Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi dan Prediksi 10 Tahun

Oleh:
Ganewati Wuryandari

ABSTRACT

In the last ten years, Indonesia has seen some principal changes in international and domestic affairs. As a result, Indonesian foreign policy need to be harmonized with these changes for contemporary and future interests. Ideally, this harmonization need to be addressed in conceptual framework and foreign policy strategy which refers to national interests projection based on priority scale and national capabilities' reality. In a reflective way, this paper was looking back to the way Indonesian foreign policy in the reform era (1998-2008) responded to some international and domestic changes and how Indonesian foreign policy direction in the next ten years might be that is based on future issues, problems and global challenges which potentially influence Indonesian foreign policy.

Pendahuluan

Memasuki awal abad ke-21 ini, konstelasi politik internasional mengalami perubahan yang sangat signifikan. Berbagai perubahan besar yang dimulai sejak awal tahun 1990-an dengan berakhirnya Perang Dingin, telah memicu berbagai perubahan yang meliputi tidak hanya struktur dan tatanan hubungan antarnegara yang terbentuk sejak berakhirnya Perang Dunia II, namun juga berbagai agenda dan isu politik global. Sistem dunia saat ini tidak lagi didominasi oleh dua polar, yaitu Uni Soviet dan Amerika Serikat (AS) dengan hegemoni ideologi komunisme dan liberalisme, tetapi semakin mengarah pada multipolar dengan tarikan kuat dari pusat-pusat kekuatan baru untuk membentuk tatanan internasional yang baru.

Dalam realitasnya, perubahan-perubahan tersebut juga dibarengi dengan semakin derasnya arus globalisasi yang dicirikan dengan peningkatan saling keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia melalui peningkatan perdagangan, investasi, dan berbagai bentuk interaksi lainnya.[1] Berbagai perubahan dalam tataran politik global tersebut telah mendorong terjadinya transformasi yang menyentuh hampir semua aspek kehidupan setiap negara dan bangsa serta hubungan internasional yang semakin kompleks. Dalam konteks demikian, politik luar negeri Indonesia juga mengalami perubahan yang mendasar, yaitu bukan lagi sekedar "mendayung antara dua karang", seperti yang dinyatakan oleh Wakil Presiden/Perdana Menteri Mohammad Hatta dalam pidatonya di depan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 2 September 1948,[2] tetapi senyatanya politik luar negeri Indonesia harus "mengarungi samudra luas tanpa kepastian".

Sosok dunia yang cenderung semakin terintegrasi secara global pada kenyataannnya telah menimbulkan dilema dalam memaknai kedaulatan, sedangkan gerakan menuju integrasi regional dalam bidang politik dan ekonomi (seperti misalnya Uni Eropa, *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), dan *North America Free Trade* Area (NAFTA)) dan peran *Multi National Companies* (MNCs) yang semakin besar dalam hubungan internasional telah melahirkan identitas baru yang tidak lagi sepenuhnya menempatkan negara sebagai aktor tunggal. Perubahan lain yang tak kalah pentingnya adalah menguatnya kecenderungan penekanan terhadap prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia (HAM), dan lingkungan. Universalisasi isu-isu tersebut semakin

[1] Lihat Haridadi Sudjono, *Globalisasi: Perkembangan serta Kemungkinan Bencananya bagi Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Humaniora, 2008), hlm. 9.

[2] Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 17.

mengurangi kesakralan "keamanan negara" sebagai rujukan utama dalam hubungan antarnegara dan menempatkan "keamanan insani" sebagai suatu isu yang tidak dapat diabaikan dalam politik global. Tak dapat dipungkiri pula bahwa persoalan yang terkait dengan keamanan pangan, keamanan energi, dan krisis keuangan global juga menjadi semakin memperoleh perhatian dalam konteks hubungan antarnegara dan diplomasi ekonomi.

Sebagai konsekuensi dari berbagai perubahan di atas, politik internasional dewasa ini telah menjadi semakin kompleks yang tentu memunculkan banyak tantangan dan sekaligus peluang. Walaupun dunia belum sepenuhnya berubah –sebagaimana dapat dilihat dari kenyataan bahwa berbagai konflik militer antarnegara terus berlangsung di berbagai belahan dunia–, tetapi pada sisi lain dunia yang bercirikan ketergantungan ekonomi juga telah menjadi realitas baru yang tidak terbantahkan.

Atas dasar pemahaman tersebut, Indonesia sebagai negara berkembang membutuhkan instrumen politik luar negeri yang efektif dan efisien agar mampu berkiprah untuk memenuhi kepentingan nasional dalam kancah internasional. Tuntutan ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005–2025, yang menyatakan bahwa salah satu sasaran pokok pembangunan nasional Indonesia dalam kurun waktu 20 tahun mendatang adalah "terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional".[3] Sasaran pokok ini ditandai dengan diperkuat dan dipromosikannya hal-hal berikut:

1) identitas nasional sebagai negara demokratis dalam tatanan internasional,
2) pulihnya posisi Indonesia sebagai negara demokratis besar yang ditandai oleh keberhasilan diplomasi di berbagai forum internasional,
3) meningkatnya kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai,
4) terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global, dan
5) meningkatnya investasi perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri.

Terkait dengan sasaran pokok tersebut, dalam RPJPN 2005–2025 dirumuskan pula bahwa salah satu arah pembangunan nasional adalah "mewujudkan Indonesia yang berperan aktif dalam pergaulan internasional", yang diharapkan bisa dicapai melalui berbagai upaya, antara lain melalui optimalisasi diplomasi; penguatan kapasitas dan kredibilitas politik luar negeri; peningkatan kualitas diplomasi; peningkatan efektivitas dan perluasan fungsi jaringan kerja sama untuk membangun kembali solidaritas *Asociation of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dan membentuk komunitas ASEAN. Selain itu, mengupayakan pemeliharaan perdamaian dunia melalui peningkatan saling pengertian politik dan budaya, dan penguatan jaringan hubungan dan kerja sama yang produktif antaraktor negara dan aktor non-negara dalam menyelenggarakan hubungan luar negeri.

Tulisan ini bermaksud menguraikan politik luar negeri Indonesia, dalam merespon berbagai perubahan situasi dan kondisi internasional yang sangat dinamis dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, khususnya pada era reformasi (1998–2008), yaitu dengan melihat secara jeli permasalahan, tantangan, potensi yang dimilikinya, dan kecenderungannya. Untuk itu ada tiga hal pokok yang perlu dipertanyakan, yaitu (1) bagaimanakah kinerja pemerintah Republik Indonesia (RI) di dalam politik luar negeri untuk menyikapi berbagai perubahan lingkungan strategis internasional; (2) isu, masalah, dan tantangan global/internasional apa, yang masih akan mengemuka dan akan memengaruhi kepentingan Indonesia di masa mendatang; (3) bagaimanakah arah politik luar negeri Indonesia dalam kurun waktu sepuluh tahun ke depan dan agenda apa yang seharusnya menjadi prioritas utama serta strategi apa yang akan diambil agar kebijakan dan implementasi politik luar negeri mampu membuahkan hasil yang diharapkan.

Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi Di Era Reformasi

Meski Indonesia belum sepenuhnya mampu keluar dari imbas krisis ekonomi 1997 dengan dampak multidimensinya, namun rekam jejak politik luar negeri Indonesia dalam sepuluh tahun

[3] Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2005.

terakhir menunjukkan bahwa sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah I (RPJMN I) 2005–2009, yang salah satunya difokuskan untuk "memperkuat dan memperluas identitas nasional sebagai negara demokratis dalam tatanan masyarakat internasional", telah memperoleh capaian-capaian cukup penting, khususnya di bidang pemantapan politik luar negeri dan optimalisasi diplomasi Indonesia, peningkatan kerja sama internasional dan penegasan komitmen Indonesia atas perdamaian dunia.[4]

Transisi sistem politik dari negara otoriter ke demokrasi pada tahun 1998 telah menjadi salah satu modalitas penting yang memulihkan kepercayaan diri Indonesia yang sempat terpuruk setelah dihantam krisis finansial Asia 1997 dalam interaksinya dengan negara-negara lain untuk meraih kepentingan nasionalnya. Capaian-capaian yang diraih oleh empat kepemimpinan nasional sejak 1998 hingga 2008 dimulai dari B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri, dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), tentu tidak sama dalam kadar dan jenisnya. Namun, satu hal yang tidak dapat diperdebatkan adalah realitas kesamaan yang mereka miliki dalam upaya melakukan adaptasi atas perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia guna memenuhi tuntutan perubahan lingkungan strategis. Dalam konteks adaptasi inilah, Indonesia telah memprakarsai sejumlah inisiasi dalam kebijakan luar negeri yang berorientasi pada pemenuhan kepentingan nasional. Hal ini dilakukan sebagai wujud pemahaman bahwa politik luar negeri merupakan bagian dari keseluruhan pembangunan nasional.

