

Politik Luar Negeri Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono terhadap Eropa

Oleh:
Agus R. Rahman

Abstract

The aims of this paper is to explain the important of Europe in President Susilo Bambang Yudhoyono foreign policy. The approach of this research is based on individual factor as determinant factor that effect Indonesian foreign policy which is conceptualized in four components. The result of this research is Europe is not the main priority in Indonesian foreign policy under President SBY because Europe does not have clear position due to their several domestic problems and because the main priority in Indonesian foreign policy is based on two pillars of regionalism, such as ASEAN and APEC.

Teka-teki tentang pemerintahan siapa yang berkuasa setelah pemilu presiden secara langsung tahun 2004 itu, terjawab sudah ketika Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dinyatakan sebagai pemenang dalam dua tahap proses pemilunya dengan menyisihkan empat pasangan kontestan yang lain.¹ Pelantikannya pada tanggal 20 Oktober 2004 sebagai presiden Indonesia yang keenam dalam lima puluh sembilan tahun usia republik ini dilakukan oleh MPR hasil pemilu legeslatif 5 April 2004.

Selanjutnya, SBY menyusun kabinetnya sebagai perwujudan kekuasaan eksekutif untuk mengelola arah dan perilaku pemerintahannya selama lima tahun ke depan tanpa disertai gejolak atau kemelut politik yang signifikan. Susunan kabinet pemerintahan SBY ini

diumumkan setelah sempat tertunda kurang dari dua jam dengan sebutan Kabinet Indonesia Bersatu.²

Dalam format sistem politik apa pun, pemerintahan SBY sebagai pengelola kekuasaan eksekutif akan berwenang merumuskan dan menjalankan kebijakan nasional baik dalam dalam negeri maupun luar negeri. Dalam perumusan kebijakan nasional itu, sejumlah faktor obyektif seperti baik faktor struktural dan institusional maupun faktor sosietal dan spasial serta faktor subyektif individu seperti karakter individual, akan sangat menentukan elemen kebijakan nasionalnya. Hal yang menarik pada setiap pemerintahan di Indonesia adalah posisi presiden sebagai individu yang selalu menempati posisi khusus dalam mesin perumusan kebijakan nasional. Sebagai individu, faktor karakter individual ini sebagai faktor ideosinkratik atau faktor kepribadian merupakan satu diantara serangkaian faktor yang menentukan politik luar negeri Indonesia.³

¹ Pada tahap pertama, pemilu presiden Indonesia diikuti oleh lima pasangan kontestan yaitu pasangan nomor urut pertama adalah Wiranto-Salahuddin Wahid; pasangan nomor urut kedua adalah Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi; pasangan nomor urut ketiga adalah Amien Rais-Siswono Yudo Husodo; pasangan nomor urut keempat adalah SBY-M. Yusuf Kalla; dan pasangan nomor urut kelima adalah Hamzah Haz-Agum Gumelar. Pada tahap kedua, pemilu presiden Indonesia hanya diikuti oleh dua pasangan kontestan yaitu nomor urut kedua Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dan nomor urut keempat SBY-M. Yusuf Kalla.

²Pemerintah SBY ini meliputi tiga menteri koordinator dan seorang menteri sekretaris negara, delapan belas menteri yang memimpin departemen, dua belas menteri negara non-departemen; serta dua pejabat setingkat menteri.

³Lihat dan baca Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri di Bawah Soeharto* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 3.

Oleh karena itu, faktor obyektif yang dihadapi oleh Presiden SBY dan faktor subyektif yang melekatnya secara inheren akan mewarnai pola-pola kebijakan nasional baik di bidang dalam negeri maupun luar negeri. Tulisan ini dengan sengaja memilih kebijakan luar negeri Presiden SBY, yang mencoba memfokuskannya secara khusus terhadap Eropa sebagai sebuah kawasan-kawasan yang memang serba jauh dari lingkaran konsentrik tradisional Indonesia.

Pemerintahan SBY jelas mewarisi pola politik luar negeri Indonesia dari serangkaian pemerintahan sebelumnya, walaupun ia sesungguhnya memiliki hak otonom untuk menentukan gaya dan polanya sendiri dalam politik luar negeri selama lima tahun masa pemerintahannya. Presiden SBY, pada satu sisi, dibebani oleh hiruk pikuk suasana, situasi dan kondisi reformasi dalam negeri yang dihadapinya dan sekaligus, pada sisi yang lain, ia dituntut untuk bersikap layak dan proporsional terhadap lingkungan eksternal Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan nasional.

Dalam memperjuangkan kepentingan nasional pada tataran internasional, Presiden SBY memiliki serangkaian pilihan untuk menentukan perilaku Indonesia dalam konteks regional dan global baik yang berskala bilateral maupun multilateral. Secara fungsional, Presiden SBY memang meneruskan posisi Indonesia untuk berperang terhadap terorisme, serta sejumlah isu hubungan internasional yang kontemporer. Akan tetapi, secara struktural, penguatan ikatan regionalis di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik tetap menjadi dua titik tolak bagi percaturan politik luar negeri Indonesia. Hal ini diperlihatkan dengan penguatan ASEAN dan APEC sebagai dua pilar regionalis dalam politik luar negeri Indonesia. Tekanan pada kedua kawasan ini dianggap sebagai suatu kebutuhan yang mutlak, tetapi sayangnya, kedua kawasan itu tidak memberikan kepada Indonesia kesetaraan dan saling ketergantungan. Selain itu, pengembangan pola hubungan bilateral kemudian menjadi mata rantai politik luar negeri

Indonesia baik secara khusus terhadap negara-negara yang berbatasan langsung dan negara-negara tertentu di kedua pilar regionalis tersebut, maupun terhadap negara-negara lainnya di luar ASEAN dan APEC seperti Eropa, Timur Tengah, Afrika dan Amerika Selatan, atau kawasan Samudra Hindia.

Berdasarkan pendekatan regionalisme yang melingkungi Indonesia, ASEAN dan APEC sebagai dua pilar dalam politik luar negeri Indonesia dijadikan syarat perlu dan cukup bagi orientasi dan peranan nasional politik luar negeri Indonesia, karena kedua lingkungan eksternal ini mengikat Indonesia secara geografis yang terlahir seperti itu apa adanya. Akibatnya, kawasan Eropa adalah suatu kawasan yang samar-samar dalam politik luar negeri Indonesia.

