan kapasitas *voting* negara-negara berkembang dan transisi atau *Developing and Transition Countries* (DTC) dalam IBRD dari 42,5% menjadi 44,6% dengan meningkatkan *basic votes* menjadi 5,55% dari total suara yang ada, dan mengalokasikan saham IBRD yang dimiliki oleh negara-negara maju kepada 16 negara berkembang dan transisi.⁸ Dengan begitu, walaupun Indonesia akan lebih banyak mengeluarkan uang, namun ini akan sangat bermanfaat bagi posisi Indonesia di IMF dan Bank Dunia untuk menunjang proses pembangunan di Indonesia. Selain itu, dengan kepemilikan suara yang lebih besar, posisi pemerintahan (eksekutif) di IMF dan Bank Dunia akan lebih melibatkan tokoh-tokoh dari negara berkembang, salah satu contohnya adalah posisi direktur pelaksana Bank Dunia yang diisi oleh Sri Mulyani Indrawati dari Indonesia.

e) *G-20 mampu menjadi penggerak utama untuk berbagai isu yang belum terselesaikan.*

Sebagai forum yang terdiri dari 90% dari total PDB dunia, 85% dari total perdagangan dunia, dan 2/3 dari jumlah populasi penduduk dunia, G-20 akan menjadi penggerak utama dalam menangani isu-isu dunia yang belum terselesaikan, terutama dalam isu ekonomi dan pembangunan. Selain membahas penanganan krisis ekonomi, forum G-20 juga membahas penanganan perubahan iklim, korupsi, kemiskinan, keamanan pangan dan lain sebagainya. Sebagai forum yang mendiskusikan tata kelola ekonomi global secara terpadu, pembahasan masalah-masalah yang ada biasanya terfragmentasi ke dalam berbagai forum internasional yang berkaitan, seperti IMF, Bank Dunia, WTO, dan lain sebagainya. Hal ini lebih memungkinkan terjadinya percepatan penyelesaian masalah dan percepatan pembangunan bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

8. Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in The World Bank Group: Update and Proposals for Discussion, September 29, 2009. Diakses dari <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/22335196/DC2009-0011%28E%29Voice.pdf>

2. Meningkatkan peran Indonesia dalam hubungan internasional

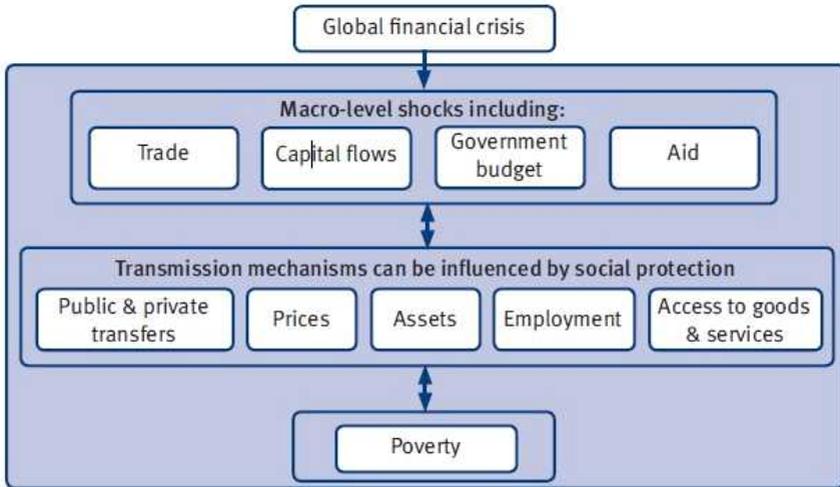
Keterlibatan Indonesia dalam G-20 secara tidak langsung telah dan akan terus meningkatkan peran Indonesia dalam hubungan internasional. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dengan kapasitas G-20 yang mewakili hampir keseluruhan kapasitas ekonomi dan populasi dunia akan mampu menjadi penggerak utama dalam menangani berbagai masalah di dunia, terutama masalah pembangunan.