Berbeda dengan era pemerintahan Soekarno dan Soeharto sebelumnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru, yang memiliki prioritas dasar dan orientasi politik luar negeri yang saling berbeda. Pada era reformasi, yang dimulai pada tahun 1998 sejak masa pemerintahan B.J. Habibie hingga Susilo Bambang Yudhoyono dewasa ini dapat dikatakan bahwa politik luar negeri Indonesia telah memasuki suatu era baru. Suatu era Indonesia baru yang telah memunculkan banyak harapan dan sekaligus tantangan. Lengsernya Presiden RI, Soeharto, pada bulan Mei 1998 telah menyebabkan perubahan mendasar dalam kehidupan sosial politik Indonesia dari suatu sistem otoriter menuju sistem demokrasi. Indonesia menjelma menjadi negara demokrasi terbesar di dunia setelah India dan AS. Sebagai sebuah negara yang mengusung nilai-nilai demokrasi, pemerintahan baru Indonesia pun kemudian semakin menunjukkan komitmen nasional mereka terhadap masalah perlindungan dan penghormatan HAM.

Pada masa Habibie, misalnya, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan dua Undang-undang yang mengesahkan dua konvensi yang berkaitan dengan hak asasi manusia, yaitu UU No. 5 Tahun 1998 tentang pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dan UU No. 29 Tahun 1999 tentang pengesahan *Convention on Elimination of All forms of Racial Discrimination 1969*. Pemerintahan Habibie juga telah meratifikasi empat konvensi internasional tentang Organisasi Perburuhan Internasional (Konvensi No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak-hak Berorganisasi; Konvensi No. 105 Tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa; Konvensi No. 138 Tahun 1983 tentang Usia Minimum; dan Konvensi No. 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Ketenagakerjaan dan Jabatan).

Selain itu, pada bulan Oktober 1998 dibentuklah Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Sementara itu, pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono juga berhasil mencapai penyelesaian secara damai atas konflik Aceh melalui sebuah Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani antara pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki. Penyelesaian konflik tidak melalui cara-cara kekerasan secara militer tersebut juga menggarisbawahi komitmen baru Indonesia atas perlindungan HAM.

Beranjak dari realitas di atas, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa Indonesia telah masuk dalam arus globalisasi dan pengakuan nilai-nilai universal HAM, sesuatu yang sangat bertolak belakang dengan situasi selama Orde Baru. Indonesia saat ini tidak lagi dalam posisi terpojok sebagaimana halnya pada masa Orde Baru, khususnya dalam pergaulan internasional yang berkaitan dengan persoalan HAM. Komitmen yang diperlihatkan pemerintah

[4] Lihat paparan Direktorat Politik dan Komunikasi, Bappenas, "Identifikasi dan Inventarisasi Masalah, Tantangan, dan Isu-Isu Strategis Pembangunan Bidang Politik Luar Negeri dan Kerja sama Internasional", *Focus Group Discussion*, Jakarta: Bappenas, 28 Juli 2008.

terhadap masalah HAM sebagaimana direfleksikan di atas, pada akhirnya memperoleh pengakuan internasional, yang tampak dari terpilihnya kembali Indonesia sebagai anggota Dewan Hak Asasi Manusia (HAM) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk periode 2007–2010, setelah sebelumnya selama satu tahun memperoleh posisi yang sama.

Namun demikian, pada sisi lain berbagai krisis multi-dimensional yang dialami, sebagai akibat lanjutan dari krisis ekonomi Asia 1997 telah menempatkan Indonesia dalam posisi yang sangat sulit. Meskipun kondisi ekonomi secara bertahap relatif membaik, Indonesia hingga saat ini belum mampu sepenuhnya keluar dari krisis ekonomi yang mulai mendera sejak pertengahan Juli 1997. Hal ini dapat dilihat, antara lain dari indikator perekonomian Indonesia yang sebagian besar masih tergantung pada pinjaman maupun bantuan asing, kesulitan rakyat untuk memperoleh bahan pangan maupun bahan bakar minyak dan gas serta pengangguran dan kemiskinan yang meluas.

Krisis ekonomi dan politik juga pada gilirannya telah memicu munculnya berbagai konflik horizontal dan vertikal, berupa gelombang kerusuhan sosial, kekerasan bernuansa SARA (suku, ras, agama, antargolongan), dan meningkatnya tuntutan-tuntutan daerah untuk melepaskan diri, khususnya di Aceh, Papua, dan Maluku. Kondisi ini semakin meningkatkan konflik dan insiden kekerasan di daerah. Berbagai konflik komunal yang terjadi dan ketidakstabilan keamanan secara langsung dan tidak langsung telah menjatuhkan citra dan kredibilitas Indonesia di mata internasional. Faktor instabilitas keamanan dan meluasnya korupsi di dalam negeri pada gilirannya telah menurunkan daya saing Indonesia.

Menurut *World Economic Forum* (WEF), yang dipublikasikan di Washington tahun 2003, misalnya, birokrasi yang tidak efisien dan ketidakstabilan politik menjadi faktor yang merintangi kegiatan bisnis di Indonesia. Masalah korupsi mendudukkan Indonesia pada peringkat ke-88 dari 102 negara yang disurvei. Negara Asia lainnya pada kenyataannya masih jauh lebih baik peringkatnya dibandingkan Indonesia, seperti China (50), Malaysia (39), Singapura (5), Thailand (45), dan Vietnam (61). Posisi Indonesia dibandingkan negara ASEAN hanya lebih baik dari Filipina (92). Dalam laporannya yang bertajuk *Global Competitiveness Report* 2003–2004, kondisi di atas sekaligus menempatkan Indonesia pada peringkat bawah untuk ranking indeks daya saing pertumbuhan, ke-72 dari 102 negara atau jatuh dari tangga ke-66 (2002–2003), dan ranking indeks daya saing bisnis berada pada ranking 60 atau turun dari tahun sebelumnya di posisi 62. Kedudukan Indonesia paling rendah di semua negara ASEAN.[5] Beberapa kondisi di atas yang tidak menguntungkan untuk pengembangan usaha di Indonesia dapat menjadi faktor pendorong investor untuk menyurutkan minatnya melakukan usaha di negara ini. Padahal seperti diketahui, pemulihan kehidupan ekonomi dan pertumbuhannya sangat tergantung pada mengalirnya investasi asing yang merupakan lokomotif utama pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Rekaman sejarah hubungan luar negeri Indonesia yang dilakukan dengan negara-negara lain atau aktor hubungan internasional lainnya (sejak Habibie hinggga SBY), juga memperlihatkan bahwa selalu ada kecenderungan dari pembuat kebijakan luar negeri untuk menentukan sikap dan posisi Indonesia *vis a vis* perubahan lingkungan internal dan eksternalnya. Politik luar negeri Indonesia senantiasa perlu memperhitungkan dinamika kondisi internal dan eksternalnya. Indonesia tetap menjadi bagian penting dalam kerja sama internasional untuk mengatasi berbagai masalah global, namun pemerintah juga harus sadar bahwa hubungan internasional tidak bisa terpisah dari kebutuhan-kebutuhan dalam negeri. Pelaksanaan politik luar negeri harus dapat menjawab berbagai tantangan pada tingkat nasional serta turut memberikan solusi terhadap berbagai permasalahan tersebut. Sebagaimana dikatakan oleh Chris Brown dalam bukunya *Understanding International Relations* (2001), politik luar negeri tidak lain merupakan cara untuk mengartikulasikan dan memperjuangkan kepentingan nasional terhadap dunia luar.[6] Dari definisi ini tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa politik luar negeri sangat erat kaitannya dengan kepentingan nasional suatu negara.

