



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 06, September 2020

ISSN : 2085-4862

ARAH KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI

- Takdir Ali Mukti** | Politik Paradiplomasi Pemerintah Republik Indonesia
- Hadza Min Fadhli Robby** | India-Indonesia Dan Masa Depan Samudera Hindia
- Dafri Agussalim** | Dari Traditional Security ke Non-Traditional Security: Evolusi Konsep Keamanan dan Relevansinya Bagi Upaya Penguatan Ketahanan dan Keamanan Nasional Indonesia
- Agus Haryanto** | Konsepsi Peran Indonesia di Asia Tenggara
- Ade M Wirasenjaya** | Regionalisme Baru Asia Tenggara dan Agenda Revitalisasi Kepemimpinan Indonesia di Kawasan
- Muhadi Sugiono** | Geopolitik Asia dan Tantangan Diplomasi Struktural Indonesia
- Siti Mutiah Setiawati** | Perjuangan Diplomasi Kemaritiman Indonesia Menuju Keamanan dan Perdamaian Regional dan Dunia
- M. Indrawan Jatmika** | Penanggulangan Terorisme Siber Sebagai Ancaman Keamanan
Arindha Nityasari | Negara Non-Tradisional Bagi Indonesia
- Nuriyeni Kartika Bintarsari** | Isu-Isu Keamanan dan Prioritas Arah Kebijakan Luar Negeri Indonesia
- Hestutomo Restu Kuncoro** | Kebijakan Luar Negeri dan Potensi Sektor Ekonomi Digital Indonesia

Tidak
Diperjualbelikan



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Arah Kebijakan Politik Luar Negeri

Badan Pengkajian MPR RI

2020

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A
Dr. Ahmad Basarah, M.H
H. Ahmad Muzani
Lestari Moerdijat, S.S., M.M
H. Jazilul Fawaid, SQ., MA
Dr. H. Sjarifuddin Hasan., S.E., M.M., M.B.A
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A
Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M
H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr.M
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad

Pengarah : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. H. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H

Penanggung Jawab : Dr. Ma' ruf Cahyono, S.H., M.H
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaksi Pelaksana : Agip Munandar, S.H., M.H
Andrianto, S.E
Abdul Rafiq, SE
Euis Karmilah, S.IP

Editor : Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M; Bernadetta
Widyastuti, S.Sos; Elias Petege, S.HI;
Emmy Marlia Sari, S.AB.; Otto Trengginas
Setiawan, S.Hum

Sekretariat : Dennys Advenino Pulo, S.H.
Encep Sunjaya, S.S.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar Redaksi	III
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	V
Politik Paradiplomasi Pemerintah Republik Indonesia <i>Takdir Ali Mukti</i>	1
India-Indonesia Dan Masa Depan Samudera Hindia <i>Hadza Min Fadhli Robby</i>	21
Dari Traditional Security ke Non-Traditional Security: Evolusi Konsep Keamanan dan Relevansinya Bagi Upaya Penguatan Ketahanan dan Keamanan Nasional Indonesia <i>Dafri Agussalim</i>	41
Konsepsi Peran Indonesia di Asia Tenggara <i>Agus Haryanto</i>	71
Regionalisme Baru Asia Tenggara dan Agenda Revitalisasi Kepemimpinan Indonesia di Kawasan <i>Ade M Wirasenjaya</i>	99
Geopolitik Asia dan Tantangan Diplomasi Struktural Indonesia <i>Muhadi Sugiono</i>	119
Perjuangan Diplomasi Kemaritiman Indonesia Menuju Keamanan dan Perdamaian Regional dan Dunia <i>Siti Mutiah Setiawati</i>	137
Penanggulangan Terorisme Siber Sebagai Ancaman Keamanan Negara Non-Tradisional Bagi Indonesia <i>Muhammad Indrawan Jatmika, Arindha Nityasari</i>	165
Isu-Isu Keamanan dan Prioritas Arah Kebijakan Luar Negeri Indonesia <i>Nuriyeni Kartika Bintarsari</i>	197
Kebijakan Luar Negeri dan Potensi Sektor Ekonomi Digital Indonesia <i>Hestutomo Restu Kuncoro</i>	213

www.mpr.go.id



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Edisi 6 Tahun 2020 dengan tema bahasan “Arah Kebijakan Politik Luar Negeri” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “Arah Kebijakan Politik Luar Negeri” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Artikel dalam jurnal ini berupaya membahas berbagai tantangan keamanan secara global yang dapat mempengaruhi posisi Indonesia sebagai kekuatan dominan di kawasan Asia Tenggara. Prioritas politik luar negeri Indonesia akan lebih efektif apabila difokuskan pada isu-isu keamanan, baik keamanan tradisional maupun non-tradisional. Artikel ini ditulis untuk membantu para pengambil kebijakan di Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk memilih prioritas-prioritas utama dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Edisi 6 Tahun 2020 ini yang berisikan 10 (sepuluh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut dikaitkan dengan konteks “Arah Kebijakan Politik Luar Negeri” dengan merujuk berbagai pengalaman atau peristiwa yang terjadi di Indonesia guna menjawab tantangan-tantangan dan dinamika politik ke depan.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi,



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar "Arah Kebijakan Politik Luar Negeri". Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroti berbagai persoalan kebijakan prioritas politik luar negeri Indonesia sebagai kekuatan yang dominan di kawasan Asia Tenggara. Politik luar negeri merupakan kebijakan yang sangat penting dalam menentukan keberlangsungan agenda-agenda nasional bangsa Indonesia ke depan. Arah kebijakan politik luar negeri harus dijalankan dan terlaksana dengan

baik, karena pertaruhan dari kebijakan ini adalah keberlangsungan suatu bangsa dan bagaimana bangsa tersebut dapat bertahan di tengah arus globalisasi modern saat ini.

Oleh karena itu, menghimpun dan menyusun materi tentang kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu. Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapkan dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

POLITIK PARADIPLOMASI PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Takdir Ali Mukti
Prodi Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E-mail: takdiralimukti@umy.ac.id

ABSTRACT

Paradiplomatic policies run by central governments perform various types. This analysis focuses on examining the paradiplomatic rules and policies as legal base on paradiplomatic authorities in regional governments in Indonesia. The objective of this research is to identify the pattern of paradiplomatic policy in Indonesian government. By qualitative research, the findings show that paradiplomacy activism in Indonesia faced many restrictions and limitations in term of national regulations that reduced regional governments' potentials to optimize the benefits of international co-operations with other partners in foreign countries. This research argues that Indonesian paradiplomatic policies are categorized as conservative type where space for progressive initiatives are very limited. It implicates to make progressive local governments related to international co-operations to have been curbing.

Keywords: *government, paradiplomacy, policy types, rules*

ABSTRAK

Kebijakan paradiplomasi atau kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah yang diterapkan oleh berbagai negara memiliki tipe yang berbeda-beda. Analisis ini memfokuskan diri untuk mengkaji kebijakan dan aturan-aturan paradiplomasi sebagai dasar pijakan kewenangan pemerintah daerah di Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan mengetahui pola kebijakan paradiplomasi yang berlaku saat ini.

Dengan penelitian secara kualitatif, ditemukan fakta-fakta bahwa aktifitas paradiplomasi di Indonesia menghadapi banyak pembatasan oleh pemerintah pusat melalui peraturan-peraturan nasional yang dapat mereduksi potensi daerah dalam mengoptimalkan keuntungan dalam bekerjasama dengan pihak asing. Penelitian ini mengajukan argumen bahwa kebijakan/politik paradiplomasi pemerintah RI dapat dikategorikan ke dalam tipe konservatif sehingga ruang bagi inisiatif-inisiatif progresif dari daerah dalam urusan kerjasama luar negeri menjadi sangat terbatas. Kebijakan ini membuat pemerintah daerah yang progresif terkait dengan kerjasama internasional menjadi terkekang.

Kata Kunci : paradiplomasi, pemerintahan, peraturan, politik, tipe kebijakan

A. PENDAHULUAN

Paradiplomasi atau kerjasama luar negeri yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten dan kota, secara relatif masih merupakan fenomena baru dalam praktik pemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas ‘sub-state’, atau pemerintah regional/pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik. Istilah ‘*paradiplomacy*’ pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah ‘*parallel-diplomacy*’ menjadi ‘*paradiplomacy*’, yang mengacu pada makna ‘*the foreign policy of non-central governments*’, menurut Aldecoa dan Keating.¹ Istilah lain pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (1990) untuk konsep ini adalah ‘*micro-diplomacy*’.² Paradiplomacy yang menggambarkan keterlibatan global pemerintah kota, pemerintah negara bagian atau provinsi dalam urusan hubungan internasional yang biasa diperankan oleh negara³, merupakan

1 Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, The Cass Series in Regional and Federal Studies 4 (London; Portland, OR: F. Cass, 1999).

2 Crieckemans. D, “How Subnational Entities Try to Develop Their Own ‘Paradiplomacy’. The Case of Flanders (1993-2005).,” 2006, 27.

3 Benjamin Leffel, “Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society,”

condio sine qua non dengan kebijakan tentang otonomi regional.

Partisipasi pemerintahan lokal di arena internasional itu menunjukkan bahwa konsep kedaulatan telah berubah secara fundamental. Ia tidak lagi dapat dikonseptualisasikan dalam ketentuan eksklusif negara dari sistem Westphalia. Agar negara dapat menikmati kedaulatan semaksimal mungkin, dan penduduknya mendapat manfaat darinya, negara harus berbagi kekuasaan atau '*share*' dengan pemain lain di arena internasional, misalnya dalam paradiplomasi, yang dengan jelas menunjukkan bahwa negara tetap menjadi pembawa kedaulatan tertinggi, namun pemerintah regional memiliki sebatas kewenangan yang besarnya diputuskan oleh pusat.⁴ Dalam konteks '*share*' kedaulatan inilah, kebijakan atau politik paradiplomasi suatu negara harus dirumuskan secara seksama sehingga dapat mendukung pembangunan nasional. Politik paradiplomasi yang dimaksud dalam penelitian ini, dimaknai dengan mengambil analogi dari definisi Politik-Hukum atau '*legal policy*' yang disampaikan oleh Mahfud MD⁵, sehingga penulis memaknai politik paradiplomasi sebagai garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara.

Selain potensi positifnya dalam mendukung pembangunan nasional, kebijakan atau politik paradiplomasi nasional yang kurang tepat dapat membuka peluang bagi terjadinya usaha-usaha pemerintahan regional yang justru mengganggu atau bahkan mengancam kepentingan nasional. Menurut Nue Cornago, pemerintah regional dapat menjalin hubungan dengan pemerintah lain di luar negeri dengan tujuan untuk memperoleh pengakuan atas upaya-upaya mencapai kemerdekaan suatu wilayah atau yang disebutnya sebagai '*protodiplomacy*'⁶, yakni ketika pemerintah otonom memanfaatkan paradiplomasi sebagai instrumen bagi

The Hague Journal of Diplomacy 13, no. 4 (November 12, 2018): 502–22, <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.

- 4 Stefan Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges," *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007, <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.
- 5 Moh Mahfud, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah," 2007, <https://media.neliti.com/media/publications/87304-ID-politik-hukum-dalam-perda-berbasis-syari.pdf>.
- 6 Noe Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy," in *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018), 1–8, <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211> in *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018).

gerakan *secessionism*.⁷ Oleh karena itu, kehati-hatian dalam merumuskan politik paradiplomasi nasional sangat diperlukan, mengingat kewenangan melakukan paradiplomasi dapat membentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan pemerintah pusat. Hal ini tergantung pada konstruksi sosial, ekonomi dan politik yang ada di wilayah pemerintah regional. Adanya kelompok radikal nasionalis akan memicu hubungan itu bersifat konfliktual.⁸

Paradiplomasi memang merupakan instrumen pembangunan, namun di sisi lain, paradiplomasi dapat pula menjadi sebagai instrumen penguatan identitas etno-nasionalisme. Kelompok-kelompok gerakan etno-nasionalisme berusaha mendesain paradiplomasi sebagai bagian dari perjuangan untuk meraih dukungan di luar negeri. Hal ini terjadi di Aceh dan Papua.⁹ Gejala ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah krusial dalam politik paradiplomasi di Indonesia terkait dengan seberapa besar *'share'* kedaulatan itu dialokasikan kepada daerah otonom dalam aktifitasnya menjalin hubungan dan kerjasama internasional secara luas.

Problem kesenjangan *'share'* kewenangan dalam urusan paradiplomasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang sanggup mewadahi tuntutan kebutuhan daerah dalam kerjasama internasional, dan di sisi lain tetap menjamin keutuhan suatu negara dari ancaman separatisme menjadi fokus yang sangat penting untuk dibahas dalam perumusan politik paradiplomasi di Indonesia.

Dari paparan di atas, artikel ini memfokuskan bahasannya pada pengidentifikasian politik-paradiplomasi yang diberlakukan di Indonesia dengan melacak pada ketentuan-ketentuan hukum, baik Undang-Undang, peraturan pemerintah maupun pengaturan yang diterbitkan oleh para Menteri teknis dari Kementerian Luar Negeri maupun Kementerian Dalam Negeri. Secara kualitatif, paper ini menggunakan pendekatan teoritik *'share sovereignty'* sebagai kerangka analisisnya.

7 Ramon Lohmar, "Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy," 2015.

8 *Op.cit* Crie kemans

9 Takdir Ali Mukti et al., "Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain," *European Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2019): 66–92, <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.

1. Kerangka Teoritik

Hubungan internasional tidak lagi bersifat *state-centric*, namun sudah bersifat transnasional dimana aktor-aktor non pemerintah sangat besar perannya dalam menciptakan hubungan antar bangsa. Dengan beragamnya aktor hubungan internasional, baik *'state actors'*, atau *'non-state actors'*, institusi maupun individu, serta kompleksnya interaksi transnasional yang terjadi di dalamnya, maka, Nye dan Keohane (1971) selaku peletak dasar-dasar pemikiran teoritis tentang transnasionalisme lebih memilih istilah *'world politics'* daripada *'international relations'*, dengan makna yang lebih dinamis dan luas.¹⁰ Dari sinilah, kehadiran *'sub-state actors'* atau pemerintah regional sebagai aktor dalam hubungan antar bangsa sangat terbuka. Pemerintah Lokal atau *'Local Government'* masuk ke dalam pola hubungan transnasional yang dikemukakan oleh Nye dan Keohane, yang terdiri atas *Government, Society, dan Inter-Governmental Organization*, serta *International Non-Governmental Organization*. Pola hubungan internasional yang dilakukan oleh daerah otonom berada pada wilayah interseksi antara urusan kebijakan luar negeri dengan urusan dalam negeri. Oleh karena itu, arti penting daerah otonom dalam studi ilmu hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan sama sekali mengingat bahwa secara relatif mandiri daerah otonom dapat melakukan hubungan internasional secara langsung dengan pihak asing, baik yang bersifat antar pemerintah maupun kerjasama dengan non pemerintah asing. Bahkan, aktor-aktor non-pemerintah dapat secara sembunyi-sembunyi atau terang-terangan *mem-by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat.¹¹

Dengan terlibatnya pemerintah daerah dalam melaksanakan hubungan dengan pihak luar negeri, maka itu mengindikasikan bahwa pemikiran paling mendasar tentang kedaulatan negara telah berubah secara fundamental. Sistem Westphalia yang meletakkan kedaulatan secara penuh pada pemerintah pusat, harus rela *'share'* dengan pemerintah daerah dalam aktifitas internasionalnya. Seberapa besar *'share'* kedaulatan

10 Keohane Nye, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *University of Wisconsin USA*, 1971, 22.

11 Takdir Ali Mukti, "Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia)," 2013, 40 <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.

itu, tentu akan berbeda-beda tiap Negara.¹²

Dalam konteks *'share'* kedaulatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah regional atau provinsi ini, studi yang dilakukan oleh Noe Cornago (2000) tentang paradiplomasi di Asia-Pasifik menunjukkan fakta yang menarik dari paradiplomasi yang dilakukan oleh beberapa provinsi di China. Provinsi Xhinjiang, China pada tahun 1990-an berupaya untuk menjalin kerjasama dengan provinsi tetangganya di sebelah baratnya yang merupakan wilayah Pakistan. Motivasi usaha menjalin hubungan ini lebih didorong oleh motivasi kesamaan agama antara mayoritas masyarakat Xhinjiang dengan masyarakat di Pakistan. Usaha ini sangat ditentang oleh Pemerintah Beijing. Namun, Provinsi Xhinjiang belum mau membatalkan upaya kerjasamanya itu, maka sebagai reaksi atas sikap keras kepala Provinsi Xhinjiang ini, maka Pemerintah Beijing menutup paksa jalan tall utama (*highway*) di Karakorum tahun 1993-1997, yang merupakan urat nadi transportasi masyarakat Xhinjiang. Kasus Xhinjiang ini menjadi contoh, bagaimana pemerintah pusat dapat menjadi sangat *'possessive'* terhadap kedaulatannya, jika paradiplomasi itu didorong oleh kepentingan-kepentingan politik, dan bukan ekonomi atau kebudayaan. Namun, kondisi yang sebaliknya juga terjadi di selatan China, dimana Pemerintah Beijing mempromosikan hubungan yang lebih erat antara Provinsi Yunnan dengan provinsi di Bagian Utara Bhurma, serta provinsi Guangxhi dengan provinsi di wilayah utara Vietnam. Di lain pihak, Cornago juga menjelaskan praktik paradiplomasi di Provinsi Jilin dan Nei Mongool di Korea Utara yang ikut ambil bagian dalam kerjasama Tumer River Cooperations yang diinisiasi oleh United Nation Development Programme (UNDP). Karena sifatnya yang diinisiasi oleh pihak luar, UNDP, maka kerjasama dengan pemerintah regional Korea utara ini sangat tidak berkembang.¹³

Kasus Provinsi Yunnan dan Guangxhi ini menjadi bukti bahwa pemerintah pusat dapat menjadi sangat mendukung terhadap pemerintah regional untuk melaksanakan paradiplomasi apabila sesuai dengan agenda pusat. Pemerintah China memang tampaknya menggunakan strategi paradiplomasi untuk menjalin hubungan ekonomi secara lebih massif

12 *Op.Cit* Wolff

13 Noe Cornago, "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs," 2000, 24.

dengan negara-negara lain, terutama untuk meluaskan pasar ekspor dan hubungan kulturalnya sehingga antara provinsi-provinsi di China dengan negara-negara bagian di Canada, Australia, Amerika Serikat telah menjalin kesepakatan kerjasama dalam jumlah yang sangat fantastik, yakni ratusan kerjasama paradiplomasi terbentuk. Di sinilah, Pemerintah China menunjukkan fleksibilitas-pragmatis atau *'pragmatic-flexibility'* yang tinggi dalam menjalin kerjasama internasionalnya dengan berbagai bangsa di dunia, tanpa melihat latar belakang ideologinya.

Sementara itu, di Eropa, praktik paradiplomasi sudah cukup lama berlangsung, yang merupakan bagian dari kelanjutan sejarah integrasi di negara masing-masing. Menurut Lecours (2008), praktik paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam 3 kelompok, yakni, pertama, hubungan dan kerjasama pemerintah regional atau *'sub-states'* yang hanya berorientasi untuk tujuan-tujuan ekonomi semata seperti perluasan pasar, pengembangan investasi ke luar negeri, dan investasi secara timbal balik. Hubungan ini sama sekali tidak melibatkan motif-motif yang kompleks, misalnya politik atau budaya. Interaksi transnasional jenis ini biasa dipraktikkan oleh negara-negara bagian di Amerika Serikat dan Australia. Kedua, paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang dalam kerjasama atau *'multipurposes'*, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan alih teknologi dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerjasama luar negeri yang terdesentralisasi atau *'decentralized cooperation'*. Beberapa provinsi di Jerman atau *'lander'*, mempraktikkan hubungan model ini, demikian pula pemerintah regional Rhone-Alpes, Perancis, menjalin hubungan dengan beberapa negara bagian di Afrika seperti Mali, Senegal dan Tunisia, serta provinsi di Vietnam dan Polandia. Kategori ketiga adalah, paradiplomasi kompleks yang melibatkan motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat yang sangat besar untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah mereka yang spesifik dan otonom yang berbeda dengan sebagian besar wilayah di negara mereka. Yang mempraktikkan model ini antara lain Flanders-Belgia, Catalonia-Spanyol, Quebec-Canada dan Basque Country.¹⁴ Dalam studi Kuznetsov (2015) menunjukkan bahwa

14 André Lecours, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World," *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'* I, 2008, 22.

kebijakan atau politik paradiplomasi secara umum terasa lebih longgar di negara-negara federal, namun praktik paradiplomasi di negara-negara kesatuan atau *unitary state* menunjukkan bahwa pemerintah regional juga melakukan aktifitas hubungan internasional secara luas.¹⁵

Dari beragamnya kebijakan/politik paradiplomasi yang dipraktikkan di fora internasional, maka penulis melakukan pengelompokkan ke dalam 3 (tiga) tipe politik paradiplomasi, yakni isolatif, konservatif, dan progressif. Pada setiap tipe ini terdapat indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengenali kebijakan/politik suatu negara sebagaimana terlihat pada tabel bawah ini. Dengan mengacu pada tabel tipologis paradiplomasi ini pula analisis terhadap kebijakan/politik paradiplomasi pemerintah Republik Indonesia dilakukan dalam tulisan ini.

Table 1: Tipologi Politik Paradiplomasi Suatu Negara

Indikator	Isolatif	Konservatif	Progressif
Kebijakan Luar Negeri	Ada di tingkat pusat	Ada di tingkat pusat	Ada di tingkat pusat
Peran Diplomatik	Tidak ada otoritas inisiatif kerjasama LN, namun penugasan dari pusat	Ada otoritas inisiatif kerjasama LN, namun sepenuhnya dikontrol oleh pusat	Ada otoritas inisiatif kerjasama, dan sebagian aktifitas diplomasi dapat dilaksanakan oleh pemerintah regional (paradiplomasi)
Kantor Perwakilan di Luar Negeri	Hanya ada kantor perwakilan dari pemerintah pusat	Hanya ada kantor perwakilan dari pemerintah pusat	Pemerintah daerah dengan kriteria tertentu dapat membuka perwakilan di LN (Person/kantor)
Pembuatan Dokumen Kerjasama dengan Pihak Asing	Dengan Surat Mandat dari pusat (full power)	Dengan Surat Mandat dari pusat (full power)	Tidak memerlukan Surat Mandat, tapi koordinatif dengan pusat

Sumber: Kompilasi dari Crikemans, 2006; Cornago, 2000, 2010; Kuznetsov, 2015; Mukti, 2013, dan Wolff, 2007

15 Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge New Diplomacy Studies (London ; New York, NY: Routledge, 2015).

2. Landasan Yuridis Paradiplomasi RI

Dasar utama politik-paradiplomasi pemerintah RI bersumber dari Konstitusi/Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen (UUD), yang kemudian dijabarkan dalam berbagai produk peraturan yang lebih teknis. Setelah UUD, maka Undang-Undang khusus yang mengatur tentang urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri adalah UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda yang telah diperbaharui dengan Permenlu Nomor 3 Tahun 2019, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang kerjasama daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 1, poin 4 dan 5, disebutkan cakupan aktifitas paradiplomasi Pemerintah RI berlaku dalam 2 (dua) jenis kerja sama, yakni; (1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pelayanan publik; dan (2) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan urusan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Politik-Paradiplomasi Pemerintah RI berdasarkan berbagai Undang-Undang dan peraturan tersebut, dapat diidentifikasi bahwa paradiplomasi RI berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut; (1) dalam kerangka NKRI; (2) sesuai tujuan politik luar negeri RI; (3) berasal dari negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan RI; (4) tidak turut campur (intervensi) urusan dalam negeri; (5) wajib berkonsultasi dengan pusat; (6) tidak boleh membuka Kantor Perwakilan Diplomatik di luar negeri;

(7) pelaksanaannya aman secara politik, yuridis, keamanan, dan teknis; (8) sesuai dengan bidang kewenangan pemerintah daerah; (9) mendapat persetujuan DPRD; (10) kerjasama dengan tingkat pemerintahan yang setara; (11) Kepala Daerah mewakili daerah dalam perjanjian kerjasama luar negeri; (12) mendukung pembangunan nasional dan daerah.¹⁶

3. Tipologi Politik Paradiplomasi RI

Analisis tipologi paradiplomasi RI ini secara berturutan akan dibahas sesuai dengan indikator-indikator yang telah dipaparkan dalam tabel di atas.

Pertama, kebijakan luar negeri dan diplomasi. Prinsip bahwa paradiplomasi wajib dalam kerangka NKRI, dan harus sesuai dengan Tujuan Politik Luar Negeri RI dapat dirunut dalam berbagai UU dan peraturan, antara lain Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan bahwa hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga Negara, harus sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional. Ketentuan itu berlaku bagi semua pelaku hubungan luar negeri baik pemerintah maupun non pemerintah, di tingkat pusat maupun daerah.

Prinsip paradiplomasi ini sesuai dengan pendapat Cornago mengenai '*normal paradiplomacy*' yang harus bersesuaian dengan politik luar negeri pemerintah pusat, sehingga aktifitas pemerintah regional akan menjadi '*paralel*' dengan '*diplomacy*' yang dilakukan di tingkat nasional.¹⁷ Kontrol terhadap misi diplomatik daerah ini di Indonesia dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Kementerian Luar Negeri

16 GOI, "Government Regulation No 28/2018," 2019, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/85646/pp-no-28-tahun-2018>.

17 Noe Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy," ResearchGate, 2010, https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.

dalam rapat koordinasi inter-departemen (interdep) sebelum persetujuan atas rancangan kerjasama yang diusulkan oleh daerah.

Aturan terbaru yang dikeluarkan pemerintah terkait kerjasama luar negeri ini, adalah PP Nomor 28 Tahun 2018, yang sebenarnya hanya menegaskan sekaligus mengompilasi beberapa aturan yang terpisah-pisah, meskipun tidak semuanya dikumpulkan dalam peraturan ini. Dalam pasal 27, ayat (1) dinyatakan bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri harus memenuhi persyaratan; (a) mempunyai hubungan diplomatik; (b) merupakan urusan Pemerintah Daerah; (c) Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri; (d) pemerintah daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan (e) sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah; serta (f) kesetaraan status kesetaraan wilayah.

Pengawasan terhadap prinsip ini menjadi semakin penting mengingat banyaknya ancaman non konvensional dan intervensi tidak langsung terhadap kebijakan daerah, yang dapat masuk melalui jalur-jalur hubungan yang bersifat langsung antar bangsa. Masalah imigrasi, penyelundupan manusia, pekerja illegal, masalah ijin usaha di daerah oleh pihak asing, pembuatan kebijakan kawasan industri khusus bagi pekerja asing dan lain sebagainya.

Lebih lanjut, kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah ditegaskan harus mendukung pembangunan nasional dan daerah. Hal ini berkaitan dengan *output* dan *outcome* dari aktifitas kerjasama luar negeri oleh pemda itu sendiri agar tetap berpedoman pada capaian kinerja yang terukur. Praktik kerjasama yang dilakukan oleh daerah selama ini disinyalir banyak yang kurang efisien dalam menggunakan anggaran kerja samanya sehingga terkesan memboroskan anggaran dengan hasil yang sangat minimal.