3. Terciptanya perdamaian dunia

Perdamaian dalam konteks keanggotaan Indonesia di G-20 bukanlah mengenai isu keamanan tradisional, melainkan isu keamanan kontemporer, yaitu keamanan manusia (*human security*). *United Nations Development Programme* (UNDP) mengidentifikasi keamanan manusia ke dalam tujuh dimensi: keamanan ekonomi; keamanan pangan; keamanan kesehatan; keamanan lingkungan; keamanan personal; keamanan komunitas; dan keamanan politik. Sementara ketujuh dimensi dari *human security* tersebut berkaitan erat dengan dengan kemiskinan.⁹ Jika kemiskinan terjadi dalam tingkat yang sangat besar dan tidak kunjung dapat diatasi, maka keamanan manusia berpotensi besar terganggu. Kemiskinan dapat disebabkan oleh krisis finansial global. Bank Dunia memperkirakan krisis “triple F” (*financial crisis* dikombinasi dengan *food and fuel price crisis*) dapat meningkatkan angka kemiskinan sekitar 53-64 juta orang yang hidup dengan kurang dari 2 dolar atau tepatnya 1,25 dolar AS per hari pada tahun 2009. Departemen Pembangunan Internasional Inggris memperkirakan akan ada peningkatan sebanyak 90 juta orang yang hidup dengan hanya 1,25 dolar AS per hari pada akhir tahun 2010. Krisis finansial yang berada dalam dimensi ekonomi makro pada akhirnya berdampak pada sektor riil (lihat gambar 4.1.).

9. Devyani Mani, “Human Security: Concept and Definitions”, 32nd International Training Course in Regional Development, (Nagoya-Japan: UNCRD), Hal. 1.

Gambar 7.2. Dampak Krisis Ekonomi Global pada Kemiskinan¹⁰



Sumber: Overseas Development Institute

Dalam sebuah penelitian mengenai dampak krisis finansial di beberapa negara, banyak orang yang kehilangan pekerjaannya akibat krisis finansial 2007. Salah satunya di Zambia sekitar 27% dari tenaga kerja di bidang perminyakan telah kehilangan pekerjaan pada 2008, di Kamboja 5% pekerja di bidang konstruksi telah kehilangan pekerjaannya pada pertengahan 2008.¹¹ Serta masih banyak orang-orang yang kehilangan pekerjaan di berbagai negara lain, termasuk di Indonesia, bahkan di negara-negara maju jumlahnya lebih besar karena di negara maju memang merupakan sumber dari krisis finansial global tersebut. Tidak adanya lapangan pekerjaan merupakan sumber kemiskinan, sedangkan kemiskinan berkaitan erat dengan keamanan manusia. Krisis ekonomi global 2007 ini telah menghambat proses pembangunan dan

10. "The Global financial Crisis: Poverty and Social Protection, Evidence from 10 Country Case Studies", Overseas Development Institute Briefing Paper August 2009. Hal. 2. Diakses dari [http://www.unglobalpulse.org/sites/all/files/reports/ODI%20Impact ofCrisisonPoverty%202009.pdf](http://www.unglobalpulse.org/sites/all/files/reports/ODI%20Impact%20ofCrisisonPoverty%202009.pdf)

11. "The Global financial Crisis: Poverty and Social Protection, Evidence from 10 Country Case Studies", *Op. Cit.*, Hal. 1-2.

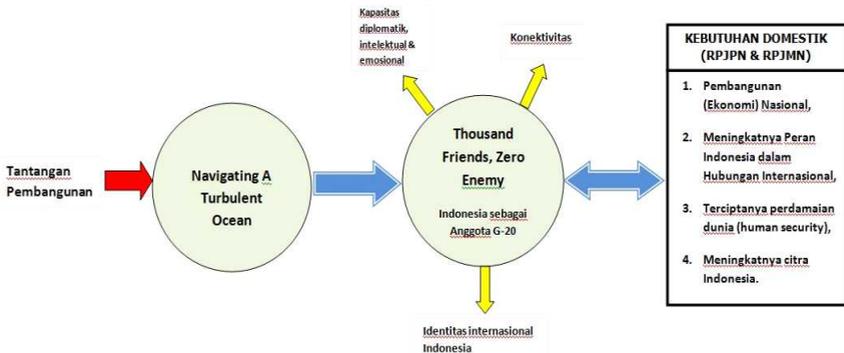
menyebabkan kemunduran pencapaian MDGs. Oleh karena itu, dengan keanggotaan Indonesia dalam G-20 secara tidak langsung Indonesia berperan menciptakan dan menjaga perdamaian dunia.