Dalam kaitan tersebut, setidaknya ada empat fungsi yang secara esensial telah diperankan politik luar negeri di era reformasi. *Pertama*,

---

[5] Lihat *Sinar Harapan*, "Daya Saing Indonesia Semakin Merosot", 11 Mei 2003.

[6] Chris Brown, *Understanding International Relations*, 2nd Edition, (London, Palgrave, 2001), hlm. 68–86.

politik luar negeri ditujukan untuk membantu memulihkan citra Indonesia yang terpuruk sebagai akibat imbas krisis multi-dimensi yang mendera sejak tahun 1997. *Kedua,* politik luar negeri ditujukan untuk membantu program stabilisasi ekonomi, terutama untuk menarik investasi dari luar negeri dan mendapatkan peluang pasar untuk ekspor produk Indonesia. *Ketiga*, politik luar negeri ditujukan untuk memainkan peran penting untuk mencegah meluasnya internasionalisasi masalah politik domestik Indonesia yang berkaitan dengan ancaman separatisme Aceh, Papua, dan Maluku, serta untuk menegaskan dukungan internasional terhadap integritas kedaulatan wilayah Indonesia. *Keempat*, politik luar negeri harus mampu mendorong terciptanya keamanan dan stabilitas regional serta terpeliharanya perdamaian dunia.

Pada masa transisi Presiden B.J. Habibie, dengan masa pemerintahan yang cukup singkat tidak banyak inisatif politik luar negeri yang dilakukannya. Meski demikian, Habibie tampaknya menyadari betul kepentingan nasional dalam dunia diplomasi yang lebih merujuk kepada upaya pemulihan citra, stabilitas ekonomi, dan keamanan Indonesia. Salah satu upayanya untuk meraih simpati dan dukungan internasional, antara lain dengan memperlihatkan komitmennya pada demokrasi yang berjalan di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, Habibie mempersiapkan proses penyelenggaraan pemilihan umum sebagai perwujudan dari reformasi politik yang sedang berjalan di Indonesia menuju negara demokrasi, memberikan secara luas kepada masyarakat akan adanya kebebasan berekspresi, berkumpul, dan berserikat serta memberikan komitmen terhadap perlindungan HAM, termasuk dalam hal ini meratifikasi beberapa konvensi internasional mengenai HAM dan memberikan kesempatan jajak pendapat kepada Timor Timur pada tahun 1999 yang membawa wilayah tersebut menjadi negara merdeka saat ini. Pada masa pemerintahannya, Habibie juga berhasil menetapkan UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menjadi pegangan yuridis formal Departemen Luar Negeri dalam mengatur kebijakan luar negeri RI.

Ketika Presiden Abdurahman Wahid (Gus Dur) berkuasa pada bulan Oktober 1999, keadaan domestik Indonesia masih dalam kondisi tidak menentu, yaitu kondisi ekonomi belum membaik dan situasi keamanan juga masih buruk yang ditandai dengan menguatnya konflik vertikal (gerakan separatis Papua, Maluku, dan Aceh), dan konflik horizontal (di antaranya: Poso). Diplomasi di era Gus Dur, dalam konteks kepentingan nasional selain mencari dukungan pemulihan ekonomi, juga diarahkan pula untuk menarik dukungan mengatasi konflik domestik, yaitu untuk mempertahankan wilayah kedaulatan Indonesia.[7] Ancaman terhadap integrasi nasional menjadi kepentingan nasional yang mendesak pada masa pemerintahannya.

Menyadari pentingnya memperbaiki citra Indonesia dan perlunya dukungan internasional tersebut, Gus Dur memberikan prioritas yang sangat tinggi untuk melakukan kunjungan ke berbagai negara guna memberikan informasi lebih yang seimbang. Gus Dur juga menggagas perlunya dibuka hubungan dagang dengan Israel, selain juga mempromosikan aliansi strategis dengan China dan India serta gagasan Forum Pasifik Barat. Gagasan tersebut tidak terealisasi. Tidak saja karena mendapatkan tentangan keras di dalam negeri, khususnya soal Israel, namun yang lebih penting lagi karena Gus Dur diberhentikan sebagai Presiden melalui proses *impeachment* oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada bulan Juni 2001.

Hal yang sama, dalam derajat tertentu dilanjutkan oleh Megawati Soekarnoputri. Yang membedakannya dengan pemimpin yang terdahulu, pemerintahan Megawati juga memfokuskan pada kepentingan pokok lain yang terkait dengan upaya mengatasi terorisme. Isu ini menjadi perhatian serius pemerintahan baru, apalagi didorong dengan tragedi *World Trade Centre* (WTC) 9/11 yang berimbas pada semakin menguatnya isu terorisme di Indonesia. Berbagai pemboman yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia telah mengakibatkan terorisme menjadi masalah yang serius, baik domestik dan internasional. Pemerintahan Megawati juga melakukan perubahan internal, yaitu merestrukturisasi Departemen Luar Negeri RI.

Restrukturisasi berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 109 Tahun 2001 dapat dipersepsikan sebagai langkah konkret yang dilakukan oleh Deplu untuk menjawab tantangan perubahan politik global, yaitu dengan merombak secara kelembagaan agar birokrasi di dalam

[7] Renne L. Pattiradjawane, "Prioritas Politik Luar Negeri RI", *Kompas*, 13 November 2003, hlm. 3.

Deplu dapat menjalankan tugas dengan cepat, efektif, dan komprehensif. Salah satunya adalah merombak struktur organisasi di dalam institusi tersebut yang pada masa sebelumnya disusun berdasarkan bidang, seperti Direktorat Jenderal Sosial-Budaya, Direktorat Jenderal Politik, dan Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri.

Restrukturisasi tersebut mengubah struktur organisasi Deplu, menjadi dibangun atas dasar kebijakan 'satu atap' melalui konsep kewilayahan (Direktorat Jenderal Amerika dan Eropa, Direktur Jenderal Asia-Pasifik dan Afrika), fungsi kerja sama (Direktorat Jenderal Kerja sama ASEAN, Direktorat Jenderal Multilateral), dan fungsi diplomasi (Direktorat Jenderal Informasi dan Diplomasi Publik, Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler). Di samping itu, untuk mendukung perumusan-kebijakan-kebijakan yang akan dibuat oleh Deplu, Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) diganti dengan Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan.[8]

Kepentingan nasional yang diperjuangkan dalam politik luar negeri Indonesia di era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tidak lebih merupakan kelanjutan dari pemerintahan sebelumnya. Pada tahun awal pemerintahannya, politik luar negeri diupayakan untuk membantu memulihkan ekonomi dan mempertahankan kedaulatan wilayah. Indonesia memiliki modalitas dalam politik luar negeri, terutama karena SBY dipilih melalui suatu pemilihan umum langsung.

Pada masa pemerintahan SBY, kehidupan ekonomi meski belum membaik, tetapi juga relatif tidak menjadi lebih buruk secara makro dan kondisi politik keamanan relatif stabil. Indonesia juga berhasil mencapai solusi damai untuk masalah Aceh dan konflik-konflik horizontal juga relatif mereda. Kondisi dalam negeri yang relatif membaik dan modalitas yang dimiliki SBY sebagai pemimpin negara demokrasi yang dipilih langsung, telah memberikan kepercayaan yang semakin besar bagi Indonesia untuk kemudian semakin aktif dan asertif melalui *total diplomacy* dalam berbagai persoalan regional dan internasional. Aktivism Politik Luar Negeri ini dijalankan di tengah situasi yang digambarkan oleh SBY sebagai politik luar negeri yang bukan lagi sekedar mendayung di antara dua karang, tetapi "mengarungi samudra luas tanpa kepastian". Dalam konteks internasional, gerak dinamis diplomasi Indonesia tercermin pada terpilihnya Indonesia dalam sembilan organ penting berbagai organisasi internasional, seperti anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, HAM PBB, dan penunjukkan Duta Besar, Marty Natalegawa, sebagai Ketua ke-24 Dewan Dekolonisasi PBB.