Kedua, peran diplomatik. Peran diplomatik secara tegas ditentukan bahwa hal itu merupakan domain pemerintah pusat. Kegiatan pemerintah daerah yang berdimensi hubungan antar negara diwajibkan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan pusat telah ditentukan dalam UU Nomor 37 Tahun 1999, Permenlu Nomor 3 Tahun 2019, dan PP Nomor 28 Tahun 2018. Dalam aturan PP, Pasal 28, poin (4) dinyatakan bahwa Pelaksanaan kerja sama luar negeri harus berkoordinasi dengan

pemerintah pusat untuk memperoleh persetujuan kerjasamanya.

Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri berkoordinasi dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan kerjasama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh daerah. Hal ini menjadi sangat penting karena dalam pembuatan perjanjian internasional atau kerjasama luar negeri, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2000, pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

Sebagai pemimpin di daerahnya, kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam menandatangani kesepakatan kerjasama dengan pihak asing. Meskipun begitu kepala daerah baru memiliki legalitas secara hukum, menurut sistem hukum yang dianut Indonesia, apabila telah mendapatkan '*Full Power Letter*' atau surat kuasa dari pemerintah pusat untuk menandatangani dokumen kerjasama dengan pihak asing tersebut.

Dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 23, ayat (1) ditegaskan bahwa kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, yang bertindak untuk dan atas nama daerah adalah kepala daerah sebagai wakil dari pemerintah daerah. Bahkan dalam klausul ini, tidak disebutkan jika kepala daerah berhalangan, apakah dapat diwakili oleh wakil kepala daerah atau tidak.

Di samping itu, di tengah praktik paradiplomasi antar negara yang berbeda-beda, terutama antara negara yang menganut sistem federal dengan sistem negara kesatuan¹⁸, pemerintah RI memberlakukan penyetaraan dalam hubungan paradiplomasi. Pemerintah menetapkan dalam konstitusinya bahwa kerjasama pemerintah daerah harus memenuhi persyaratan yakni kesetaraan status pemerintahan atau kewilayahannya, misalnya provinsi dengan provinsi atau negara bagian, dan kota dengan kota lain di luar negeri. Dalam Permenlu nomor 3 tahun 2019, dan PP Nomor 28 Tahun 2018, menyatakan bahwa kerjasama pemerintah daerah

18 Christian Lequesne and Stéphane Paquin, "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect," *International Negotiation* 22, no. 2 (May 17, 2017): 183–204, <https://doi.org/10.1163/15718069-22001133>.
{\uc0\u8221} {\wi}International Negotiation} 22, no. 2 (May 17, 2017

harus memenuhi persyaratan yakni kesetaraan status pemerintahan atau kewilayahannya.

Prinsip ini terkait erat dengan alasan-alasan keamanan dan eksploitasi sumberdaya daerah oleh pihak asing, termasuk menghindari bahaya sosial yang mungkin ditimbulkan oleh hubungan yang tidak seimbang. Misalnya, hubungan antara sebuah provinsi di Indonesia dengan sebuah negara asing yang mampu memobilisasi sumber daya negaranya untuk masuk ke sebuah provinsi di Indonesia secara massif dan terstruktur sebagaimana disinyalir oleh Henschke (2019)¹⁹, hal ini tentu sangat membahayakan bagi Indonesia.

Ketiga, pembukaan Kantor Perwakilan di luar negeri. PP Nomor 28 Tahun 2018, menegaskan dalam Pasal 27, ayat (1) bahwa pelaksanaan kerjasama harus memenuhi persyaratan poin (c) yakni Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri. Dikhawatirkan pembukaan itu menjadi pintu bagi daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan tertentu untuk melakukan hal yang sama di luar negeri. Peraturan terbaru ditegaskan bahwa pemerintah daerah tidak dapat membuka kantor perwakilan di luar negeri.

Praktik paradiplomasi yang memberi kelonggaran kepada pemerintah regional untuk membuka perwakilan di luar negeri, memang sangat lazim di negara-negara yang menganut sistem federal. Namun, bagi negara yang menganut sistem negara *unitary state*, hal ini sangat dibatasi. Studi Crikemans (2006) mengeksplorasi perwakilan pemerintah regional ini di Eropa yang tidak jarang justru dipakai sebagai alat propaganda yang merugikan pemerintah pusat.²⁰

Pemerintah Indonesia dalam menjaga kedaulatannya di luar negeri dan meminimalisir resiko-resiko penggunaan paradiplomasi sebagai instrumen perjuangan para *secessionists* dalam mendapatkan pengakuan internasional, cenderung akan menahan atau membatasi kewenangan paradiplomasi pemerintah daerah. Kewenangan paradiplomasi yang luas jika berada di tangan para elit lokal yang mendukung gerakan *secessionisme*, dapat berakibat mengancam kedaulatan pemerintah pusat. Hal ini pernah

19 Rebecca Henschke, "Where Chinese Workers Are Causing Controversy," *BBC News*, April 13, 2019, sec. Asia, <https://www.bbc.com/news/world-asia-47881858>.

20 *Op.Cit* Crikemans

terjadi di Spanyol dengan terbitnya Statuta Tahun 2006 tentang perluasan *self-government* untuk Catalonia yang menetapkan bahwa Generalitet Catalonia berwenang mempromosikan kepentingannya ke luar negeri dengan menghormati kompetensi pusat dalam urusan internasional, dan pemerintah regional dapat membentuk kantor perwakilannya di luar negeri. Oleh parlemen regional, kewenangan ini kemudian dimodifikasi sehingga aktifitas Catalonia di negara lain tidak terkontrol oleh pemerintah Madrid.²¹ Pada 2019, menurut pemerintah Catalan, Catalonia memiliki jaringan diplomatiknya di lebih 39 negara di 5 benua, dan mendirikan ‘*embassy*’-nya di 15 negara, meskipun pada tahun 2017, Madrid pernah membubarkan seluruh perwakilan Catalonia di luar negeri sebanyak 116 perwakilan.²²

Contoh lain praktik paradiplomasi dalam sistem negara kesatuan yang memberikan kelonggaran kepada daerah otonom untuk membentuk perutusan perdangannya, dapat dilihat di Republik Korea. Pemerintah Korea memberikan kelonggaran dengan mengangkat warga negara Korea yang berada di luar negeri untuk menjadi ‘*honorary advisors*’ yang bertindak sebagai *diplomat daerah* yang bertempat tinggal di suatu pemerintah regional asing untuk melaksanakan fungsi-fungsi *lobbying* dan promosi kepentingan daerah di luar negeri.²³ Provinsi Gyeongsangbuk memiliki lebih dari 130 *honorary advisors*, dan Chungcheongnam-do sering memfungsikan pejabat daerahnya sebagai ‘*sales diplomacy*’.²⁴

Keempat, Pembuatan Dokumen Kerjasama dengan Pihak Asing. Dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587 Tahun 2014, dinyatakan bahwa konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama

21 José A. Yturriaga, “Secessionist Trouble: Catalan Diplomacy Catches up with You!,” *The Diplomat in Spain* (blog), 2019, <https://thediplotainSpain.com/en/2019/07/catalan-diplomacy-catches-up-with-you/>.

22 Gov Catalonia, “Catalan Government Appoints Representatives to Mexico, Argentina and Tunisia,” 2019, <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/378025/catalan-government-appoints-representatives-to-mexico-argentina-and-tunisia>.

23 Korea Gyeongbuk, “Business>Trade, Investment, Exchange>International Relations,” 2016, http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English.

24 Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016), 170.

kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Secara mekanisme hukum, maka prinsip Negara Kesatuan ini membawa konsekuensi bahwa setiap penandatanganan Perjanjian Kerjasama oleh Pemerintah Daerah, wajib mendapatkan surat kuasa atau *'Full Power Letter'* dari pemerintah pusat. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri menegaskan bahwa hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah merupakan bagian dari politik-hukum dari Undang-Undang ini sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa hubungan luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat dan bukan kewenangan daerah. Pemerintah daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi surat kuasa dari menteri Luar Negeri, sebab pemerintah daerah tidak dapat melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI.

Dengan surat kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh pemda, maka otomatis Negara, dalam arti pemerintah pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman (2008) menyatakan bahwa dalam praktik diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.²⁵

25 Damos Dumoli, "Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia," *Indonesian Journal of International Law* 5, no. 3 (2008), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.178>.

Surat Kuasa dari pemerintah pusat hanya dapat dikeluarkan apabila rancangan kerjasama luar negeri yang diusulkan oleh daerah itu telah disetujui oleh DPRD dan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam *'one gate policy'*, yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh pemerintah daerah.

4. Implikasi Terhadap Praktik Paradiplomasi

Dengan politik paradiplomasi yang diambil oleh Pemerintah RI sebagaimana dipaparkan di atas, maka berdampak terhadap kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah di Indonesia. Dampak itu dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yakni pertama; bagi daerah yang pasif nir inisiatif dalam kerjasama luar negeri, maka daerah itu akan cenderung tidak terlibat dan tidak dapat merespon globalisasi secara memadai dalam mendukung pembangunan daerahnya. Kedua, bagi daerah yang cenderung konservatif akan menjalin kerjasama luar negeri selama diinisiasi atau difasilitasi oleh pemerintah pusat, sehingga tidak optimal dalam mendorong pembangunan daerah. Ketiga, bagi daerah yang giat atau progresif dalam semangat kerjasama internasionalnya, maka daerah ini akan terkekang dan terbatas gerak kerjasamanya dengan pihak asing, misalnya daerah potensial seperti Jawa Barat, Jawa Timur, DKI Jakarta dan lainnya.

Beberapa faktor yang mempengaruhi sikap daerah terhadap pelaksanaan kewenangan bidang paradiplomasi itu antara lain, *pertama*, ketersediaan sumberdaya daerah dalam melaksanakan urusan kerjasama luar negeri, baik sumber daya manusia, maupun dukungan keuangannya. Penanganan urusan kerjasama internasional membutuhkan keterampilan tersendiri bagi aparat pemda yang belum banyak dilakukan pelatihan untuk peningkatan kapasitas di bidang ini. Faktor *kedua* adalah visi kepemimpinan kepala daerah dalam melihat peluang global untuk memajukan pembangunan. Cara pandang yang *'outward looking'* atau berpikiran terbuka dalam mencari peluang kemajuan, akan mendorong daerah untuk lebih aktif dalam menjalin kerjasama luar negeri, namun sebaliknya, cara pandang yang *'inward looking'* atau cenderung

berorientasi ke dalam, dan hanya mengandalkan proses pemerintahan daerah yang *'business as usual'*, maka inovasi daerah dalam bidang kerjasama luar negeri akan cenderung kurang mendapatkan perhatian. Dalam banyak praktik kerjasama internasional, faktor kepemimpinan di daerah sangat menentukan, karena biasanya terkait dengan pengalaman dan latar belakang dari kepala daerah itu sendiri yang sudah *'internationalized'* atau belum.

B. KESIMPULAN

Pencermatan terhadap pengaturan Paradiplomasi oleh pemerintah RI menunjukkan secara eksplisit bahwa kebijakan/politik paradiplomasi di Indonesia termasuk dalam tipologi paradiplomasi yang bersifat konservatif. Indikator-indikator menunjukkan bahwa pembatasan-pembatasan kewenangan pemerintah daerah sangat ketat. Implikasi-implikasi terhadap daerah akan sangat beragam sesuai dengan tingkat responsi daerah terhadap peluang kerjasama luar negeri yang dapat mendorong pembangunan daerahnya. Daerah yang pasif akan semakin tertinggal, dan daerah yang progresif akan banyak mendapatkan kekangan dalam berinteraksi dengan pihak asing.

Dari situasi ini, maka ke depan politik paradiplomasi RI harus didesain secara lebih progresif sehingga mampu merespon semangat daerah dalam menjalin kerjasama internasional dan mampu menangkap peluang-peluang global untuk memperkuat pembangunan daerah di Indonesia. Tantangan pemerintah daerah dalam memasuki peran globalnya saat ini semestinya diberikan keleluasaan sekaligus *'blue print'* kebijakan/politik paradiplomasi yang dapat mengoptimalkan peran mereka. Pemerintah pusat harus berperan sebagai akselerator dan fasilitator daerah dalam menjalankan peran paradiplomatiknya. Namun, *design paradiplomacy* RI harus tetap mempertimbangkan resiko-resiko berubahnya *paradiplomacy* menjadi *protodiplomacy* yang semaksimal mungkin harus dicegah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldecoa, Francisco, and Michael Keating, eds. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments. The Cass Series in Regional and Federal Studies 4*. London ; Portland, OR: F. Cass, 1999.
- Catalonia, Gov. "Catalan Government Appoints Representatives to Mexico, Argentina and Tunisia," 2019. <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/378025/catalan-government-appoints-representatives-to-mexico-argentina-and-tunisia>.
- Cornago, Noe. "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs," 2000, 24.
- . "On the Normalization of Sub-State Diplomacy." ResearchGate, 2010. https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.
- . "Paradiplomacy and Protodiplomacy." In *The Encyclopedia of Diplomacy*, edited by Gordon Martel, 1–8. Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.
- Criekemans, D. "How Subnational Entities Try to Develop Their Own 'Paradiplomacy'. The Case of Flanders (1993-2005).," 2006, 27.
- Dumoli, Damos. "Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia." *Indonesian Journal of International Law* 5, no. 3 (2008). <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.178>.
- GOI. "Government Regulation No 28/2018," 2019. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/85646/pp-no-28-tahun-2018>.
- Gyeongbuk, Korea. "Business>Trade, Investment, Exchange>International Relations," 2016. http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English.
- Henschke, Rebecca. "Where Chinese Workers Are Causing Controversy." BBC News, April 13, 2019, sec. Asia. <https://www.bbc.com/news/world-asia-47881858>.
- Kuznetsov, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge New Diplomacy Studies. London ; New York, NY: Routledge, 2015.
- Lecours, André. "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World." *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' I*, 2008, 22.

- Leffel, Benjamin. "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society." *The Hague Journal of Diplomacy* 13, no. 4 (November 12, 2018): 502–22. <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.
- Lequesne, Christian, and Stéphane Paquin. "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect." *International Negotiation* 22, no. 2 (May 17, 2017): 183–204. <https://doi.org/10.1163/15718069-22001133>.
- Lohmar, Ramon. "Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy," 2015. https://www.academia.edu/14108836/Catalan_Paradiplomacy_Secessionism_and_State_Sovereignty_-_The_Effects_of_the_2006_Statute_of_Autonomy_and_the_Artur_Mas_Government_on_Catalan_Paradiplomacy.
- Mahfud, Moh. "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah," 2007. <https://media.neliti.com/media/publications/87304-ID-politik-hukum-dalam-perda-berbasis-syari.pdf>.
- Mukti, Takdir Ali. "Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia)," 2013. <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.
- Mukti, Takdir Ali, Tulus Warsito, Surwandono, Idham Badruzaman, and Ulung Pribadi. "Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain." *European Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2019): 66–92. <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.
- Nye, Keohane. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction." University of Wisconsin USA, 1971, 22.
- Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016), 170.
- Wolff, Stefan. "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges." *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007. <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.
- Yturriaga, José A. "Secessionist Trouble: Catalan Diplomacy Catches up with You!" *The Diplomat in Spain* (blog), 2019. <https://thediplomatinspain.com/en/2019/07/catalan-diplomacy-catches-up-with-you/>.
- Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.
- Undang _ Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.

Perturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

www.mpr.go.id

INDIA-INDONESIA DAN MASA DEPAN SAMUDERA HINDIA

Oleh: Hadza Min Fadhli Robby
Universitas Islam Indonesia
E-mail: hadza.fadhli@uii.ac.id

ABSTRACT

This paper discusses India and Indonesia's position on the issue of Indian Ocean. Indian Ocean has been the shared destiny for both India and Indonesia. Since the earliest episode of their histories, India and Indonesia had built intense interaction through educational and cultural linkage. Although disrupted by the colonialism and imperialism, the interaction and cooperation between India-Indonesia did not stop. At first, Indonesia initiated a new form of cooperation amongst countries within Indian Ocean which is remembered as Asian-African Conference. But, as the maritime and naval consciousness of both India and Indonesia rises, both countries tried to develop a new outlook on Indian Ocean as a shared future. This paper will discuss the relations of India-Indonesia in the context of Indian Ocean and the perspectives of both countries on Indian Ocean governance.

Keywords: *Indian Ocean, India, Indonesia, oceanic governance*

ABSTRAK

Makalah ini membahas posisi India dan Indonesia dalam isu Samudera Hindia. Samudera Hindia telah menjadi takdir bersama bagi India dan Indonesia. Sejak episode awal sejarah kedua negara, India dan Indonesia telah membangun interaksi yang intens melalui Samudera Hindia di ranah pendidikan dan kebudayaan. Meskipun sempat terganggu dengan adanya

kolonialisme dan imperialisme, interaksi dan kerjasama antara India dan Indonesia tidak berhenti. Pada awalnya, Indonesia membangun satu bentuk kerjasama baru antara negara-negara yang berada di kawasan Samudera Hindia, yang kemudian dinamai dengan Konferensi Asia Selatan. Namun, seiring dengan tumbuhnya kesadaran maritim dan kelautan di India dan Indonesia, kedua negara mencoba untuk mengembangkan satu cara pandang baru terhadap Samudera Hindia sebagai masa depan bersama. Makalah ini akan mendiskusikan hubungan India-Indonesia dalam konteks Samudera Hindia dan perspektif kedua negara dalam tata kelola Samudera Hindia.

Kata Kunci : Samudera Hindia, India, Indonesia, Tatakelola Samudera

A. PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun belakangan, India sebagai salah satu negara yang memiliki wilayah maritim di Samudera Hindia mulai menampakkan dirinya sebagai salah satu kekuatan maritim di kawasan Asia-Pasifik. Hal ini didorong oleh adanya keinginan India untuk menentang upaya beberapa negara, seperti Amerika Serikat dan Tiongkok, untuk mengklaim hegemoni di Samudera Hindia. India hendak bangkit sebagai sebuah kekuatan maritim yang dapat berperan dalam stabilisasi keamanan di wilayah Samudera Hindia serta menjadi pengatur dan penegak norma dalam pengelolaan kawasan Samudera Hindia. Sebagai upayanya untuk memantapkan pengaruh di Samudera Hindia, India telah mempersiapkan beberapa skenario kebijakan. Salah satu skenario kebijakan yang paling penting dan sedang diupayakan oleh India adalah upaya membangun aliansi dengan beberapa negara dalam isu Samudera Hindia. Upaya untuk membangun aliansi ini, misalnya, diupayakan dengan pembentukan sebuah organisasi kawasan yang memiliki tujuan untuk membangun kerangka hukum dan norma internasional dalam isu kelautan yang lebih kuat. Hal ini dapat dilihat dari inisiatif India dalam membentuk organisasi IOR-ARC (yang saat ini dikenal sebagai IORA).

Selain itu, dalam kerangka bilateral, India juga membangun hubungan dengan beragam negara yang dianggap dapat menjadi mitra dalam kerjasama di kawasan Samudera Hindia. Dalam banyak bahasan akademik, peran Jepang dan Australia seringkali dibahas sebagai mitra India dalam membangun rezim kerjasama di Samudera Hindia. Di samping Australia dan Jepang, Indonesia juga menjadi salah satu mitra dekat India. Dalam perjalanan sejarah, hubungan India dan Indonesia dapat dilihat sebagai hubungan yang cenderung kaku dan tidak dinamis. Meskipun jejaring perdagangan dan budaya antar kedua negara terus berlangsung selama berabad-abad melalui jalur maritim Samudera Hindia, namun kedua negara tidak membangun hubungan yang erat.

Kesadaran tentang perlunya mengembangkan hubungan yang lebih dekat baru mulai terbangun setelah awal dekade 2000-an, dimana India dan Indonesia menyadari bahwa ada banyak konvergensi kepentingan. Tidak hanya dalam isu politik internasional, India dan Indonesia juga memiliki ragam kepentingan yang serupa dalam sektor yang berbeda-beda, mulai dari isu ekonomi, maritim hingga pertahanan. Sejak era pemerintahan PM Manmohan Singh dari Partai *Indian National Congress* (INC), kedua negara bertemu secara lebih intensif dalam beragam kesempatan. Sejak tahun 2014, ketika Narendra Modi menjadi Perdana Menteri India dan *Bharatiya Janata Party* (BJP) menjadi partai pemerintah, hubungan India-Indonesia dikuatkan dengan adanya rencana penandatanganan *Comprehensive Strategic Partnership* (Singh 2018). Dalam konteks penguatan hubungan ini, India-Indonesia memberikan penekanan besar pada pentingnya kerjasama maritim dan kelautan.

Tulisan ini hendak mengelaborasi perjalanan sejarah, dinamika serta kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dalam hubungan antara India dan Indonesia, terutama dalam konteks Samudera Hindia. Dalam elaborasi awal, tulisan ini akan mencoba untuk membahas Samudera Hindia dari perspektif India dan Indonesia. Setelahnya, tulisan ini akan melihat kebangkitan India (*Rise of India*) yang kemungkinan akan berakhir pada *Pax Indica*. Konsep *Pax Indica*, terutama dalam aspek politik kawasan Asia-Pasifik dan politik maritim di Samudera Hindia, telah dibahas oleh beberapa pakar dan mulai dibincangkan secara intens oleh para politisi India. Tulisan ini akan melihat bagaimana *Rise of India* dan wacana *Pax*

Indica dalam konteks politik kawasan dan politik maritim perlu dilihat oleh Indonesia.

Pembahasan tersebut akan disertai dengan penggunaan teori realisme defensif, yang menyatakan bahwa upaya suatu negara untuk memperkuat hegemoni tidak akan berujung pada kestabilan dan keamanan yang pada akhirnya akan mengancam kepentingan nasional. Menurut Kenneth Waltz, struktur internasional hanya memungkinkan suatu negara untuk mengejar kepentingan nasionalnya secara terbatas. Pada akhirnya, tulisan akan diakhiri dengan kilasan tentang kemungkinan kebijakan yang dapat diambil Indonesia dalam pengelolaan Samudera Hindia.

B. PEMBAHASAN

Pembahasan akan dimulai dengan menjawab pertanyaan, “Bagaimana India dan Indonesia memandang Samudera Hindia?”. Meskipun India dan Indonesia memiliki perjalanan sejarah dan dinamika politik yang berbeda, namun kepentingan India dan Indonesia memiliki kemiripan dalam isu Samudera Hindia. Kemiripan ini dibangun atas dasar latar belakang sejarah dan kerjasama politik yang terus berjalan sejak lama.

Jika kita melihat kembali latar belakang sejarah Samudera Hindia, kita dapat melihat bahwa Samudera Hindia penghubung antara kedua negara bahkan sejak sebelum kedua negara merdeka. Samudera Hindia menyaksikan adanya pertukaran intelektual, budaya dan komoditas dagang antara komunitas Bharat (istilah Sanskerta untuk India) dan Nusantara selama lebih dari satu milenium. Dari Samudera Hindia, baik Bharat maupun Nusantara mendapatkan komoditas yang diperlukan untuk mengembangkan peradaban dan budaya di masing-masing negara. Relief kapal dagang di Candi Borobudur, adanya pertukaran intelektual antara institusi pendidikan di Nalanda dan Sriwijaya, dan menyebarnya agama Hindu-Buddha di Nusantara merupakan bukti dari interaksi yang pernah terjadi di kawasan Samudera Hindia (Sanyal 2016). Ketika terjadi kolonialisme di kedua negara, Samudera Hindia tidak serta-merta memutuskan hubungan Bharat dan Nusantara. Samudera Hindia tetap menjadi pengikat antara kedua bangsa yang berbeda, dimana ragam

komunitas dari Bharat melakukan migrasi menuju Nusantara untuk mencari kesempatan ekonomi yang lebih baik. Samudera Hindia menjadi saksi bagaimana kedua bangsa membangun solidaritas antar sesama pada era imperialisme yang pada saat itu mendominasi kawasan Asia.

Setelah Bharat dan Nusantara menjadi negara-bangsa, Samudera Hindia menjadi sesuatu yang dilupakan begitu saja oleh negara India dan Indonesia yang baru saja merdeka. Karena adanya sejarah panjang dominasi imperial Inggris dan Belanda dalam pengelolaan Samudera Hindia, India dan Indonesia seolah menjadi pewaris yang tidak diberikan pengetahuan tentang cara mengelola warisan yang begitu besar potensinya. Yang terjadi pada masa-masa awal setelah kemerdekaan adalah kedua negara begitu sibuk dengan proses bina-negara dan bina-bangsa. Sebagai konsekuensi, orientasi visi geopolitik yang dimiliki oleh India dan Indonesia lebih banyak berfokus ke kedaulatan yang bersifat teritorial (darat) dan kontinental, serta mempertahankan kawasan dari ancaman-ancaman separatisme yang mulai muncul di waktu itu. Dalam perspektif India, sebenarnya kesadaran tentang pentingnya Samudera Hindia telah muncul sejak pertengahan abad ke-20. Seorang sejarawan ternama India bernama Kavalam Panikkar menyatakan bahwa India sudah seharusnya sadar akan potensi besar Samudera Hindia yang dapat memberikan keuntungan dari segi politik dan keamanan (Paul 2011). Pemikiran Panikkar yang berdasar pada paradigma Mahanian ini sayangnya tidak menjadi dasar pemikiran strategis bagi pemerintahan India yang baru saja merdeka (Scott, India's "Grand Strategy" for the Indian Ocean: Mahanian Visions 2006). Pada masa itu, orientasi pemikiran strategis India lebih banyak difokuskan untuk memperkuat pertahanan darat karena adanya ancaman dari Pakistan dan Tiongkok.

Dalam sudut pandang yang lain, Indonesia sebenarnya sudah menumbuhkan kesadaran tentang potensi maritim. Hal ini terkait erat dengan posisi Indonesia sebagai negara kepulauan, sehingga Indonesia sejak awal mencoba untuk mengembangkan pemikiran berorientasi maritim dan kelautan. Meskipun bentuk pemikiran yang dikembangkan ini lebih banyak yang sifatnya primitif dibandingkan kebijakan yang kongkret dan komprehensif, namun jejak-jejak pemikiran awal ini menemukan relevansi kembali di akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21. Salah satu

pemikiran penting yang berkembang pada masa pra-kemerdekaan Indonesia adalah pemikiran geopolitik Sam Ratulangi. Pemikiran geopolitik yang dikembangkan oleh Sam Ratulangi melihat bahwa kawasan Asia-Pasifik dan Samudera Pasifik dapat menjadi kunci bagi *positioning* Indonesia dalam sektor geopolitik dan geoekonomi (Noviansyah 2018). Namun, pemikiran Ratulanganian tidak begitu memberikan fokus pada eksistensi Samudra Hindia. Hal ini dapat dimaklumi karena Samudera Hindia pada masa itu merupakan sebuah wilayah yang dikunci oleh Imperium Britania, sehingga Ratulangi tidak memberikan penekanan khusus terhadap Samudera Hindia. Setelahnya, Samudera Hindia-Samudera Pasifik hanya dianggap sebagai sebuah kenyataan fisik yang tidak dieksplorasi secara ideasional.