4. Pulihnya citra Indonesia

Secara otomatis, keanggotaan Indonesia dalam G-20 dapat memulihkan dan meningkatkan citra Indonesia di mata dunia internasional, mengingat bahwa keanggotaan di G-20 merupakan posisi yang strategis dan tidak semua negara dapat bergabung dalam klub eksekutif tersebut. Terlebih G-20 merupakan forum utama ekonomi dunia yang menjadi penggerak utama dalam membahas isu-isu ekonomi dan pembangunan di dunia. Walaupun citra atau *image* merupakan konsep yang abstrak, namun hal tersebut dapat diukur dari apresiasi dan pengakuan dunia terhadap komitmen Indonesia dalam mengatasi masalah-masalah internasional.

Dari penjelasan di atas, telah dapat diketahui bagaimana gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* diimplementasikan dalam perilaku politik luar negeri Indonesia, dalam hal ini adalah keanggotaan Indonesia di G-20. Gambar berikut merupakan penyederhaan dari studi kasus yang dibahas dalam tulisan ini.

Gambar 7.3.¹²



Sumber: Olahan sendiri

12. "Ilustrasi Implementasi Gagasan Navigating A Turbulent Ocean dan Thousand friends-zero enemy dalam Politik Luar Negeri Indonesia sebagai Anggota G-20.

C. Kendala-kendala yang Dihadapi Indonesia dalam Mengimplementasikan Gagasan *Navigating A Turbulent Ocean* dan *Thousand friends-zero enemy* dalam Kerangka Keanggotaan Indonesia di G-20

Kendala-kendala yang dihadapi Indonesia untuk berkontribusi dan berperan aktif dalam G-20 sebagai implementasi dari gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* dibagi ke dalam dua faktor. Faktor pertama merupakan faktor domestik, sedangkan faktor kedua adalah faktor G-20 itu sendiri.

1. Faktor domestik

a) *Tidak adanya badan khusus yang dibentuk untuk fokus membidangi G-20.*

Hal ini menyebabkan sulitnya berkoordinasi antar departemen dan para pemangku kepentingan yang lain. Sebagai forum utama yang membicarakan ekonomi dunia, yang tentu saja terkandung kepentingan Indonesia di dalamnya, sudah seharusnya Indonesia memiliki badan atau sub-departemen khusus untuk fokus mengkoordinir, merencanakan, mengawasi, dan mengevaluasi kiprah dan pencapaian Indonesia di G-20 serta G-20 itu sendiri.

b) *Kapabilitas Indonesia dalam menjalankan hal-hal yang telah disepakati di G-20.*

Sebagai negara berkembang yang masih banyak masalah dalam negeri yang harus dihadapi, seperti pertumbuhan, kemiskinan, pengangguran, korupsi, ketidakpastian hukum, terorisme, dan lain sebagainya, kapabilitas Indonesia untuk menjalankan semua deklarasi yang telah disepakati di KTT-KTT G-20 sejak Washington, D.C. hingga Seoul menjadi dipertanyakan. Sumber daya dan konsentrasi pemerintah Indonesia pastinya akan terbagi dengan masalah-masalah domestik dan pelaksanaan kesepakatan G-20.

Khusus masalah korupsi dan hukum Indonesia yang bisa dibilang salah satu sumber masalah utama di Indonesia, dapat menjadi penghambat pelaksanaan deklarasi pemimpin G-20. Dana yang dianggarkan atau dihibahkan untuk stimulus misalnya, jika tidak tepat sasaran karena dikorupsi akan tidak berjalan sesuai fungsinya.

Atau, pungutan liar dan kepastian hukum yang tidak jelas dapat menghambat investor masuk Indonesia. Walaupun kesepakatan KTT G-20 bersifat tidak mengikat, namun suatu negara tidak bisa berharap negara-negara lain akan menjalankan kesepakatan yang telah dibuat jika negara tersebut sendiri juga tidak menjalankannya. Dan, semuanya akan menjadi sia-sia.