Selain itu, Indonesia juga berperan sebagai penggagas *ASEAN Community*, tuan rumah berbagai pertemuan internasional, antara lain: *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) atau Konferensi PBB tentang Perubahan Iklim di Bali pada tanggal 3–14 Desember 2007; *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) *Conference* atau Konferensi Akbar Antikorupsi PPB di Bali pada tanggal 28 Januari–1 Februari 2008; dan Konferensi Asia Afrika pada bulan April 2005, *Asia African Cooperation*, dan *New Asia African Patnership* serta ikut aktif dalam penyelesaian berbagai persoalan dunia, antara lain masalah Darfour, Palestina, Korea Utara dan Selatan, Bosnia, dan Irak.

Berdasarkan paparan di atas, dapatlah dikatakan bahwa politik luar negeri Indonesia era reformasi tidak memiliki arah, tidak seperti pada dua era pemerintahan sebelumnya, yaitu *high profile* (era Soekarno) dan *low profile* (era Soeharto), tetapi lebih cenderung ke *no profile*.

Rekam perjalanan sejarah hubungan luar negeri Indonesia memperlihatkan bahwa bangsa ini sesungguhnya tidak pernah secara serius membangun basis kekuatan internal sebagai landasan untuk mampu berinteraksi secara produktif dan efektif di dalam hubungan internasional.[9] Sikap dan preferensi dari masing-masing pribadi pemimpin, sebagaimana yang disampaikan oleh Alexius Jemadu, masih menjadi faktor yang dominan dalam menjalankan politik luar negeri Indonesia. Akibatnya, tidak ada fokus

[8] Disampaikan oleh Direktur Jenderal Multilateral Deplu, Rezlan I. Jenie, pada Focus Group Discussion (FGD) yang diselenggarakan oleh Tim Polugri P2P-LIPI, di Jakarta, tanggal 20 Agustus 2008.

[9] Lihat Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori & Praktek*, (Yogyakarta, Graha Ilmu, 2008), hlm. 84.

[10] Salah satu ilustrasi adanya kesinambungan dalam kebijakan luar negeri meski zaman dan rezim berganti dapat dilihat jelas, misalnya, dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Pada awal abad 20 Presiden AS Woodrow Wilson menyatakan doktrinnya bahwa hanya perluasan demokrasi di banyak negara yang dapat menjamin terciptanya perdamaian dunia. AS hingga dewasa ini nampaknya secara konsisten menjalankan doktrin Wilson sebagai tema utama yang diusung dalam kebijakan luar negerinya. *Ibid.*

dan kesinambungan dalam kebijakan luar negerinya Indonesia.[10]

Pada masa pemerintahan SBY, misalnya, berbagai inisiatif politik luar negeri di atas tentu dapat membantu meraih tujuan politik luar negeri yang salah satunya ditujukan untuk memulihkan citra Indonesia di panggung internasional. Namun pada sisi lain, tendensi pemerintahan SBY untuk secara komprehensif meraup semua persoalan-persoalan di dunia tanpa diikuti oleh implementasi yang konkret sehingga hanya memberikan kesan sekedar "tebar pesona" saja. Hal ini karena tidak diimbangi dengan kapabilitas domestik untuk mewujudkannya. Ini dapat dilihat, misalnya, dalam inisiatif Indonesia untuk penyelesaian masalah konflik di Timur Tengah, khususnya di Palestina. Indonesia menyatakan kesediaannya sebagai mediator, namun tidak jelas bagaimana mewujudkan tercapainya perdamaian di sana. Ini karena Indonesia hanya bersedia berhubungan dengan pihak Palestina, sementara pada saat yang sama tidak mengakui keberadaan Israel karena adanya resistansi domestik yang sangat kuat, khususnya dari beberapa kelompok masyarakat Islam di dalam Indonesia sendiri.

Gagasan lain yang dikemukakan SBY yang berkaitan dengan kesepakatan ekstradiksi Indonesia-Singapura (tahun 2007) yang dikaitkan dengan *Defence Cooperation Agreement* (DCA), yang secara hakikat tidak ada kepentingan nasional yang diraih maksimal darinya. Kesepakatan ini tidak populer bukan saja karena dilakukan secara diam-diam, lebih dari itu realitas kesepakatan tersebut juga lebih banyak menguntungkan pihak Singapura. Negara ini memang cerdik memanfaatkan Indonesia yang butuh kesepakatan ekstradiksi yang telah dinanti selama tiga puluh tahun. Singapura yang membutuhkan tempat untuk latihan militernya akhirnya menggabungkannya.

Pada sisi lain, Indonesia yang memiliki identitas nasional baru dalam politik luar negerinya, yaitu sebagai negara demokratis sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 mengenai RPJPN 2005–2025 belum sepenuhnya mencapai sasaran pokok ini. Ketidaktegasan sikap Indonesia atas pelanggaran HAM di Myanmar menjadi bukti. Sikap demikian sangat berbeda dengan Filipina, misalnya, yang secara tegas menyatakan tidak akan meratifikasi *ASEAN Charter* apabila tidak ada perubahan dalam hal perlindungan HAM di Myanmar.

Oleh karena itu, tanpa mengecilkan arti berbagai pencapaian diplomasi internasional di forum multilateral oleh pemerintah SBY, sesungguhnya situasi dan kondisi domestik Indonesia menunjukkan bahwa lebih bermanfaat bagi Indonesia untuk mengutamakan pembangunan kekuatan internal. Dengan kekuatan tersebut, Indonesia diharapkan mampu mewujudkan politik luar negeri bebas aktif daripada mulai dengan berbagai inisiatif politik luar negeri tanpa memperhitungkan kapabilitas nasional untuk melaksanakannya.

Laporan dari Bank Dunia, misalnya, menyatakan bahwa sampai dengan September 2006 terjadi peningkatan penduduk miskin sebesar 17,5 persen dari total penduduk Indonesia atau sebesar 39 juta; dan penduduk di bawah garis kemiskinan juga meningkat hingga pada bulan Maret 2006 sebesar 39,05 persen dibandingkan 17,75 persen pada bulan Februari 2005.[11] Hasil laporan tersebut tidak jauh berbeda dengan *Human Development Report* 2007/2008 yang dikeluarkan oleh UNDP, yaitu bahwa Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*, HDI) Indonesia menempati urutan ke-107 dari 170 negara yang disurvei. Ini artinya Indonesia jauh berada di bawah negara-negara sesama ASEAN lainnya, seperti Singapura (25), Malaysia (63), Thailand (78) dan Vietnam (105). Yang lebih mengejutkan lagi, Indonesia juga berada di bawah *Occupied Palestinian Territories* (105).[12]

Oleh karena itu, menjadi suatu keniscayaan pentingnya Indonesia membangun kondisi domestik yang kuat sebagai basis diplomasi yang efektif di dunia internasional. Sehebat apa pun kemampuan berdiplomasi para diplomat Indonesia di luar negeri, jika tidak didukung oleh perbaikan ekonomi, politik, dan keamanan domestik, usaha mereka akan sia-sia belaka dan cita-cita Indonesia untuk secara aktif berperan dalam percaturan politik internasional akan menemukan hambatan serius. Sebagaimana juga diakui oleh Hasan Wirajuda dalam wawancaranya di *The Jakarta Post*, bahwa "every domestic issue has a foreign policy aspect".[13]

---

[11] "Menjadikan Indonesia Negara Adikuasa", lihat di *http://bisnispolitik.worldpress.com/2007/11/21 menjadikan-indonesia-negara-adikuasa*, diakses 15 Oktober 2008.

[12] UNDP, *Human Development Report 2007/2008*, (New York, Palgrave Macmillan, 2007), hlm. 262–263.

[13] *The Jakarta Post*, 8 November 2004.

Beberapa Isu Penting dan Tantangan Mendatang

Hubungan luar negeri Indonesia di masa mendatang akan diwarnai dengan berbagai perkembangan dan tantangan baru, bukan saja karena dunia akan semakin terglobalisasi dan terliberalisasi, namun juga karena Indonesia akan dihadapkan dengan perkembangan baru ekonomi politik internasional. Dalam konteks demikian, politik luar negeri Indonesia tidak bisa diabaikan begitu saja karena ia merupakan bagian dari kebijakan nasional secara menyeluruh. Artinya, pemerintah penting mengupayakan hubungan internasional yang sedemikian rupa untuk mendukung kesejahteraan dan keamanan masyarakatnya.