Namun, instrumen ASEM (Asia Europe Meeting) sebagai suatu jembatan penghubung antara kawasan Asia dan Eropa⁴ merupakan pola hubungan antar kawasan yang belum tertandingi oleh kawasan mana pun di dunia ini. Suatu hal yang menarik tentunya adalah penentuan posisi kawasan Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY. Dimanakah posisi Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY? Pentingkah atau prioritas apa posisi Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY? Tulisan ini dimaksudkan untuk menelusuri jejak posisi kawasan Eropa dalam politik luar negeri Presiden SBY sehingga kedua pertanyaan itu dapat dijawab.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini mengandalkan pada kepustakaan tentang politik luar negeri Indonesia pada pemerintahan sebelumnya untuk kemudian diramu sedemikian rupa sehingga mampu menelusuri jejak posisi Eropa dalam politik luar negeri Presiden SBY. Kepustakaan-

⁴ Lihat dan baca Edison Muchlis M., ed., *ASEM dan Revitalisasi Hubungan Uni Eropa dan Asia* (Jakarta: PPW LIPI, 2001).

kepastakaan ini mungkin tersedia banyak sekali dan tersebar di mana-mana, tetapi tulisan ini hanya mengandalkan pada kepastakaan yang terjangkau. Selain itu, tulisan ini tidak didasarkan pada data-data yang terjaring melalui metode wawancara dengan orang-orang yang memiliki kaitan secara langsung baik dalam perumusan maupun pelaksanaan politik luar negeri di bawah Presiden SBY. Namun, bahan-bahan yang tersedia dari media cetak baik dalam bentuk berita maupun opini merupakan data yang utama.

Tulisan ini pun pada akhirnya belumlah menggambarkan politik luar negeri Indonesia yang sesungguhnya karena usia pemerintahan Presiden SBY belum mencapai satu tahun. Analisis datanya mengandalkan pada teknis analisis korelasional maupun induksional karena menggunakan karakter individual dan perilaku aktor negara dalam menjelaskan politik luar negeri Indonesia dan posisi Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY. Analisisnya pun masih bersifat sangat terbatas, karena data yang dapat dijaring pun memang terbatas. Oleh karena itu, studi ini merupakan studi awal bagi kajian politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY karena jangkauan waktunya yang sangat singkat yakni sekitar enam bulan periode pemerintah Presiden SBY, sejak pelantikannya menjadi presiden pada bulan Oktober 2004 hingga minggu keempat bulan Mei 2005, ketika tulisan ini dikoreksi. Selain itu, studi ini pun merupakan studi yang bersifat parsial, karena studi ini sangat mengandalkan pada penelusuran jejak aspek regional Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY.

Politik Luar Negeri: Koseptual

Politik luar negeri dikonsepsikan sebagai tindakan dan aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya yang meliputi empat komponen yaitu orientasi, peranan, tujuan dan tindakan.⁵ Tampaknya, tindakan dan aktivitas

negara dalam konteks lingkungan eksternalnya yang terangkum sebagai politik luar negeri tidak hanya bersangkutan dengan hal-hal yang konkrit, tetapi juga berkenaan dengan hal-hal yang bersifat abstrak. Tiga komponen politik luar negeri itu diasumsikan sebagai komponen abstrak dan komponen yang keempat adalah komponen yang bersifat konkrit.

Fenomena politik luar negeri yang dikelompokkan ke dalam sifat konkrit dan abstrak itu tidak lain tidak bukan semata-mata ditujukan kepada pemilihan topik dalam studi politik luar negeri sebagai obyek studi. Bahwasanya topik yang konkrit itu bersumber dari kategori orang, entitas, peristiwa dan kebijakan. Sedangkan topik yang abstrak bersumber pada nilai, masalah dan proses.⁶

Secara konseptual, orientasi politik luar negeri didefinisikan sebagai suatu sikap dan komitmen yang bersifat umum terhadap lingkungan eksternalnya, strategi yang fundamental bagi pencapaian tujuan domestik dan eksternal, serta aspirasi untuk mengatasi ancaman yang ada. Orientasi politik luar negeri suatu negara lalu diekspresikan oleh tingkat keterlibatan negara itu dalam berbagai isu internasional, yang selalu dinyatakan dalam serangkaian keputusan.⁷ Pengertian ini memperlihatkan kompleksitas studi politik luar negeri karena menginteraksikan struktur domestik dan eksternal, serta pemaknaannya oleh pembuat keputusan atau elit politik yang sedang berkuasa yang dirumuskan dalam suatu strategi.⁸

Konsep peranan diasosiasikan dengan keterlibatan aktor negara dalam pergaulan internasional baik dalam skala global maupun

⁵ Carl Kalvelage dan Morley Segal, *Research Guide in Political Science* (Dallas: Scott, Foresman and Co., 1976), hlm. 3-13.

⁷ K.J. Holsti, *op.cit.*, hlm. 109.

⁸ Lihat dan baca Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 47-50.

⁵ K.J. Hosti, *International Politics: Framework for Analysis* (New Delhi: Prentice-Hall, 1987), hlm. 108.

skala regional. Keterlibatan negara dalam berbagai forum internasional itu dikonsepsikan sebagai pendefinisian aktor pembuat keputusan yang berbekaan dengan komitmen dan aturan yang cocok dengan negaranya serta yang akan dilaksanakannya dalam konteks geografis dan isunya. Konsep peranan nasional ini jelas berkaitan dengan orientasi dalam politik luar negeri.⁹

Sebagai suatu unit politik, negara memiliki kebutuhan dan tujuan yang dapat dicapai dengan mempengaruhi perilaku negara lain. Secara konseptual, konsep tujuan dalam politik luar negeri dipahami sebagai serangkaian kepentingan dan nilai-nilai kolektif yang berkaitan dengan perilaku negara lain. Seringkali, tujuan dalam politik luar negeri dirumuskan secara sederhana dengan konsep kepentingan nasional.¹⁰ Dengan kata lain, tujuan politik luar negeri itu merupakan fungsi dari proses-proses tujuan negara baik dalam jangka panjang, menengah, dan pendek yang dirumuskan secara konkrit dengan mempertimbangkan situasi internasional dan kababilitas yang dimilikinya.¹¹

Bersama dengan konsep orientasi dan peranan nasional yang disebutkan sebelumnya, ketiga komponen ini berbeda dengan komponen tindakan dalam politik luar negeri. Orientasi, peranan nasional, dan tujuan tersusu dalam bentuk citra dalam pikiran para aktor pembuat keputusan politik luar negeri. Sedangkan tindakan dalam politik luar negeri adalah segala sesuatu yang dilakukan pemerintah yang berkuasa kepada aktor hubungan internasional lainnya untuk mempengaruhi orientasi tertentu, memenuhi peranan nasional, dan atau mencapai serta mempertahankan tujuan politik luar negerinya. Tindakan dalam politik luar negeri juga dapat berupa sinyal yang dikirim oleh suatu aktor

pembuat keputusan politik luar negeri untuk mempengaruhi citra aktor penerima.¹²

Berdasarkan dua kasus yang terjadi di Eropa Timur melalui reformasi politik,¹³ aktor negara tidaklah bersifat mutlak dan langgeng. Kedua kasus itu adalah kasus terurainya Uni Soviet¹⁴ ke dalam entitas Rusia dan sejumlah negara pecahannya yang tergabung dalam CIS (Commonwealth of Independence States) yang lebih bersifat damai, dan kasus terpecahnya Yugoslavia ke dalam entitas Yugoslavia yang bersendikan Serbia, Croasia, Slovenia dan Bosnia-Herzegovina secara dramatik dan brutal.