2. Faktor G-20

a) *Kapabilitas G-20.*

Sebagai forum utama yang membahas perekonomian dunia, G-20 menjadi harapan semua pihak untuk menyepakati kebijakan-kebijakan yang mendukung upaya pemulihan krisis ekonomi global dan masalah-masalah pembangunan lainnya. Jika, sudah sepakat dalam suatu isu, G-20 yang menghimpun 90% total PDB dunia dan 85% total perdagangan dunia, kesepakatan tersebut akan dibawa dibawa ke lembaga-lembaga internasional lainnya, seperti Bank Dunia, IMF, WTO, Asian Development Bank dan lain sebagainya untuk kemudian dijalankan dan oleh lembaga-lembaga tersebut.

Jika hal tersebut terjadi tentunya masalah-masalah pembangunan di dunia akan mudah diselesaikan. Namun, pada kenyataannya ekspetasi tersebut tidak berbanding lurus dengan yang ada di lapangan. Salah satu contoh kasusnya adalah perseteruan antara AS dan China mengenai perang mata uang keduanya. Masyarakat internasional mengharapkan perseteruan keduanya dapat diselesaikan di G-20 agar iklim perdagangan dan situasi di WTO dapat kembali normal. Dengan demikian kapabilitas G-20 sebagai forum utama ekonomi dunia menjadi dipertanyakan. Hal tersebut tentu menyulitkan Indonesia untuk lebih berperan aktif upaya pemulihan ekonomi global dalam kapasitasnya sebagai salah satu anggota G-20.

b) *Banyaknya kepentingan.*

20 negara berarti 20 kepentingan, bahkan bisa lebih. Maka, tidak heran jika sering terjadi *dead lock* dalam perundingan. Walaupun visinya sama, yaitu mengatasi krisis ekonomi global, namun semua negara tersebut pastinya membawa kepentingan nasionalnya masing-masing. Benturan-benturan kepentingan itu tidak

dapat dihindari dan menyebabkan sulitnya mencapai kata sepakat. Hal ini sangat lazim. Inilah salah satu kendala Indonesia untuk mengimplementasikan gagasan *thousand friends-zero enemy*-nya. Di satu sisi ingin berkontribusi aktif mengatasi masalah dunia, di sisi lain banyak terjadi benturan yang menyebabkan mandeknya upaya Indonesia tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa keanggotaan Indonesia dalam G-20 sebagai bentuk implementasi dari gagasan *navigating a turbulent ocean* dan *thousand friends-zero enemy* telah terbukti. Hal ini dapat dilihat dari relevannya semua instrumen yang ada di bab VI yang dihubungkan dengan bab VII.

BAB IX

Penutup

Di dalam sejarahnya, politik luar negeri Indonesia tidak pernah terlepas dari dinamika yang terjadi di dalam negeri. Di era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, meskipun Indonesia telah meraih berbagai pencapaian dalam hubungan luar negerinya, namun apa yang selama ini ditunjukkan oleh pemerintah cenderung bersifat reaktif ketimbang pro-aktif (bebas-aktif). Indonesia belum memiliki strategi politik luar negeri jangka panjang yang terukur, sistematis dan komprehensif.

Setidaknya terdapat empat hal vital yang menjadi perhatian serius penulis dalam kiprah politik luar negeri Indonesia di masa kepemimpinan Presiden Yudhoyono. *Pertama*, politik luar negeri Indonesia belum mencerminkan sikap pro-aktif dan kreatif dalam menyikapi isu-isu global maupun regional yang sebetulnya Indonesia dapat memainkan peran pentingnya, serta tidak dapat memaksimalkan *network* dan *asset* yang dimiliki. Sebagai contoh, Indonesia sebetulnya dapat memainkan peran sentralnya dalam berkontribusi membantu, bila tidak dapat mewujudkan, demokrasi yang bermartabat di dunia arab pasca *Arab Spring*. Demonstrasi besar-besaran yang dilakukan rakyat Tunisia, Mesir, Libya, Yaman, Bahrain dan Suriah (dan demonstrasi “skala kecil” di berbagai negara Arab lainnya) menuntut terwujudnya demokrasi dan kesejahteraan di negaranya. Dalam hal ini, Indonesia memiliki pengalaman baik reformasi bahkan dapat dikatakan sebagai salah satu *best practice* reformasi dalam bidang demokrasi yang pernah ada, terlebih Indonesia juga merupakan negara dengan

penduduk muslim terbesar di dunia dan juga sebagai anggota Organisasi Konferensi Islam (OKI). Peran pro-aktif Indonesia terhadap isu tersebut mungkin saja dapat menjadi hal monumental yang dapat membuat Indonesia semakin disegani oleh dunia internasional, sama seperti Indonesia menggagas Gerakan Non-Blok dan terciptanya ASEAN.