Pada tataran global, salah satu perkembangan yang patut dicermati setidaknya pada masa sekarang dan mendatang adalah struktur politik internasional yang berada dalam transisi pasca-Perang Dingin, yaitu adanya tarik menarik antara kelompok negara yang tetap ingin mempertahankan kekuatan bersandar kepada kekuatan AS sebagai poros utama, atau berhadapan dengan pusat-pusat kekuatan baru yang berjuang untuk membentuk tatanan sistem internasional yang baru. Fenomena perlawanan terhadap dominasi AS itu tampak semakin kuat lagi terutama setelah datangnya krisis ekonomi global akhir September 2008 yang dipicu oleh bangkrutnya sejumlah institusi keuangan AS sebagai akibat kegagalan kredit perumahan standar rendah (*subprime mortgage*) sebesar US$6 triliun. Krisis ekonomi tersebut tidak saja menyebabkan kesulitan besar bagi ekonomi AS, tetapi juga telah memunculkan kegamangan atas kebenaran klaim kemenangan kapitalisme dan demokrasi liberal AS atas ideologi-ideologi lainnya di dunia pasca-Perang Dingin. Kegamangan ini menemukan pembenarannya pada tesis Francis Fukuyama dalam bukunya *The End of History and The Last Man* (1992).[14] Setelah krisis ekonomi global ini, tampaknya akan semakin sulit bagi AS untuk tetap mengklaim dirinya sebagai negara terbesar. Menurut Robert Kagan dalam bukunya *The Return of History and The End of Dream* (2008), dunia akan kembali memperebutkan berbagai kepentingan nasional–suatu fenomena abad ke-19 ketimbang fenomena tahun 1990-an tatkala AS menjadi pemenang Perang Dingin setelah runtuhnya Uni Soviet. Namun, ketika Perang Dingin terjadi pengelompokan struktur internasional itu terbagi dalam dua polar, yaitu pro-AS dan pro-Uni Soviet.[15]

Tidak ada seorang pun yang membantah bahwa ketika arogansi dan dominasi ekonomi politik AS di berbagai belahan dunia hampir tidak tertandingi, maka setelah Uni Soviet runtuh, muncullah kekuatan-kekuatan negara baru yang mencoba melawan. Fenomena ini tampak semakin kuat setelah datangnya krisis ekonomi global karena ancaman AS semakin kehilangan daya. Maka dari itu, sejumlah negara kuat di Eropa, Amerika Latin, Timur Tengah, dan Asia membentuk keseimbangan-keseimbangan baru dalam tatanan dunia. Kekuatan dunia semakin tersebar dan AS akan semakin kesulitan memainkan peran lama sebagai polisi dunia.

Di Eropa misalnya, di samping Uni Eropa yang tidak lagi selalu mengikuti kebijakan luar negeri AS, Rusia mulai menunjukkan kekuatannya. Di bawah kepemimpinan Putin dan Medvedev, Rusia berhasil membangun kembali ekonomi dan politiknya sehingga mampu menghadang hegemoni senjata nuklir di Eropa. Sementara itu, Presiden Ahmadinajed dari Iran, Presiden Hugo Chavez dari Venezuela, Presiden Lula dari Brazil misalnya, adalah tiga negara berkembang yang semakin berani menantang dominasi AS.

Di pihak lain, kebangkitan China dan India sebagai dua kekuatan raksasa ekonomi, politik, dan pertahanan baru di Asia makin menumbuhkan kepercayaan bahwa AS bukan satu-satunya negara adidaya. China dan India merupakan dua negara yang dalam beberapa tahun terakhir berhasil membukukan pertumbuhan ekonomi mereka yang sangat luar biasa. Sejak kebijakan reformasi ekonomi diluncurkan pada akhir tahun 1970-an, keberhasilan pembangunan ekonomi China menjadi fakta tak terbantahkan. Sukses ekonomi negara tirai bambu ini, antara lain ditandai dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi, yaitu mengalami peningkatan sebesar empat kali sejak pertama kali program reformasi ekonomi diluncurkan dan akan meningkat dua kali lagi dalam jangka waktu dua

[14] Lihat Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, (London, Hamish Hamilton, 1992).

[15] Lihat Syaefudin Simon, "Fukuyama dan Akhir Dominasi AS", *Koran Tempo*, 31 Oktober 2008, hlm. A10.

dekade mendatang. Selain itu, China juga merupakan pusat manufaktur terbesar di dunia dan memiliki cadangan devisa yang sangat besar sekitar lebih dari US $ 1 milyar pada akhir tahun 2006.[16]

Sebagaimana halnya China, India juga telah berhasil muncul sebagai salah satu bintang baru dalam ekonomi global. Negara yang berada di kawasan Asia Selatan ini telah membakukan pertumbuhan ekonomi yang luar biasa. Selama hampir satu dekade, ekonomi India tumbuh lebih dari 7 persen dan bahkan dalam tiga tahun berturut-turut sejak tahun 2005 berada pada level di atas 9 persen, yaitu 9,6 persen tahun 2006 dan 9,2 persen tahun 2007. Pertumbuhan pesat ekonomi negara ini ditopang oleh reformasi ekonomi, arus besar investasi asing, meningkatnya cadangan devisa negara, dan berkembangnya pasar modal.[17]

Keberhasilan China dan India tersebut ditanggapi secara berbeda oleh masyarakat internasional karena munculnya dua negara tersebut sebagai kekuatan ekonomi baru telah memunculkan harapan dan sekaligus ancaman baru. Pada satu sisi, melalui keberhasilan yang diraihnya, China dan India akan bertindak sebagai lokomotif yang memberikan keuntungan bagi pertumbuhan ekonomi kawasan. Pada sisi lain, munculnya China dan India sebagai kekuatan baru juga memunculkan persepsi sebagai ancaman terbesar bagi stabilitas global. Hasil survei Haris Poll, misalnya, menunjukkan bahwa 31 persen responden di AS memandang China sebagai ancaman terbesar dunia, melebihi Iran dan Korea Utara yang dicap oleh Presiden Bush sebagai "*Axis of Evil*".[18]

Kekhawatiran ini nampaknya didasarkan pada realitas bahwa dengan ekonomi mereka yang semakin kuat telah memungkinkan China dan India untuk membangun kekuatan militer yang lebih handal dan modern. Melalui diplomasi yang sangat aktif, kedua negara juga tampak memiliki ambisi untuk tampil sebagai aktor yang berpengaruh di kawasan dan juga di tingkat global.[19] Selain telah memiliki senjata nuklir, China juga membentuk kekuatan laut samudra (*blue ocean navy*) dan kekuatan udara sebagai pendukungnya. Kekuatan daratnya pun ditingkatkan dalam daya tempurnya.

Dengan demikian, China akan menjadi salah satu kekuatan politik yang lebih ampuh lagi di masa-masa mendatang. Sebagaimana halnya China, di samping membangun ekonominya, India juga membangun kekuatan militernya, khususnya kekuatan laut. Dengan kekuatan ekonominya, tidak mustahil kelak India membangun kekuatan senjata nuklir. Sebab, India tidak termasuk dalam rezim yang menandatangani *Non-Proliferation Nuclear Treaty* (NPT). Jika ini terjadi akan menimbulkan masalah kelak apabila kemudian Pakistan yang merasa terancam juga tergoda untuk mengembangkan senjata nuklir untuk mengimbangi India. China dan Pakistan yang berbatasan langsung dengan India kemungkinan juga bisa melakukan aliansi, untuk bersama menghadapi India atau setidaknya mengurangi dominasi negara ini. China juga memiliki kepentingan nasional yang lain untuk aliansi kuat dengan Pakistan, yakni untuk menjamin pasokan minyaknya dari kawasan Timur Tengah dan Afrika, yaitu melalui rangkaian armada lautnya yang besar mulai dari pusat pangkalan lautnya di China hingga pangkalan lautnya yang dibangun di Pakistan.[20]

Perkembangan di atas tentu akan berdampak pada Asia Tenggara, dan juga Indonesia. Kebangkitan China dan India sebagai dua kekuatan raksasa baru di kawasan terasa lebih problematis bagi Indonesia, khususnya di bidang ekonomi. Dalam hal ini, ada satu pertanyaan krusial yang patut diajukan, apakah Indonesia akan masuk dalam pusaran konstelasi baru di kawasan melalui poros China dan India dengan meninggalkan sekutu lamanya, yaitu ASEAN dan Jepang? Dalam konteks ini, kebijakan luar negeri Indonesia perlu diarahkan pada strategi *constructive engangement* dalam hubungannya dengan negara-negara tersebut, mengingat strategi lain tidak akan efektif dan bahkan dapat memukul kepentingan nasional Indonesia. Hingga saat ini, misalnya, Indonesia masih sangat tergantung pada kegiatan pembangunan ekonomi bangsa Jepang. Selain itu, Indonesia tetap memerlukan keberadaan ASEAN sebagai instrumen yang diharapkan mampu secara

[16] Lihat G. John Ikenberry, "The Rise of China dan the Future of the West: Can the Liberal System Survive?", *Foreign Affairs*, January/February 2008, hlm 2

[17] Lihat "Indian Economy Overview" di *http: www.economywatch.com/indianeconomy/indian-economy-overview.html*, diakses pada tanggal 3 September 2008.