Eksistensi aktor negara dalam hubungan internasional dapat saja hilang dari peredaran pergaulan antar negara. Sedangkan keberlanjutan aktor negara secara langsung tidaklah menjamin kemutlakan politik luar negerinya menjadi statis. Karena pemerintah yang berkuasa itu datang dan pergi pada setiap saat, tindakan dan aktivitas pemerintah yang berkuasa dalam hubungan internasional berbeda-beda antara satu pemerintah yang berkuasa kepada pemerintah yang berkuasa lainnya. Hal ini sungguh memberikan jejak bahwa perilaku negara dalam hubungan internasional itu mengalami perubahan, baik perubahan pasang maupun perubahan surut, sehingga politik luar negerinya mendorong dinamika politik luar negeri suatu negara.

Perilaku Indonesia sebagai satu aktor negara diantara beberapa jenis aktor hubungan internasional dapat dijelaskan melalui komponen politik luar negerinya yang menunjukkan segala tindakan dan serangkaian aktivitas Indonesia terhadap lingkungan eksternalnya. Kesemuanya itu dilakukan oleh pemerintah Indonesia yang berkuasa atas nama negara. Meskipun Indonesia

⁹K.J. Hostri, *op.cit.*, hlm. 130.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 138-139.

¹¹Lihat dan baca Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *op.cit.*, hlm. 51-52.

¹²K.J. Holsti, *op.cit.*, hlm. 164.

¹³Lihat dan baca Dwi Susanto dan Zainuddin Djafar, ed., *Perubahan Politik di Negara-Negara Eropa Timur* (Jakarta: Gramedia, 1990).

¹⁴Lihat dan baca Stephen White, *Russia's New Politics: the Management of a Postcommunist Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hlm. 1-33.

sebagai suatu aktor negara itu bersifat *given* dan tetap, pemerintah yang berkuasa di Indonesia itu selalu berganti dalam suatu kurun waktu dan berbeda satu sama lain. Akibatnya, politik luar negeri Indonesia dan pelaksanaannya menjadi tidak statis, melainkan demikian dinamis. Walaupun begitu, politik luar negeri Indonesia yang dinamis itu secara spesifik masih mengandung sesuatu yang bersifat kontinum.

Selain itu, politik luar negeri Indonesia sepanjang suatu pemerintah yang dipimpin seorang presiden dikonsepsikan sebagai politik luar negeri sang presidennya, atau politik luar negeri di bawah sang presidennya. Hal ini dapat dipahami karena satu diantara sumber dari topik yang konkrit dalam studi politik luar negeri adalah orang sebagai individu, dalam arti bahwa orang itu memegang kekuasaan eksekutif atau presiden.

Dalam hal penamaan politik luar negeri yang disesuaikan dengan nama presidennya, konsep ini didasarkan pada dua tulisan. Pertama, dengan meminjam istilah yang dikemukakan oleh J. Soedjati Djiwandono, politik luar negeri Indonesia merujuk kepada politik luar negeri Indonesia di bawah Soekarno, walaupun Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945 hampir memiliki selusin menteri luar negeri dan setengah lusin perdana menteri.¹⁵ Hingga tahun 1970, para menlu Indonesia itu berjumlah dua belas.¹⁶ Bahkan, sebagai rujukan yang kedua, politik luar negeri Indonesia memberikan versi yang lain dengan merujuk pada politik luar negeri di bawah Soeharto, yang ditulis oleh Leo Suryadinata.¹⁷ Dari sini, kita dapat mengonsepsikan lebih lanjut politik luar negeri

Indonesia di bawah Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri, dan tentunya dengan presiden RI yang sekarang. Dengan demikian, tulisan ini berkenaan dengan politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY.

Politik Luar Negeri: Empirik Indonesia

Politik luar negeri Indonesia secara empirik dapat dipahami dalam serangkaian periode atau kepemimpinan politik di Indonesia. Setiap periode ini memperlihatkan variasi komponen politik luar negeri Indonesia yang dikendalikan oleh para presiden Indonesia. Sejak kemerdekaan tahun 1945 hingga tahun 1965, politik luar negeri Indonesia selama dua puluh tahun ini¹⁸ dapat dibedakan ke dalam tiga periode yaitu periode 1945-1949, periode 1950-1958, dan periode 1959-1966 di bawah Presiden Soekarno.¹⁹ Setelah tahun 1966, politik luar negeri Indonesia dapat dibedakan ke dalam tiga periode lanjutan yang pembagiannya lebih ditekankan pada perodesasi kepresidenannya. Ketiga periode itu adalah periode 1967-1998 di bawah Presiden Soeharto, periode 1998-1999 di bawah B.J. Habibie, periode 1999-2001 di bawah Presiden Abdurrahman Wahid, periode 2001-2004 di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri, dan periode 2004-2009 di bawah Presiden SBY. Sejak periode Presiden B.J. Habibie, politik luar negeri Indonesia dikonsepsikan sebagai politik luar negeri Indonesia pasca Soeharto.²⁰

Pada periode pertama adalah 1945-1949, perhatian kepada Eropa adalah sangat dominan. Eropa dalam hal ini adalah Belanda,

¹⁵J. Soedjati Djiwandono, *Konfrontasi Revisited: Indonesia's Foreign Policy Under Soekarno* (Jakarta: CSIS, 1996), hlm. viii.

¹⁶Kedua belas menlu Indonesia adalah Ahmad Soebardjo, Sutan Sjahrir, H. Agus Salim, A.A. Maramis, Mohammad Hatta, Moh. Roem, Mukarto Notowidagdo, Sunarjo, Ide Anak Agung Gde Agung, Roeslan Abdulgani, Subandrio dan Adam Malik, lihat dan baca Panitia Penulisan Sejarah Deplu, Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri, 1945-1970 (Jakarta: Yayasan Kesejahteraan Karyawan Deplu, 1971).

¹⁷Leo Suryadinata, *op.cit.*, hlm. 2-3.

¹⁸Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965* (The Hague: Mouton, Co., 1973).

¹⁹Leo Suryadinata, *op.cit.*, hlm. 28.

²⁰Lihat dan baca Ratna Shofi Inayati, ed., *Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Soeharto: Diplomasi Pemulihan Ekonomi Nasional* (Jakarta: P2P LIPI, 2002); dan Tim Peneliti HI DPR-RI, *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: 1999-2000* (Jakarta: DPR-RI, 2001).

kemudian Inggris. Belanda lebih ditekankan karena proses perjuangan pengakuan kemerdekaan dari Belanda tampaknya menjadi tujuan pokok politik luar negeri baik melalui tindakan diplomasi maupun perang-perang gerilya yang berlangsung. Namun, Inggris kemudian menjadi pusat perhatian karena peran Inggris dalam menampatkan kembali kekuasaan kolonialisme Belanda di bumi Indonesia.