Kedua, lemahnya kemampuan implementasi politik luar negeri dan diplomasi dalam mendukung pencapaian manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional khususnya dalam bidang ekonomi, perdagangan, investasi dan arus masuk pariwisata. Pelaksanaan dengan serius *economic diplomacy* sehingga diharapkan akan mendorong perdagangan, investasi dan pariwisata dengan luar negeri, dengan demikian mampu mendukung pembangunan nasional. Pelaksanaan *economic diplomacy* dapat diwujudkan dengan menciptakan kesepahaman dan koordinasi antara Kementerian Luar Negeri dengan lembaga pemerintah lainnya, seperti Kementerian Perdagangan, BAPPENAS, BKPM dan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/kota), serta lembaga-lembaga lainnya seperti KADIN, Perhimpunan Pengusaha dan UKM dan lain sebagainya, untuk bekerjasama dengan negara-negara dan lembaga-lembaga mitra secara bilateral, regional maupun internasional dalam meningkatkan perdagangan dan investasi luar negeri bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang relatif cepat dan stabil ternyata masih dinodai oleh tingginya angka korupsi (atau rendahnya peringkat *Corruption Perception Index 2012* yang dikeluarkan Transparency International). Tingkat korupsi yang tinggi dan akut menyebabkan rendahnya daya saing Indonesia sebagai negara, maupun daya saing produk Indonesia karena beban logistik yang semakin tinggi. Korupsi dan birokrasi juga berpengaruh buruk bagi peringkat *Ease of Doing Business 2013* Indonesia yang menduduki peringkat 128, bahkan di ASEAN, Indonesia berada jauh dibawah Singapura (peringkat 1 dunia), Malaysia (12), Thailand (18), Brunei Darussalam (79) dan Vietnam (99) (lihat tabel).

Tabel 1. Peringkat Korupsi, Performa Logistik, Kemudahan Memulai Bisnis, dan Daya Saing Negara-Negara ASEAN-6 dan BRIC

No.	Negara	Corruption Perception Index 2012*	Logistic Performance Index 2012**	Ease of Doing Business 2013***	Global Competitiveness Report 2013-2014****
1.	BruneiD.	46	-	79	26
2.	Indonesia	118	59	128	38
3.	Malaysia	54	29	12	24
4.	Philippines	105	52	138	59
5.	Singapore	5	1	1	2
6.	Thailand	88	38	18	37
7.	Brazil	69	45	130	56
8.	China	80	26	91	29
9.	India	94	46	132	60
10.	Russia	133	95	112	64

Dengan kata lain, korupsi yang merajalela, rendahnya performa logistik, serta sulitnya memulai bisnis di Indonesia mempengaruhi daya saing dan perekonomian Indonesia, yang pada akhirnya juga mempengaruhi kapasitas diplomasi atau politik luar negeri Indonesia. Setidaknya terdapat lima syarat kuatnya kapasitas diplomasi suatu negara: 1) ekonomi yang kuat; 2) militer yang kuat; 3) bulatnya pandangan elit pada satu masalah luar negeri; 4) kualitas dari *diplomatic manouverability*; dan 5) *national leaderships*¹. Untuk itu, salah satu prioritas pemerintah Indonesia sekarang dan dalam

* <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

** <http://lpiurvey.worldbank.org/>

*** <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

**** http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

1. Focus Group Discussion (FGD) Visi Negara Kesejahteraan 2045 Bidang Hubungan Luar Negeri di DPP Partai Golkar tahun 2012. FGD dihadiri oleh Prof. Hasjim Djajal, Prof. Zainuddin Djafar, Dr. Makarim Wibisono, Dr. Hariyadi Wirawan, Letjen (Purn) Agus Widjojo, Theo L. Sambuaga, Dr. Happy Bone Zulkarnain dan penulis sendiri.

kepemimpinan yang akan datang adalah pemberantasan korupsi secara masif dan penegakan hukum yang adil. Dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri, pemberantasan korupsi sebagai amanat reformasi dapat dijalankan melalui penuntasan perjanjian ekstradisi dengan Singapura serta dengan negara-negara lain.