[18] Lihat Syamsul Hadi, "Menyikapi Kebangkitan China", *Kompas*, 2 September 2008.

[19] Peter Coates, "China could well be a problem for Australia", di *Online Opinion*, 4 Agustus 2008, *http: www.onlineopinion.com.au/print.asp?article=7724*, diunduh 20 Agustus 2008.

[20] *Ibid*

bersama-sama mendampingi kekuatan besar baru tersebut di kawasan.

Dalam kerangka ini pula, pemerintah RI juga perlu menanggapi secara positif dan bahkan mendorong inisiasi Perdana Menteri Australia Kevin Rudd untuk pembentukan *Asia Pacific Community* yang dikemukakannya di depan *The Asia Society AustralAsia Centre* di Sydney pada tanggal 4 Juni 2008. Di samping menggunakan dua kerangka multilateral tersebut, kebijakan luar negeri Indonesia juga perlu dilaksanakan sedemikian rupa untuk mendukung kemitraan strategis (*strategic partnerships*) dengan kedua negara tersebut. Ini tecermin dari penandatanganan *Strategic Partnership Agreement Indonesia-China* (2005), yang diimplementasikan dalam berbagai kerja sama, termasuk *capacity building* di bidang militer. Dengan demikian, multilateralisme dan bilateralisme masih akan tetap akan menjadi instrumen penting dari politik luar negeri Indonesia di masa depan.

Berkaitan dengan keberadaan ASEAN, Indonesia masih perlu menempatkan organisasi antarnegara-negara Asia Tenggara tersebut dalam lingkaran utama konsentrik kebijakan luar negeri Indonesia. Prioritas lingkaran konsentrik ini tidak didasarkan pada pertimbangan geografis semata, tetapi lebih pada penekanan kesamaan ide dan nilai serta aspek fungsionalnya. *Pertama*, tujuan dasar pembentukan ASEAN adalah untuk menciptakan perdamaian dan kestabilan di Asia Tenggara, dan tampaknya masih akan tetap relevan untuk kepentingan jangka pendek, menengah, dan panjang pembangunan ekonomi Indonesia. Terciptanya stabilitas kawasan menjadi sesuatu hal yang amat penting, terutama potensi konflik antarnegara di dalam keanggotaan ASEAN sendiri juga masih cukup tinggi. Realitas ini terlihat, antara lain dari sengketa antarnegara anggota yang bersumber pada persoalan perbatasan seperti yang tengah terjadi saat ini antara Thailand dan Kamboja.

Kedua, ASEAN yang sedang mentransformasikan diri menuju Masyarakat ASEAN 2015 akan menjadikan Indonesia semakin terintegrasi ke dalam wadah organisasi regional, baik secara ekonomi, politik-keamanan, dan sosial-budaya. Meskipun ide pembentukan *ASEAN Community* ini sebagaimana telah diputuskan dalam ASEAN Concord II di Bali (2003) hingga dewasa ini masih menghadapi berbagai hambatan institusional dan internal anggota, namun keberadaan ASEAN masih tetap diperlukan sebagai *power balancer* terhadap kekuatan-kekuatan besar di kawasan.

Sejalan dengan globalisasi yang berlangsung dewasa ini dan yang masih akan terus berlanjut di masa depan, isu-isu dalam politik global pun akan semakin beragam dan melibatkan banyak aktor dengan masing-masing kepentingannya. Isu-isu tersebut akan bersifat *lintas batas negara*, baik dari sisi dampak maupun dari sudut pandang penyelesaian masalah-masalah atau konflik kepentingan yang terjadi. Isu-isu yang dimaksud, antara lain dalam persoalan HAM, demokrasi, lingkungan hidup, *energy security*, *food security*, perburuhan, perbatasan dan sistem keuangan, dan perdagangan global.

Politik luar negeri tidak hanya didominasi oleh aktor negara, tetapi dalam globalisasi dewasa ini para aktor non-negara juga semakin terlibat di dalamnya. Keterlibatan aktor non-negara melalui berbagai jejaring global tidak jarang juga menghasilkan perilaku internasional (*international action*) yang cenderung berpotensi memperbesar pengaruh terhadap kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah. Keterlibatan mereka dalam berbagai isu global tersebut di atas akan menambah kompleksitas politik global kontemporer. Oleh karenanya, pemerintah dituntut untuk menyikapi tindakan aktor non-negara ini secara bijaksana agar kepentingan nasional tidak dirugikan.

Untuk memahami betapa pentingnya memperhatikan peranan aktor non-negara dalam politik luar negeri, kasus lepasnya Timor Leste dan pembunuhan Munir dapat dipakai sebagai ilustrasi. Para aktivis dan berbagai organisasi yang bergerak di bidang hak asasi manusia, seperti misalnya ETAN, yang tidak puas dengan berbagai pelanggaran HAM di bekas wilayah Indonesia tersebut telah mendorong mereka selama bertahun-tahun untuk melakukan lobi ke penguasa negara masing-masing, berbagai lembaga, dan forum internasional. Tujuannya tidak lain agar masyarakat internasional dan lembaga donor asing mau menekan pemerintah untuk menyelesaikan tuntas kasus tersebut. Tekanan yang berlangsung terus menerus selama hampir dua puluh empat tahun, menjadi salah satu faktor yang mendorong pemerintah Indonesia pada akhirnya memberikan opsi referendum di Timor Leste tahun 1999 yang menghasilkan lepasnya wilayah ini dari Indonesia.

Hal serupa mungkin juga akan terjadi dalam proses peradilan pembunuhan Munir yang berlangsung dewasa ini. Mereka yang tidak puas dengan proses pengadilan di Indonesia atas kasus tersebut telah mendorong mereka untuk melakukan berbagai lobi internasional, seperti ke Kongres AS dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Mereka menginginkan masyarakat internasional menekan pemerintah Indonesia untuk secara serius menyelesaikan kasus tersebut secara tuntas. Dengan adanya berbagai tekanan internasional tersebut, terbukti bahwa pemerintah kemudian memberikan respon untuk membuka kembali kasus tersebut.

Tantangan lain pada politik luar negeri ke depan, yang diperkirakan akan sangat berat adalah isu yang berkaitan dengan persoalan nuklir. Kecenderungan yang tampak saat ini adalah adanya *nuclear revival*, yang antara lain terefleksi dari munculnya tuntutan dari berbagai negara untuk mengembangkan nuklir dengan berbagai alasannya.[21] Salah satunya adalah godaan yang sangat kuat untuk memiliki senjata nuklir demi alasan keamanan karena negara tetangganya memilikinya dan untuk meningkatkan pengaruhnya dalam politik internasional.

Alasan yang lainnya adalah godaan yang sangat kuat untuk mengembangkannya sebagai sumber energi alternatif demi mengantisipasi isu pemanasan global. Dengan adanya persoalan pasokan dan harga minyak dunia yang melambung, pengembangan energi alternatif tenaga nuklir tentu merupakan suatu keniscayaan meskipun tidak ada jaminan bahwa negara-negara yang mengembangkan energi nuklir tidak mengulangi kesalahan yang fatal, seperti halnya di Chernobyl. Selain itu, pengembangan energi nuklir yang tidak terkendali juga dikhawatirkan dapat memicu proliferasi nuklir untuk tujuan militer.