Karakter politik luar negeri pada periode pertama ini adalah diplomasi dan jalan perang gerilya untuk mencapai pengakuan kemerdekaan. Perjuangan ini pada akhirnya mencapai hasilnya yang gemilang dengan penandatanganan Perjanjian KMB (Konferensi Meja Bundar) yang memberikan pengakuan kemerdekaan dalam bentuk negara federasi.²¹

Pada periode kedua adalah 1949-1958, politik luar negeri Indonesia menekankan pada kelanjutan dari hasil perjuangan diplomasi pengakuan internasional terhadap kemerdekaan Indonesia. Sebagai kelanjutan perjuangan kemerdekaan ini, Indonesia berambisi untuk membantu negara-negara yang masih dalam cengkeraman kolonialisme negara-negara Eropa. Sasaran tembak politik luar negeri Indonesia pada periode kedua ini adalah Eropa. Dalam hal ini, Eropa lebih ditujukan kepada perannya sebagai negara kolonialisme yang belum berniat memerdekakan daerah-daerah jajahannya. KAA (Konperensi Asia-Afrika) adalah model politik luar negeri Indonesia selepas dari pengakuan kemerdekaan dari Belanda. Hal ini dianggap sebagai perolehan politik luar negeri Indonesia yang terbesar kedua setelah pengakuan kemerdekaan dari Belanda, ketika bentuk pemerintah di Indonesia adalah pemerintahan parlementer.

Pada periode kedua ini, pemerintahan sesungguhnya tidaklah stabil. Partai politik yang terkemuka masing-masing menaruh kecurigaan yang mendalam terhadap *blue-print* politik luar negeri setiap kabinet yang berkuasa. Justru, pada periode kedua ini, separatisme muncul sebagai

ancaman terhadap negara yang baru ini dengan diproklamasikannya RMS (Republik Maluku Selatan) pada tahun 1950. Berkat keberhasilan menumpas pemberontakan kelompok militer di Sumatera, sentimen anti-Barat dan anti-Amerika semakin tumbuh di dalam negeri, sejalan dengan orientasi politik di dalam negeri yang bergerak ke arah kiri.²²

Periode ketiga adalah periode 1959-1965 yang dikendalikan secara penuh dan otoriter di bawah kekuasaan Presiden Soekarno. Pada periode ini, Indonesia semakin mempersempit ruang lingkup politik luar negerinya. Artinya, Indonesia berusaha bermain pada tingkat politik global, tetapi Presiden Soekarno tampaknya sulit untuk berdiri ke luar dari pola politik pembentukan blok kekuatan ideologis dan militer. Pada akhirnya, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soekarno diformulasikan dengan pembentukan poros Jakarta-Peking-Pyongyang. Format politik luar negeri Indonesia ini, pada akhirnya, lebih cenderung dilihat sebagai upaya untuk memperkuat blok Timur atau menambah front penentangan terhadap dunia kapitalisme di Asia Tenggara.

Dengan kata lain, politik luar negeri Indonesia pada periode ketiga bercirikan anti-kolonial dan anti-Barat. Bahkan, secara tidak resmi, Indonesia di bawah Presiden Soekarno bersekutu dengan negara-negara komunis dan sosialis yang menjadikan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sangat agresif.²³ Hal ini berarti bahwa politik luar negeri Indonesia dalam kurun waktu ketiga telah mencitrakan diri sebagai satu diantara orbit negara-negara blok kiri yang diusung oleh komponen domestik yakni presiden dan kekuatan kiri.

Berdasarkan studi persepsi para elite politik di Indonesia, Franklin B. Weinstein memetakan bahwa politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soekarno dihadapkan pada dilema ketergantungan.²⁴ Dalam situasi

²¹Leo Suryadinata, *op.cit.*, hlm. 28-34.

²²*Ibid.*, hlm. 34-38.

²³*Ibid.*, hlm. 38-42.

²⁴Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence* (London: Cornell University Press).

ketergantungan ini, Indonesia di bawah Presiden Soekarno justru melancarkan politik konfrontasi terhadap neo-kolonialisme khususnya konfrontasi terhadap Malaysia. Hal ini menyebabkan bagaimana hubungan bilateral Indonesia dengan Uni Soviet (US) mencapai titik puncak hubungan bilateral kedua pemerintahan itu.²⁵

Lepas dari keterlibatannya dalam penguatan blok kiri tersebut, periode keempat adalah kurun waktu 1966-1998 yang dikenal sebagai periode Orde Baru. Politik luar negeri Indonesia selama Orde Baru dirancang secara sistematis oleh Orde Baru di bawah kepemimpinan nasional yang bersifat tunggal atau nama Presiden Soeharto. Politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soeharto ini lebih menekankan pada penguatan Indonesia kepada blok Barat. Pemilihan ini lebih disebabkan karena proses-proses politik dalam negeri yang menuntut peninjauan kembali politik luar negeri Indonesia sebelumnya.²⁶

Pada masa ini, Presiden Soeharto pun ternyata tidak dapat ke luar dari pola politik persaingan blok dunia. Pada akhirnya, Presiden Soeharto mengulang kembali pola politik luar negeri Indonesia periode sebelumnya. Hanya saja, perbedaannya adalah perubahan yang sangat signifikan. Politik luar negeri di bawah Presiden Soeharto menentukan masternya yang lebih tertuju kepada kelompok blok Barat. Kelompok negara-negara Barat diyakini mampu memberikan bantuan ekonomi yang diperlukan bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Dari sini, Indonesia memasuki jajaran orbit dari negara-negara blok Barat.

Dari sisi ini, Franklin B. Weinstein pun mempersamakan politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto bahwa politik luar negeri Indonesia itu tidak terlepas dari dilema ketergantungannya.²⁷

Akan tetapi, penataan politik luar negeri Indonesia dianggap lebih sukses. Pertama, setelah berhasil membawa Indonesia menjadi satu diantara orbitnya negara-negara blok Barat, Presiden Soeharto kemudian membalik citra konfrontasi Indonesia dengan Malaysia dahulu kepada penataan politik regional yang kondusif bagi upaya pembangunan ekonomi melalui pembentukan ASEAN (Association of South East Asian Nations). Pembentukan ASEAN diyakini sebagai titik balik dari politik konfrontasi kepada politik kerjasama regional sesama bangsa-bangsa di Asia Tenggara.²⁸ ASEAN kemudian menjadi pilar utama yang pertama dari aspek lingkungan eksternal Indonesia dalam perumusan politik luar negeri di bawah Presiden Soeharto.²⁹

Kedua, di samping pengelolaan tatanan regional tingkat pertama yang dianggap sukses itu, Indonesia di bawah Presiden Soeharto pun cukup aktif berperan dalam kelanjutan pilar regional tingkat kedua dalam politik luar negeri Indonesia. Hal ini dilakukannya melalui partisipasi Indonesia dalam kerangka APEC (Asia Pacific Cooperation (APEC)).³⁰ Pilar regional APEC diyakini menjadi pilar utama yang kedua dari aspek lingkungan eksternal dalam politik luar negeri semasa Presiden Soeharto. Baik ASEAN maupun APEC kedua-duanya merupakan tatanan regional yang paling penting untuk menentukan perilaku Indonesia dalam pergaulan internasional dewasa ini.³¹

Yang menarik dari periode keempat adalah konfrontasi Indonesia dengan Eropa. Dalam hal ini, Eropa yang dimaksud adalah Uni

²⁵J. Soedjati Djiwandono, *op.cit.*, hlm. 63-121.

²⁶Lihat dan baca Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 161-203.