Ketiga, belum efektifnya perlindungan WNI di luar negeri. Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh warga negara Indonesia (WNI) di luar negeri seperti kekerasan, legalitas dokumen dan pelanggaran hukum memerlukan perlindungan yang sungguh-sungguh. Upaya yang dilakukan selama ini masih jauh dari yang diharapkan seperti munculnya berbagai persoalan mengenai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri.

Keempat, belum tuntasnya masalah perbatasan. Indonesia masih mempunyai masalah perbatasan wilayah baik darat maupun laut dengan negara-negara tetangganya yang perlu diselesaikan melalui diplomasi perbatasan dalam mengatasi berbagai masalah perbatasan dan ancaman terhadap keutuhan wilayah kedaulatan dan hak-hak berdaulat dan kewenangan Indonesia. Masalah lintas batas (*border crossing*) menuntut pelaksanaan kerangka kerjasama yang lebih efektif untuk memfasilitasi kegiatan masyarakat perbatasan dengan negara-negara yang berbatasan darat. Pelaksanaan *border diplomacy* diharapkan dapat meningkatkan atau mempercepat akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi kawasan perbatasan agar dapat memperkecil kesenjangan ekonomi dan kondisi sosial dengan negara tetangga yang berbatasan langsung, seperti Malaysia.

Berbagai pekerjaan rumah pemerintah Indonesia terkait politik luar negeri di atas, jika tidak dapat diselesaikan pada masa pemerintahan Presiden Yudhoyono, maka harus menjadi perhatian utama siapapun pemimpin nasional berikutnya. Berbagai capaian positif yang telah diraih kepemimpinan Yudhoyono dapat menjadi pondasi untuk semakin meningkatkan kiprah politik Indonesia demi *vital interest* dan *national interest*. Sedangkan, berbagai catatan negatif yang ada dapat dijadikan bahan refleksi bagi kepemimpinan yang akan datang. Seiring dengan perkembangan situasi domestik dan internasional, terdapat beberapa peluang yang dapat menjadi "bekal" kepemimpinan nasional pasca-2014 dalam menja-

lankan politik luar negerinya, diantaranya: demokrasi yang semakin matang; aktor yang tidak lagi didominasi oleh pemerintah; pertumbuhan ekonomi yang cepat dan relatif stabil; kawasan yang relatif stabil; Indonesia mempunyai aset dan karakteristik yang tidak dimiliki negara lain²; semakin meningkatnya hubungan ASEAN; keanggotaan Indonesia di G-20; keanggotaan Indonesia di OKI; potensi meningkatnya hubungan Selatan-Selatan; munculnya paradigma Asia sebagai pusat kekuatan baru ekonomi dunia dan; jumlah penduduk yang besar dan produktif serta berdiaspora.³

Pemetaan tantangan dan peluang geopolitik dan geoekonomi Indonesia secara komprehensif dan kontinyu sudah seharusnya dituangkan ke dalam Buku Putih (*White Paper*) Politik Luar Negeri Indonesia. Instruksi untuk membuat buku putih sebenarnya sudah pernah dilontarkan Presiden Yudhoyono di awal tahun 2012. Presiden Yudhoyono secara langsung meminta Kementerian Luar Negeri untuk menjadi pedoman bagi pelaksanaan politik luar negeri baik oleh aparat pemerintah di dalam negeri dan di luar negeri.⁴ Menurutnya pembuatan buku putih ini penting untuk menyelaraskan kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah⁵.

Urgensi pembuatan buku putih politik luar negeri Indonesia seharusnya semakin meningkat menjelang pemilihan umum 2014, agar pemerintahan baru yang terpilih nanti memiliki pondasi yang kuat dalam menjalankan politik luar negerinya di tengah situasi

2. Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, Indonesia dengan penduduk mayoritas muslim dan moderat, Indonesia sebagai negara dengan ekonomi terbesar kedelapan di dunia, Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam yang besar, dan Indonesia sebagai pemilik hutan dan biodiversiti terbesar kedua di dunia.