Seiring dengan pengembangan pengaruh Indonesia di tataran politik kawasan, Indonesia mencoba untuk memperluas pengaruh ke tataran yang lebih luas. Gagasan geopolitik Indonesia yang berdasar pada aktivisme politik dan netralitas blok mengarahkan Indonesia untuk bergerak di luar batas geografis tradisional Indonesia di kawasan Asia Tenggara. Imajinasi geopolitik Indonesia yang dibangun oleh Mohammad Hatta dalam kerangka politik luar negeri bebas-aktif tidak hanya beroperasi di Asia, namun juga kawasan-kawasan seperti Afrika, Timur Tengah, Eropa Timur dan Amerika Latin. Meskipun tidak memiliki agenda operasional terkait Samudera Hindia, namun Indonesia hendak menguatkan kerjasama antar negara-negara yang berada di dalam lingkup batas pesisir Samudera Hindia. Dengan mendorong inisiatif seperti Konferensi Asia-Afrika dan Gerakan Non-Blok, secara tidak langsung Indonesia sebenarnya ingin mengkonsepsikan Samudera Hindia sebagai sebuah zona perdamaian dan netralitas blok. Sebagai penghubung dua benua utama dunia, yakni Asia dan Afrika, terjaganya stabilitas dan netralitas di kawasan Samudera Hindia akan berpengaruh besar terhadap keamanan internasional.

Di waktu yang sama, India dibawah kepemimpinan Nehru juga melaksanakan politik luar negeri berdasar pada gagasan yang relatif serupa dengan Indonesia. Bagi Nehru, penting bagi negara dengan tantangan yang beragam seperti India untuk membangun gagasan geopolitik yang bersifat pragmatis dan idealis di saat bersamaan. Nehru berpendapat bahwa netralitas dan ketidakikutsertaan India dalam blok politik (*nonalignment*)

di Perang Dingin merupakan gagasan geopolitik yang tepat untuk dijalankan pada masa tersebut (Power 1964). Dengan dua prinsip tersebut, India dapat secara lihai menempatkan dirinya dalam politik kawasan dan internasional, tanpa perlu mengorbankan kepentingan nasional dalam tataran yang ekstrem. Selain itu, pendekatan ini dianggap lebih sesuai dengan ide-ide Gandhian yang menjauhkan India untuk menjadi kekuatan yang terlampau agresif, baik di politik kawasan dan politik internasional. Pemahaman geopolitik ala Gandhian-Nehruvian ini membuat India untuk membatasi tujuan-tujuan politik luar negeri pada hal-hal yang penting bagi kepentingan nasional India. Hal inilah yang menyebabkan India pada tahun-tahun 1950-1960an tidak memiliki program mercusuar dalam sektor pertahanan dan keamanan, kecuali pembelian alutsista yang sifatnya digunakan sebagai *deterrence* untuk menghadapi ancaman *immediate enemy* di kawasan Asia Selatan (Thomas 1980). Faktor ini pulalah yang mendorong AL India bekerja secara amat terbatas di kawasan lautan sekitar Asia Selatan dan Samudera Hindia.

Berbeda dengan India, Indonesia terlihat mencoba untuk lebih menguatkan postur keamanannya di wilayah Samudera Hindia. Sadar akan adanya ancaman nekolim di kawasan Asia Tenggara dan pentingnya proses integrasi Papua ke Republik Indonesia, Soekarno menguatkan postur pertahanan udara dan laut Indonesia. Dengan melakukan serangkaian perjanjian dengan pihak Uni Soviet, Indonesia membeli ragam alutsista yang terdiri dari kapal penjelajah, kapal penghancur, kapal selam, kapal patroli dan beberapa jenis pesawat tempur dan pengebom untuk digunakan dalam upaya perebutan Papua dan operasi militer Dwikora di Kalimantan Utara (US Congress House Committee on Foreign Affairs 1971). Di saat yang sama, Indonesia juga menegaskan identitasnya sebagai negara kepulauan dengan Deklarasi Juanda. Namun, upaya membangun supremasi Indonesia ini tidak sepenuhnya berhasil seiring dengan pergantian kekuasaan di Indonesia.

Di saat yang sama, India sedang menghadapi tantangan keamanan yang tak mudah dari ragam tempat. Perdana Menteri India pada masa itu, Indira Gandhi, memiliki pandangan yang cukup berbeda dengan Jawaharlal Nehru yang memiliki pandangan internasionalis. Indira Gandhi berfokus untuk membangun India agar dapat menjadi kekuatan

militer yang disegani di kawasan Asia Selatan (Kapur 1987). Gagasan geopolitik yang berorientasi pasifis dan internasionalis bukan lagi menjadi orientasi Indira Gandhi. Namun, saat Sri Lanka mendorong terbentuknya gagasan Samudera Hindia sebagai '*Zone of Peace*', India kemudian seolah dipaksa untuk mengembangkan kebijakan yang lebih proaktif di Samudera Hindia. Inisiasi IOZOP atau *Indian Ocean as a Zone of Peace* didasari oleh adanya keresahan akan aktivitas militer yang meningkat di wilayah Samudera Hindia (Vivekanandan 1981). Adanya IOZOP mencoba untuk membatasi meningkatnya aktivitas militer yang dapat membatasi pergerakan secara bebas di wilayah Samudera Hindia dengan pengawasan kolektif dari organisasi internasional dan kerjasama regional. Konsekuensi dari IOZOP adalah meningkatnya aktivitas maritim India di wilayah Samudera Hindia. India mulai meningkatkan kapasitas maritimnya secara terbatas dan melakukan ragam kerjasama maritim dengan beberapa negara yang memiliki pesisir di Samudera Hindia. Dengan adanya pengembangan konsep, doktrin dan kebijakan maritim India, India tidak lagi melihat Samudera Hindia sebagai sebuah kawasan ancaman (*geography of threat*) yang memojokkan India, namun sebagai sebuah kawasan yang penuh dengan kesempatan (*geography of opportunity*) (Scott 2015). Hal ini tentu selaras dengan pemikiran Panikkar yang disebut di awal tulisan ini.

Adanya IOZOP juga direspon oleh Indonesia dengan penetapan konsepsi Wawasan Nusantara yang makin memantangkan gagasan geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan. Seiring dengan penguatan konsepsi Wawasan Nusantara, Indonesia berupaya untuk mengembangkan Angkatan Laut dan memperkuat posisi Indonesia sebagai kekuatan maritim. Sama seperti India, konsepsi Wawasan Nusantara yang dikembangkan oleh Indonesia tidak hanya melihat bentang geografi laut Indonesia sebagai sebuah wilayah kedaulatan yang perlu dilihat dalam aspek keamanan, namun juga dalam aspek ekonomi dan perdagangan (Sebastian, Supriyanto & Arsana 2014). Adanya Wawasan Nusantara seharusnya dapat mendorong reformasi dan penguatan kapasitas pertahanan laut Indonesia. Namun, hal tersebut berlangsung tidak maksimal karena Presiden Soeharto pada masa itu lebih memfokuskan pada penguatan aparaturnya untuk menghadapi ancaman domestik. Dengan membeli beberapa alutsista dari beberapa negara rekanan, Indonesia mengembangkan kapasitas keamanan maritim secara terbatas. Demi memastikan keamanan wilayah

Nusantara dan sekitarnya, termasuk Samudera Hindia, sejak tahun 1980-an Indonesia juga telah aktif pula mengadakan Operasi Keamanan Laut atau yang biasanya disebut sebagai Operasi Kamla. Operasi Kamla yang dikoordinasi langsung oleh Koarmabar (sekarang disebut sebagai Koarmada) memastikan supremasi Indonesia di wilayah laut Nusantara (Honua 2008).

Seiring dengan berakhirnya Perang Dingin, orientasi negara terhadap isu-isu kesamuderaan dan kemaritiman mulai bertransformasi. Transformasi ini mulai terlihat dari bagaimana beberapa negara melakukan koordinasi dan kerjasama yang lebih sinergis dalam pengelolaan samudera. Dalam pandangan Vallega, masa setelah Perang Dingin membawa komunitas negara-negara untuk menghadapi perubahan dinamika politik dan globalisasi dengan membentuk tatakelola kelautan yang lebih bersifat komprehensif (Vallega 2001). Dalam konteks Samudera Hindia, negara-negara yang berada di dalam cakupan Samudera Hindia bersepakat untuk membentuk sebuah organisasi khusus yang dinamakan sebagai IOR-ARC (*Indian Ocean Rim-Association for Regional Co-operation*). IOR-ARC digerakkan atas inisiatif dari Afrika Selatan dan India sebagai sebuah upaya untuk menegaskan kerjasama antar negara-negara dalam lingkup Samudera Hindia untuk tetap menjaga status IOZOP (Wagner 2013). Saat India sedang membangun sebuah kerangka doktrin maritim yang baru melalui IOR-ARC, India juga mengalami sebuah transformasi dalam politik luar negeri. Tendensi *nonalignment* dan netralitas yang dahulu menjadi suatu prinsip yang sakral dalam politik luar negeri India mulai ditinggalkan, dan India mulai mencoba untuk mengembangkan satu pandangan strategik yang lebih berbeda dari sebelumnya (Chiriyankadath 2004). Sejak era Narasimha Rao dan Atal Bihari Vajpayee, India mulai meluaskan pandangan untuk memandang ke Timur, atau meluaskan kerjasama ekonomi tidak hanya dengan negara-negara maju di Barat, namun juga negara-negara industri berkembang di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara (Acharya 2015). Kebijakan yang disebut sebagai *Look East* ini juga berpengaruh terhadap cara pandang India terhadap Samudera Hindia. India mulai memetakan kemungkinan yang akan terjadi kedepan, terutama melihat kemungkinan bangkitnya Tiongkok sebagai kekuatan maritim yang dapat memperluas area pengaruh militer dan komersial di Samudera Hindia.

Ada beberapa faktor yang kemudian menjadi penting untuk diperhatikan dalam strategi kontemporer India di Samudera Hindia. Faktor pertama adalah faktor kebangkitan Tiongkok sebagai kekuatan maritim. Kebangkitan Tiongkok memberikan kekhawatiran tersendiri kepada India yang hendak memanfaatkan potensi Samudera Hindia. Sejak akhir abad ke-20, pemerintah India mengupayakan koalisi dengan beberapa negara, termasuk Amerika Serikat, untuk melakukan kerjasama keamanan maritim di kawasan Samudera Hindia. Terutama dengan adanya kehadiran proyek *Maritime Silk Road* yang membentang dari Laut Jepang yang memanjang ke Samudera Atlantik melalui Samudera Hindia, India merasa perlu untuk memperkuat eksistensi AL India dan AL negara-negara sekutu di kawasan Samudera Hindia. Dalam upaya menentang kehadiran Tiongkok yang lebih dominan, India melakukan operasi dan latihan militer multinasional yang lebih aktif. Selain itu, India juga aktif menggerakkan blok-blok ekonomi-politik baru di kawasan Samudera Hindia yang dapat membendung pengaruh Tiongkok. Blok-blok ekonomi ini terbangun sejak awal abad ke-21 dan berada di wilayah Asia Selatan dan Asia Tenggara. Dengan cara-cara ini, India mengubah cara pandangnya dari sebelumnya cenderung berfokus untuk menjadi *continental power* untuk menjadi *maritime power* (Brewster 2015).

Faktor kedua yang mendorong strategi kontemporer India di Samudera Hindia adalah adanya kebangkitan ekonomi dan politik India yang kemudian mendukung reformasi di sektor pertahanan dan keamanan. Dengan bangkitnya perekonomian India, terutama setelah adanya liberalisasi ekonomi yang mulai terjadi sejak era Rao dan Vajpayee, India mulai menjadi salah satu pemain utama dalam perekonomian global. Pada masa Narendra Modi, India bahkan ditargetkan untuk menjadi sebuah negara dengan ekonomi bernilai 5 triliun Rupee. Meskipun India masih memiliki beragam masalah, namun kebangkitan ekonomi ini memberikan dampak terhadap penguatan alutsista India. Tercatat pada tahun anggaran 2020-2021, jumlah anggaran pertahanan India yang disetujui oleh Parlemen India adalah sebesar 4,71,378 krore Rupee India (66.9 milyar USD). Menurut Laxman Behera, terjadi peningkatan yang signifikan sebesar 9,4 persen dalam anggaran pertahanan sebagai sebuah konsekuensi dari proyeksi angka pertumbuhan GDP sebesar 6.0-6.5 persen. Menurut Behera, salah satu prioritas utama dari anggaran pertahanan India yang

meningkat adalah pembangunan proyek pangkalan baru di wilayah pesisir Barat dan Timur India serta modernisasi armada laut India (Behera 2020).

Faktor ketiga yang mengubah strategi kontemporer India secara fundamental adalah adanya aspirasi India untuk membangun Pax Indica. Pax Indica sudah menjadi pembahasan yang terus digulirkan di publik dan kalangan India sejak saat India mulai dikenali dengan aktivisme globalnya pada era Manmohan Singh. Awalnya, Pax Indica diajukan sebagai sebuah wacana yang menyatakan bahwa ada kemungkinan India akan muncul sebagai salah satu kekuatan global yang setara dengan Tiongkok dan Amerika Serikat. Istilah ini awalnya diperkenalkan oleh Shashi Tharoor, dimana Shashi Tharoor menyatakan bahwa takdir geografis dan warisan sejarah yang dimiliki India berkontribusi terhadap menguatnya identitas India sebagai negara besar (Tharoor 2013). Sebagai sebuah idealisme, Pax Indica sebenarnya sudah dibangun sejak pemerintahan Jawaharlal Nehru, dimana India hendak menjadi kekuatan yang mempelopori perdamaian dan stabilitas di Asia Selatan dan Asia pada umumnya. Narasi ini kemudian kembali dibincangkan akhir-akhir ini, terutama sekali dikaitkan pula dengan komitmen India terhadap Samudera Hindia. Dalam penjelasannya di hadapan forum RAISINA, Sekjen Nasional Bharatiya Janata Party, Ram Madhav menjelaskan bahwa wacana Pax Indica/kebangkitan India sebagai kuasa regional tidak berarti bahwa India akan melakukan dominasi dan konfrontasi terhadap pemangku kepentingan di Samudera Hindia. Ram Madhav melanjutkan bahwa prinsip pengelolaan Samudera Hindia adalah *multi-stakeholderism*, tidak sekadar berhenti pada *multipolarism* atau *multilateralism* (Chaudhury 2018).

S. Jaishankar, Menlu Republik India, menjelaskan pula bahwa *multi-stakeholderism* yang dijalankan oleh India sebagai prinsip pengelolaan Samudera Hindia disertai pula dengan paradigma bahwa India harus memimpin proses sebagai *net security provider* (penjamin keamanan kawasan) di wilayah sekitar Samudera Hindia. Dalam pandangan pemerintah India, India memiliki tanggungjawab untuk memastikan keamanan Samudera Hindia sebagai daerah maritim utama India (Hall 2016). Menurut Pranab Mukherjee dalam kapasitasnya sebagai Menlu India pada tahun 2007, daerah maritim tersebut mencakup wilayah yang cukup luas, yakni mencakup wilayah seluas bentangan geografis dari

Tanjung Harapan, ke Teluk Persia, yang berakhir di lautan Nusantara (Scott 2009). Adanya persepsi geopolitik yang menekankan *self-confidence* ini membuat India perlu merefleksikan kekuatan ideasional mereka dalam ranah material, sehingga peran India tidak diremehkan. Namun, seperti catatan Brewster dalam jurnalnya, mengelola wilayah seluas Samudera Hindia bukanlah tugas yang sederhana untuk dilakukan oleh India (Brewster 2015). Sehingga, dalam pengelolaan Samudera Hindia, India perlu menciptakan jejaring aliansi yang bersifat fleksibel dan merangkul sebanyak mungkin aktor yang dapat menyelaraskan kepentingannya dalam kebijakan *multi-stakeholderism*.

Lalu, yang menjadi isu adalah, bagaimana Indonesia harus memosisikan diri dalam paradigma India yang demikian? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, ada tiga hal yang perlu dipahami.

Poin pertama adalah soal kepemimpinan Indonesia di ASEAN. Kebijakan luar negeri Indonesia di bawah kepemimpinan Joko Widodo yang cenderung berfokus pada pendekatan bilateralisme memiliki konsekuensi yang serius terhadap kepemimpinan Indonesia di ASEAN (Willis 2017). Dalam menjalankan kebijakan luar negeri, Indonesia saat ini cenderung diarahkan untuk mengoptimalkan keuntungan secara cepat dari negara mitra. Hal ini dilakukan untuk dapat mempercepat tingkat pembangunan ekonomi Indonesia serta mempercepat proses pembangunan infrastruktur. Adanya fokus terhadap pengembangan ekonomi yang berorientasi domestik ini membuat upaya-upaya Indonesia dalam membangun kesolidan dan menggerakkan negara-negara dalam ASEAN menjadi terpinggirkan. Sebagai *natural leader* di ASEAN, Indonesia diharapkan untuk menjadi pembangun wacana, termasuk dalam isu keamanan dan ekonomi maritim. Namun, peran tersebut tidak terlalu kuat dimainkan Indonesia dalam hal ini. Dalam kaitannya dengan India, ketiadaan peran Indonesia dalam ASEAN dapat bermakna bahwa potensi kerjasama India-ASEAN dan India-Indonesia tidak akan dapat dimanfaatkan dengan baik.

Hal kedua yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam menghadapi orientasi *Pax Indica* yang hendak dibangun oleh India di Samudera Hindia, **Indonesia perlu membangun kerjasama bilateral dalam sektor yang belum dieksplorasi secara optimal.** Sejauh ini, kerjasama bilateral Indonesia dan India banyak bergerak dalam sektor

ekonomi, perdagangan dan sosial-budaya. Namun, adanya kerjasama dalam berbagai sektor ini jelas perlu dikembangkan. Dalam kaitannya dengan tata kelola Samudera Hindia, India dan Indonesia perlu melakukan kerjasama di sektor-sektor yang lebih teknikal. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah membangun kerjasama antar kota-kota pesisir di India dan Indonesia. Kerjasama antar wilayah pesisir ini tentunya hanya dapat dibangun dengan adanya sinkronisasi kebijakan antara pemerintahan pusat dan daerah. Dalam kerangka paradiplomasi, India dan Indonesia dapat membangun kerjasama yang lebih kuat dalam sektor tata kelola samudera. Tentu saja, hal ini tidak mudah untuk diterapkan karena paradiplomasi di Indonesia dan India masih tetap berada dalam ranah yang bersifat teknikal (Surwandono & Maksun 2020, Tewari 2017). Namun, prospek kerjasama antar wilayah pesisir di kedua negara amat perlu dipertimbangkan.

Poin ketiga adalah tentang **peran Indonesia selama memegang tampuk kepemimpinan IORA pada tahun 2015-2017 dan tahun-tahun kedepan**. Selama kepemimpinan Indonesia, pemerintah Indonesia memajukan agenda poros maritim global di IORA. Dalam masa-masa tersebut, Indonesia mengajukan sebuah *roadmap* yang dinamakan sebagai *IORA Concord*. *IORA Concord* setidaknya tersusun atas 9 tujuan utama: pertama, menjamin keamanan dan keselamatan maritim; kedua, mendorong kerjasama investasi dan perdagangan di kawasan; ketiga, mendorong pengelolaan perikanan yang berkesinambungan dan bertanggungjawab; keempat, mengembangkan tata kelola bencana di kawasan; kelima, memperkuat kolaborasi akademik dan ristik dalam isu maritim; keenam, mendorong pertukaran budaya dan wisata; ketujuh, mempromosikan solusi-solusi yang menjawab permasalahan lintas-sektor; kedelapan, menguatkan kerjasama eksternal dengan organisasi terkait; kesembilan, memperkuat institusi IORA (IORA 2020).

Sesuai dengan tujuan-tujuan tersebut, Indonesia dapat memperkuat dua tujuan yang juga memberikan keuntungan politik dan ekonomi bagi Indonesia. Tujuan pertama yang masih belum optimal dan belum dikuatkan adalah kolaborasi akademik antar anggota-anggota IORA. Dalam hal ini, Indonesia dapat bekerjasama dengan India untuk membangun diskusi yang lebih intensif, mengingat keduanya memiliki garis pesisir yang luas di Samudera Hindia (Mohan & Wagle 2020). Selain itu, India dan Indonesia

perlu melakukan kajian yang lebih intensif untuk menelusuri potensi sumber pangan serta pengembangan manajemen perikanan di wilayah Samudera Hindia. Menurut FAO, kualitas dan sumber daya pangan di Samudera Hindia memiliki kualitas yang tinggi (Nimarkoh, Koroma & Sablah 2017). Terlebih dengan adanya pandemi yang melemahkan pelaut dan nelayan, perlu ada satu kerangka kerja baru yang diinisiasi oleh kedua negara.

Hal kedua yang perlu diperkuat oleh Indonesia adalah mempertimbangkan kembali IOZOP untuk menjadi referensi norma untuk membangun tata kelola Samudera Hindia yang lebih baik. Bagi beberapa pihak, IOZOP mungkin terkesan usang karena IOZOP dibentuk sebagai sebuah norma pada era Perang Dingin. Namun, ada beberapa aspek dalam IOZOP seperti *non-alignment* dan *neutrality* yang masih relevan untuk dijadikan dasar dalam tata kelola Samudera Hindia. Norma IOZOP juga dapat diperbarui dengan memasukkan unsur-unsur baru seperti *inclusiveness* (inklusivitas) dan *multistakeholdership* (pengelolaan bersama) untuk mencegah upaya-upaya hegemonisasi dan memastikan perimbangan antar-aktor dalam percaturan geopolitik di Samudera Hindia (Kupriyanov 2019).

Dalam aspek lain, adanya kebijakan Indonesia untuk menjadi *global maritime fulcrum* disambut India sebagai sebuah kebijakan yang dapat bersinergi dengan India dalam visi-misinya untuk menjadi pemain utama dalam menjaga kestabilan di kawasan Samudera Hindia. Orientasi maritim yang dikehendaki oleh Presiden Joko Widodo di periode awal kepresidenannya menekankan pada penjagaan kedaulatan Indonesia di kawasan Wawasan Nusantara serta perluasan pengaruh ekonomi Indonesia di wilayah Indo-Pasifik. India kemudian menjadi bagian dari lingkaran aliansi yang dibangun oleh Indonesia dalam bangunan kerjasama Indo-Pasifik. Meskipun begitu, dalam tata kelola Samudera Hindia, India masih memberikan tempat yang lebih banyak pada poros Quadrilateral. Poros Quadrilateral ini merupakan poros yang telah berjalan sejak tahun 2007, dan digerakkan oleh adanya motif serupa, yakni ancaman Tiongkok di Samudera Hindia dan Samudera Pasifik (Gale and Shearer 2018). Indonesia merupakan aktor yang belum lama muncul dalam dinamika tata kelola Samudera Hindia, sehingga Indonesia memang perlu membangun

reputasi dan kepercayaan dengan para negara dalam poros Quadrilateral. Sejauh ini, belum ada langkah-langkah dari Kemenlu, Kemenko Investasi dan Kemaritiman serta Presiden untuk kembali memikirkan laut dan isu kemaritiman sebagai kebijakan prioritas. Namun, kedepannya, isu-isu terkait kemaritiman perlu dipikirkan secara lebih mendalam karena laut akan menjadi salah satu faktor utama yang menentukan politik internasional kedepannya.

Pada akhirnya, Indonesia perlu mempertimbangkan beberapa hal untuk merumuskan kebijakan yang lebih holistik dalam isu Samudera Hindia. Indonesia perlu turut serta dalam upaya-upaya yang mendukung tata kelola samudera yang didasarkan pada nilai-nilai transparansi, anti-agresi, dan demokratis. Untuk berperan secara lebih aktif dalam tata kelola Samudera Hindia di masa depan, Indonesia perlu mempertimbangkan hal berikut:

1. Memperkuat **peran Indonesia untuk memajukan agenda maritim di ASEAN**. Hal ini perlu menjadi prioritas penting yang diperjuangkan oleh Indonesia di ASEAN, karena ASEAN dapat menjadi salah satu *organizational platform* yang secara efektif mendorong terbentuknya peraturan-peraturan terkait Samudera Hindia yang lebih transparan dan demokratis. Indonesia sebagai *natural leader* di ASEAN perlu menggagas ide-idea pengelolaan Samudera Hindia untuk memastikan bahwa Samudera Hindia juga dapat memberikan keuntungan ekonomis dan politis terhadap ASEAN. Melalui ASEAN, Indonesia juga perlu mendorong kerjasama dengan organisasi regional yang dapat menguatkan *multistakeholdership* di kawasan Samudera Hindia, misal dengan BIMSTEC (*Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*), MGC (*Mekong-Ganga Cooperation*) dan SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*).
2. Memberikan prioritas dalam membangun **kerjasama berbasis paradiplomasi antara kota-kota pesisir di wilayah India dan Indonesia**. Sejauh ini pemerintah daerah yang baru membangun kerjasama adalah wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (khususnya Pemerintah Kota Sabang) dan wilayah Negara Bagian Andaman dan Nicobar. Bentuk-bentuk kerjasama paradiplomasi ini

perlu terus dikembangkan untuk memastikan keuntungan bersama bagi India dan Indonesia, terutama dalam konteks penguatan *Comprehensive Strategic Partnership* antar kedua negara. Tentu saja, bentuk kerjasama paradiplomasi ini akan lebih banyak berfokus ke sektor ekonomi, sosial-budaya, dan pendidikan. Beberapa wilayah yang memiliki potensi dalam konteks ini adalah Medan, Padang dan Lampung. Kota-kota tersebut merupakan kota yang sejak lama memang memiliki jejak hubungan maritim dengan kota-kota di India. Kerjasama ini dapat diperluas menjadi sebuah kerangka kerjasama resmi antar kota-kota pesisir di kawasan Samudera Hindia.

3. **Membentuk suatu inisiatif baru untuk memajukan transfer teknik dan pengetahuan dalam ilmu kelautan dan kemaritiman.** Indonesia perlu aktif mendorong pihak Quadrilateral sebagai negara-negara kunci dalam tata kelola Samudera Hindia untuk membagikan *know-how* dalam pengelolaan samudera, baik dalam aspek teknis, geografis, lingkungan, politis dan legal. Adanya pusat studi bersama yang dikelola oleh IORA dan Indonesia sebagai pelopor dapat menjadi awal yang baik dalam membangun rezim tata kelola samudera yang lebih matang kedepannya.
4. **Menguatkan dan memperbarui komitmen terhadap IOZOP sebagai pilar utama dalam tata kelola Samudera Hindia.** Di tataran global dan regional, Indonesia perlu menjadi aktor normatif untuk menguatkan dan memperbarui kembali komitmen terhadap *Indian Ocean as a Zone of Peace* (IOZOP) yang implementasinya saat ini masih tidak jelas, sehingga Indonesia perlu mendorong terbentuknya dokumen baru untuk memaknai IOZOP di alaf baru.