²⁷Lihat dan baca Franklin B. Weinstein, *loc.cit.*

²⁸Lihat dan baca Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994).

²⁹Lihat dan baca Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 151-194.

³⁰Lihat dan baca Ganewati Wuryandari, ed., *Indonesia & APEC* (Jakarta: PPW LIPI, 1996); dan *Indonesia dan APEC: dalam Perkembangan Ekonomi Politik Internasional* (Jakarta: PPW LIPI, 1997).

³¹Lihat dan baca Hasjim Djalal, *Politik Luar Negeri Indonesia dalam Dasawarsa 1990* (Jakarta: CSIS, 1997).

Eropa (UE), khususnya dua negara anggotanya yaitu Belanda dan Portugal. Konfrontasi kali ini lebih ditekankan pada pola yang berbeda. Pola pertama adalah penghentian seluruh bantuan luar negeri dari Belanda dan penghentian status Belanda sebagai koordinator mekanisme bantuan luar negeri kepada Indonesia yang dikenal sebagai IGGI (*Inter-governmental Group for Indonesia*). Pola kedua adalah pola pemutusan hubungan diplomatik oleh Portugal sebagai akibat masalah Timur Timur. Selanjutnya, Indonesia dan Portugal terlibat pada mediasi PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) dalam menangani masalah krusial Timor Timur.³²

Satu hal lagi yang juga dominan, yang bersifat serupa dengan periode sebelumnya, Indonesia di bawah Presiden Soeharto berjuang untuk menjadi nomor satu dalam kelompok negara-negara berkembang. Bahkan, Indonesia telah lama berjuang untuk menjadi tuan rumah GNB (Gerakan Non-Blok), tetapi baru berhasil pada tahun 1992 ketika Indonesia menjadi tuan rumah perhelatan terbesar KTT (Konferensi Tingkat Tinggi) GNB. Prestasi politik luar negeri di bawah Presiden Soeharto ini mungkin disamakan dengan prestasi Presiden Soekarno yang berhasil menyelenggarakan KAA di Bandung pada tahun 1955.

Walaupun begitu, orientasi yang terkandung pada kedua konferensi itu sangatlah berbeda. Pada satu sisi, pada KAA, Indonesia dipersepsikan sebagai penggalang kekuatan bangsa-bangsa Asia dan Afrika untuk mendapatkan kemerdekaan mereka dari negara-negara penjajah yang kebanyakan adalah negara-negara Eropa. Sedangkan, pada sisi yang lain, sebagai pemimpin GNB, Indonesia lebih cenderung menekankan kepada visi pembangunan bahwa negara-negara berkembang selanjutnya mulai menggelorakan

upaya pembangunan ekonomi yang dananya hanya tersedia di negara-negara industri maju.

Periode keempat adalah kurun waktu 1998-1999 yang dikelola oleh Presiden BJ Habibie. Pada masa ini, kondisi domestik baik politik, ekonomi dan hukum memperlihatkan kecenderungan konflik yang meluas.³³ Dengan konflik yang cenderung meluas ini, ancaman disintegrasi rasialisme dan fanatisme keagamaan dirasakan semakin menguat.³⁴ Sedangkan kemampuan ekonomi nasional semakin melemah dalam arti produksi yang macet, tingkat suku bunga yang bergerak naik, dan cadangan devisa yang semakin menipis.³⁵ Dalam hal lingkungan eksternal yang dihadapi Indonesia ketika itu, AS semakin hegemonik khususnya melalui instrumen pinjaman luar negeri baik yang dikelola oleh IMF maupun Bank Dunia.³⁶ Akibatnya, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden B.J. Habibie diformulasikan sebagai politik luar negeri yang tetap mendekatkan Indonesia kepada AS (Amerika Serikat) dan kelompoknya, melepaskan status Timtim sebagai propinsi, dan mulai memanas hubungan bilateral Indonesia dengan negara tetangga.³⁷

Periode kelima adalah kurun waktu 1999-2001. Periode ini merupakan masa kekuasaan Presiden Abdurrahman Wahid. Dengan segala karakter domestik yang khusus dan faktor individual yang khas pula, Presiden Abdurrahman Wahid dihadapkan kepada situasi yang berbeda sama sekali dengan para pendahulunya. Profil politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid yang paling terkemuka adalah kunjungan resmi

³²Lihat dan baca Japanton Sitohang, ed., *Prospek Hubungan Indonesia-UE: Penyelesaian Masalah Timor Timur* (Jakarta: PPW LIPI, 2000).

³³Ratna Shofi Inayati, ed., *op.cit.*, hlm. 87.

³⁴Lihat dan baca juga Awani Irewati, "Faktor Internal yang Mempengaruhi Kepercayaan Luar Negeri," dalam Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 15-33.

³⁵Lihat dan baca juga Asvi W. Adam, "Faktor Eksternal: Diplomasi Penyelesaian Utang Luar Negeri," dalam Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 35-51.

³⁶Lihat dan baca juga Zatni Arbi, "Faktor Eksternal: Pengaruh Amerika Serikat atas Kebijakan Luar Negeri Indonesia," dalam Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 53-65.

³⁷Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 87.

kenegaraan dan pemerintahan yang lebih sering dilakukannya sepanjang masa kekuasaannya.³⁸

Politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid dikonsepsikan sebagai politik luar negeri yang lebih asertif sifatnya. Pelaksanaan politik semacam ini dilakukan melalui pendekatan kepada negara-negara Asia dan Timur Tengah. Yang lebih menarik adalah proposal bagi pembentukan poros Jakarta-New Delhi-Beijing.³⁹

Dalam hal ini, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid dirasakan kurang memberikan perhatian yang proporsional terhadap ASEAN dibandingkan dengan para pendahulunya. Hal ini dianggap bahwa Indonesia seolah-olah meninggalkan pola kerjasama regional ASEAN yang sejalan dengan semakin mengendurnya peran Indonesia.⁴⁰ Persepsi bahwa Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid telah meninggalkan ASEAN, memerlukan suatu penjelasan teoritik dan praktik yang lebih rinci untuk mencegah mispersepsi tentang Indonesia. Pemahaman situasi domestik baik aspek politik dan ekonomi yang dihadapkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid adalah hal yang utama, sehingga Presiden Abdurrahman Wahid melancarkan diplomasi ofensif ke luar negeri di luar kerangka ASEAN.

Diplomasi ofensif ini tampaknya memiliki relevansi dengan kepentingan nasional, terutama dalam menjawab tuntutan demokratisasi secara lebih meluas, pemulihan ekonomi nasional untuk ke luar dari krisis, dan ancaman separatisme yang semakin meluas dan nyata serta serius. Prosesnya lebih bersifat instan dan reaktif sehingga pengelolaan politik luar negeri Indonesia cenderung tidak didasarkan pada suatu cetak

biru atau *grand design* politik luar negeri selama pemerintahannya.⁴¹

Periode keenam adalah kurun waktu 2001-2004. Sepanjang kurun waktu ini, Indonesia dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri yang merupakan presiden wanita pertama. Politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri kali ini menampilkan politik luar negeri bersifat feminis. Karakter feminis ini ternyata belum mampu memberi format yang lain dalam politik luar negeri Indonesia, sebagaimana yang selalu diharapkan oleh para pemikir gender dalam hubungan internasional.⁴²

Dalam hal ini, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri mulai bergeser kembali ke negara-negara Barat serta memperkuat kembali hubungannya dengan ASEAN.⁴³ Pola ini sesungguhnya merupakan pola politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soeharto. Dengan demikian, Presiden Megawati Soekarnoputri yang diharapkan memberikan sentuhan feminis dalam politik luar negeri ternyata gagal secara teoritik karena ia hanya mengikuti pola politik luar negeri yang diformat oleh Presiden Soeharto.