Persoalan yang akan dihadapi oleh Indonesia sebagai salah satu penanda tangan rezim *Non-Proliferation Treaty* (NPT) adalah bagaimana Indonesia mempertahankan komitmennya dalam perjanjian tersebut, namun di sisi lain tidak akan mengganggu situasi domestik dan hubungan bilateralnya dengan negara-negara yang berkeinginan mengembangkan nuklir, baik dalam kerangka NPT atau tidak. Dilema ini dapat dilihat dari kasus konkret kebijakan Indonesia untuk mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 yang menjatuhkan sanksi atas Iran yang menolak menghentikan pengayaan uraniumnya atas dugaan akan digunakan untuk pembuatan senjata nuklir. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah di atas pada akhirnya menuai protes keras dari beberapa kalangan di dalam negeri, termasuk DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Sikap pemerintah dalam soal nuklir Iran pun kemudian melunak dengan abstain ketika Resolusi berikutnya tentang nuklir Iran dikeluarkan oleh PBB.

Tantangan berat lain yang akan dihadapi oleh Indonesia di masa depan adalah terkait dengan masalah perbatasan. Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki daerah perbatasan yang sangat luas, baik perbatasan darat maupun perbatasan laut. Setidaknya ada enam provinsi yang memiliki daerah perbatasan langsung dengan negara lain, yaitu Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Papua, dan Nusa Tenggara Timur. Kawasan perbatasan darat tersebar di tiga pulau, empat provinsi, dan 15 kabupaten/kota, meliputi perbatasan dengan Malaysia, Papua New Guinea, dan Timor Leste; sedangkan wilayah laut berbatasan dengan 10 negara: Australia, Filipina, India, Malaysia, Papua New Guinea, Republik Palau, Singapura, Thailand, Vietnam, dan Timor Leste.

Wilayah perbatasan yang memiliki arti strategis, baik dari sisi pertahanan dan keamanan, politik, ekonomi dan sosial budaya tersebut, kenyataannya ke depan memendam potensi konflik yang cukup besar. Ini terkait dengan persoalan belum tuntasnya pemerintah Indonesia menyelesaikan persoalan wilayah perbatasan darat dan lautnya dengan beberapa negara tetangganya. Indonesia dan Malaysia, misalnya, belum sepakat mengenai batas wilayah laut mereka di sekitar Blok Ambalat. Indonesia juga belum sependapat dengan Republik Palau mengenai batas Zona Eksklusif Ekonomi (ZEE) kedua negara, terutama di Pulau Asia dan Pulau Mapia (wilayah RI) yang terdapat di' Utara Papua.

Sementara itu, Indonesia dan India juga menyimpan potensi konflik perbatasan perairan teritorial di sekitar Pulau Andaman dan Nicobar yang secara tradisional didatangi oleh nelayan dari Aceh untuk menangkap ikan.[22]

[21] Lihat Jemadu, *Politik Global*.. ., hlm. 162.

[22] Markas Besar TNI, "Kebijakan Kerjasama Sub Regional KK/JKK Sosek Malindo dan Arti Pentingnya Peran Karantina Pertanian", kertas kerja, tanpa tahun dan tempat publikasi, hlm. 9–10.

Ketidakjelasan batas wilayah laut Indonesia dan Australia di Laut Timor juga telah menyebabkan berulangnya penangkapan kapal-kapal nelayan asal Indonesia oleh patroli laut Australia karena dianggap melanggar batas laut kontinen negara Kanguru. Meski Indonesia sudah berhasil menyepakati 907 titik koordinat atau 96 persen batas darat dengan Timor Leste melalui *Provisional Agreement* yang ditandatangani oleh kedua negara pada tanggal 8 April 2005, namun potensi konflik juga masih nyata terutama karena kedua negara belum berhasil menyepakati beberapa segmen yang hingga saat ini belum diselesaikan, yaitu antara lain di Memo/Malibaka, Noelbesi, Manusasi, dan Subina.[23]

Proyeksi Indonesia Di Bidang Politik Luar Negeri

Berbeda dengan keadaan sepuluh tahun lalu, yaitu saat awal era reformasi, maka dalam kurun waktu sepuluh tahun mendatang Indonesia akan memasuki kancah percaturan politik internasional dengan kepercayaan yang sangat tinggi. Walaupun Indonesia masih menghadapi sejumlah permasalahan sangat berat dewasa ini, bangsa kita pada kenyataannya memiliki cukup banyak faktor positif yang dapat dijadikan modal untuk meningkatkan efektivitas politik luar negeri. Salah satu modalitas yang dimiliki Indonesia adalah realitas adanya hubungan yang relatif baik dengan sebagian besar negara di dunia. Peranan Indonesia di dalam berbagai organisasi regional dan internasional selama ini juga cukup menonjol, terutama dalam PBB, ASEAN, APEC, ARF, Gerakan Non-Blok, G-33, dan Organisasi Negara-negara Islam (OIC).

Lebih penting lagi, proses demokratisasi yang sekarang berlangsung di Indonesia mengundang banyak simpati internasional, terutama dari negara-negara maju yang selama ini aktif memajukan agenda demokrasi. Tentu saja hal tersebut merupakan modalitas yang sangat penting dalam diplomasi internasional Indonesia. Sebagaimana diakui oleh Menteri Luar Negeri RI, Hasan Wirajuda, bahwa proses demokrasi di Indonesia memberikan kontribusi penting bagi politik luar negeri Indonesia dan diplomasi Indonesia, dalam arti bahwa faktor tersebut mendorong Indonesia untuk memainkan peran regional dan internasional dengan lebih aktif.[24] Namun, seberapa besar modalitas tersebut dapat dimanfaatkan untuk memperjuangkan kepentingan nasional di forum internasional di masa mendatang, tentu akan sangat tergantung pada kemampuan kelihaian diplomat Indonesia memanfaatkannya secara optimal.

Namun, juga perlu disadari bahwa kepiawaian berdiplomasi sendiri juga tidak akan cukup untuk efektivitas pelaksanaan politik luar negeri. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana memperkuat pelaksanaan politik luar negeri Indonesia? Ini perlu dipahami mengingat pelaksanaan kebijakan luar negeri tidak terlepas dari kemampuan nasional negara yang bersangkutan. Artinya, kemampuan nasional suatu negara tentu memengaruhi pencapaian tujuan nasional negara tersebut, termasuk Indonesia.

Suatu negara yang memiliki kemampuan nasional terbatas tentu tidak akan memiliki banyak pilihan dan ruang gerak yang relatif bebas untuk mencapai tujuan atau memaksakan kehendaknya kepada aktor-aktor lain dalam politik internasional. Kenyataannya akan sebaliknya, apabila negara memiliki kemampuan nasional yang besar. Dalam konteks ini, kemampuan nasional yang dimiliki oleh Indonesia akhir-akhir ini bermasalah. Problemnya bukan dari kualitas diplomat-diplomat Departemen Luar Negeri, tetapi karena kewibawaan Indonesia secara keseluruhan mengalami penurunan, baik dalam bidang ekonomi, politik, dan pertahanan-keamanan.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila kemudian Lee Kuan Yew, menteri senior dan mantan Perdana Menteri Singapura misalnya, bisa berani membuat pernyataan-pernyataan tajam yang belum tentu menguntungkan Indonesia, atau Malaysia yang begitu progresif mengganggu berbagai kepentingan nasional Indonesia. Dalam melakukan tindakan, mereka, dua negara 'kecil' tetangga Indonesia, tentu sudah memperhitungkan kemungkinan konsekuensi-konsekuensi atau reaksi dari Indonesia yang dalam realitasnya mengambil respon *soft* yang mengurangi kredibilitas Indonesia sebagai 'negara besar' yang disegani sebagaimana ketika era Soekarno dan Soeharto. Maka dari itu, untuk

[23] Lihat Ganewati Wuryandari (Ed.), *Isu Keamanan Indonesia-Timor Leste*, Jakarta, LIPI Press, 2007.

[24] Ganewati Wuryandari (Ed.), *Mencermati Kembali Enam Dekade Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta, LIPI Pres, 2007), hlm. 158.

masa mendatang, Indonesia harus berani bersikap tegas terhadap tindakan-tindakan negara lain yang mencoba mengintervensi urusan domestik Indonesia. Ini hanya bisa terwujud apabila Indonesia memiliki kemampuan nasional yang kuat, yaitu adanya kekuatan dan ketahanan internal di semua aspek, baik sosial budaya, ekonomi, politik, dan pertahanan-keamanan.