DAFTAR PUSTAKA

- Singh, Udai Bhanu. 2018. "Emerging India-Indonesia Comprehensive Strategic Partnership." *Journal of Defence Studies* (Institute for Defence Studies and Analyses) 79-86.
- Sanyal, Sanjeev. 2016. *The Ocean of Churn: How the Indian Ocean Shaped Human History*. New Delhi: Penguin.
- Paul, Joshy M. 2011. "Emerging Security Architecture in the Indian Ocean Region: Policy Options for India." *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 28-47.
- Scott, David. 2006. "India's "Grand Strategy" for the Indian Ocean: Mahanian Visions." *Asia-Pacific Review* 13 (2).
- Noviansyah, Denny. 2018. *Logam Tanah Jarang (Rare Earths Element)*. Bandung: Pustaka Jaya.
- Power, Paul F. 1964. "Indian Foreign Policy: The Age of Nehru." *The Review of Politics* 26 (2): 257-286.
- Thomas, Raju G.C. 1980. "Indian Defense Policy: Continuity and Change Under the Janata Government." *Pacific Affairs* 53 (2): 223-244.
- US Congress House Committee on Foreign Affairs. 1971. *The Indian Ocean: Political and Strategic Future - Hearing 92nd Congress*. Washington DC: US Congress House Committee on Foreign Affairs.
- Vivekanandan, B. 1981. "The Indian Ocean as a Zone of Peace: Problems and Prospects." *Asian Survey* 21 (12): 1237-1249.
- Kapur, Ashok. 1987. "Indian Security and Defense Policies under Indira Gandhi ." *Journal of Asian and African Studies* 22 (3-4): 176-193.
- Scott, David. 2015. "The Indian Ocean as India's Ocean." In *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, edited by David Malone, C. Raja Mohan and Srinath Raghavan. Oxford and New Delhi: Oxford University Press.

- Sebastian, Leonard, Ristian Atriandi Supriyanto, and I Made Andi Arsana. 2014. *Indonesia and the Law of the Sea: Beyond the archipelagic outlook*. Issue Brief, ANU National Security College, Canberra: Australia National University.
- Honna, Jun. 2008. "Instrumentalizing Pressures, Reinventing Mission: Indonesian Navy Battles for Turf in the Age of Reformasi." *Indonesia* (86): 63-79.
- Vallega, Adalberto. 2001. "Ocean governance in post-modern society: A geographical perspective." *Marine Policy* (25): 399-414.
- Wagner, Christian. 2013. "The Indian Ocean Rim - Association for Regional Cooperation: the futile quest for regionalism?" *Journal of the Indian Ocean Region* 9 (1): 6-16.
- Chiriyankadath, James. 2004. "Realigning India: Indian Foreign Policy after the Cold War." *The Round Table* 93 (374): 199-211.
- Acharya, Amitav. 2015. "India's 'Look East' Policy." In *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford and New Delhi: Oxford University Press.
- Brewster, David. 2015. "Indian Strategic Thinking About the Indian Ocean: Striving Towards Strategic Leadership." *India Review* 14 (2): 221-237.
- Behera, Laxman Kumar. 2020. *IDSIA India*. Issue Brief, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses .
- Tharoor, Shashi. 2013. *Pax Indica: India and the World of the Twenty-first Century* . London and New Delhi: Penguin .
- Chaudhury, D.R. 2018. *Ram Madhav suggests multi-stakeholderism model for 21st century* . January 17. Accessed April 21, 2020. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/ram-madhav-suggests-multi-stakeholderism-model-for-21st-century/articleshow/62546084.cms>.
- Hall, Ian. 2016. "Multialignment and Indian Foreign Policy under

- Narendra Modi.” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 105 (3): 271-286.
- Scott, David. 2009. “India’s “Extended Neighborhood” Concept: Power Projection for a Rising Power.” *India Review* 8 (2): 107-143.
- Gale, Jesse Barker, and Andrew Shearer. 2018. *The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative*. Brief, Washington DC: CSIS.
- Willis, David. 2017. *Indonesia’s Choice: Not the Indian Ocean, But Bilateralism*. Maret 14. Accessed September 14, 2020. <https://thediplomat.com/2017/03/indonesias-choice-not-the-indian-ocean-but-bilateralism/>.
- Surwandono, and Ali Maksum. 2020. “The Architecture of Paradiplomacy Regime in Indonesia: A Content Analysis.” *Global: Jurnal Politik Internasional* 22 (1).
- Tewari, Falguni. 2017. *Paradiplomacy in India: Evulotion and operationalisation*. August 21. Accessed September 14, 2020. <https://www.orfonline.org/research/paradiplomacy-india-evolution-operationalisation/>.
- IORA. 2020. “Jakarta Concord.” *Ditjen PPI Kemendag RI*. Accessed September 14, 2020. http://ditjenppi.kemendag.go.id/assets/files/publikasi/doc_20180626_jakarta-concord.pdf.
- Mohan, C Raja, and Ankush Ajay Wagle. 2020. *India, Indonesia: Seizing the maritime moment*. June 24. Accessed September 14, 2020. <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/05/30/india-indonesia-seizing-the-maritime-moment.html>.
- Nimarkoh, Joan, Suffyan Koroma, and Mawuli Sablah. 2017. *Linking trade and food and nutrition security in Indian Ocean Commission member states*. Discussion Paper, Regional Office for Africa, FAO, Accra: FAO.

Kupriyanov, Aleksei Vladimirovich. 2019. “Indiiskii okean kak zona mira: ustarevshaya kontsepsiya ili format budushchego?” *Konturiy Globalnykh Transformatsiy* 12 (1): 204-219.

www.mpr.go.id

**DARI *TRADITIONAL SECURITY* KE
NON-TRADITIONAL SECURITY:
EVOLUSI KONSEP KEAMANAN DAN RELEVANSINYA
BAGI UPAYA PENGUATAN KETAHANAN DAN KEAMANAN
NASIONAL INDONESIA**

*Oleh: Dafri Agussalim
Dosen Departemen Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Gadjah Mada
Email: dafri@ugm.ac.id*

ABSTRACT

This article examines the evolution of the concept of security - from traditional security to encompassing non-traditional security - and its relevance to Indonesia's efforts in maintaining and strengthening its national security and resilience. Traditionally, public understanding, analysis and prescription of security tended to follow way of thinking of the Realists/Neo-realists which focused more on national or state security. In this context, state security is always and primarily associated with war and peace or armed conflict between one country or more with other countries. However, along with the political, economic, social and technological developments, the security problems faced by the world community today are developing and expanding. The issue of security is now no longer only associated with state security, but is also associated with the emergence of what so called as "non-traditional security threats" such as human trafficking, drug trafficking, illegal migrants, terrorism, transnational crimes, environmental damage and the spread of infectious diseases (pandemic) as currently affecting the world today, etc. Considering that Indonesia is one of the most vulnerable countries in the region from various forms of non-traditional threats in question, it is very important for it to respond to the issues in a systematic, structured and sustainable manner, both in terms of institutional readiness, availability of resources and from aspects of the accuracy of policy making.

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji tentang evolusi konsep keamanan - dari keamanan tradisonal ke meliputi keamanan non-tradisional - serta relevansinya terhadap upaya Indonesia untuk mempertahankan dan memperkuat ketahanan dan keamanan nasionalnya. Secara tradisional pemahaman, analisis dan preskripsi publik terhadap keamanan cenderung mengikuti cara berpikir atau pendekatan mainstream kaum Realis/Neo-Realis yang lebih berfokus pada keamanan nasional atau keamanan negara. Dalam konteks ini, keamanan negara umumnya selalu dan utamanya dikaitkan dengan perang dan damai (war and peace) atau konflik bersenjata (armed conflict) satu negara atau lebih dengan negara lainnya. Namun, seiring dengan perkembangan politik, ekonomi, sosial dan teknologi informasi dewasa ini maka persoalan keamanan yang dihadapi oleh masyarakat dunia pun berkembang dan meluas. Masalah keamanan kini tidak lagi hanya dikaitkan semata-mata dengan keamanan negara seperti dikonsepsikan di atas, tetapi mulai dikaitkan pula dengan apa yang kemudian dikenal sebagai "ancaman keamanan non-tradisional". "Ancaman baru" ini meliputi banyak isu, yang di antaranya; human trafficking, drug trafficking, illegal migrant, konflik etnik, terorisme, transnational crimes, ancaman akibat kerusakan lingkungan dan penyebaran penyakit menular (pandemic) seperti yang sedang melanda dunia sekarang, dll. Bagi Indonesia, berkembangnya konsep "keamanan baru" ini sangat penting artinya dalam upaya untuk tetap menjaga ketahanan dan keamanan nasionalnya. Hal ini mengingatkan Indonesia dewasa ini adalah salah negara yang paling rawan di kawasan dari berbagai bentuk ancaman non-tradisional yang dimaksud. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk merespon perkembangan konsep keamanan tersebut secara sistematis, terstruktur dan berkelanjutan, baik dari aspek kesiapan kelembagaan, ketersediaan sumberdaya maupun dari aspek ketepatan pengambilan kebijakan.

Kata Kunci: *Keamanan Tradisonal, Keamanan Non-tradisional, Evolusi, Relevansi, Keamanan Nasional Indonesia, Peran TNI.*

A. PENGANTAR

Masalah-masalah yang terkait dengan keamanan (*security*), baik itu keamanan individual, keamanan negara, keamanan nasional maupun keamanan internasional, selalu menjadi perhatian utama umat manusia, mulai dari masyarakat sipil, para aktivis, kalangan akademisi sampai pada para praktisi kenegaraan di dunia. Namun demikian, sulit dibantah bahwa tidak semua kalangan memahami konsep dan pengertian “keamanan” yang dimaksud secara benar dan mendalam. Walaupun diskursus tentang evolusi konsep keamanan sudah berlangsung sejak lama, dan oleh karenanya bukan merupakan hal yang baru, namun masih banyak kalangan yang belum mengerti dan memahami bahwa konsep dan pengertian keamanan telah dan sedang mengalami perkembangan dan perluasan yang sangat mendasar dalam dua atau tiga dasawarsa terakhir.

Secara tradisional (paling tidak sampai dengan akhir tahun 1980-an) pemahaman, analisis dan preskripsi terhadap keamanan cenderung mengikuti pendekatan atau cara berpikir mainstream kaum Realis/Neo-realis yang lebih berfokus pada *keamanan nasional* atau *state security*. Dalam pemahaman ini keamanan negara umumnya selalu, dan terutama, dikaitkan dengan perang dan damai (*war and peace*) dalam konteks hubungan satu negara dengan negara lainnya serta selalu ditempatkan sebagai bagian dari kepentingan nasional utama yang harus diperjuangkan dan dipertahankan oleh suatu negara. Namun, seiring dengan perkembangan politik, ekonomi, sosial dan teknologi yang demikian cepat dewasa ini maka masalah keamanan yang dihadapi oleh masyarakat dunia pun berkembang dan meluas cakupannya.¹ Kini masalah keamanan tidak lagi hanya dikaitkan dengan keamanan negara seperti dikonsepsikan di atas, tetapi mulai dikaitkan pula dengan munculnya “ancaman baru” yang lebih nyata. “Ancaman baru” ini sering disebut dengan istilah *non-traditional security threats*. Jenis ancaman keamanan non-tradisional ini beragam dan terus mengalami perkembangan, baik jenisnya maupun cakupannya. Beberapa di antaranya yang paling banyak dikenal dan dianggap merupakan ancaman yang sangat serius bagi keamanan manusia

1 Perdebatan dan diskusi tentang pergeseran konsep keamanan ini bisa dilihat pada, misalnya: Stephen Hoadley, “The Evolution of Security Thinking: An Overview”, dalam Stephen Hoadley dan Jurgen Ruland, *Asian Security Reassessed*, Singapore, ISEAS, 2006. James E. Dougherty and Robert L. Pfalzgraff, *Contending Theories on International Relations*, Philadelphia, 1971.

adalah; *human trafficking*, *drug trafficking*, *illegal migrant*, krisis ekonomi, konflik etnik, terorisme, *transnational organized crimes*, ancaman akibat kerusakan lingkungan dan penyebaran penyakit menular seperti wabah Covid-19 yang melanda dunia dewasa ini.

Mengingat ancaman keamanan non-tradisional ini bersifat nyata, masif dan sangat serius bagi keamanan, perdamaian dan bahkan eksistensi manusia di muka bumi, maka sudah menjadi kepentingan semua bangsa dan negara di dunia untuk mulai memberikan perhatian yang lebih terhadap masalah tersebut. Apalagi mengingat beberapa jenis ancaman non-tradisional ini bersifat lintas batas negara, dapat mengancam bangsa dan negara manapun tanpa membedakan ideologi, kemajuan ekonomi maupun kekuatan militernya.

Khusus bagi negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia, masalah keamanan non-tradisional menjadi semakin penting dan relevan untuk dipahami dan diantisipasi mengingat tingkat kerawanan yang mereka miliki umumnya jauh lebih tinggi dibanding negara-negara maju. Akibatnya, dampak yang timbulkan ancaman keamanan “baru” ini terhadap negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia demikian serius, baik terhadap stabilitas sosial, ekonomi, politik maupun terhadap keamanan negara. Dalam konteks ini, maka konsepsi, perspektif dan pendekatan keamanan tradisional tidak lagi dapat dijadikan satu-satunya alat analisis untuk menjelaskan, menetapkan indikator dan kemudian menyiapkan preskripsi (kebijakan) untuk mengatasi masalah keamanan suatu negara. Fenomena perkembangan jenis ancaman baru tersebut mengharuskan negara-negara di dunia, tidak terkecuali Indonesia, untuk menerapkan perspektif dan pendekatan baru dalam memahami dan kemudian merespon gejala berkembangnya isu keamanan baru tersebut secara tepat waktu, sistematis, terencana dan efektif. Artikel ini mengkaji evolusi dan perkembangan konsep keamanan dari dahulu sampai sekarang dan melihat relevansinya terhadap upaya dan kepentingan Indonesia untuk mempertahankan dan memperkuat ketahanan dan keamanan nasionalnya.

Keamanan Tradisional: *State Security* dan *Struggle for Power*

Ada beragam definisi tentang keamanan tradisional yang dikembangkan oleh para ahli di bidangnya. Walaupun demikian, tidak ada satu pun definisi keamanan yang disepakati secara bulat dan utuh di dunia. Sebagai misal, Ian Bellany mendefinisikan keamanan sebagai “*a relative freedom from war*”, sedangkan Penelope Hartland-Thunberg mendefinisikan keamanan (national security) sebagai “*the ability of a nation to pursue successfully its national interests*”. Agak mirip dengan definisi yang dibuat oleh Ian Bellany di atas, Giocomo Luciani mendefinisikan keamanan nasional sebagai “*the ability of one country to withstand aggression from abroad*”. Sementara Laurence Martin mendefinisikan keamanan sebagai *the assurance of future well being*.² Selain beberapa definisi keamanan seperti tersebut di atas, masih ada puluhan lebih lagi definisi yang berkaitan dengan konsep keamanan tradisional ini, yang satu sama lainnya tidak selalu sama atau bahkan saling bertentangan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa “keamanan” merupakan suatu *essentially contested concept*, sehingga selalu menjadi bahan diskusi dan perdebatan yang berkepanjangan mengenai arti dan penerapannya³. Menurut Richard Little, hal ini terjadi karena dalam konsep keamanan tradisional tersebut terdapat elemen ideologis dan juga politis⁴, sehingga pemahaman dan penerapannya akan berbeda oleh suatu aktor (pemerintah/negara) dengan aktor lainnya. Namun demikian, dari berbagai definisi yang berbeda tersebut tampaknya ada semacam kesepakatan di kalangan para ahlinya, bahwa secara tradisional konsep keamanan selalu dikaitkan dengan keamanan nasional/negara; keamanan suatu negara berkaitan dengan ancaman dari negara lain. Dalam konteks ini, aman dan damai secara sederhana didefinisikan sebagai satu situasi dimana tidak ada perang. Konsep keamanan tradisional ini kemudian sering dikaitkan atau disebut dengan konsep *negative peace*.

2 Dikutip dari Barry Buzan, *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*, (2nd ed), Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991, hal. 16-17

3 W.B. Gallie, “Essentially Contested Concepts” dalam Max Black (ed), *The Important of Language*, Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall, 1962, hal. 121-46, dan lihat juga T.D. Weldon, *the Vacabulary of Politics*, Harmondsworth, Penguin, 1953, chap. 2.

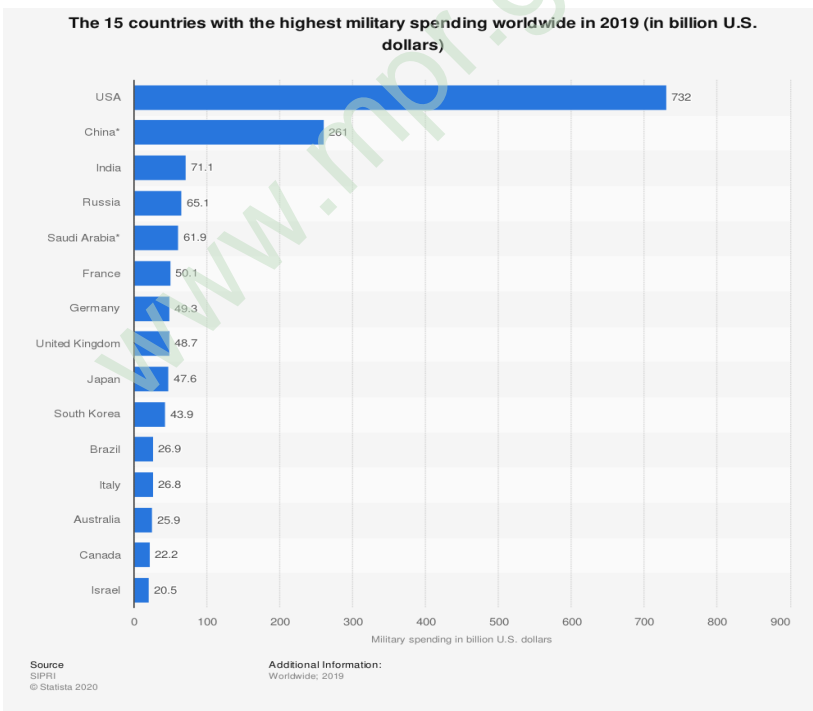
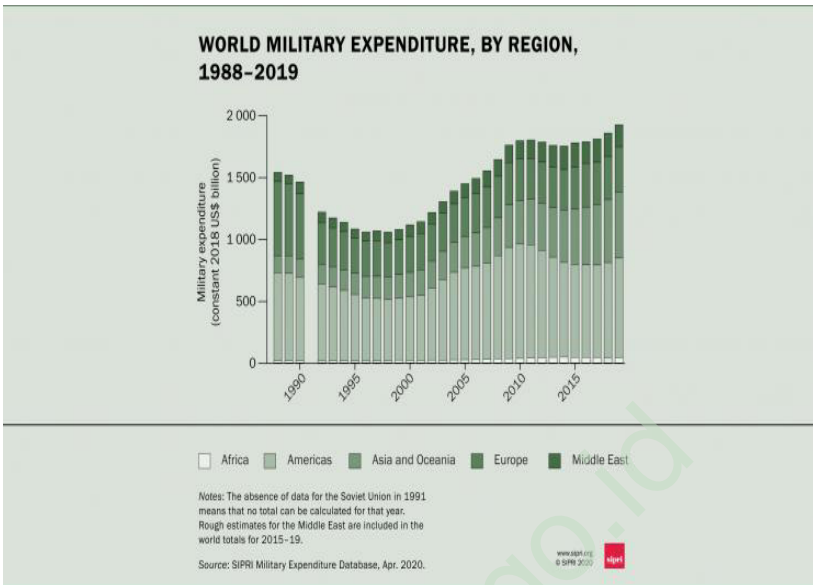
4 Richard Little, “Ideology and Change” dalam Barry Buzan and R.J. Barry Jones (eds), *Change and the Study of International Relations*, London, Printer, 1981, hal. 35.

Definisi dan pemahaman terhadap konsep keamanan seperti dijelaskan di atas berangkat dari cara berpikir kaum Realis/Neo-relias yang berasumsi bahwa hubungan antara negara pada dasarnya bersifat *struggle for power* (dengan berbagai dimensi dan jenisnya) sehingga konflik/perang adalah sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan karena ia bersifat alami.⁵ Untuk mencegah hal itu terjadi, atau untuk menciptakan perdamaian, maka setiap negara harus memperkuat dirinya sehingga memiliki kekuatan penangkal (*deterrence*) guna mencegah negara lain melakukan tindakan agresif atau penyerangan terhadap dirinya. Dalam konteks ini berlaku adagium klasik yang diucapkan oleh seorang penulis militer Romawi *Publius Flavius Vegetius* yang berbunyi: “*Si vis pacem, para bellum*”, yang artinya adalah, “barang siapa ingin damai bersiaplah untuk perang”⁶. Ini artinya keamanan dilihat sebagai derivasi dari kekuatan nasional, khususnya kekuatan militer.

Konsepsi keamanan tradisional tersebut sampai saat ini telah dan terus diadopsi oleh institusi militer sebagian besar negara di dunia dengan ungkapan yang berbeda-beda. Konstruksi tentang keamanan tersebut menjadi dasar bagi hampir seluruh negara di dunia untuk merumuskan kebijakan pertahanan dan keamanan mereka. Wujud nyata dari pemahaman terhadap konsepsi keamanan tradisional ini adalah berupa pembangunan kekuatan militer, yang ditandai oleh meningkatnya anggaran belanja militer dunia dan pembangunan kekuatan militer oleh sebagian besar negara-negara di dunia sampai saat ini. Data yang di rilis oleh *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) berikut menunjukkan kecenderungan peningkatan anggaran militer dunia dalam hampir 30 tahun terakhir (1988-2019), yaitu sejak berakhirnya Perang Dingin sampai sekarang.

5 Lihat misalnya, Hans Morgenthau and Kenneth Thompson, *Politics Among Nations*, 6th edition (New York: McGraw-Hill, 1985).

6 Menurut berbagai sumber, Ide pokok ucapan ini sudah ditemukan pada Undang-undang VIII (Νόμοι 4) Plato 347 SM dan *Epaminondas* 5 Cornelius Nepos. Kemudian muncul dari perkataan Flavius Vegetius Renatussekitar tahun 400 M di dalam kata pengantar *De re militari*. Sampai saat ini adagium ini telah diadopsi oleh institusi militer di seluruh dunia dengan ungkapan berbeda-beda.



Sumber: SIPRI, 27 April 2020.

Menurut data yang dirilis oleh SIPRI pada awal tahun 2020, belanja militer dunia pada tahun 2019 adalah sebesar 2.2 % dari Gross Domestic Product (GDP) dunia, yang berarti 7,2% lebih tinggi dari belanja militer dunia pada tahun 2010. *Total global military expenditure* meningkat mencapai \$1.917 milyar pada tahun 2019, yang berarti pada tahun 2019 terjadi peningkatan sebesar 3,6% dibanding tahun 2018, suatu peningkatan tahunan tertinggi sejak tahun 2010.⁷ Sampai saat ini masih terus terjadi pembangunan dan peningkatan (kuantitas maupun kualitas) kekuatan persenjataan konvensional oleh mayoritas negara-negara di dunia. Dan yang paling penting untuk dicatat, sampai saat ini paling sedikit terdapat sekitar 22.600 kepala nuklir (*nuclear warheads*) dengan total daya hancur mencapai 5000 megatons yang dimiliki oleh 5 negara nuklir utama; Amerika Serikat, Rusia, China, Perancis dan Inggris. Dengan jumlah kepala nuklir yang sebanyak itu, jika terjadi perang nuklir, cukup untuk menghancurkan dunia ratusan kali. Jumlah tersebut belum termasuk senjata nuklir yang dimiliki *non-declare states* seperti: Israel, Pakistan dan Korea Utara.⁸

Ringkasnya, dari data tersebut di atas dapat dikatakan bahwa sesungguhnya sampai saat ini masih terjadi perlombaan senjata (*arms race*) di dunia. Hampir semua negara di dunia masih cenderung terus meningkatkan belanja militer, memproduksi, membeli dan menggelar kekuatan militernya. Fakta tersebut memperkuat argumen bahwa sikap saling curiga dan tidak percaya serta persepsi ancaman oleh satu negara terhadap negara lainnya masih sangat kuat di antara negara-negara di dunia. Dengan demikian sulit dibantah bahwa konsepsi keamanan tradisional seperti dipahami selama ini tetap penting sebagai pijakan dasar pembuatan kebijakan keamanan bagi kebanyakan negara di dunia, termasuk oleh Indonesia.

Walaupun demikian, sejak tahun 1970s konsep keamanan seperti yang dikemukakan oleh kaum Realis/Neo-realis ini mendapat kritik tajam dari apa yang biasa dikenal sebagai kaum Idealis. Mereka menolak konsep keamanan yang demikian karena dianggap tidak bermoral dan tidak etis. Konsepsi keamanan kaum Realis/Neo-realis yang mendorong negara-

7 Lihat Laporan SIPRI, 27 April 2020.

8 SIPRI 2017,

negara untuk terus memperkuat dirinya (membangun kekuatan militer)⁹ ini dipandang justru dapat memicu perlombaan senjata antar negara-negara di dunia, khususnya antara negara-negara yang sedang berkonflik dan bersaing satu sama lainnya.

Bahayanya, jika cara berpikir semacam ini diikuti maka potensi terjadinya konflik bersenjata/perang (penggunaan kekuatan militer) semakin besar. Dan jika terjadi konflik bersenjata dengan menggunakan kekuatan militer yang berskala besar dan canggih (apalagi menggunakan senjata nuklir) yang saat ini masih dimiliki oleh negara-negara super power, maka dampaknya akan sangat merusak; korban nyawa dan harta benda akan lebih banyak, mengganggu stabilitas sosial, ekonomi dan politik serta keamanan. Berbagai dampak negatif tersebut bukan saja terjadi terhadap negara-negara yang terlibat secara langsung dalam konflik bersenjata tersebut tetapi juga terhadap negara-negara lain yang tidak terlibat secara langsung di kawasan atau bahkan di dunia.

Oleh karena itu kaum Idealis mencoba mengajukan konsep keamanan alternatif yaitu mengaitkan konsep keamanan tersebut dengan konsep saling ketergantungan (*interdependence*).¹⁰ Argumennya adalah bahwa sesungguhnya bangsa-bangsa dan negara-negara di dunia memiliki saling ketergantungan yang kuat satu sama lainnya. Ketergantungan tersebut terjadi di berbagai bidang, seperti bidang ekonomi, politik, pembangunan, sumber daya alam, lingkungan hidup dan tentu saja keamanan. Oleh karena itu, menurut kaum Idealis ini, asumsi bahwa hubungan internasional bersifat anarkis dan selalu bercirikan *struggle for power* harus diubah menjadi bahwa negara-negara di dunia bisa bekerja sama dalam mencapai keamanan mereka masing-masing dan keamanan bersama. Cara beripikir kaum idealis ini sesungguhnya agak sejalan dengan pemikiran kaum liberal/Neo-liberal (liberal internasionalism) yang kemudian menghasilkan terbentuknya berbagai lembaga internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Bank Dunia, International Monetary Fund (IMF) dan beberapa badan-badan di bawahnya. Berangkat

9 Ingat adagium kaum Realis, “Jika ingin damai bersiaplah untuk perang”, “tidak ada teman atau musuh yang abadi yang ada hanyalah kepentingan”. Lihat juga misalnya diktum Machiavelli, dalam tulisannya yang berjudul *The Prince*

10 Barry Buzan, *People, States and Fear; An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*, (2nd ed), Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991, hal. 17 - 18

dari gagasan dan ide inilah kemudian konsep keamanan secara perlahan mengalami perubahan sehingga sampai pada pengenalan konsep keamanan non-tradisional.