Penguatan kepada ASEAN lebih ditonjolkan dengan kunjungan resminya begitu ia diangkat sebagai presiden ke negara-negara anggota ASEAN, disamping tentunya keharusan hadirnya presiden dalam KTT ASEAN tahun 2001 dan 2002.⁴⁴ Walaupun begitu, Presiden Megawati Soekarnoputri mampu untuk membuka celah dalam mengembangkan

³⁸Humphrey Wangke, "Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid dan Pemulihan Ekonomi Indonesia," dalam Tim Peneliti HI DPR-RI, *op. cit.*, hlm. 97-163.

³⁹Ratna Shofi Inayati, ed., *loc. cit.*

⁴⁰Ratna Shofi Inayati, "Arah Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Indonesia," dalam Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 70.

⁴¹Lihat dan baca Partogi P. Nainggolan, "Diplomasi Ofensif Pemerintah Wahid: Analisis dari Perspektif Politik," dalam Tim Peneliti HI DPR-RI, *op. cit.*, hlm. 1-95.

⁴²Tokoh gender dalam hubungan internasional diantaranya meliputi Jean Bethke Elshain, Cynthia Enloe dan J. Ann Tickner, Martin Griffiths, *Lima Puluh Pemikir Studi Hubungan Internasional* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 295-312.

⁴³Ratna Shofi Inayati, ed., *op. cit.*, hlm. 87.

⁴⁴Lihat dan baca Ratna Shofi Inayati, "Arah Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Indonesia," dalam Ratna Shofi Inayati, ed., *ibid.*, hlm. 71.

hubungan bilateral Indonesia dengan Rusia di tengah karakter hegemonik AS dalam hubungan internasional. Hal ini dilakukannya dengan kunjungan resmi ke sejumlah negara Eropa Timur termasuk Rusia. Dengan Rusia, Indonesia di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri berhasil menandatangani sejumlah kerjasama bilateral. Tindakan ini dianggap sebagai suatu tindakan terobosan yang berani dan sekaligus memberikan sedikit warna yang lain bagi politik luar negeri Indonesia.⁴⁵

Politik Luar Negeri Presiden SBY

Ketika masa kampanye pemilihan legeslatif maupun presiden tahun 2004, perkembangan internasional jarang menjadi pusat perhatian baik pada kontestan peserta pemilu maupun para pemilih dibandingkan dengan perkembangan nasional. Partai politik di Indonesia selama masa Orde Baru hampir tidak memiliki *blue-print* tentang politik luar negeri. Hal ini dapat dipahami karena karakter sistem politik Indonesia diformat sedemikian ringkas dan sederhana di bawah kepemimpinan Orde Baru.⁴⁶ Dalam hal ini, faktor individual presiden lebih menonjol dibandingkan dengan faktor lainnya seperti partai politik. Akan tetapi, pada sisi yang lain, pemerintah di Indonesia tidaklah menonjolkan peran partai politik yang akan menentukan pemerintahan. Hal ini disebabkan bahwa pemerintah yang berkuasa itu dilahirkan oleh siapa yang dipilih dan dilantik sebagai presiden oleh MPR. Oleh karena itu, partai politik tidak terbiasa memiliki *blue-print* politik luar negeri jika ia menjadi partai yang dipercaya untuk membentuk pemerintah yang berkuasa.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, komponen pertama adalah orientasi politik luar

negeri Indonesia di bawah Presiden SBY yang memperlihatkan upaya serius untuk tetap mempertahankan keterikatan Indonesia dengan pihak AS pada skala global maupun skala regional. Dalam skala global, Indonesia tetap mencantel kepada pusaran sentripetal kekuasaan hegemonik AS dan sekutunya seperti Jepang. Dalam skala regional, Indonesia tetap mempertahankan dua orientasi regionalisnya kepada ASEAN dan APEC. Memang karena kondisional, kunjungan ke luar negeri yang pertama Presiden SBY adalah KTT APEC di Santiago, Chile.⁴⁷

Kedua macam orientasi politik luar negeri ini mampu membentuk kredibilitasnya yang tinggi. Hal ini lebih disebabkan bahwa pemerintah Presiden SBY adalah produk yang demokratis karena ia dipilih berdasarkan pemilihan langsung. Pada gilirannya, kondisi ini mampu menciptakan kredibilitas Indonesia dalam hubungan internasional yang tidak perlu diragukan.

Komponen kedua adalah peranan nasional. Peran nasional Indonesia dalam politik luar negerinya berkaitan dengan tingkat keterlibatan Indonesia dalam berbagai hubungan internasional. Tingkat keterlibatan Indonesia dalam hubungan internasional mulai melemah setelah tahun 1998 sejalan dengan krisis ekonomi yang berkepanjangan dan berubah wujudnya menjadi krisis yang bersifat multi-dimensional,⁴⁸ sehingga Indonesia lebih mudah disingkirkan dari percaturan politik tingkat regional maupun global. Peran politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY mengarah kepada pemulihan martabat bangsa dan negara Indonesia sebagai satu diantara negara penentu

⁴⁵Agus R. Rahman, *Kunjungan Presiden Megawati Soekarnoputri ke Rusia dan Peningkatan Hubungan Bilateral Indonesia-Rusia*, Laporan Penelitian yang tidak diterbitkan (Jakarta: FISIP UPDM (B), 2004).

⁴⁶Lihat dan baca Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1980).

⁴⁷Akbar Faizal, *Partai Demokrat & SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan* (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. 267.

⁴⁸Lihat dan baca Agus R. Rahman, "Krisis Ekonomi 1997 yang Berkepanjangan: Strategi Penyelesaiannya Ekonomi dan Politik," dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi & Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia* (Jakarta: AIPI-PGRI, 2002), hlm. 51-68.

arah dan warna politik regional di Asia Tenggara. Hal ini dilakukan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan negara lain sekawasan.