Karena tantangan politik luar negeri Indonesia akan semakin keras di masa depan, politik luar negeri Indonesia harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu merefleksikan kebutuhan-kebutuhan Indonesia saat ini dan di masa depan. Mengingat keterbatasan kemampuan nasional yang ada saat ini, maka perlu disusun skala prioritas untuk mengoptimalkan penggunaannya. Dari sekian banyak kebutuhan nasional dan komitmen dalam berbagai forum internasional, maka yang perlu mendapat perhatian utama dalam politik luar negeri Indonesia di masa mendatang adalah kegiatan yang mendukung fungsi-fungsi utama politik luar negeri. Fungsi-fungsi tersebut seperti telah diuraikan pada bagian awal tulisan ini, terutama yang berkaitan dengan upaya pemenuhan kesejahteraan masyarakat, keamanan, dan pemeliharaan lingkungan regional yang stabil. Dalam konteks ini, Deplu tidak mungkin bekerja sendiri dalam mencapai tujuan nasional, koordinasi, dan sinergi antarlembaga pemerintah dan kekuatan non-negara, yang sekarang semakin berperan dalam proses globalisasi, seperti kalangan usaha, media massa, cendekiawan, dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), sehingga diperlukan kerja sama menyeluruh untuk mewujudkannya.

Hubungan internasional pasca-Perang Dingin dengan basis multipolaritas dan globalisasi ekonomi yang bercirikan pada saling ketergantungan akan menjadi gambaran masa depan hubungan antarnegara. Oleh karena itu, sudah waktunya Indonesia perlu mengkaji ulang prinsip bebas aktif politik luar negerinya.[25] Pendekatan yang ideologis dan kaku terhadap doktrin bebas aktif ini hanya akan menjadi beban dan melahirkan rasa frustrasi yang mendalam karena dalam realitasnya ketergantungan Indonesia terhadap dunia luar sangat besar. Tidak saja disebabkan oleh imbas krisis ekonomi global saat ini, tetapi lebih dari itu adalah kenyataan bahwa perekonomian Indonesia saat ini memang telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari komunitas ekonomi regional dan terintegrasi ke dalam sistem ekonomi global, yang mau tidak mau telah mengurangi sebagian kebebasan Indonesia untuk bertindak secara otonom dan independen.

Di samping harus memperhatikan sistem politik Indonesia yang semakin kompetitif serta pluralisme masyarakat yang sangat tinggi, prinsip politik luar negeri juga harus dibangun pada identitas yang sifatnya permanen. Hal ini tidak saja penting untuk mendapatkan legitimasi dukungan dalam negeri, tetapi lebih dari itu untuk memelihara kesinambungan kebijakan luar negeri dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya.

Perjalanan Indonesia menuju sebuah negara demokrasi modern tampaknya sudah pilihan yang tidak mungkin surut ke belakang dan identitas inilah yang idealnya ditampilkan dalam setiap perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa depan. Penonjolan identitas sebagai negara demokrasi tidak saja cukup, tetapi juga perlu ditonjolkan keunikan demokrasi yang dimiliki Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia dan terbesar di kalangan dunia Muslim, dengan masyarakat plural dan Islam yang moderat perlu dipromosikan secara lebih luas. Indonesia, menurut Yuwono Sudarsono, adalah bukti nyata terciptanya kompatibilitas antara ideologi agama Islam dan ideologi sekuler demokrasi.[26] Kenyataan ini penting untuk menetralisir citra buruk yang cenderung mendominasi pemberitaan tentang Indonesia.

Penutup

Politik luar negeri tidak lain merupakan kebijakan negara untuk memperjuangkan kepentingan nasional terhadap dunia luar. Berbagai perubahan yang terjadi dalam konstelasi politik global dan transformasi sosial-politik dalam negeri telah memberi dampak, baik langsung maupun tidak langsung terhadap perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri

[25] Lihat Dewi Fortuna Anwar, *Menggagas Politik Luar Negeri Indonesia Baru*, Orasi Ilmiah yang disampaikan dalam pengukuhan sebagai Ahli Peneliti Utama Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, Jakarta, 22 Juni 2000.

[26] Juwono Sudarsono, "Tiga Sorotan Luar Negeri terhadap Indonesia", *Kompas*, 29 Oktober 2003.

Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia merasa perlu untuk tetap peka dan tanggap terhadap berbagai perubahan tersebut dan terus menerus melakukan adaptasi. Maka dari itu, dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini, politik luar negeri Indonesia ditujukan untuk memenuhi berbagai tuntutan eksternal dan internal tersebut, antara lain dengan melakukan fungsinya untuk memulihkan harkat dan martabat bangsa Indonesia yang "pernah" terpuruk.

Sejalan dengan konstelasi politik global yang terus mengalami perubahan cepat dewasa ini, Indonesia dituntut untuk terus berperan dan melakukan kerja sama, baik dalam tingkat regional dan internasional. Dewasa ini Indonesia memiliki hal-hal positif yang mampu mendukung efektivitas politik luar negeri, seperti realitas catatan keberhasilan capaian diplomasi internasional Indonesia akhir-akhir ini dan demokratisasi yang sedang berjalan di Indonesia.

Namun, satu hal yang penting untuk dipahami adalah modalitas ini tanpa makna untuk kepentingan nasional Indonesia, apabila kondisi sosial, ekonomi, politik, dan keamanan di dalam negeri sendiri tidak mendukung. Oleh karena itu, penguatan total diplomasi melalui koordinasi dan sinergi antara Deplu dan lembaga-lembaga pemerintah yang terkait serta kekuatan-kekuatan non-negara menjadi sesuatu hal yang penting dalam era globalisasi yang diwarnai dengan kompleksitas saling ketergantungan dan ketatnya persaingan antara negara untuk memajukan kepentingan nasional mereka masing-masing.

Daftar Pustaka

"Daya Saing Indonesia Semakin Merosot". 2003. *Sinar Harapan.* 11 Mei 2003.

"Indian Economy Overview". http://www.economywatch.com/indianeconomy/indian-economy-overview.html, diunduh tanggal 3 September 2008.

"Menjadikan Indonesia Negara Adikuasa". *http://bisnispolitik.worldpress.com/2007 /11/ 21menjadikan-indonesia-negara-adikuasa*, diunduh 15 Oktober 2008.

Anwar, Dewi Fortuna. 2008. *Menggagas Politik Luar Negeri Indonesia Baru.* Orasi Ilmiah yang disampaikan dalam pengukuhan sebagai Ahli Peneliti Utama Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI. Jakarta.

Brown, Chris. 2001. *Understanding International Relations.* 2nd Edition. London: Palgrave.

Coates, Peter. 2008. "China could well be a problem for Australia". *Online Opinion.* http://www.onlineopinion.com.au/print.asp?article=7724, diunduh tanggal 20 Agustus 2008.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and The Last Man.* London: Hamish Hamilton.

Hadi, Syamsul. 2008. "Menyikapi Kebangkitan China". *Kompas.* 2 September 2008.

Ikenberry, G. John. 2008. "The Rise of China dan the Future of the West: Can the Liberal System Survive?". *Foreign Affairs.* January/Februari 2008.

Jemadu, Aleksius. 2008. *Politik Global dalam Teori & Praktik.* Yogyakarta: Graha Ilmu.

Markas Besar TNI. Tanpa Tahun. "Kebijakan Kerja sama Sub Regional KK/JKK Sosek Malindo dan Arti Pentingnya Peran Karantina Pertanian". Kertas Kerja.

Pattiradjawane, Renne L. 2003. "Prioritas Politik Luar Negeri RI". *Kompas,* 13 November 2003.

Simon, Syaefudin. 2008. "Fukuyama dan Akhir Dominasi AS". *Koran Tempo,* 31 Oktober 2008.

Sudarsono, Juwono. 2003. "Tiga Sorotan Luar Negeri terhadap Indonesia". *Kompas,* 29 Oktober 2003.

The Jakarta Post. 2004. 8 November 2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2005

UNDP. 2007. *Human Development Report 2007/ 2008.* New York: Palgrave Macmillan.

Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2007. *Isu Keamanan Indonesia-Timor Leste*, Jakarta: LIPI Press.

Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2007. *Mencermati Kembali Enam Dekade Politik Luar Negeri Indonesia.* Jakarta: LIPI Press.