Perkembangan konsep keamanan tersebut di samping dipicu oleh alasan moral dan etik seperti disampaikan oleh kaum Idealis sebelumnya juga didasari oleh adanya fakta bahwa ternyata korban akibat dari ancaman keamanan non-tradisional dari waktu ke waktu terus bertambah jumlahnya. Bahkan beberapa analis memperkirakan jumlah korban akibat ancaman keamanan non-tradisional jauh lebih banyak dibandingkan jumlah korban ancaman keamanan tradisional seperti Perang I dan II ditambah korban perang atau konflik bersenjata lainnya yang terjadi di seluruh dunia sampai sekarang. Dengan kata lain, bangsa-bangsa di dunia sekarang ini tidak hanya sedang menghadapi ancaman keamanan tradisional tetapi pada saat yang sama juga sedang menghadapi ancaman keamanan “baru” yang tidak kalah atau bahkan jauh lebih berbahaya di banding ancaman keamanan tradisional tersebut.

B. KONSEP ANCAMAN KEAMANAN NON-TRADISIONAL

Sejak awal tahun 1990an konsepsi terhadap keamanan mengalami perkembangan yang mendasar. Perdebatan dan diskusi tentang keamanan tidak lagi semata-mata berfokus pada ancaman yang berasal dari kompetisi dan rivalitas antar negara, pergeseran *balance of power* atau perubahan *distribution of power* di dunia, tetapi mulai dikaitkan dengan konsep dan terminologi politik, sosial dan ekonomi. Sehingga konsep keamanan pun berkembang, tidak hanya berfokus pada keamanan negara/nasional tetapi meluas meliputi aspek-aspek yang lebih khusus dan riil seperti masalah-masalah yang berkaitan dengan aspek kesehatan, keamanan ekonomi, isu-isu sosial, lingkungan hidup dll. Pergeseran paradigma tentang keamanan ini berkaitan erat dengan fenomena semakin meluasnya ancaman “baru” di dunia dengan dampak yang sangat serius bagi masyarakat negara-negara di dunia dan umat manusia secara keseluruhan seperti *transnational crimes*, *drug trafficking*, terorisme, *illegal migrant*, *pandemic*, dll. Ancaman terhadap aspek-aspek “baru” ini kemudian dikenal dengan terminologi ancaman keamanan non-tradisional (*non-traditional security threats*).

Tidak ada definisi tunggal yang disepakati secara universal tentang apa yang disebut dengan *Non-traditional Security Threats*. Namun demikian, secara umum *non-traditional security threats* didefinisikan sebagai: “*challenges to the survival and well being of peoples and states that arise primarily out of non-military sources, such as climate change, pandemic diseases, natural disaster, irregular migration, food shortages, smuggling of persons, drug trafficking, and other forms of transnational crimes*”.¹¹ Ini artinya objek dari keamanan tidak lagi semata-mata hanya berfokus pada negara (seperti kedaulatan negara atau integritas teritorial) tetapi mulai berfokus pada manusia, yaitu mengenai daya survival mereka, *well being* dan *dignity*, baik pada level individual maupun pada level masyarakat.¹² Itulah sebabnya konsep keamanan “baru” ini sering juga dikenal sebagai keamanan manusia (*human security*). Keamanan Non-tradisional ini kemudian dikaitkan dengan konsep *Positive Peace* – damai berarti bukan hanya tidak ada perang tetapi juga terciptanya situasi dan kondisi dimana manusia dapat memenuhi kebutuhan dasar atau pokoknya, seperti kebutuhan akan kesehatan, sandang dan pangan.

Konsep *non-traditional security threats* ini memiliki beberapa karakter umum seperti fokus pada ancaman yang bersifat non-militer, skopnya transnasional – tidak bersifat domestik secara total dan tidak pula secara murni bersifat interstate. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) setidaknya ada 18 jenis kejahatan yang dapat dikategorikan sebagai *Transnational Crimes* yaitu: 1). *Money laundering*, 2). *Terrorist activities*, 3). *Theft of art and cultural objects*, 4). *Theft of intellectual property*, 5). *Illicit traffic in arms*, 6). *Sea piracy*, 7). *Hijacking on land*, 8). *Insurance fraud*, 9). *Computer crime*, 10). *Environmental crime*, 11). *Trafficking in persons*, 12). *Trade human body parts*, 13). *Illicit drug trafficking*, 14). *Fraud bankruptcy*, 15). *Infiltration of legal business*, 16). *Corruption*, 17).

11 Definisi tentang *Non-traditional security* ini disampaikan dan dipakai oleh The Consortium of Non-Traditional Security Studies in Asia (NTS-Asia, untuk detailnya lihat: <http://www.rsis-ntsasia.org>)

12 Dikutip dari Mely Caballero-Anthony, “Non-traditional security Challenges, Regional Governance, and The ASEAN Political-Security Community”, *Asia Security Initiative Policy Series, Working Paper No.7*, September 2010. Lihat juga misalnya Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, and Amitave Acharya (eds), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, London, Ashgate, 2006; dan Amitave Acharya, Ralf Emmers and Mely Caballero-Anthony, *Studying Non-traditional Security in Asia: Trends and Issues*, Singapore, Marshall Cavendish, 2006.

Bribery of public officials, dan 18) *Other offences committed by organized criminal groups*.¹³ Sekarang ini jenis ancaman keamanan non-tradisional, baik yang termasuk kategori *transnational crimes* maupun bukan, ada kecenderungan terus berkembang dan bertambah seperti pornografi, berita hoax, ucapan kebencian dan rasis melalui media sosial, krisis pangan dan air, penyebaran pandemik Covid-19 seperti sekarang ini dll.

Dengan melihat pada beragamnya jenis ancaman keamanan non-tradisional tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa ancaman keamanan non-tradisional jauh lebih intimidatif dibandingkan ancaman keamanan tradisional. Dilihat dari asal usulnya konsepsi dan efeknya, maka ancaman ini bersifat *transnational in nature* dan ditransmisikan melalui globalisasi dan revolusi teknologi informasi dan komunikasi. Walaupun dapat dimitigasi, namun ancaman keamanan non-tradisional ini juga diyakini tidak dapat dicegah secara total, karena kadang terjadi dalam waktu yang singkat dan tiba-tiba tanpa bisa diprediksi secara akurat sebelumnya. Tingkat kepadatan penduduk dunia yang semakin tinggi, mobilitas individu dan sosial yang semakin dinamis serta tingginya tingkat keterkaitan dan ketergantungan satu kelompok dengan kelompok masyarakat lainnya di dunia telah semakin memperbesar potensi meluasnya ancaman keamanan non-tradisional tersebut terhadap masyarakat dunia.¹⁴

Dari berbagai jenis ancaman keamanan non-tradisional, jenis yang tergolong atau sering disebut sebagai *Transnational Crimes* merupakan ancaman yang dianggap paling serius terhadap keamanan masyarakat suatu bangsa dan negara atau umat manusia secara keseluruhan. Hal ini mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh ancaman keamanan non-tradisional ini bersifat nyata, masif, dan sangat serius bagi keamanan, perdamaian dan bahkan eksistensi manusia di muka bumi, terutama terhadap negara-negara seperti Indonesia.

Misalnya saja, *transnational crimes* ini mengancam keamanan dan perdamaian dunia, melanggar HAM, mengacaukan sistem ekonomi, sosial,

13 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC Convention) General Assembly Resolution 55/25 of November 15, 2000, <http://www.unodc.or/documents/treaties/UNTOC?Publications/>. Lihat juga Jordan J. Paust, M. Cherif Bassiouni, Sharon A. Williams, Michael Scharf, Jimmy Gurule, Bruce Zagaris, *International Criminal Law, Cases and Material*, Caroline Academic Press, North Carolina, USA, 1996.p.18

14 *Ibid*

politik dan budaya negara-negara di dunia. Setiap tahunnya milyaran dolar hilang “percuma”, ratusan ribu orang cedera atau mati, dan ratusan ribu lainnya mengalami penderitaan yang berkepanjangan di seluruh dunia. Misalnya, kejahatan lintas negara telah menyebabkan pembunuhan, *human trafficking* dan *people smuggling* dan berbagai bentuk kejahatan lainnya di banyak negara. Peta berikut menunjukkan betapa luasnya ancaman keamanan non-tradisional di dunia seperti terlihat dari jaringan dan aktivitas *transnational crimes* di dunia.

Jalur *Transnational Crimes* Global:

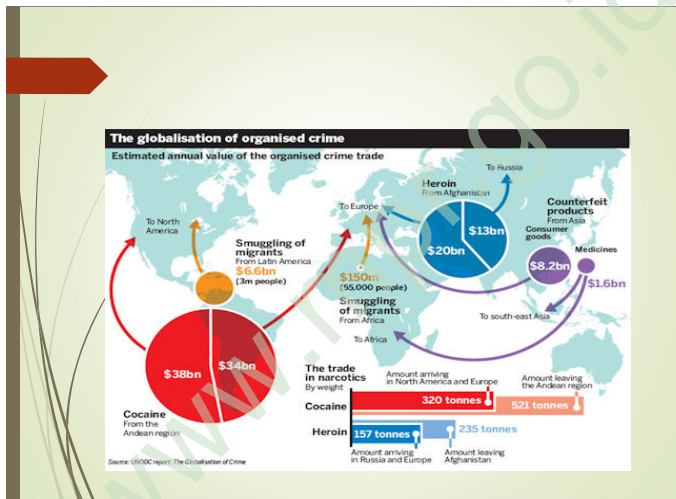


Sumber: (http://www.wired.com/magazine/2011/01/ff_orgchart_crime)

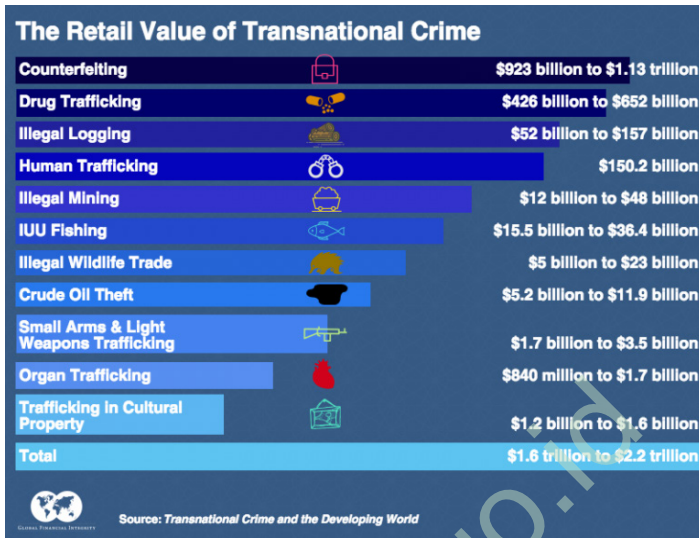
Di samping itu kejahatan lintas batas ini juga telah menyebabkan peningkatan pengeluaran negara, misalnya meningkatkan biaya untuk operasi penangkapan, penyelidikan dan penyidikan, persidangan, penempatan di penjara, rehabilitasi korban dll. Selain itu kejahatan jenis ini juga dapat memicu peningkatan aksi kriminal lokal seperti “perang” antar geng kriminal, pencurian, pembunuhan dll. Bahkan aktivitas kejahatan lintas negara ini dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan nasional suatu negara seperti yang terjadi di Italia beberapa dekade lalu dan di Kolombia sampai saat ini. Aksi *transnational crimes*

juga dapat memicu ketegangan politik antar negara. Contohnya kasus hukuman mati bagi pelaku *drug trafficking* di Indonesia beberapa tahun lalu, yang menyebabkan ketegangan antara Indonesia dengan Australia, Brazil dan Perancis dan juga kasus praktik *illegal fishing* di Natuna yang menyebabkan ketegangan antara Indonesia dan China.

Aktifitas kejahatan ini merupakan “bisnis besar” yang nilainya milyaran dolar pertahun. Kejahatan ini melibatkan banyak pihak melalui jaringan yang rumit, termasuk melibatkan aktor utama, bankir, pengacara, aparat negara, jasa transportasi, perhotelan, dll.¹⁵ Berikut adalah data tentang nilai aktivitas *transnational crimes* di seluruh dunia yang dirilis oleh *Transnational Crimes and Developing World* tahun 2017:



15 Divia Srikanth, “Non-Traditional Security Threats: A Review”, *International Journal of Development and Conflict*, 4(2014) 60–68



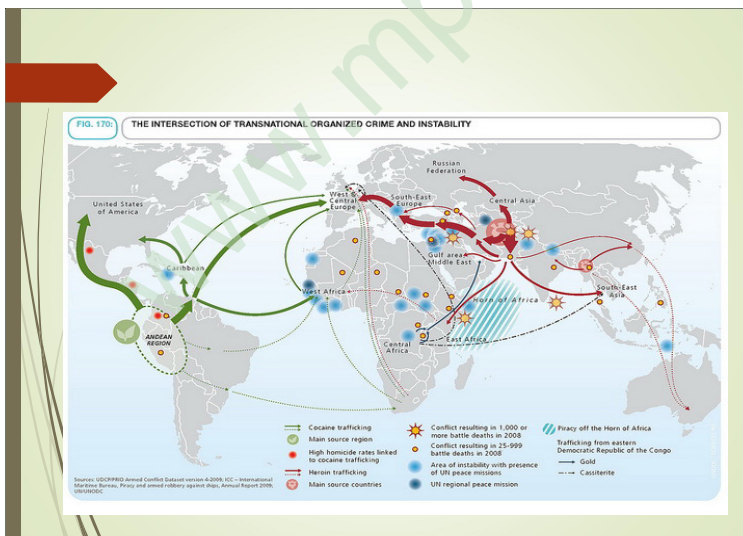
Relevansinya bagi Indonesia

Sulit dibantah bahwa konsep keamanan non-tradisional seperti diuraikan di atas sangat relevan dan penting untuk didiskusikan dan diadopsi sebagai dasar untuk merumuskan kebijakan guna mengatasi masalah ancaman keamanan non-tradisional di Indonesia. Sebagaimana diketahui dewasa ini Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang sedang menghadapi berbagai persoalan serius berkaitan dengan ancaman keamanan non-tradisional. Bahkan dibanding dengan negara-negara lain, setidaknya di kawasan regional Asia Tenggara, Indonesia dapat dikatakan merupakan negara yang paling rentan dan rawan terhadap ancaman keamanan non-tradisional ini. Hampir semua isu-isu yang dikaitkan dengan jenis ancaman keamanan non-tradisional tersebut terjadi di Indonesia, mulai dari *human trafficking*, *drug trafficking*, *illegal migrant*, tindakan terorisme, ancaman akibat kerusakan lingkungan dan berbagai bentuk *transnational crimes* lainnya, termasuk penyebaran pandemik Covid-19 yang melanda dunia dewasa ini, dll.

Mengapa Indonesia dianggap salah satu negara paling rawan dari ancaman keamanan non-tradisional tersebut? Hal ini bukan saja dikarenakan oleh bentuk dan letak geografis Indonesia yang demikian

rawan dan sulit dikontrol dari penetrasi ancaman keamanan non-tradisional karena wilayah yang demikian luas dan terdiri dari pulau-pulau yang terpisah dan panjangnya alur pantai, namun juga karena tata kelola pemerintahan yang masih belum bersih dan efektif serta kurangnya ketersediaan infrastruktur dan sumberdaya pendukung lainnya yang diperlukan, baik sumberdaya manusia maupun pendanaan. Konsepsi ancaman keamanan non-tradisional ini semakin relevan jika dikaitkan dengan masalah-masalah yang sering muncul di wilayah perbatasan Indonesia. Sebagaimana diketahui, ada banyak masalah yang muncul di wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain, khususnya wilayah perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga di utara seperti Malaysia, Singapura dan Filipina. Sebagai misal, *human trafficking* atau *smuggling of persons*, *drug trafficking*, *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal migrant*, tindakan terorisme dll. Berikut peta jalur kejahatan lintas negara dunia yang menunjukkan betapa rawannya kawasan Asia Tenggara dari ancaman keamanan non-tradisional.

Peta jalur Transnational Crimes dan instability



Sumber: <https://www.unodc.org/> diakses 8 Agustus 2020.

Dari peta di atas tampak bahwa kawasan Asia Tenggara adalah termasuk wilayah yang sangat rawan sebagai jalur lalulintas aktivitas

kejahatan lintas negara. Kedepan ancaman keamanan non-tradisional ini diperkirakan akan lebih besar dan lebih serius bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara, utamanya bagi Indonesia, Thailand, Malaysia, Filipina, Vietnam and Singapura. Indikasi ke arah tersebut tampak dari kejadian akhir-akhir ini seperti meningkatnya kasus *piracy*, *robbery*, *drugs smuggling*, *illegal fishing*, *human trafficking*, terorisme di negara-negara tersebut, terutama di wilayah Indonesia. Sebagai contoh, tercatat sepanjang tahun 2015 BNN telah mengungkap tidak kurang dari 102 kasus penyelundupan dan peredaran narkotika di Indonesia, yang melibatkan sindikat jaringan nasional dan internasional. Kasus-kasus yang telah diungkap tersebut melibatkan 202 tersangka yang terdiri dari 174 WNI dan 28 WNA. Barang bukti yang berhasil disita juga meningkat pesat yaitu mencapai 1.780.272,364 gram sabu kristal; 1.200 mililiter sabu cair; 1.100.141,57 gram ganja; 26 biji ganja; 95,86 canna chocolate; 303,2 gram happy cookies; 14,94 gram hashish; 606.132 butir ekstasi; serta cairan prekursor sebanyak 32.253 mililiter dan 14,8 gram. Sedangkan dalam kasus TPPU total aset yang berhasil disita oleh BNN senilai Rp 85.109.308.337.¹⁶ Pada Kamis, 9 Maret 2017 dilaporkan bahwa BNN telah pula melakukan pemusnahan barang bukti yang kedua kalinya dalam tahun tersebut berupa sabu dan ekstasi, masing-masing sabu seberat 40.573,5 gram dan ekstasi sebanyak 44.387 butir.¹⁷

Jumlah yang dimusnahkan ini hanya sebagian saja dari barang bukti kejahatan narkotika yang berhasil diamankan oleh pihak BNN sepanjang tahun 2015 dan 2016. Memprihatinkan, walaupun berbagai upaya pencegahan dan penindakan telah dilakukan namun jumlah kasus penyalagunaan narkotika di tanah air cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun. Menurut BNN, misalnya, pada tahun 2019 tercatat pengguna narkoba di Indonesia mencapai 3,6 Juta orang, terjadi peningkatan sebesar 0,03 persen dari tahun sebelumnya. Dan sebagian besar (lebih 3 juta orang) pengguna narkotika tersebut adalah mereka yang dalam usia produktif, yaitu mereka yang berusia 15 hingga 65 tahun.¹⁸ Lebih lanjut, kerugian negara akibat narkoba mencapai Rp 63,1 triliyun per tahunnya.¹⁹ Hal ini belum

16 Data ini diambil dari siaran pers BNN Pusat, Jakarta, 23 Desember 2015

17 Lihat data BNN Pusat yang dirilis, 9 Maret 2017.

18 BNN Pusat seperti dikutip Liputan 6: <https://www.liputan6.com/news/read/4127338/kepala-bnn-pengguna-narkoba-pada-2019-tembus-36-juta-orang>

19 *Ibid*

termasuk kerugian lain yang diakibatkan oleh penyalagunaan narkoba seperti kejahatan perbankan, retaknya kohesi sosial, meningkatnya tindak kriminal, konflik dan kekerasan, dll. Dari data-data di atas dapat disimpulkan betapa seriusnya ancaman yang berasal dari penyebaran narkoba ini bagi keamanan nasional, khususnya bagi keamanan individu dan kehidupan sosial, ekonomi dan keamanan masyarakat bangsa ini pada umumnya.

Contoh lainnya adalah berkaitan dengan *illegal migrant*, pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia, yang dari tahun ketahun menunjukkan tren terus meningkat secara signifikan. Setelah penurunan jumlah di akhir tahun 1990-an, jumlah kedatangan pencari suaka ke Indonesia kembali meningkat di tahun 2000, 2001 dan 2002. Menurut UNHCR Indonesia hingga 30 Juni 2014 terdapat sedikitnya 10.116 orang pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar di Indonesia, dimana 6.286 orang merupakan pencari suaka dan 3.830 orang merupakan pengungsi.²⁰ Meskipun jumlah kedatangan imigran dan pengungsi sempat menurun pada tahun 2003 – 2008, namun tren kedatangan kembali meningkat di tahun 2009. Di tahun 2015 dan seterusnya hingga tahun 2019, kedatangan per tahun kembali menurun. Hingga akhir Desember 2019, jumlah pengungsi kumulatif di Indonesia tercatat sebesar 13,657 orang dari 45 negara.²¹ Afghanistan, Myanmar, Sri Lanka, Pakistan, Iran, dan Irak merupakan negara-negara asal utama para pengungsi dan pencari suaka yang terdapat di Indonesia.²² Sementara itu ada jutaan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri, baik yang legal maupun yang illegal. Mereka umumnya bekerja di hampir seluruh penjuru dunia, utamanya di negara-negara Timur Tengah, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan dan Malaysia. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa keamanan pribadi mereka terancam akibat adanya tindakan dan aktivitas kejahatan *transnational crimes*. Misalnya menjadi korban *human trafficking*, perbudakan, penyiksaan dan jenis-jenis kejahatan lintas negara lainnya.

20 Laporan SUAKA, Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection, "Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia", 23/07/2014

21 UNHCR Indonesia, <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses tgl 10 September 2020.

22 UNHCR Indonesia seperti dikutip oleh CNN, Rabu, 29/07/2015 00:24 WIB

Di satu sisi, hal-hal yang berkaitan dengan mobilitas dan perpindahan orang di atas di samping membawa manfaat dan keberuntungan, juga dapat membawa kerawanan-kerawan bagi ketahanan dan keamanan nasional Indonesia. Sebagai misal, jika dilihat dari sisi positifnya, melalui penanganan pengungsi dan pencari suaka atau illegal migran yang baik, maka Indonesia dapat meningkatkan citranya di dunia internasional sebagai *good international citizen* yang patuh dan loyal pada nilai-nilai universal kemanusiaan. Demikian juga dalam hal pengiriman tenaga kerja Indonesia (TKI) ke negara-negara asing bisa dianggap bermanfaat dalam mengatasi masalah pengangguran dalam negeri. Namun, di sisi lain masalah-masalah yang berkaitan dengan pengungsi, pencari suaka atau illegal migran ini juga berpotensi besar mengganggu keamanan nasional Indonesia. Misalnya masalah tersebut dapat membebani anggaran negara yang sebenarnya sangat dibutuhkan untuk pembiayaan sektor lainnya. Selain itu pengungsi juga berpotensi menimbulkan konflik horizontal dengan penduduk asli dimana para pengungsi tersebut ditampung. Bahkan tidak jarang pengungsi, pencari suaka atau illegal migran juga membawa dan menyebarkan paham-paham radikal dan kekerasan ke masyarakat di lokasi dimana mereka ditampung. Bahkan ada anggapan bahwa pengungsi atau pencari suaka berpotensi juga sebagai sumber atau jalur infiltrasi asing terhadap keamanan, ketahanan dan kedaulatan nasional Indonesia. Dengan demikian, ilegal migran atau pekerja ilegal dapat pula menjadi sumber masalah, baik secara ekonomi, sosial, politik, dan keamanan Indonesia.

Contoh kasus terakhir adalah merebaknya wabah virus corona (Covid-19) yang melanda dunia sekarang ini, termasuk melanda Indonesia. Dari data terakhir ketika artikel ini ditulis (12/9/2020), tercatat sudah ada 218.000 kasus orang yang terpapar virus tersebut di tanah air, dengan korban meninggal sebanyak 8.723 orang dan yang sembuh sebanyak 155.000 orang.²³ Dan yang memprihatinkan bahwa ada kecenderungan jumlah korban Covid-19 ini terus bertambah secara signifikan dari waktu ke waktu, dan belum dapat diperkirakan secara pasti kapan wabah ini akan berhenti dan menghilang dari bumi Indonesia dan dunia.

Dampak lanjutan yang tidak kalah seriusnya dari merebaknya wabah Covid-19 ini adalah melemahnya atau bahkan hancurnya

23 *Siaran Pers BNPB Penanggulangan Covid-19*, Senin, (12/9/2020).

perekonomian nasional Indonesia. Dari informasi yang ada, sampai saat ini sudah puluhan ribu perusahaan terpaksa menghentikan kegiatannya, ratusan ribu pekerja dipecat atau dirumahkan, jutaan orang pekerja di sektor informal kehilangan sumber pendapatan dan berbagai masalah-masalah lainnya.²⁴ Gambaran betapa seriusnya dampak wabah Covid-19 terhadap perekonomian Indonesia terlihat dari dalamnya pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami kontraksi pada kuartal ke-2 tahun 2020 ini yaitu -5,32%. Indonesia dalam waktu singkat ini diperkirakan akan segera menyusul 4 negara anggota ASEAN lainnya yang lebih dahulu mengalami resesi ekonomi yaitu Singapura, Thailand, Malaysia dan Filipina.²⁵

Sebagaimana diketahui, meluasnya ancaman pandemi Covid-19 ini bukan saja telah membawa dampak negatif terhadap perekonomian nasional Indonesia, tetapi juga terhadap stabilitas politik nasional Indonesia. Cara atau kebijakan pemerintah menangani wabah Covid-19 yang dianggap terlambat, “*anti-science*” di awal-awal wabah, tidak konsisten dan tidak fokus telah mendapatkan kritikan yang sangat keras dari berbagai pihak di dalam dan luar negeri. Yang terjadi menurut mereka kebijakan penanganan wabah Covid-19 ini bukan saja gagal, tetapi bahkan telah ditunggangi oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan pribadi atau kelompok, baik kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi. Lebih dari itu isu merebaknya wabah Covid-19 ini telah pula memicu “konflik” horizontal antara pemerintah provinsi dan kabupaten kota serta “konflik” vertikal antara pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat Indonesia. Misalnya dalam hal penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) oleh Pemerintah DKI Jakarta baru-baru ini yang menimbulkan “perdebatan keras”, dan tarik-ulur dengan pemerintah pusat tentang kelayakan kebijakan penerapan tsb. Akibatnya, tidak heran jika ada sebagian masyarakat yang meminta pemerintah sekarang mundur karena dituduh telah gagal dalam menjalankan amanatnya melindungi hayat hidup rakyat banyak sebagaimana tercermin dari kegagalan pemerintah menangani wabah Covid-19 ini.