Komponen ketiga adalah tujuan. Tujuan politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY menekankan pada perjuangan pembenahan kondisi politik dan ekonomi di dalam negeri. Secara politik, Indonesia dihadapkan kepada persoalan separatisme yang digerakkan oleh individu yang tinggal di luar negeri. Pertama, pihak mana pun di dunia internasional tidak mendukung separatisme di Indonesia, khususnya adalah GAM dan OPM. Tak satu pun negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia menyatakan mendukung GAM dan OPM. Kedua, dari sisi tujuan ini, sejumlah negara ternyata menjadi tempat perjuangan GAM di luar negeri seperti GAM Malaysia, GAM Australia dan mungkin di Timor Leste dan tempat lainnya. Bahkan, para petinggi GAM yang berunding dengan pemerintah Indonesia berkedudukan di Swedia, dan hal sama pula dengan RMS di Belanda. Secara ekonomi, Indonesia masih sangat memerlukan bantuan luar negeri dari negara-negara AS dan kelompoknya. Bahkan, Indonesia semakin terperangkap ke dalam jerat bantuan luar negeri setelah bencana Tsunami menerjang Aceh, meskipun Indonesia mendapat simpati internasional karena berhasil menyelenggarakan konferensi internasional tentang bencana Tsunami. CGI pun pada tahun 2005 pun masih memperlihatkan komitmennya untuk memberikan bantuan luar negeri kepada Indonesia.

Komponen keempat adalah tindakan. Dari sisi tindakan, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY cenderung mementingkan tindakan multilateral dan bilateral untuk menyuarkan jalan damai dalam menghadapi isu-isu politik luar negeri Indonesia. Selain itu, tindakan politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY tampak cenderung berhati-hati. Kehati-hatian dalam bertindak ini memang pada satu kasus sungguh diperlukan, tetapi, dalam

kasus lain, kecepatan bertindak memang lebih dituntut. Hal ini adalah karakter individual.⁴⁹

Eropa Bukan Prioritas Utama

Berdasarkan keempat komponen politik luar negeri di bawah Presiden SBY, jejak Eropa dalam politik luar negeri Indonesia itu adalah sangat tersamar. Artinya, perhatian terhadap Eropa dalam politik luar negeri Indonesia sama sekali tidak memperlihatkan penampakan yang konkrit, sehingga Eropa bukanlah prioritas utama dalam politik luar negeri Indonesia. Ketidaktampakan perhatian terhadap Eropa ini disebabkan dua hal yang dominan.

Pertama adalah perhatian terhadap Eropa adalah tidak secara langsung. Artinya, perhatian Eropa disebabkan karena pemerintah SBY memilih Eropa dan lembaga swadaya masyarakat Eropa sebagai mediator dalam penyelesaian Aceh, setelah kegagalannya pada masa pemerintahan sebelumnya. Memang, hal ini menjadi lebih baik daripada Presiden SBY menentukan AS dan lembaga swadaya di AS sebagai mediatornya. Namun, pilihan Eropa pun menjadi pilihan yang disetujui oleh pihak GAM yang berkedudukan di Swedia. Dengan demikian, perundingan dan lembaga swadaya yang akan bertindak sebagai tempat dan mediator selalu di Eropa karena memang lokasi petinggi GAM di luar negeri berpusat di Eropa, khususnya di kawasan Skandinavia.

Pada awalnya adalah upaya untuk menyelesaikan Aceh sebagai kelompok pekerjaan pertama yang dihadapi oleh Presiden SBY. Dalam hal ini, Presiden SBY masih harus melanjutkan dan menuntaskan masalah yang belum diselesaikan oleh pemerintah sebelumnya. Memang, sebagian pekerjaan kelompok ini sudah tercapai, tetapi sebagian lagi masih perlu diintensifkan penyelesaiannya.

⁴⁹Lihat dan baca HCB Dharmawan, *Sang Kandidat: Analisis Psikologis Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004* (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 246.

Dalam penyelesaian Aceh, Presiden SBY pun menyiapkan strategi khusus melalui Wapres Yusuf Kalla (YK) untuk membuka celah bagi “jalur belakang” dalam segala tingkatan. Hasil dari strategi khusus ini adalah jalan perundingan antara pemerintah Presiden SBY dengan pihak GAM. Perundingan dilakukan oleh pihak mediator seperti yang pernah dilakukan oleh pemerintah sebelumnya.

Dalam perundingan antara kedua belah pihak itu, perhatian ditujukan kepada Eropa. Dalam hal ini, Eropa dimaksudkan adalah sebagai pilihan yang disepakati bersama baik oleh pemerintah Presiden SBY maupun pihak GAM untuk melakukan perundingan kembali.

Perundingan kali ini tidak lagi dilakukan di kota Jenewa, Swiss, tetapi diselenggarakan di kota Helsinki, Finlandia. Dengan berubahnya lokasi kota sebagai tempat perundingan, mediator perundingan pun mengalami perubahan. Posisi Henry Dunant Centre (HDC) yang dipercaya selama pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri digantikan oleh Crisis Management Initiative (CMI) yang dipimpin oleh mantan Presiden Finlandia Maarti Ahtisaari yang bertindak sebagai juru penengah.

Penggantian HDC kepada CMI lebih disebabkan kegagalan mediasi yang dilakukan oleh HDC. Dengan kegagalan ini, pemerintah Presiden SBY mungkin melihat bahwa HDC tidaklah kredibel. Akan tetapi, CMI pun masih harus diuji kredibilitasnya dalam menengahi konflik kepentingan antara pemerintah Presiden SBY yang berusaha keras pada landasan tugas konstitusionalnya untuk mempertahankan wilayah Aceh sebagai bagian dari NKRI dan pihak GAM yang menuntut kemerdekaan Aceh dari Indonesia. Pada akhirnya, perundingan antara pemerintah Indonesia dengan pihak GAM yang dikelola oleh CMI pun mengalami kegagalan yang serupa. Kegagalan ini membuktikan bahwa kedua belah pihak sesungguhnya mustahil untuk berdamai. Separatisme yang diusung GAM akan selamanya

tetap memperjuangkan kemerdekaan bagi Aceh. Kelompok tua GAM yang tinggal di Swedia merasa yakin bahwa mereka akan mudah mendapatkan para penerusnya dari kelompok muda Aceh yang akan memperjuangkan kemerdekaan Aceh.

Dengan berkaca pada kasus RMS di Belanda, kasus GAM akan menambah *front* penentang NKRI di Eropa dengan GAM yang bermukim di Swedia. Di Eropa sendiri, konflik separatisme sulit diselesaikan secara damai dan negara-negara Eropa seperti Inggris dan Spanyol masih menghadapi persoalan yang pelik dengan separatisme IRA dan Basque. Bahkan, Indonesia pun harus berhati-hati menghadapi tekanan-tekanan baik domestik dan internasional untuk menciptakan pola yang sama bagi OPM. Tampaknya, strategi pembentukan pusat gerakan kemerdekaan di Eropa akan dicontoh oleh OPM. Hal ini berarti Indonesia akan menghadapi tiga *front* penentang NKRI di Eropa.

Kedua, Presiden SBY hingga kini belum melakukan kunjungan ke Eropa. Dalam kunjungan pada bulan Mei 2005 ini, Presiden SBY hanya mengagendakan kunjungannya ke AS, Vietnam dan Jepang. Apakah kunjungannya ke Eropa ini menunggu ASEM tahun 2006 nanti? Jika memang demikian faktanya, hal ini membuktikan bahwa politik luar negeri Presiden SBY tidak memiliki jejak yang jelas bagi perhatiannya kepada Eropa.