3. Hasil Focus Group Discussion (FGD) Visi Negara Kesejahteraan 2045 Bidang Hubungan Luar Negeri di DPP Partai Golkar tahun 2012. FGD dihadiri oleh Prof. Hasjim Djatal, Prof. Zainuddin Djafar, Dr. Makarim Wibisono, Dr. Hariyadi Wirawan, Letjen (Purn) Agus Widjojo, Theo L. Sambuaga, Dr. Happy Bone Zulkarnain dan penulis sendiri.

4. SBY Minta Kemenlu Terbitkan Buku Putih, diakses dari <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/290691-sby-minta-kemenlu-terbitkan-buku-putih>

5. Ethzer Lastania, SBY: Perlu Buku Putih Kebijakan Luar Negeri, diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2012/02/23/078385923/>

global yang sangat dinamis ini. Terlebih, negara tetangga Indonesia yang sangat besar sudah mempunyai buku putih politik luar negeri yang sangat spesifik, yaitu Australia. Buku putih yang berjudul *Australia in the Asia Century* ini memuat kondisi terkini serta prediksi masa depan kondisi ekonomi, politik dan perubahan strategis di Asia secara keseluruhan maupun secara khusus di negara-negara seperti Cina, India, negara-negara ASEAN, Jepang dan Korea Selatan. Selain itu buku putih ini juga memuat kondisi ekonomi dan sosial domestik serta peluang dan tantangan Abad Asia untuk Australia. Hal lain yang dimuat dalam buku putih adalah peluang kerjasama dengan Asia di berbagai bidang lain seperti ilmu pengetahuan dan teknologi, energi ramah lingkungan, edukasi, serta konektivitas *business to business* dan *people-to-people*. Hal-hal tersebut berujung pada formulasi kerangka kerja strategis yang berdasar pada "*effective economic and political regional and global cooperation*" dan dituangkan pada penjelasan kebijakan yang akan dilaksanakan selama 5 tahun ke depan dan inisiatif kebijakan yang akan dikembangkan selama 10 sampai 15 tahun.⁶

6. *About the Australia in the Asian Century White Paper*, diakses dari <http://asiancentury.dpmc.gov.au/about>

Daftar Kepustakaan

Buku

- Hatta, Mohammad., *"Mendayung di Antara Dua Karang"*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976)
- Holsti, K.J., *"International Politics: A Framework for Analysis"*, (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1977)
- Patti Djalal, Dino., *Harus Bisa: Seni Memimpin a la SBY*, (Jakarta: R&W, 2008)
- Perwita, Anak Agung Banyu; Yamin, Yanyan Mochamad., *"Pengantar Ilmu Hubungan Internasional"*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005)
- Into The New World: Leading Statesmen and Thinkers Discuss The Remarkable Journey of Indonesia*, (Jakarta: ICWA, 2010)

Jurnal

- Bandoro, Bantarto., *"Indonesian Foreign Policy in 2008 And Beyond"*, (The Indonesian Quarterly, Vol. 35, No. 4, 2007)
- Bandoro, Bantarto., *"Indonesian Foreign Policy Under President Susilo Bambang Yudhoyono"*, (The Indonesian Quarterly, Vol. 34, No. 4 Fourth Quarter 2006)
- Bandoro, Bantarto. (ed.), *"Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia"*, (Jakarta: CSIS, 2005)
- Feriany, Vivi., *"Memperkuat Diplomasi Pencitraan Indonesia"*, (Jurnal Diplomasi Pusdiklat Departemen Luar Negeri Volume 1 No. 1 Tahun 2009)
- Hatta, Mohammad., *"Indonesia Between The Power Blocks"*, (Foreign Affairs (pre-1986) April 1958;36)
- Hatta, Mohammad., *"Indonesian Foreign Policy"*, (Foreign Affairs (pre-1986), April 1953;31)
- Mani, Devyani., *"Human Security: Concept and Definitions"*, 32nd International Training Course in Regional Development,

(Nagoya-Japan: UNCRD)