24 Lihat misalnya Pernyataan Menteri Keuangan RI, **Sri Mulyani**, seperti dikutip oleh *CNN Indonesia*, Senin, (06/04/2020).

25 Source: <https://www.economist.com/economic-and-financial-indicators/2018/03/20/economic-and-financial-indicators> diakses pada on 19 August 2020. Dan ADB seperti dikutip *Kompas.com*, 09/08/2020

Dengan demikian, meluasnya pandemi Covid-19 ini menegaskan sekali lagi bahwa berbagai ancaman keamanan non-tradisional tersebut nyata adanya, dapat “menyerang” secara tidak terduga, berskala luas dan berdampak sangat serius bagi berbagai aspek kehidupan suatu atau semua bangsa dan negara. Dampak pandemi Covid -19 ini, misalnya, bukan saja dapat menelan korban jiwa dalam jumlah yang besar tetapi juga berdampak pada stabilitas dan keamanan ekonomi, sosial, politik negara-negara di dunia, tidak terkecuali terhadap Indonesia.

C. PENTINGNYA MEREKONSTRUKSI KONSEPSI TENTANG KEAMANAN

Selama ini umumnya konstruksi berbagai kalangan masyarakat dan pemerintah Indonesia terhadap keamanan masih berfokus pada jenis keamanan tradisional. Mayoritas masyarakat dan pemerintah masih menempatkan militer sebagai pengemban utama tugas menjaga pertahanan dan keamanan negara, khususnya dari ancaman serangan negara asing. Untuk sebagian besar isu-isu yang berkaitan dengan ancaman keamanan non-tradisional dianggap bukan ancaman yang serius terhadap keamanan negara, oleh karenanya ada kecenderungan untuk memisahkan isu tersebut dari konsepsi besar tentang keamanan nasional Indonesia. Bagi sebagian besar masyarakat, isu-isu yang tergolong ancaman keamanan non-tradisional adalah tugas dan kewenangan masing-masing lembaga pemerintah secara terpisah. Sebagai contoh, untuk masalah *illegal migrant* penanganannya utamanya diserahkan ke pihak imigrasi, kepolisian atau TNI angkatan laut. Sedangkan isu-isu ancaman keamanan non-tradisional yang berkaitan dengan penyelundupan atau penyalagunaan narkoba, *cyber crime*, *money laundring* kewenangan utamanya ada ditangan polisi dan kejaksaan, yang berkaitan dengan kesehatan dan wabah pandemi menjadi wewenang Departemen Kesehatan dst.

Ringkasnya di Indonesia tidak ada atau belum ada lembaga atau badan yang secara khusus, baik yang berfungsi sebagai lembaga koordinatif maupun pelaksana teknis untuk menangani masalah ancaman keamanan non-tradisional ini secara menyeluruh dan terkoordinasi. Memang sudah ada beberapa lembaga yang didirikan untuk menangani isu-isu keamanan

non-tradisional ini. Misalnya Badan Narkotika Nasional (BNN) yang fokus menangani masalah narkoba atau Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menangani masalah korupsi dll. Tapi umumnya lembaga-lembaga tersebut bersifat sektoral, yang secara khusus menangani salah satu jenis ancaman keamanan non-tradisional saja. Akibatnya tidak jarang muncul ego sektoral dan kurang koordinasi dalam menangani isu-isu keamanan non-tradisional lainnya. Itulah sebabnya ketika menghadapi ancaman keamanan non-tradisional yang datang secara tiba-tiba seperti wabah Covid-19 ini pemerintah terlihat “gagap”, lamban dan tidak siap. Tidak heran jika kemudian sebagian masyarakat melihat pemerintah gagal dalam memahami masalah yang dihadapi, kurang koordinasi, tidak fokus, tidak konsisten dan kurangnya sumberdaya pendukung.

Contoh masih kuatnya konstruksi tentang keamanan yang egoistik dan sektoral juga terlihat dari adanya perdebatan yang bekepanjangan tentang perlu tidaknya TNI dilibatkan dalam penanganan masalah ancaman keamanan non-tradisional seperti terorisme dan wabah pandemi Covid-19 sekarang. Sebagian menerima keterlibatan TNI dalam penanganan isu-isu tersebut, dengan argumen bahwa TNI memiliki organisasi yang solid dan sumberdaya manusia yang handal. Namun sebagian lagi, utamanya dari masyarakat sipil seperti aktivis demokrasi dan pejuang HAM, menolak keras ide tersebut dengan alasan pelibatan TNI dalam penanganan isu-isu keamanan non-tradisional tersebut dapat mengancam demokrasi dan berpotensi melanggar HAM masyarakat Indonesia. Bagi mereka yang menolak, penanganan ancaman keamanan non-tradisional bukanlah tugas pokok dan kewenangan militer, melainkan tugas pokok dan kewenangan lembaga negara lainnya seperti kepolisian atau aparat sipil negara lainnya. Militer hanya bisa ikut berperan dalam menangani masalah ancaman keamanan non-tradisional tersebut jika ada dan atas permintaan lembaga yang berwenang dengan isu tersebut seperti kepolisian.

Berbeda dengan pandangan umum dan konvensional seperti tersebut di atas, militer Indonesia, dalam hal ini TNI, sesungguhnya telah lama memainkan peran yang signifikan dalam mengatasi masalah ancaman keamanan non-tradisional tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor. 34 tahun 2004 tentang TNI tidak memang tidak ada pasal yang secara khusus dan tegas mengatur tentang kewajiban TNI untuk mengatasi ancaman non

tradisional ini, kecuali pada Bagian Ketiga: Pasal 7 ayat 2 angka 12 dan 13 yang menyatakan bahwa TNI bertugas: “membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; dan membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*).²⁶

Walaupun demikian, disamping sebagai alat negara di bidang pertahanan yang memiliki tugas pokok menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, TNI mempunyai preseden dan sejarah panjang keterlibatan dalam menghadapi isu-isu ancaman keamanan non-tradisional ini. Sebagai misal dahulu TNI pernah menjalankan program ABRI Masuk Desa (AMD), yang kini berubah menjadi program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD). Program-program ini mendapat penerimaan luas dari masyarakat dan berhasil meningkatkan pembangunan masyarakat di sektor-sektor ekonomi, infrastruktur, kesehatan dan pendidikan masyarakat lokal, yang kemudian diakui, langsung maupun tidak langsung, berdampak positif dalam peningkatan ketahanan dan keamanan masyarakat lokal yang pada akhirnya menyumbang pula bagi pemantapan keamanan dan ketahanan nasional Indonesia.

Dewasa ini peran yang dimainkan oleh TNI tersebut semakin relevan dan dibutuhkan, bukan saja karena alasan historis dan moral serta peraturan perundang-undangan seperti dijelaskan di atas, tetapi juga karena semakin beragam dan seriusnya ancaman keamanan non-tradisional tersebut. Untuk menangani masalah ancaman keamanan non tradisional yang demikian kompleksitas, beragam dan sangat luas tersebut diperlukan lembaga yang memiliki manajemen dan tata kelola serta sumber daya manusia yang handal. Dalam konteks ini harus diakui bahwa TNI adalah salah satu organisasi keamanan yang paling siap di Indonesia (solid, tertata dan terkontrol dengan baik, memiliki SDM yang berketerampilan dan berpengalaman serta loyal) sehingga dapat memainkan peran penting dan semakin besar dalam mengatasi masalah-masalah tersebut.

26 Lihat UU Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI.

Bahkan akhir-akhir ini keterlibatan TNI dalam menangani isu-isu keamanan non-tradisional mendapatkan justifikasi moral dan hukum yang lebih kuat dengan berkembangnya norma-norma humanitarianisme dalam masyarakat internasional yang dalam implementasinya juga melibatkan militer berbagai negara. Apa yang dilakukan oleh TNI tersebut sejalan dengan trend di dunia akhir-akhir ini yang menunjukkan bahwa militer berbagai negara semakin aktif dan intensif terlibat dalam penanganan isu-isu keamanan non-tradisional. Hal ini terlihat dari aktivitas atau tindakan mereka dalam rangka apa yang dikenal sebagai *peace building* seperti yang dilakukan militer beberapa negara yang tergabung dalam pasukan perdamaian PBB di beberapa wilayah konflik di dunia. Misalnya mereka terlibat aktif dalam menangani pengungsi, korban bencana alam, melakukan aktifitas di bidang kesehatan, pendidikan dan sosial budaya lainnya.

Walaupun demikian, perlu diingat bahwa masalah-masalah keamanan tradisional dan non-tradisional selalu saling berkaitan dan berhubungan satu sama lain. Dan oleh karena itu masalah keamanan nasional tidak dapat diselesaikan atau diatasi kecuali masalah keamanan non-tradisional dapat diatasi terlebih dahulu dan sebaliknya. Konsekuensinya, setiap ada ketidakseimbangan dalam penanganan masalah keamanan tradisional akan membuka peluang untuk terjadinya gangguan keamanan non-tradisional dan sebaliknya.²⁷ Sebagai misal, isu-isu keamanan non-tradisional seperti *drug trafficking*, *peoples smuggling*, *irregular migration* dan bentuk-bentuk kejahatan lainnya dapat mengganggu instabilitas sosial, politik, ekonomi dan keamanan, baik pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional dan bahkan pada tingkat regional dan internasional. Dan oleh karena penggunaan kekuatan militer seperti melakukan manuver, penggunaan ancaman dan *deterrence* militer tidak cukup memadai untuk mengatasi ancaman keamanan non-tradisional maka diperlukan instrumen dan mekanisme lain yang bersifat non-militer pula untuk mengatasi masalah ini.

Hal penting lainnya, jika pelibatan TNI dalam penanganan ancaman keamanan non-tradisional diterima secara legal formal, maka ia

27 Ms. Safa Naseem Khan, "The Non-Traditional Security Threats to Central Asia", *ISSRA Papers 2012*

tetap memerlukan kontrol yang ketat, baik melalui aturan perundang-undangan maupun melalui aktivisme masyarakat sipil, media dan lembaga negara terkait lainnya agar TNI tidak melakukan penyimpangan perannya tersebut sehingga dapat membahayakan demokrasi dan penghormatan, perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia.

Dengan demikian, upaya untuk mengatasi dan menanggulangi isu ancaman keamanan non-tradisional ini tidak dapat diserahkan hanya ke satu lembaga negara saja, termasuk terhadap Polisi dan TNI semata. Mengingat kompleksitas dan luasnya dampak dan cakupan yang termasuk atau terkait dengan ancaman keamanan non-tradisional ini maka perlu melibatkan berbagai lembaga atau instansi pemerintah yang relevan/terkait lainnya termasuk melibatkan masyarakat sipil. Diperlukan kerjasama dan koordinasi antar lembaga negara, baik itu lembaga yang bergerak di bidang keamanan dan ketertiban (seperti Kepolisian dan TNI), Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang ekonomi, sosial, hukum, dan lembaga-lembaga yang bergerak di bidang pendidikan dan kebudayaan.

Dalam kaitan ini maka negara juga dituntut untuk dapat mensinergikan serta mengkoordinasikan berbagai lembaga tersebut secara baik sehingga dapat bekerja secara maksimal dan efektif dalam mengatasi ancaman keamanan non-tradisional tersebut. Ini artinya baik pemerintah maupun masyarakat Indonesia harus dapat menghilangkan sikap egoisme sektoral, baik antar golongan/kelompok dalam masyarakat, maupun antar lembaga dan atau antar pejabat negara. Karena hanya dengan kerjasama semua unsur dan elemen masyarakat dan pemerintahlah ancaman keamanan tradisional berpeluang besar dapat diatasi.

Untuk kepentingan itu maka pertama-tama diperlukan perubahan *mindset* para pejabat negara, dari berpikir dan memahami keamanan secara tradisional yang fokus pada keamanan negara semata ke cara berpikir dan memahami keamanan dalam artian yang lebih luas, mencakup keamanan manusia. Selanjutnya, negara juga harus dapat menyiapkan infrastruktur dan suprastruktur, dukungan pendanaan dan sumber daya manusia yang memadai, seperti misalnya (jika diperlukan) mendirikan lembaga-lembaga yang baru atau memperkuat lembaga-lembaga yang sudah ada dan relevan dengan isu ancaman keamanan “baru” tersebut. Mengingat ancaman keamanan “baru” ini bersifat *transnational*, dan *transboundaries* serta

tanpa membedakan ideologi, kekuatan ekonomi dan militer suatu negara, sering sekali mekanisme solusi nasional, apalagi lokal, tidak cukup mampu mengatasi masalah ini.

Oleh karena itu dalam upaya untuk mencegah dan mengatasi masalah ancaman keamanan non-tradisional ini, Indonesia juga perlu memperluas dan mengembangkan kerjasama yang bersifat praktis dengan negara-negara dan lembaga-lembaga lain di dunia, baik yang bersifat kerjasama bilateral dan multilateral maupun kerjasama regional dan global. Lebih dari itu, agar upaya menangkal dan mengatasi munculnya ancaman keamanan non-tradisional ini dapat berjalan efektif dan maksimal maka diperlukan tata kelola pemerintahan yang bersih dan efisien serta efektif, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, termasuk adanya sistem penegakan hukum yang objektif, konsisten dan adil.

Dan terakhir, kunci penting agar semua hal tersebut dapat dicapai maka diperlukan kepemimpinan nasional (*national leadership*) yang kuat; memiliki kekuasaan yang cukup, *legitimate*, dipercaya serta didukung oleh masyarakat secara luas. Hal ini mengingat penanganan ancaman keamanan non-tradisional memerlukan kepemimpinan yang bukan saja mampu merumuskan berbagai kebijakan yang relevan untuk mengatasi masalah ancaman keamanan non-tradisional di berbagai bidang seperti bidang sosial, ekonomi dan politik, tetapi juga pemimpin yang mampu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan tersebut termasuk mampu memobilisasi dan mengkonsolidasikan sumber-sumber kekuatan nasional yang dimiliki (termasuk mendapatkan kepercayaan dan meyakinkan masyarakat tentang suatu kebijakan) untuk digunakan menangani masalah-masalah yang timbul akibat ancaman keamanan non-tradisional secara efektif, efisien dan tepat waktu.²⁸

D. PENUTUP

Adalah suatu kenyataan bahwa telah terjadi perkembangan yang cepat dan signifikan dalam berbagai aspek kehidupan manusia; sosial, ekonomi, politik, nilai dan norma-norma serta budaya. Perkembangan yang cepat dalam berbagai sektor kehidupan ini di samping mengandung

sisi positif juga mengandung sisi negatif, termasuk terhadap keamanan nasional suatu negara seperti Indonesia. Dalam konteks ini, maka konsep keamanan pun turut mengalami perkembangan sedemikian rupa, dari konsepsi keamanan yang berfokus pada keamanan negara ke konsepsi keamanan yang berfokus pada keamanan manusia, yang kemudian dikenal dengan keamanan non-tradisional.

Menyadari arti penting dan relevansi perkembangan konsep keamanan tersebut bagi kepentingan nasional Indonesia di berbagai aspek, maka wajib bagi bangsa dan negara Indonesia untuk meninjau ulang konsepsi keamanan nasionalnya. Konsepsi dan juga kebijakan keamanan kita tidak bisa lagi hanya berfokus pada keamanan negara semata tetapi juga harus mencakup keamanan non-tradisional yang berfokus pada keamanan manusia. Hal ini mengingat fakta bahwa ancaman keamanan non-tradisional ini bersifat nyata, masif, bisa datang dengan tiba-tiba, cenderung terus meningkat dari waktu ke waktu serta sangat serius dampaknya bagi ketahanan dan keamanan nasional Indonesia.

Jika isu-isu yang berkaitan dengan ancaman terhadap keamanan non-tradisional ini dibiarkan atau lalai dicegah dan tangani, maka dapat dipastikan pada akhirnya masalah tersebut akan mengancam ketahanan dan keamanan nasional Indonesia secara lebih luas. Ancaman tersebut dapat terjadi di berbagai aspek, mulai dari ancaman terhadap keamanan individual warga negara sampai pada ancaman terhadap stabilitas sosial, ekonomi dan politik yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan nasional dan eksistensi Indonesia sebagai suatu bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat. Untuk itu, adalah suatu keniscayaan bagi Indonesia untuk mampu merespon perkembangan isu ancaman keamanan “baru” tersebut secara sistematis, terstruktur, tepat waktu dan berkelanjutan, baik dari aspek kesiapan kelembagaan, ketersediaan sumberdaya maupun dari aspek kecepatan dan ketepatan pengambilan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amitave Acharya, Ralf Emmers and Mely Caballero-Anthony, *Studying Non-traditional Security in Asia: Trends and Issues*, (Singapore: Marshall Cavendish, 2006).
- Barry Buzan, *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*, (2nd ed), (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991).
- Brian White and Richard Little, Michael Smith (eds.), *Issues in World Politics*, (London: McMillan Press, 1997).
- Craig A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, (New York: Palgrave McMillan, 1999).
- Edward Kolodziej, *Security and International Relations*, (New York: Cambridge University Press, 2005).
- Hans Morgenthau and Kenneth Thompson, *Politics Among Nations*, 6th edition (New York: McGraw-Hill, 1985).
- Hoadley, Stephen, "The Evolution of Security Thinking: An Overview", dalam Stephen Hoadley dan Jurgen Ruland, *Asian Security Reassessed*, Singapore, ISEAS, 2006.
- James E. Dougherty and Robert L. Pfalzgraff, *Contending Theories on International Relations*, Philadelphia, 1971.
- Jordan J. Paust, M. Cherif Bassiouni, Sharon A. Williams, Michael Scharf, Jimmy Gurule, Bruce Zagaris, *International Criminal Law, Cases and Material*, Caroline Academic Press, North Carolina, USA, 1996
- Mely Caballero-Anthony, "Non-traditional security Challenges, Regional Governance, and The ASEAN Political-Security Community", Asia Security Initiative Policy Series, *Working Paper* No.7, (September 2010).

- Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, and Amitave Acharya (eds), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, (London: Ashgate, 2006).
- Ms. Safa Naseem Khan, “The Non-Traditional Security Threats to Central Asia”, *ISSRA Papers 2012*
- W.B. Gallie, “Essentially Contested Concepts” dalam Max Black (ed), *The Important of Language*, (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1962).
- T.D. Weldon, *the Vacabulary of Politics*, (Harmondsworth: Penguin, 1953), chap. 2.
- The Consortium of Non-Traditional Security Studies in Asia (NTS-Asia, untuk detailnya lihat: <http://www.rsis-ntsasia.org>)
- Richard Betts, *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*, (New York: McMillan Publishing Company, 1994).
- Richard Little, “Ideology and Change” dalam Barry Buuzan and R.J. Barry Jones (eds), *Change and the Study of International Relations*, (London: Printer, 1981).
- SUAKA, Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection, “Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia”, Laporan Tahunan, (23/07/2014).
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC Convention) General Assembly Resolution 55/25 of November 15, 2000, <http://www.unodc.or/documents/treaties/UNTOC?Publications/>.

www.mpr.go.id

KONSEPSI PERAN INDONESIA DI ASIA TENGGARA

Oleh: Agus Haryanto
Departemen Hubungan Internasional
Universitas Jenderal Soedirman
Email: agus.haryanto@unsoed.ac.id

ABSTRAK

Indonesia telah menempatkan ASEAN sebagai konsentris pertama dalam politik luar negeri sejak masa pemerintahan Soeharto. Namun demikian, Indonesia mengalami pasang surut penilaian atas keputusan ini. Pada awal reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan ASEAN sebagai prioritas dalam politik luar negeri. Namun, seiring pemulihan dalam ekonomi dan stabilitas politik, Indonesia kembali menempatkan ASEAN sebagai prioritas politik luar negeri. Atas perubahan - perubahan prioritas tersebut, tulisan ini berusaha untuk menelusuri bagaimana Indonesia di Asia Tenggara dengan tinjauan konsepsi peran. Konsepsi peran adalah seperangkat “ego” atau kepribadian negara. Dengan menggali konsepsi peran Indonesia, maka tulisan ini berusaha untuk menemukan kepribadian Indonesia dalam berinteraksi di Asia Tenggara. Tulisan ini ditulis dengan metode deskriptif analitis. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, tulisan ini menemukan tiga konsepsi peran yang dimiliki Indonesia di Asia Tenggara yaitu bebas aktif, pemimpin di kawasan, dan mediator.

Kata kunci: Indonesia, ASEAN, Asia Tenggara, Konsepsi Peran, dan politik luar negeri

ABSTRACT

Indonesia has placed ASEAN as the first concentric in foreign policy since the Soeharto era. However, Indonesia experienced ups and downs in the assessment of this decision. At the beginning of the reform, Indonesia no longer placed ASEAN as a priority in foreign policy. However, as the

recovery in the economy and political stability, Indonesia again places ASEAN as a foreign policy priority. For these priority changes, this paper seeks to explore how Indonesia in Southeast Asia with a review of the conception of roles. Role conception is a set of “ego” or state personalities. By exploring the conception of the role of Indonesia, this paper seeks to discover the personality of Indonesia in interacting in Southeast Asia. This paper was written with a descriptive-analytical method. Based on the research conducted, this paper found three conceptions of the role that Indonesia has in Southeast Asia, namely independent and active, leaders in the region, and mediators.

Keywords: *Indonesia, ASEAN, Southeast Asia, Role Conception, and foreign policy*

A. PENDAHULUAN

Sejak Menlu Adam Malik menyatakan ASEAN adalah soko guru politik luar negeri Indonesia, perdebatan muncul mengenai apakah kepentingan Indonesia terakomodasi dengan kebijakan ini. Di Era Soeharto, ASEAN menempati lingkaran pertama dalam politik luar negeri. Namun, pada Era Reformasi, beberapa pihak mempertanyakan tentang relevansi penempatan ASEAN sebagai lingkaran pertama politik luar negeri Indonesia. Dengan berbagai perkembangan isu dan perubahan kepemimpinan, prioritas - prioritas politik luar negeri dapat berubah. Situmorang (2015) memberikan contoh pandangan Rizal Sukma yang menyatakan figur demokrasi menjadi elemen penting dalam politik luar negeri Indonesia. Menurutnya, yang harus dilakukan terlebih dahulu sebelum kepemimpinan di ASEAN dan peran dalam politik global adalah mengelola isu domestik yaitu konsolidasi demokrasi, dampak nasionalisme terhadap politik luar negeri, dan dimensi Islam.¹

Pandangan berbeda diungkapkan oleh Auliya dan Sulaiman (2019) yang menyatakan Indonesia memerlukan ASEAN untuk berperan lebih besar di politik global. Hal ini dapat dilihat dari konsep Poros Maritim

1 Mangadar Situmorang. “Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Jokowi-JK”. Jurnal Hubungan Internasional UNPAR (2015): 67-85, hlm

Dunia (PMD) yang telah diusung oleh pemerintahan Joko Widodo dan konsep Indo pasifik. Dalam konsep indo pasifik yang dibuat oleh Indonesia, ternyata masih sentralitas ASEAN untuk menjaga stabilitas kawasan.² Beberapa pengkaji yang lain seperti Djelantik (2016) menyoroti mengenai isu keamanan maritim di ASEAN dikaitkan dengan peran Indonesia di dalamnya. Sebagai negara dengan wilayah perairan terluas, Indonesia dituntut untuk memiliki perhatian yang besar dalam isu ini, sekaligus menunjukkan pada masyarakat internasional bahwa persoalan keamanan maritim di Asia Tenggara tidak memerlukan campur tangan negara luar kawasan.³

Memang kalau kita membaca kembali sejarah perjalanan politik luar negeri, prioritas politik luar negeri selalu berubah. Prioritas politik luar negeri di era Soekarno, sebagai contoh, adalah memperoleh pengakuan dunia internasional atas kedaulatan Indonesia. Oleh karena itu, Soekarno mengutus para diplomat kita untuk melakukan komunikasi secara bilateral untuk memperoleh pengakuan. Selain itu, langkah kedua yang dilakukan Soekarno adalah memperoleh dukungan dari banyak negara melalui forum internasional. Soekarno tidak begitu tertarik ide pembentukan organisasi di kawasan Asia Tenggara karena cakupannya terlalu sempit. Soekarno lebih tertarik untuk bertemu dengan forum yang dihadiri banyak negara. Maka, Soekarno memilih menyelenggarakan Konferensi Asia Afrika.⁴

Soeharto memiliki konsep yang berbeda dengan Soekarno dalam konteks politik luar negeri. Soeharto mewarisi politik luar negeri Soekarno yang *high profile* tetapi berdampak pada persoalan ekonomi yang dialami bangsa Indonesia. Kemudian, beberapa kebijakan Soekarno seperti keluar dari PBB, konfrontasi dengan Malaysia, dan konsep Nefo - oldefo telah membuat kepercayaan dunia internasional turun. Oleh karena itu, prioritas Soeharto dalam politik luar negeri adalah memperoleh kepercayaan internasional. Soeharto melakukan normalisasi hubungan dengan Malaysia, bergabung kembali ke PBB,⁵ dan membentuk organisasi regional Asia

2 Putri Auliya & Yohanes Sulaiman, "Indonesia, ASEAN Centrality and Global Maritime Fulcrum" *Global Cakra & Strategis*. Thn 13, No 1 (2019): 79-90, hlm 86-87

3 Sukawarsini Djelantik. "Sekuritisasi dan Kerjasama ASEAN dalam Meningkatkan Keamanan di Perairan Kawasan". *Global & Strategis*, Th. 10, No.2 (2016): 186-203, hlm 199

4 Agus Haryanto & Isman Pasha. 2016. *Diplomasi Indonesia: Realitas dan Prospek*. (Yogyakarta: Pustaka Ilmu) hlm 88-92

5 Ibid, hlm 133

Tenggara, ASEAN.

Dengan berbagai perubahan prioritas politik luar negeri Indonesia, tulisan ini bermaksud membahas mengenai adakah konsepsi peran Indonesia di Asia Tenggara. Konsepsi peran merupakan istilah yang dimunculkan Holsti (1970), dimana menurutnya negara memiliki “self/ego” atau kepribadian dalam menjalankan politik luar negeri. Selama ini, para pengkaji politik luar negeri lebih banyak menganalisis kebijakan - kebijakan yang muncul dari negara, tetapi tidak menganalisis lebih dalam mengenai seperangkat kepribadian negara. Oleh karena itu, jika peneliti menggali konsepsi peran, maka peneliti akan dapat memprediksi kemungkinan kebijakan - kebijakan yang akan diambil negara dalam memahami kasus tertentu.