Eropa sekarang sudah berubah. Eropa sekarang tidak lagi terpecah ke dalam pembagian blok seperti jamannya Perang Dingin. Namun, Eropa sekarang ini justru memperlihatkan kecenderungan kemandiriannya terhadap pusing sentripetal hegemonik AS. Ya, memang Eropa belum berhasil bertindak sebagai penyeimbang AS dalam hubungan internasional. Akan tetapi, Eropa dalam beberapa hal telah mampu menentang AS, seperti dalam kasus uang dan nuklir Iran.

Namun, tiga hal yang perlu diingat dalam memberikan posisi kepada Eropa dalam politik

luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY yaitu, pertama, bahwa Indonesia sekarang selamanya menghadapi dua *front* penentang NKRI di Eropa yakni yakni kelompok separatis RMS dan GAM. Kedua adalah Indonesia berpartisipasi dalam ASEM yang merupakan mekanisme hubungan antar-kawasan Asia dan Eropa. Dalam hal ini pun, Indonesia dirasakan belum memanfaatkan secara maksimal segala kemungkinan manfaat politik dan ekonominya. Ketiga adalah pembelajaran yang dihasilkan dari hubungan bilateral dengan negara-negara Eropa. Sebagai contoh, untuk menyebutkan sejumlah negara Eropa yang ada, Indonesia mungkin dapat belajar tentang pengelolaan hutan dari Finlandia dan serta sistem kesejahteraan dari negara-negara di kawasan Skandinavia, seandainya Indonesia mau belajar dari pola hubungan bilateralnya dengan Eropa. Dengan ketiadaan perhatian kepada ketiga hal ini, politik luar negeri Indonesia tidak memperhatikan posisi Eropa yang dominan. Eropa dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY tidak termasuk dalam prioritas utama. Eropa masih jauh dari daratan politik luar negeri Indonesia. Eropa sepertinya berada di lingkungan bawah sadar politik luar negeri Indonesia.

Penutup

Politik luar negeri Indonesia tampaknya meletakkan harapan yang terlalu besar kepada Presiden SBY karena proses politik yang melahirkannya sebagai pemimpin bersifat demokratis. Akan tetapi, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY pun tampaknya menghadapi warisan permasalahan yang kompleksitasnya sangat luar biasa. Akibatnya, politik luar negeri Presiden SBY pun terkendala oleh karakteristik domestiknya.

Berdasarkan kendala domestiknya itu, politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY memperlihatkan orientasi, peran, tujuan dan tindakan yang serba terbatas. Pada akhirnya, jejak perhatiannya terhadap Eropa sebagai satu

diantara kawasan yang potensial dan berpengaruh dalam hubungan internasional tidak optimal. Artinya, Eropa bukan menjadi prioritas utama dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden SBY.

Dua hal pokok tetap akan menjadi kendala untuk menjadikan Eropa sebagai prioritas dalam politik luar negeri Indonesia. Pertama, letak geografis Eropa yang sangat jauh dari kawasan Asia Tenggara menyebabkan kendala terbesar bagi pengembangan pola hubungan bilateral dengan negara-negara Eropa. Kedua, tingkat kerja sama negara-negara Eropa memperlihatkan kemajuan ekonomi dan politik yang lebih maju dan lebih dalam dibandingkan dengan tingkat kerjasama negara-negara di kawasan Asia Tenggara sehingga mempersulit pola hubungan antara Indonesia dan Eropa.

Akan tetapi, kendala geografis itu sesungguhnya tidaklah mutlak kalau ingin mengembangkan pola hubungan Indonesia dengan Eropa menjadi prioritas dalam politik luar negeri Indonesia. Pilihannya terletak pada pengembangan pola hubungan fungsional yang bersifat bilateral, multilateral dan antar-kawasan yang bersemangatkan pada dorongan ke arah integrasi daripada pola hubungan tradisional yang sangat mengandalkan pada kedaulatan nasional masing-masing negara.

Daftar Pustaka

- Agung, Ide Anak Agung Gde. 1973. *Twenty Years Indonesia's Foreign Policy, 1945-1965*. The Hague: Mouton, Co.
- Alfian. 1980. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Anwar, Dewi Fortuna. 1994. *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Dharmawan, HCB. 2004. *Sang Kandidat: Analisis Psikologis Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*. Jakarta: Kompas.

- Djalal, Hasjim. 1997. *Politik Luar Negeri Indonesia dalam Dasawarsa 1990*. Jakarta: CSIS.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1996. *Konfrontasi Revisited: Indonesia's Foreign Policy Under Soekarno*. Jakarta: CSIS.
- Faizal, Akbar. 2005. *Partai Demokrat & SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*. Jakarta: Gramedia.
- Griffiths, Martin. 2001. *Lima Puluh Pemikir Studi Hubungan Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Holsti, K.J. 1981. *International Politics: a Framework for Analysis*. New Delhi: Prentice-Hall of India.
- Inayati, Ratna Shofi. Ed. 2002. *Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Soeharto: Diplomasi Pemulihan Ekonomi Nasional*. Jakarta: P2P LIPI.
- Kalvelage, Carl., dan Morley Segal. 1976. *Research Guide in Political Science*. Dallas: Scott, Foresman and Co.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1983. *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*. Bandung: Alumni.
- Leifer, Michael. 1989. *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Mochtar, Edison Muchlis. 2001. Ed. *ASEM dan Revitalisasi Hubungan Uni Eropa dan Asia*. Jakarta: PPW LIPI.
- Panitia Penulisan Sejarah Deplu. 1971. *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri, 1945-1970*. Jakarta: Yayasan Kesejahteraan Karyawan Deplu.
- Perwita, Anak Agung Banyu., dan Yanyan Mochamad Yani. 2005. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rahman, Agus R. 2002. "Krisis Ekonomi 1997 yang Berkepanjangan: Strategi Penyelesaian Ekonomi dan Politiknya," dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim. Ed. *Amandemen Konstitusi & Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta: AIPI-PGRI.
- Rahman, Agus R. 2004. *Kunjungan Presiden Megawati Soekarnoputri dan Peningkatan Hubungan Bilateral Indonesia-Rusia*. Laporan Penelitian yang tidak diterbitkan. Jakarta: FISIP UPDM (B).
- Sitohang, Japanton Sitohang. 2000. Ed. *Prospek Hubungan Indonesia-UE: Penyelesaian Masalah Timor-Timur*. Jakarta: PPW LIPI.
- Suryadinata, Leo. 1998. *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Susanto, Dwi., dan Zainuddin Djafar. 1990. Ed. *Perubahan Politik di Negara-Negara Eropa Timur*. Jakarta: AIPI.
- Tim Peneliti HI DPR-RI. 2001. *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: 1999-2000*. Jakarta: DPR-RI.
- Weinstein, B. Franklin. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: from Soekarno to Soeharto*. Ithaca: Cornell University Press.
- White, Stephen. 2000. *Russia's New Politics: the Management of a Postcommunist Society*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Wuryandari, Ganewati Wuryandari. 1997. Ed. *Indonesia & APEC* (Jakarta: PPW LIPI, 1996); dan *Indonesia dan APEC: dalam Perkembangan Ekonomi Politik Internasional*. Jakarta: PPW LIPI.