Nusa Bhakti, Ikrar., *"The Transition To Democracy In Indonesia: Some Outstanding Problems"*, (Honolulu-Hawaii: Asia Pacific Center for Security Studies, 2003)

Parmohadingrat, Sudjanan., *"Indonesia and The G20: Participating in An Inclusive Global Governance Framework For The 21st Century Challenges"*, (The Indonesian Quarterly, Vol. 37, No. 1, 2009: 450-458)

Sukma, Rizal., *"The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View"*, (Asian Survey, Vol. 36, No. (Mar., 1995))

Yudhoyono, Susilo Bambang., *"An Attempt To Cope With The Global Financial Crisis"*, (The Indonesian Quarterly, Vol. 37, No. 1, 2008)

Dokumen

Bahan Masukan Mengenai Situasi Ekonomi Global. Direktorat Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

Dokumen Direktorat Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

G-20's Benefits, *"Indonesia and G-20"*, Directorate for Economic Development and Environmental Affairs Ministry of Foreign Affairs, December 2010 Report

Internet

www.antaranews.com

<http://asiancentury.dpmc.gov.au/about>

<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/150/>

http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Kebijakan+Moneter/Outlook+Ekonomi+Indonesia/oei_0109.htm

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/09/26/05142462/g-20.resmi.gantikan.g-8>

<http://ccamatil.com/InvestorRelations/Presentations/2010/RemarkableIndonesia-GitaWirjawan.pdf>

<http://www.deplu.go.id/Documents/pptm%202009.pdf>

http://didik2h.web.ugm.ac.id/upload/Dampak_Krisis_Kuangan_Global.pdf

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4605120,00.html>
<http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/adoku/Kerangka%20Ekonomi%20Makro%20dan%20Pokok-Pokok%20Kebijakan%20Fiskal%20Tahun%202011.pdf>
<http://www.g20.utoronto.ca/>
http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_stories_you_missed_in_2010
http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx
<http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>
www.idsa.in/system/files/IB_IndonesiaForeignPolicy.pdf
www.indonesianembassy.org.uk/file_pdf/PSBY_0903_LSE.pdf
<http://lpisurvey.worldbank.org/>
<http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2004/10/24/257.html>
<http://www.presidensby.info/index.php/pers/presiden/2009/04/01/420.html>
<http://redd-indonesia.org/publikasi/detail/read/indonesia-presidents-speech-on-climate-change-at-2009-g-20-meeting-1/>
http://rki.kbs.co.kr/indonesian/event/g20_2010/g20_01.htm
<http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22335196/DC2009-0011%28E%29Voice.pdf>
<http://www.tempo.co/read/news/2012/02/23/078385923/>
<http://www.transparency.org/cpi2012/results>
<http://www.un.org/esa/ffd/events/Finneran.pdf>
<http://www.unglobalpulse.org/sites/all/files/reports/ODI%20ImpactofCrisisonPoverty%202009.pdf>
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
http://www.whirledbank.org/ida_ibrd.html
http://world.kbs.co.kr/indonesian/event/g20_2010/g20_01.htm

Profil Penulis



Prof. Zainuddin Djafar, lahir di Jakarta. Pendidikan terakhir Ph.D (Political Economy) Reading University, Inggris. Guru besar Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI (Sejak Februari 2010). Mengajar di Departemen Hubungan Internasional, FISIP UI dan FISIP Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), Jakarta. Pada tahun 2012-2013 menjadi Ketua Tim Peneliti Assessment of Japan-ASEAN Solidarity Fund (JASF) Projects di ASEAN Foundation. Prof. Djafar juga aktif sebagai Dewan Penasehat think-tank Indonesia Development Institute (INDI).

Kontak: zainuddin_djafar@yahoo.com



Robby Aulia Fadila, lahir di Jakarta pada tahun 1988. Sarjana hubungan internasional dari FISIP Universitas Moestopo. Sejak mahasiswa aktif dalam berbagai organisasi terkait keilmuan hubungan internasional, di antaranya menjadi Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Hubungan Internasional, serta aktif dalam Forum Komunikasi Mahasiswa Hubungan Internasional se-Indonesia. Kini bersama Prof. Zainuddin Djafar mendirikan think-tank Indonesia Development Institute (INDI).

Kontak: robby.fadila@gmail.com