Selama ini, para pengkaji sebenarnya telah menggunakan tipologi untuk menganalisis perilaku politik luar negeri Indonesia. Nugroho (2013) misalnya, membahas mengenai bagaimana tipologi politik luar negeri berdasarkan periode pemerintahan. Nugroho (2013) membahas secara khusus tipe politik luar negeri di era reformasi. Nugroho (2013) menggunakan pendekatan neoklasik untuk memetakan tipologi politik luar negeri. Menurutnya, PLNRI di era reformasi memang pada awalnya inkonsisten, *disoriented*, atau *no profile*. Tapi kemudian, kajian yang dilakukan Nugroho (2013) menunjukkan PLNRI memiliki empat varian yaitu aktif, populis masif, pseudo-populis, dan non-populis.⁶

B. KONSEPSI PERAN NASIONAL

Konsepsi peran nasional diungkapkan oleh K.J. Holsti pada tahun 1970 dalam tulisannya yang berjudul “*National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*”. Menurut Holsti (1970), sebuah kelaziman para pengkaji menyematkan karakteristik perilaku sebuah negara misalnya negara pemimpin, negara penyeimbang, atau negara pengekor dalam sistem internasional.⁷ Holsti (1970) menganggap pengkategorian perilaku

6 Bambang Wahyu Nugroho. “*Tipologi Politik Luar Negeri Indonesia di Era Reformasi*” Jurnal Hubungan Internasional UMY, Vol. 2, No 1 (April 2013): 75-82, hlm 80

7 K.J. Holsti.1970. “*National role Conceptions in the Study of Foreign Policy*”. International Studies Quarterly volume 14. Number 3 (Sept 1970):

negara, pada saat itu terlalu sederhana karena hanya memiliki kategori yang sedikit, yaitu kategori yang menyangkut perilaku negara - negara besar saja. Selain itu, kategori yang dibuat juga terlalu bertumpu pada perang dingin.

Holsti (1970) mengajukan contoh sederhana mengenai kelemahan pengkategorian yang muncul pada waktu itu yaitu penyebutan Blok Barat atau Blok Timur, kemudian menyebut negara lain sebagai negara netral. Menurutnya, pengkategorian ini merupakan klasifikasi yang tidak mewakili bagaimana perilaku negara – negara kecil di Afrika, Asia dan Amerika Latin, kecuali negara – negara di wilayah tersebut memang secara terus terang menjadi bagian dari rivalitas perang dingin. Lebih lanjut, Holsti pun mempertanyakan ketika sebuah negara dimasukkan sebagai anggota salah satu kutub atau blok, apakah negara tersebut benar – benar memiliki prinsip yang sama dengan anggota yang lain?⁸

Secara sederhana, Holsti (1970) menganggap kebijakan sebuah negara merupakan hasil dari konsepsi peran nasional yang dimiliki negara tersebut, digabungkan dengan saran atau nilai – nilai yang seharusnya diadopsi sebuah negara. Para pengambil kebijakan memiliki konsepsi yang bersumber dari lokasi (letak) negara, sumber daya dan kemampuan sosial ekonomi, nilai – nilai nasional, ideologi, peran tradisional, opini publik, *personality*, dan kebutuhan politik. Holsti menganggap pengambil kebijakan memiliki “ego” dalam membuat keputusan berdasarkan konsepsi yang dimiliki. Tetapi, Holsti tidak mengabaikan kemungkinan persepsi itu “bergeser” karena konsepsi tersebut juga dipengaruhi oleh status negara yang dipimpin dan saran atau nilai – nilai yang seharusnya dianut negara tersebut seperti perjanjian internasional, opini masyarakat internasional, pemahaman informal, prinsip – prinsip internasional, dan peraturan umum yang berlaku.

Holsti menggali lebih dalam mengenai konsepsi peran. Menurutnya, tindakan yang diambil negara sebenarnya dapat diprediksi oleh para pengamat jika mereka mampu menangkap konsepsi peran negara tersebut. Padahal, tindakan sebuah negara belum tentu mencerminkan kepribadian negara tersebut. Negara dapat bertindak dalam tekanan negara lain atau dalam situasi krisis. Oleh karena itu, untuk menganalisis politik luar negeri

8 Ibid, hlm 234-235

sebuah negara seharusnya para pengkaji mulai meneliti konsepsi peran yang dimiliki negara. Konsepsi peran sebuah negara merupakan sumber utama kebijakan luar negeri sehingga dengan mengetahui konsepsi peran sebuah negara, kita dapat menganalisis perilaku negara dalam berbagai situasi.

Holsti (1970) mengemukakan tujuh belas tipe konsepsi peran nasional yang merupakan komponen kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu: (1) *Bastion of Revolution, Liberator*, (2) *Regional Leader*, (3) *Regional Protector*, (4) *Active Independent*, (5) *Liberation Supporter*, (6) *Anti-Imperialist agent*, (7) *Defender of the Faith*, (8) *Mediator-Integrator*, (9) *Regional - Subsystem Collaborator*, (10) *Developer*, (11) *Bridge*, (12) *Faithful ally*, (13) *Independent*, (14) *Example*, (15) *Internal Development*, (16) *Isolate* dan (17) *Other Role*.⁹

Kajian mengenai konsepsi peran setelah Holsti, bertumpu pada empat pertanyaan utama yaitu bagaimana penggunaan level analisis, apakah sebuah negara dapat memiliki lebih dari satu peran, berapa lama sebuah negara memiliki peran tertentu kemudian berganti ke peran yang lain, dan apakah teori peran dapat digunakan dengan teori lain.¹⁰¹¹

Pertama, mengenai level analisis. Pada awalnya konsepsi peran yang dikemukakan oleh Holsti (1970) memang menggunakan level individu (pemimpin negara). Namun saat ini, konsepsi peran dapat mewakili tindakan negara. Ada beberapa penelitian seperti Lisbet Aggestam dalam tulisannya yang berjudul "*Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*".¹² Aggestam (1999) meneliti lebih jauh bagaimana konsepsi peran tiga negara di Uni Eropa yaitu Jerman, Inggris dan Prancis dalam integrasi Uni Eropa. Pertanyaan utama dalam penelitian tersebut adalah apakah mereka (Jerman, Inggris, dan Prancis) menjadi promotor

9 Ibid, hlm 261-272

10 Stephen G Walker. 2013. "Binary Role Theory and Uncertainty Problem in International Relations Theory". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/walker.pdf> yang diakses pada 20 April 2020 pukul 09:00

11 Cameron G Thies. 2009. "Role Theory and Foreign Policy". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf> yang 20 April 2020 pukul 9:00

12 Lisbet Aggestam. "Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy". Makalah dalam ARENA Center for European Studies Working Paper nomor 99/8. 1999. Melalui : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arenapublications/workingpapers/working-papers1999/wp99_8.htm yang diakses pada 26/06/2013 pukul 12:30

konsepsi peran nasional mereka dalam integrasi atau menjadi promotor nilai – nilai yang disepakati Uni Eropa bagi negara masing – masing.

Identitas kolektif menunjukkan ide keanggotaan dalam sebuah kelompok sosial menuntut adanya keseragaman sikap dan orientasi, namun di dalamnya dimungkinkan adanya orientasi dan tindakan pribadi. Vertzberger (dalam Aggestam, 1999) mendefinisikan kultur sebagai sekumpulan identitas kolektif yang diakui oleh individu. Dalam konteks politik luar negeri, kultur dapat dimaknai sebagai kepercayaan umum dan sikap sama yang ditunjukkan beberapa negara dengan mengabaikan diri mereka sendiri dan aktor lain dalam arena internasional. Jadi, politik identitas merujuk pada sekumpulan ide tentang komunitas politik dimana pembuat kebijakan menggunakan dan mendesain kohesi dan solidaritas untuk melegitimasi tindakan mereka dalam politik luar negeri.¹³

Kedua, apakah negara dapat memiliki lebih dari satu peran? Sebenarnya sejak awal sudah dikemukakan oleh Holsti bahwa negara dapat memiliki lebih dari satu peran, tetapi bukan peran yang kontradiktif. Namun, kini beberapa pengkaji seperti Thies (2009) menyatakan mungkin saja negara memiliki peran yang kontradiktif atau berpindah. Negara akan melakukan penyesuaian dan berubah dari satu peran ke peran lain. Proses adaptasi ini akan menyulitkan pengamat mengenai bagaimana negara tersebut menyelesaikan *interrole conflict*.¹⁴

Ketiga, pertanyaan lain yang mengemuka adalah berapa lama sebuah negara memiliki satu peran dan berganti menjadi peran yang lain. Dalam hal ini, sebuah negara akan memiliki peran baru dan meninggalkan peran lama seiring dengan interaksinya dalam masyarakat internasional. Sebuah negara dapat saja memilih peran untuk diri mereka sendiri dan berproses mengumumkannya kepada negara lain melalui mengambil “tanggung jawab” dari peran baru yang dimiliki.

Keempat, apakah konsepsi peran dapat disandingkan dengan teori lain? Beberapa penelitian menyatakan teori peran dapat digunakan dengan teori lain. Sebagai contoh konsepsi yang ditulis Aggestam (1999)

13 ibid

14 Thies, Cameron G. 2009. “Role Theory and Foreign Policy”. Makalah di workshop universitas Iowa. Dapat diakses melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf> yang diakses pada 20 April 2020 pukul 9:00

mengenai konsepsi peran tiga negara di Eropa yaitu Jerman, Prancis, dan Inggris dikaitkan dengan teori integrasi kawasan. Apakah konsepsi peran yang kuat akan membuat integrasi kawasan berjalan lebih lambat?

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan tipologi konsepsi peran yang diungkapkan oleh Holsti (1970) untuk mengidentifikasi perilaku negara. Jika kita membagi konsepsi yang dibuat oleh Holsti, maka enam konsepsi peran nasional yang diutarakan Holsti adalah tipikal peran negara dalam perang dingin. Mereka adalah *faithful ally, anti-imperialist agent, defender of the faith, bastion of the revolution, regional protector and protectee*. Ada pula peran negara yang sama sekali tidak berorientasi pada perang dingin, yaitu *independent, active independent, mediator-integrator, bridge and isolate*. Kemudian, ada beberapa konsepsi yang berkaitan dengan peran negara dalam kawasan, yaitu *liberation supporter, regional subsystem collaborator, developer, internal development and example*.

C. INDONESIA DI ASIA TENGGARA: DARI SOEKARNO KE JOKOWI

Asia Tenggara menjadi wilayah yang penting dalam diskusi politik luar negeri Indonesia. Dari tabel 1 di bawah ini, tercatat beberapa inisiatif Indonesia di Asia Tenggara berdasarkan tahun.

Tabel 1
Peran Indonesia di Asia Tenggara berdasarkan Tahun

1967	Salah satu negara pemrakarsa berdirinya ASEAN
1971	Berperan penting dalam penerapan ZOPFAN (<i>Southeast Asian Zone of Freedom, and Neutrality</i>) dan NFZ (<i>southeast Asia Nuclear Free Zone</i>)
1976	Pada KTT ASEAN di Bali Indonesia mengusulkan terbentuknya kerja sama keamanan dan latihan militer bersama
1979	menyediakan pulau Galang di Riau untuk menampung pengungsi konflik Vietnam
1981	Presiden Soeharto mengingatkan pada ASEAN bahwa konflik Kamboja adalah sengketa antara Vietnam dan Tiongkok, bukan antara ASEAN dan Vietnam
1980-an	Indonesia ikut berperan penting dalam membendung pengaruh Tiongkok dan Uni Soviet
1984	Menlu Vietnam Nguyen Co Thach mengakui hanya Indonesia yang mampu menjembatani ASEAN dan Indochina dalam menyelesaikan masalah Kamboja
	Indonesia menyatakan kepada PBB bahwa solusi untuk masalah Kamboja adalah terbentuknya negara Kamboja yang berdaulat
1987	Indonesia mengirim satuan tugas TNI Angkatan laut ke Filipina untuk membantu pengamanan KTT ASEAN
1988	Memprakarsai terbentuknya <i>Jakarta Informal Meeting (JIM)</i> dalam upaya penyelesaian konflik Kamboja
1992	Mengirim pasukan perdamaian ke Kamboja untuk mencegah konflik
1993	Menjadi penengah antara pemerintah Filipina dan Front Pembebasan Nasional Moro
1995	Berperan aktif dalam pembentukan <i>ASEAN Regional Forum (ARF)</i>
2003	Memperjuangkan dimasukkannya elemen-elemen penting dalam demokratisasi dan penghormatan serta penegakan HAM dalam kerja sama politik dan keamanan
2004	Mengusulkan pembentukan Komunitas ASEAN (<i>ASEAN Community</i>) yang mencakup bidang keamanan, sosial budaya dan ekonomi
2007	Menyusun dan menandatangani <i>ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT)</i> sebagai upaya peningkatan kerja sama pencegahan dan

<p>penanggulangan terorisme Menyelenggarakan ASEAN Forum sebagai dukungan terwujudnya Komunitas ASEAN 2015 2011 Ratifikasi traktat kawasan bebas senjata nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ) selama Indonesia menjadi ketua ASEAN Menengahi sengketa bilateral Kamboja dan Thailand dalam perebutan kuil Preah Vihear 2012 Mengusulkan draft Nol Kode Tata Berperilaku atau <i>Code of Conduct</i> (CoC) Laut Tiongkok Selatan untuk mempercepat penyelesaian sengketa</p>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Namun demikian, jika merujuk pada periodisasi presiden, Indonesia telah mengalami pasang surut persepsi mengenai bagaimana Indonesia di Asia Tenggara. Pada Era Soekarno, perhatian terhadap politik di kawasan Asia Tenggara muncul “hanya” untuk mempertahankan kemerdekaan dan memperoleh pengakuan internasional. Presiden Soekarno memandang pentingnya kerja sama yang luas daripada kerja sama regional. Hal ini terlihat dari surat balasan presiden Soekarno kepada PM Malaysia Tunku Abdul Rahman yang mengajak Indonesia bergabung dalam *Association of Southeast Asia* (ASA). Soekarno menyatakan bahwa meskipun kerja sama yang erat di kawasan Asia Tenggara merupakan suatu hal yang penting dan diinginkan, namun mendirikan organisasi baru merupakan suatu penghalang. Sebagai alternatif, Soekarno ingin lebih mengembangkan kontak bilateral dan mendorong kerja sama multilateral dalam bingkai Afro-Asia.¹⁵

Sementara kondisi Asia Tenggara saat itu, beberapa negara memiliki kontak dengan negara di luar kawasan untuk membentuk aliansi, misalnya *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO) yang diikuti Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Thailand, dan Filipina. Menurut Indonesia, SEATO merupakan salah satu bentuk dibawahnya perang dingin ke kawasan Asia Tenggara. Selain itu, kerjasama ini sangat kental dengan campur tangan asing di dalam negeri.

Sikap Indonesia ini menunjukkan pada kita bahwa Indonesia menginginkan negara-negara di Asia Tenggara tidak mengundang pihak luar

15 Agus Haryanto & Isman Pasha. *Diplomasi Indonesia: Realitas dan Prospek*. (Pustaka Ilmu: Yogyakarta, 2016)

kawasan untuk menyelesaikan persoalan di kawasan. Sikap ini, dilanjutkan Indonesia di masa Soeharto dalam menyikapi konflik Kamboja. Munculnya aktor di luar kawasan yang terlibat dalam konflik Kamboja telah membuat ASEAN sulit menemukan formula bersama dalam mengakhiri konflik Kamboja. Pada saat itu, negara-negara ASEAN memiliki sikap berbeda dalam pencarian jalan keluar untuk konflik ini. Indonesia dan Malaysia mengusahakan penyelesaian konflik ini dengan mekanisme regional. Sikap Indonesia dan Malaysia ini dikenal dengan Deklarasi Kuantan tahun 1980. Dalam deklarasi tersebut Malaysia meminta Vietnam untuk bersikap netral dan bebas dari pengaruh baik Uni Soviet maupun Tiongkok. Sedangkan negara-negara selain itu menginginkan penyelesaian konflik Kamboja melalui mekanisme internasional yaitu mengundang pihak-pihak di luar kawasan untuk membantu penyelesaian konflik. Termasuk memberikan sanksi terhadap Vietnam jika memang Vietnam tidak mau menarik pasukannya. Menurut Acharya (2001) Indonesia menunjukkan diri sebagai pemimpin politik di kawasan dalam konteks konflik Kamboja. Pada saat itu, Indonesia ditunjuk menjadi *interlocutor* oleh ASEAN. Dengan ditunjuknya Indonesia sebagai *interlocutor* resmi bagi ASEAN, maka semua negosiasi berkaitan dengan Kamboja dan Vietnam akan dilakukan oleh Indonesia.¹⁶

Melanjutkan kebijakan Soekarno, Soeharto memiliki pandangan Asia Tenggara sebagai wilayah yang penting dalam politik luar negeri Indonesia. Pemikiran Soeharto terhadap Asia Tenggara terlihat dalam pidatonya di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tahun 1966 yang menghasilkan langkah pembuatan kebijakan politik luar negeri yaitu membangun hubungan yang baik dengan pihak barat dan “*good neighbourhood policy*” melalui organisasi regional di Asia Tenggara (ASEAN). Pembentukan ASEAN secara langsung memberikan dampak positif dalam normalisasi hubungan Indonesia – Malaysia – Filipina karena pada waktu itu ketiga negara merupakan anggota ASEAN. Bagi Indonesia, langkah normalisasi ini diperlukan untuk stabilitas kawasan yang nantinya akan menunjang pembangunan ekonomi.¹⁷ Selain itu, dalam deklarasi ASEAN 1967, Indonesia menolak adanya pangkalan asing di wilayah

16 Acharya, Amitav. 2011. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd Edition. (New York: Routledge), hlm 87

17 Wuryandari, Ganewati et.al. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*. (Yogyakarta & Jakarta: Pustaka Pelajar & Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008), hlm 115-116

Asia Tenggara.¹⁸ Jika Pun ada pangkalan asing, diperkenankan hanya sebagai pangkalan sementara saja. Usulan ini untuk menghindari ancaman terhadap negara-negara di Asia Tenggara sekaligus mengurangi hambatan bagi Indonesia untuk berperan dalam bidang keamanan di kawasan.¹⁹

Orde Baru memberikan penekanan khusus kerjasama di ASEAN dengan adanya TAP MPR tahun 1973. Isi ketetapan tersebut adalah: (1) Terus melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif dengan mengabdikannya kepada kepentingan nasional, khususnya pembangunan ekonomi; (2) Mengambil langkah – langkah untuk memantapkan stabilitas wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya, sehingga memungkinkan negara-negara di wilayah ini mampu mengurus masa depannya sendiri melalui pembangunan ketahanan nasional masing-masing, serta memperkuat wadah dan kerjasama antara negara anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara; (3) Mengembangkan kerja sama untuk maksud-maksud damai dengan semua negara dan badan-badan internasional dan lebih meningkatkan peranannya dalam membantu bangsa-bangsa yang sedang memperjuangkan kemerdekaannya tanpa mengorbankan kepentingan dan kedaulatan nasional.

Presiden Soeharto juga mengeluarkan Petunjuk presiden pada 11 April 1973 sebagai perincian TAP MPR di atas yang isinya: (1) Memperkuat dan mempererat kerja sama antara negara-negara dalam lingkungan ASEAN; (2) Mempererat persahabatan dan memberi isi yang lebih nyata terhadap hubungan bertetangga baik dengan tetangga-tetangga Indonesia; (3) Mengembangkan setiap unsur dan kesempatan untuk memperkokoh perdamaian dan stabilitas di wilayah Asia Tenggara; (4)

18 Seperti diketahui, aliansi tradisional yang ada di Asia Tenggara pasca-Perang Dunia II mendominasi kawasan ini. Saat ASEAN didirikan, Thailand dan Filipina merupakan anggota Pakta Pertahanan Asia Tenggara atau SEATO. SEATO merupakan pakta pertahanan kolektif yang dipimpin AS untuk membendung komunisme di Asia Tenggara dan didirikan pada tanggal 8 September 1954. Dalam SEATO, negara-negara tersebut bekerja sama dalam bidang militer. Thailand tercatat menyediakan pangkalan militer untuk pasukan AS saat berlangsung Perang Vietnam. Filipina juga menyediakan pangkalan militer bagi AS. Sementara itu, dua negara ASEAN lainnya, Singapura dan Malaysia, memiliki perjanjian *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) yang berhubungan dengan Inggris dan Australia. Lihat lebih lanjut dalam Agus Haryanto dan Isman Pasha, *Diplomasi Indonesia: Realitas dan Prospek* di Bab 7 bagian kerja sama ASEAN

19 Prihatyono, Agus. *Peran Indonesia dalam Mewujudkan Perdamaian dan Stabilitas Asia tenggara melalui ASEAN Security Community*. (Jakarta : Tesis FISIP UI, 2009), hlm 90

Membina persahabatan dengan negara-negara dunia pada umumnya serta mengusahakan peranan yang lebih aktif dalam memecahkan masalah-masalah dunia di lapangan ekonomi dan politik, untuk memperkuat kerjasama antara bangsa-bangsa dan perdamaian dunia; (5) Bersama-sama negara berkembang lainnya memperjuangkan kepentingan bersama untuk pembangunan ekonomi. Selanjutnya, dalam GBHN tahun 1978-1983, GBHN tahun 1983-1988, dan GBHN tahun 1988-1993, Indonesia menetapkan ASEAN sebagai prioritas dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.²⁰

Peran Indonesia dalam perkembangan ASEAN adalah adanya prinsip *Treaty of Amity and Cooperation (TAC) melalui Bali Concord I*. Prinsip tersebut adalah (1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan derajat, integritas teritorial, dan identitas nasional semua bangsa; (2) hak masing-masing negara untuk hidup bebas dari campur tangan, subversi, atau paksaan; (3) tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain; (4) penyelesaian sengketa dengan cara-cara damai; (5) berjanji untuk tidak melakukan ancaman atau menggunakan kekerasan; (6) mengadakan kerjasama efektif di kalangan ASEAN. Di situ terlihat, prinsip non-intervensi kembali ditekankan sebagai salah satu prinsip hubungan intra-ASEAN.²¹

Pada tahun 1980an, Soeharto menempatkan ASEAN sebagai lingkaran konsentris pertama dalam politik luar negerinya. Persoalan regional dikhawatirkan akan mengganggu stabilitas dalam negeri Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia berperan aktif dalam persoalan regional seperti menjadi penengah atas ketegangan antara Malaysia dan Singapura tahun 1986 sebagai akibat dari kunjungan presiden Israel Chaim Herzog ke Singapura. kemudian membantu penyelesaian konflik Vietnam dan Kamboja dalam Konflik Kamboja melalui *Jakarta Informal Meeting* tahun 1980.

Namun demikian, Indonesia kehilangan kepercayaan diri di dunia internasional setelah tumbangny orde baru. Kondisi domestik yang penuh

20 Gunadirja, et al. 1998. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Periode 1960-1965 (Buku IVB)*, (Jakarta: Departemen Luar Negeri RI, 1996)

21 Secara eksplisit disebutkan “non-interference in the internal affairs of one another”. Lihat, *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, dalam <http://www.aseansec.org/TAC-KnowledgeKit.pdf>.

gejolak politik dan krisis ekonomi membuat Indonesia lebih memfokuskan untuk memperbaiki kondisi dalam negeri. Dengan demikian, persepsi bahwa Indonesia adalah pemimpin di ASEAN pun dipertanyakan.²²²³ Selain itu, penempatan ASEAN sebagai konsentris pertama dalam politik luar negeri juga dievaluasi.

Pada awal reformasi, Habibie dan Abdurrahman Wahid tidak menempatkan Asia Tenggara sebagai kawasan yang spesial dalam politik luar negeri. Pada masa pemerintahan Habibie, Habibie lebih disibukkan dengan pemulihan stabilitas nasional. Sementara pada era kepemimpinan Abdurrahman Wahid, politik luar negeri Indonesia menekankan hubungan dengan banyak negara dan tidak memberikan perhatian khusus kepada ASEAN sebagai pilar utama politik luar negeri. Bahkan, tercatat momen dimana Abdurrahman Wahid memandang ASEAN tidak menjadi pilar utama politik luar negeri dengan dirinya mengusulkan dibentuknya *West Pacific Forum* pada tahun 2000. Pada waktu itu, Abdurrahman Wahid mengusulkan adanya forum tersebut dalam pertemuan ASEAN+3 di Singapura.

Kemudian, pada masa Megawati Soekarno Putri, Indonesia kembali menempatkan ASEAN dalam konsentris pertama dalam politik luar negerinya. Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di era Megawati mengacu pada TAP MPR No.IV/MPR/1999 yang dalam Bab IV tentang Arah Kebijakan khususnya tentang Hubungan Luar Negeri menekankan poin, “meningkatkan kerja sama dalam segala bidang, dengan negara berbatasan langsung dan kerja sama kawasan ASEAN untuk memelihara stabilitas pembangunan dan kesejahteraan”. Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di ASEAN di era Megawati memiliki catatan keberhasilan peran penting Indonesia di ASEAN seperti keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2003-2004. Dalam keketuaan Indonesia ini, Indonesia berhasil mengusulkan pembentukan *ASEAN Security Community* (ASC) pada KTT Bali bulan Oktober 2003. Kesepakatan ini kemudian dikenal sebagai *Bali Concord II* yang menyatakan komitmen politik negara - negara anggota ASEAN untuk menjadi *ASEAN Community* pada tahun 2015.

22 Wuryandari, Ganewati et.al. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*. (Yogyakarta & Jakarta: Pustaka Pelajar & Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008), hlm 191

23 Antony Smith. 1999. *Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?*. contemporary Southeast Asia, Volume 21, Number 2, (Agustus 1999), hlm 244

Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda menyatakan bahwa konsep ASC yang diajukan oleh Indonesia adalah untuk mereformasi *state of mind* ASEAN guna lebih menyeimbangkan kerjasama yang selama ini lebih menekankan kerjasama ekonomi kepada kerjasama menciptakan stabilitas keamanan. ASC merupakan kerjasama yang ideal di dalam menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan. Oleh karena itu, melalui ASC Indonesia berharap dapat kembali memiliki peran *strategic centrality* di dalam ASEAN dan pada gilirannya ASEAN akan berperan sebagai *diplomatic centrality* di dalam komunitas internasional.²⁴ Keberhasilan Indonesia menempatkan kembali posisi kepemimpinan di ASEAN menjadi modal tambah bagi peningkatan politik luar negeri Indonesia di level global.

Kebijakan Megawati dilanjutkan pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Di era kepemimpinan SBY, Indonesia mempersepsikan dirinya sebagai “*a peace-maker, confidence-builder, problem-solver, dan bridge-builder*” (Laksmna, 2011: 161).²⁵ Persepsi ini diutarakan oleh SBY pada tahun 2005 setelah dirinya terpilih menjadi presiden. Dengan harapan persepsi ini, Indonesia menginginkan dirinya untuk ikut terlibat dalam penyelesaian persoalan-persoalan internasional melalui strategi yang dibangun di masa pemerintahan SBY.

Kepemimpinan Indonesia di ASEAN sangat terlihat di era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). SBY kembali menekankan ASEAN sebagai pilar utama politik luar negeri dan menempatkan ASEAN sebagai konsentris pertama. Konsentris kedua ditempati oleh ASEAN+3 (Jepang, RRC, Korea Selatan). Konsentris selanjutnya baru wilayah dan negara lain seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa yang merupakan partner utama ekonomi Indonesia.

Di kawasan Asia Tenggara, SBY membawa peran Indonesia sebagai pemimpin di kawasan dengan berbagai inisiatifnya. Salah satu warisan yang dapat kita lihat adalah kepemimpinan Indonesia dalam merumuskan *Bali Concord III*. Dokumen ini menegaskan kembali kesepakatan *Bali Concord II* dengan menjabarkan *ASEAN Security Community* ke dalam

²⁴ Agus Prihatyono. *Peran Indonesia dalam Mewujudkan Perdamaian dan Stabilitas Asia Tenggara melalui ASEAN Security Community*. (Jakarta : Tesis FISIP UI, 2009), hlm 2

²⁵ Evan A Laksmna., “Indonesia’s Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?”. *Contemporary Southeast Asia* Vol. 33, No. 2 (2011): 157-182, hlm 161

tiga pilar yaitu *ASEAN Economic Community* (AEC), *ASEAN Political and Security Community* (APSC), dan *ASEAN Social and Cultural Community* (ASCC). Dengan ketiga pilar ini, ASEAN dapat melanjutkan proses integrasi kawasan dan memberikan peran dalam politik global.

Kemudian, pada masa Joko Widodo, presiden mendelegasikan kebijakan politik luar negerinya kepada para penasehat dan orang-orang terdekatnya. Beberapa penasehat presiden memiliki pandangan kepemimpinan Indonesia di ASEAN tidak memiliki kaitan langsung dengan kepemimpinan atau peran Indonesia dalam forum regional. Jokowi berusaha untuk menaikkan level peran Indonesia dalam politik global dengan “poros maritim dunia”. Namun demikian, menurut Auliya dan Sulaiman (2019), Indonesia tetap memerlukan ASEAN untuk berperan dalam politik global. Sebagai contoh Indonesia tetap menggunakan sentralitas ASEAN sebagai salah satu upayanya untuk mewujudkan konsep indo-pasifik.

Oleh karena itu, Presiden Indonesia Joko Widodo menetapkan lima arah politik luar negeri, yakni: (1) penanganan perbatasan; (2) pemantapan peran Indonesia di ASEAN; (3) penguatan Diplomasi Ekonomi; (4) peningkatan kualitas perlindungan hak dan keselamatan warga negara/bahan hukum Indonesia (WNI/BHI) di luar negeri khususnya perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI); dan (5) peran Indonesia dalam kerja sama global. Indonesia juga tetap melanjutkan peran-peran di ASEAN seperti upaya penyelesaian sengketa Laut Cina Selatan dengan pembahasan *Code of Conduct*.

C. KONSEPSI PERAN INDONESIA DI ASIA TENGGARA

Jika merujuk pada bagaimana kategorisasi konsepsi peran Indonesia di Asia Tenggara, penulis menemukan tiga konsepsi peran yang seringkali muncul dalam politik luar negeri Indonesia di Asia Tenggara yaitu konsepsi peran bebas aktif, pemimpin kawasan dan mediator. Adapun munculnya peran ini dapat dilihat dari tindakan presiden selama menjabat.

Tabel 2. Konsepsi Peran Indonesia di Asia Tenggara berdasarkan Periodisasi Presiden

o	Periode Presiden	Konsepsi Peran		
		Bebas Aktif	Pemimpin Kawasan	Mediator
	Soekarno	-Tidak menyetujui pakta pertahanan (SEATO)	-	-
	Soeharto	-Laut China Selatan berdasarkan UNCLOS	-Pendiri ASEAN -Bali Concord I	-Memediasi Konflik Kamboja
	BJ Habibie	-	-	-
	Abdurrahman Wahid	-	-	-
	Megawati	-	-Bali Concord II - Memperjuangkan isu demokrasi dan HAM dalam piagam ASEAN	-
	SBY	-mendorong penyelesaian konflik Laut China Selatan berdasarkan UNCLOS	Bali Concord III	-Memediasi konflik Candi Preah Vihear
	Joko Widodo	- mendorong penyelesaian konflik Laut China Selatan berdasarkan UNCLOS	-	-single draft COC Laut China Selatan

1. Bebas Aktif

Amitav Acharya (2015), mengomentari politik luar negeri Indonesia dengan menyatakan *“Every nation’s foreign policy and international role has a foundation, which often dates back to its beginnings as an independent nation”*. Acharya menempatkan prinsip bebas aktif sebagai tumpuan utama dalam politik luar negeri Indonesia.²⁶

Prinsip bebas aktif telah digunakan sejak awal kemerdekaan. Munculnya prinsip ini dilandasi dari latar belakang sejarah Indonesia yang pernah mengalami sebagai negara jajahan. Untuk itu, Indonesia

²⁶ Amitav Acharya. *Indonesia Matters: Asia’s Emerging Democratic Power*. (World Scientific Publishing: Singapura, 2015) hlm 5

menginginkan dirinya menjadi negara yang merdeka, tidak menjadi bagian dari kolonialisme. Selain itu, pengalaman Indonesia dalam mempertahankan kemerdekaan menjadi penguat nasionalisme. Beberapa negosiasi dengan Belanda yang ingin kembali menguasai Indonesia, seperti dengan Perjanjian Linggarjati yang memecah belah Indonesia, membuat pemimpin Indonesia menjunjung tinggi persatuan Indonesia. Perjuangan Indonesia untuk mendapatkan pengakuan kemerdekaan antara tahun 1945 sampai 1949 juga mempengaruhi cara pandang pemimpin Indonesia terhadap sistem internasional.²⁷ Meskipun demikian, penerapan prinsip bebas aktif dalam setiap periode pemerintahan tidak selalu sama. Sikap bebas aktif Indonesia di Era Soekarno di Asia Tenggara diterapkan dengan penolakan Soekarno atas pembentukan pakta militer di Asia Tenggara dan menyebutnya sebagai bagian dari neo kolonialisme.

Hein (dalam Wirayuda, 2014) menyatakan ada lima pilar filosofis dan legal yang mendukung keberlangsungan prinsip bebas aktif. Pilar pertama adalah UUD 1945. UUD 1945 merupakan dasar legal bagi pemerintah dalam menjalankan kebijakannya. Prinsip dasar politik luar negeri tertuang dalam UUD 1945 seperti Indonesia menentang segala bentuk penjajahan. Pilar kedua, kepentingan nasional. kepentingan nasional Indonesia tertuang dalam UUD 1945. Selain itu, secara kontemporer, pemerintah menyatakan kepentingan nasional melalui UU, GBHN, atau peraturan pemerintah yang lain. Selanjutnya pilar ketiga adalah tidak terikat dalam salah satu blok dimana Indonesia menjadi pendiri GNB. Pilar keempat adalah Pancasila. Pilar kelima adalah persatuan nasional. Kelima pilar ini membuat Indonesia menerapkan prinsip bebas aktif dalam politik luar negerinya.²⁸

Dengan demikian, meskipun setiap periode pemerintahan memiliki prioritas yang berubah, sikap Indonesia sebagai negara yang bebas aktif tidak akan berubah. Prinsip ini akan dijalankan Indonesia dalam politik luar negeri di Asia Tenggara maupun menjadi usulan-usulan Indonesia untuk ASEAN bersikap dalam percaturan politik global.

Sebagai contoh Indonesia mendorong sentralitas ASEAN dalam

27 Paige Johnson Tan. 2007. "Navigating A Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy". *Asian Perspectives* (2007), hlm 149-151

28 Muhammad Hadianto Wirayuda. 2014. *The Impact of Democratisation on Indonesia's Foreign Policy: Regional Cooperation, Promotion of Political Values, and Conflict Management*. (London: Disertasi di London School of Economics and Political Science, 2014) hlm 93-98

penyelesaian persoalan-persoalan di kawasan seperti Konflik Kamboja di Era Soeharto, Konflik Kamboja - Thailand mengenai Candi Preah Vihear di masa SBY, dan konflik Laut China Selatan di Era Soeharto sampai Jokowi. Indonesia memandang ASEAN sebagai pemersatu bagi negara-negara Asia Tenggara untuk memiliki kesepahaman dalam penyelesaian sengketa. Dalam kondisi ASEAN memiliki kesepahaman, maka prinsip bebas Indonesia terwujud dengan tidak adanya intervensi negara – negara luar kawasan.

2. *Pemimpin Kawasan*

Dengan membaca luas wilayah Asia Tenggara, jumlah penduduk, dan posisi strategis dan Sumber Daya Alam (SDA) jika dibandingkan dengan Indonesia, maka sebagian pengamat menyebut Indonesia adalah pemimpin alami di Asia Tenggara.²⁹ Dalam konteks keaktifan Indonesia dalam berbagai inisiatif di kawasan, Indonesia menempatkan diri sebagai negara dengan inisiatif yang digunakan oleh kawasan. Kita bisa berkaca pada *Bali Concord I* di era Soeharto, *Bali Concord II* di era Megawati, dan *Bali Concord III* di era SBY. Ketiganya merupakan momen-momen pembentukan integrasi Asia Tenggara.

29 Ralf Emmers. "Indonesia's role in ASEAN: A case of incomplete and sectorial leadership". *The Pacific Review Vol. 27, No. 4, (2014)543-562*, hlm 155

Rangkuman Transformasi ASEAN melalui *Bali Concord*

Bali Concord I (1976)

Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, dan integritas wilayah semua bangsa; setiap negara berhak memelihara keberadaannya dari campur tangan, subversi, dan kekerasan dari kekuatan luar; tidak mencampuri urusan dalam negara lain; menyelesaikan perbedaan pendapat dan pertikaian dengan jalan damai; menolak ancaman penggunaan kekerasan.

Bali Concord II (2003)

Politik dan Keamanan: Pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN, antara lain penyelesaian konflik kawasan secara damai, menjamin kawasan Asia Tenggara bebas nuklir, serta mencegah terorisme dan kejahatan transnasional.

Ekonomi: Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN untuk mencapai integrasi ekonomi ASEAN tahun 2020 (yang kemudian dipercepat 2015), dan menuju kawasan ekonomi ASEAN yang stabil, makmur, dan kompetitif.

Sosial Budaya: Pembentukan Komunitas Sosial Budaya ASEAN. Memperkokoh solidaritas sesama warga ASEAN. Saling dukung dalam mengatasi kemiskinan, kesetaraan, dan pembangunan manusia.

Bali Concord III (2011)

Politik dan Keamanan: Penyelesaian konflik kawasan Laut Tiongkok Selatan; pemberantasan kejahatan transnasional; perompakan; pemberantasan korupsi; mewujudkan kawasan bebas senjata nuklir.

Ekonomi: Partisipasi dalam perekonomian global; penguatan kapasitas ekonomi ASEAN; adopsi standar produksi dan distribusi komoditas; perbaikan akses dan teknologi; investasi agrikultur; diversifikasi energi.

Sosial Budaya: Didirikan Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan (AHA Center); kesepakatan identitas kultural “Deklarasi Persatuan dalam Perbedaan ASEAN: Menuju Perkuatan Komunitas ASEAN”; persoalan pekerja migran (mengatasi perbedaan sudut pandang); penanganan dampak iklim kebakaran hutan; isu-isu HAM.

Diolah oleh Penulis

Memang ada momen dimana kepemimpinan Indonesia di ASEAN pasca krisis 1997/1998. Namun patut dicatat bahwa pada waktu itu, ASEAN pun jatuh pada posisi ketiadaan pemimpin karena integrasi kawasan Asia Tenggara yang melemah. Anthony Smith (1999) dalam tulisannya “*Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership?*” mempertanyakan mengenai bagaimana kepemimpinan Indonesia di ASEAN pasca krisis 1997. Smith menganggap Indonesia merupakan pemimpin di ASEAN yang “terancam” kehilangan kepemimpinannya karena krisis. Hal ini didasari dari partisipasi Indonesia yang menurun dalam berbagai isu internasional, termasuk di Asia Tenggara melalui ASEAN. Smith, secara spesifik, menyebut Indonesia “*has played a large part in the growing uncertainty surrounding Southeast Asia*”.³⁰ Smith (1999) menganggap

30 Anthony Smith. *Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership?*. contemporary Southeast Asia, Volume 21, Number 2, (Agustus 1999) , hlm 242

Indonesia telah berhasil membawa ASEAN melalui berbagai tantangan dari waktu ke waktu. Sebagai contoh adalah tantangan untuk menambah jumlah anggota ASEAN. Perbedaan pendapat dalam pertemuan ASEAN keenam pada Desember 1998 mengenai keinginan Kamboja untuk masuk menjadi anggota ASEAN telah diselesaikan dengan menerima Kamboja sebagai bagian dari ASEAN. Padahal, pada waktu itu Singapura, Thailand, dan Filipina menolak untuk penambahan anggota ASEAN. Namun, dengan krisis 1997 yang melanda Indonesia, Smith mempertanyakan kemampuan Indonesia untuk memimpin ASEAN.

Seiring dengan membaiknya perekonomian dan stabilitas nasional, Indonesia kembali menempatkan ASEAN sebagai lingkaran konsentris pertama dalam politik luar negeri. Indonesia, sejak era Megawati, secara perlahan kembali menjadi pemimpin di ASEAN. Sejak saat itu, Indonesia terlibat dalam penyelesaian isu-isu krusial di Asia Tenggara. Indonesia secara aktif terlibat dalam berbagai inisiatif penyelesaian konflik Laut China Selatan dan isu-isu krusial yang memerlukan respon cepat. Sebagai contoh isu keketuaan Myanmar dalam pergiliran ketua ASEAN tahun 2014.

Dalam isu keketuaan Myanmar, Indonesia mengusulkan dilaksanakannya pergiliran keketuaan sebagaimana disepakati oleh ASEAN. Isu keketuaan Myanmar menjadi isu hangat pada sejak tahun 2010 karena Myanmar divonis oleh Barat sebagai negara yang anti demokrasi dan anti HAM. Padahal, ASEAN merupakan negara yang menjunjung dua prinsip ini. Pada waktu itu, pemerintah Myanmar menekan gerakan demokrasi di negaranya, termasuk menahan tokoh pro demokrasi, Aung San Suu Kyi.

Sebenarnya, situasi ini pernah dihadapi oleh ASEAN ketika menerima Myanmar sebagai anggota ASEAN. Pada waktu itu, negara-negara Barat menekan ASEAN agar menolak Myanmar. Oleh karena itu, proses masuknya Myanmar menjadi anggota ASEAN sangat alot. Tekanan itu kembali mengemuka saat ASEAN akan menunjuk Myanmar untuk menjadi Ketua ASEAN tahun 2014.

Namun, Indonesia mengusulkan agar pergiliran keketuaan di ASEAN dilakukan secara normal sebagaimana yang telah disepakati sebelumnya. Indonesia menganggap telah terjadi perubahan signifikan di Myanmar

ke arah yang lebih demokratis. Indonesia juga menganggap keketuaan Myanmar di ASEAN dapat membuka dan mendorong pemerintahan negeri itu dalam menuntaskan proses demokratisasi. Pada waktu itu, Myanmar dianggap telah menunjukkan konsistensinya menjalankan tujuh peta jalan reformasi yang disusun oleh pemerintah Myanmar sendiri. Alasan lainnya adalah, keketuaan Myanmar di ASEAN akan membuat Myanmar menjadi sorotan dunia internasional dan membantu memastikan apakah Myanmar betul-betul meneruskan perubahan ke arah yang lebih baik.

Persoalan mengenai kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara sebenarnya telah menjadi bagian dari dinamika politik dalam negeri Indonesia sejak era kemerdekaan sampai saat ini. Penelitian yang dilakukan oleh Weinstein (1972) telah mengulas mengenai bagaimana para pemimpin negara memiliki pandangan yang berbeda berkaitan dengan posisi Indonesia di Asia Tenggara. Weinstein yang mengajukan pertanyaan kepada 53 pemimpin negara mengenai peran Indonesia di Asia Tenggara mendapatkan jawaban 53 persen (28 orang) merasa Indonesia harus segera memiliki peran di Asia Tenggara, kemudian 36 persen (19 orang) merasa perlu memiliki peran tetapi tidak segera, dan 11 persen (6 orang) menyatakan kepemimpinan di Asia Tenggara tidaklah penting.³¹

Meskipun telah mengetahui bahwa Indonesia secara natural adalah pemimpin di ASEAN, namun perhatian mengenai bagaimana Indonesia memimpin ASEAN sejak tahun 1967 tidak mendapatkan perhatian yang besar. Padahal, Indonesia telah mencatatkan diri sebagai pemimpin dengan berbagai kebijakan yang mendorong perkembangan ASEAN sebagai sebuah institusi regional (Emmers, 2014). Meski demikian, kepemimpinan Indonesia disebut oleh Emmers sebagai “*incomplete leadership*” karena “*resistance from some ASEAN members to its preference for an autonomous regional order and in recent years for a democratic form of domestic governance*”. Lebih lanjut, Emmers menjelaskan kepemimpinan Indonesia hanya terbatas pada sektor politik dan keamanan saja. Indonesia “belum berani” untuk memimpin ASEAN dalam isu – isu krusial seperti ketahanan energi.

31 Franklin bernard Weinstein. *The Uses of Foreign Policy in Indonesia*. Disertasi di Universitas Cornell (1972), hlm 380-382

3. Mediator

Selama ini Indonesia dapat mengambil inisiatif memprakarsai penyelesaian konflik *intrastate* dan *inter-state* di kawasan. Indonesia berpartisipasi aktif dalam *Jakarta Internal Meeting* (JIM) I dan JIM II bagi penyelesaian konflik dan rekonsiliasi internal di Kamboja, persetujuan perdamaian 1996 di Filipina Selatan, konflik Thailand Selatan, Candi Preah Vihear, dan tetap aktif dalam penyusunan *Code of Conduct* Laut Cina Selatan. Salah satu ciri mediasi yang dikedepankan Indonesia adalah menekankan pada *conflict management* berbasis perdamaian dan berkomitmen pada penggunaan langkah-langkah non-militer. Bahkan, untuk kasus yang melibatkan Indonesia, seperti pada kasus Sipadan-Ligitan, dan Blok Ambalat, Indonesia tidak mengedepankan pendekatan militer untuk penyelesaian perselisihan. Ketika situasi politik dalam negeri memanas dengan situasi “perebutan” wilayah tersebut, pemerintah memilih penyelesaian melalui Pengadilan Mahkamah Internasional. Perselisihan Indonesia - Malaysia dalam Sipadan Ligitan pun pada akhirnya dimenangkan Malaysia.

Rekam jejak Indonesia sebagai mediator sebenarnya telah dimulai sejak inisiatif menyelenggarakan KAA dan aktif dalam GNB. Dua forum ini membawa Indonesia sebagai negara yang mampu mengumpulkan negara-negara yang memiliki perbedaan pandangan untuk memiliki kesepakatan melalui proses negosiasi. Dalam konteks KAA, Indonesia mampu mengumpulkan negara-negara dari Afrika dan Asia dengan variasi ideologi untuk menyepakati “perlawanan” terhadap penjajahan. Sedangkan dalam GNB, Indonesia berhasil membawa negara-negara non-blok untuk memediasi secara tidak langsung blok Barat dan blok Timur.

Dalam tulisan ini akan dibahas dua perbandingan cara Indonesia memediasi konflik, yaitu konflik Kamboja dan Konflik Laut Cina Selatan. Kedua konflik ini adalah konflik yang sangat rumit karena melibatkan tidak hanya negara di kawasan, tetapi juga melibatkan negara-negara di luar kawasan.

Dalam tabel di bawah ini digambarkan kedua konflik yang dihadapi oleh Indonesia.

Tabel 3
Perbandingan Konflik Kamboja dan Konflik Laut
Tiongkok Selatan

Keterangan	Konflik Kamboja	Laut Tiongkok Selatan
Pihak yang berperan	Pemerintah jalur formal	Pemerintah jalur formal
	Pemerintah jalur non formal melalui JIM	Pemerintah jalur non formal melalui Workshop
Posisi Indonesia	Dicurigai karena memiliki kedekatan dengan Vietnam	Dicurigai memiliki kepentingan di perairan Natuna, memiliki kedekatan dengan Tiongkok
Posisi ASEAN	Indonesia dan Malaysia mendorong sentralitas ASEAN. Singapura dan Thailand menginginkan negara di luar kawasan terlibat	Indonesia dan Singapura mendorong sentralitas ASEAN. Vietnam dan Filipina menginginkan negara di luar kawasan terlibat
Inisiatif	Deklarasi Kuantan	Draft Nol
Mediator lain	Prancis	Kanada
Kebijakan	Keberlanjutan kebijakan dari Mochtar Kusumaatmadja ke Ali Alatas	Kebijakan terputus ketika pergantian Menlu
Hasil	Penyelesaian tetap	Siklus ketegangan

Diolah oleh Penulis

Dalam kedua konflik, Indonesia menggunakan dua jalur yaitu jalur pemerintah dan non pemerintah dalam upaya penyelesaian konflik. Dalam konflik Kamboja, Indonesia melakukan pendekatan informal dengan *Jakarta Informal Meeting* (JIM), sementara dalam konflik Laut Cina Selatan, Indonesia menyelenggarakan workshop yang dihadiri oleh semua pihak yang berselisih. Dalam konteks jalur pemerintah, Indonesia tetap menggunakan jalur ini dengan mendorong sentralitas ASEAN.

Ketika terjadi *deadlock*, Indonesia mengajukan inisiatif-inisiatif. Dalam konflik Kamboja, Indonesia dan Malaysia mengajukan Deklarasi Kuantan. Sementara dalam Konflik Laut Cina Selatan, Indonesia mengajukan Draft Nol.

D. PENUTUP

Konsepsi peran Indonesia di Asia Tenggara dapat ditelusuri melalui rekam jejak politik luar negeri Indonesia dari masa Soekarno sampai Jokowi. Meskipun pemerintah memiliki prioritas politik luar negeri dalam setiap periode kepemimpinan, Indonesia tetap menempatkan Asia Tenggara sebagai wilayah yang strategis, baik sebagai sarana untuk berperan dalam politik global atau untuk mencapai kepentingan domestik. Secara umum, ada tiga konsepsi peran Indonesia di Asia Tenggara yaitu bebas aktif, pemimpin di kawasan, dan mediator. Ketiga peran dapat diperankan sekaligus dalam satu periode kepemimpinan dan dapat pula hanya satu peran yang muncul.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd Edition. New York: Routledge, 2011

Acharya, Amitav. *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*. Singapura: World Scientific Publishing, 2015

Gunadirja, et al. 1998. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Periode 1960-1965 (Buku IVB)*. Jakarta: Departemen Luar Negeri RI, 1998

Haryanto, Agus & Isman Pasha. *Diplomasi Indonesia: Realitas dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2016

Wuryandari, Ganewati et.al. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*. Yogyakarta & Jakarta: Pustaka Pelajar & Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008

Jurnal

Auliya, Putri & Yohanes Sulaiman, “*Indonesia, ASEAN Centrality and Global Maritime Fulcrum*” *Global Cakra & Strategis*. Thn 13, No 1 (2019): 79-90

Djelantik, Sukawarsini. “*Sekuritisasi dan Kerjasama ASEAN dalam Meningkatkan Keamanan di Perairan Kawasan.*” *Global & Strategis*, Th. 10, No.2 (2016): 186-203

Emmers, Ralf. “*Indonesia’s role in ASEAN: A case of incomplete and sectorial leadership.*” *The Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, (2014) 543-562

Laksmana, Evan A. 2011. “*Indonesia’s Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?*”. *Contemporary Southeast Asia* Vol. 33, No. 2 (2011): 157-182

Nugroho, Bambang Wahyu. “*Tipologi Politik Luar Negeri Indonesia di Era Reformasi*” *Jurnal Hubungan Internasional UMY*, Vol. 2, No 1 (2013): 75-82

Situmorang, Mangadar. “*Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Pemerintahan Jokowi - JK*”. *Jurnal Hubungan Internasional UNPAR* Vol.11, No. 1 (2015): 67-85

Smith, Antony. 1999. “*Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership?*” *Contemporary Southeast Asia*, Volume 21, Number 2, Agustus (1999): 238-260

Tan, Paige Johnson. 2007. “*Navigating A Turbulent Ocean: Indonesia’s Worldview and Foreign Policy*”. *Asian Perspectives* Vol. 31, No. 3 (2007): 147-181

Laporan dan Makalah

- Aggestam, Lisbet. 1999. "Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy". ARENA Center for European Studies Working Paper nomor 99/8, 1999. Dapat diakses Melalui : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arenapublications/workingpapers/working-papers1999/wp99_8.htm yang diakses pada 20 April 2020
- Prihatyono, Agus. "Peran Indonesia dalam Mewujudkan Perdamaian dan Stabilitas Asia tenggara melalui *ASEAN Security Community*." Jakarta : Tesis FISIP UI, 2009. Dapat diakses melalui <http://lontar.ui.ac.id/file?file=digital/120754-T%2025647-Peran%20Indonesia-Analisis.pdf> yang diakses pada 20 April 2020
- Thies, Cameron G. 2009. "Role Theory and Foreign Policy". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf> yang diakses pada 20 April 2020 pukul 9:00
- Walker, Stephen G. 2013. "Binary Role Theory and Uncertainty Problem in International Relations Theory". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/walker.pdf> yang diakses pada 20 April 2020 pukul 09:00
- Weinstein, Franklin bernard. 1972. *The Uses of Foreign Policy in Indonesia*. Disertasi di Universitas Cornell. Disertasi dapat diunduh di proquest
- Wirayuda, Muhammad Hadianto. 2014. *The Impact of Democratisation on Indonesia's Foreign Policy: Regional Cooperation, Promotion of Political Values, and Conflict Management*. London: Disertasi di London School of Economics and Political Science melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/46517769.pdf> yang diakses 20 April 2020

REGIONALISME BARU ASIA TENGGARA DAN AGENDA REVITALISASI KEPEMIMPINAN INDONESIA DI KAWASAN

Oleh Ade M Wirasenjaya
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
adewirasenjaya@hotmail.co.id

ABSTRACT

This paper explains Indonesia's foreign policy in the Joko Widodo era which highlighted bilateral cooperation will have implications for Indonesia's leadership in the Southeast Asian region. The decline of Indonesia's leadership in Southeast Asia will complicate Indonesia's efforts to overcome the new issues that were born from regional politics that have transform their character from old regionalism to new regionalism. Through a new regionalism approach, this paper will discuss the need for Indonesia to change its foreign policy approach, in order to revitalize its strategic roles in the regional context.

Keywords: *Indonesian foreign policy, ASEAN, Joko Widodo, new regionalism, non-traditional issues*

ABSTRAK

Penentuan posisi Indonesia dalam lingkup regional akan menentukan kapabilitas politik luar negeri Indonesia dalam lingkup global. Tulisan ini menjelaskan politik luar negeri Indonesia pada era Joko Widodo yang menonjolkan kerja sama bilateral akan berimplikasi pada kepemimpinan Indonesia di kawasan Asia Tenggara. Penurunan kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara akan menyulitkan upaya Indonesia mengatasi isu-isu baru yang lahir dari politik kawasan yang telah mengubah wataknya dari regionalism lama menuju regionalism baru. Melalui pendekatan regionalism baru, tulisan ini akan melihat

perlunya Indonesia mengubah pendekatan politik luar negeri, dalam rangka melakukan revitalisasi atas peran-peran staretegisnya di kawasan.

Kata kunci: *politik luar negeri Indonesia, ASEAN, Joko Widodo, regionalism baru, isu non tradisional*

A. PENDAHULUAN

Transformasi politik luar negeri Indonesia di kawasan Asia Tenggara sejak tumbangny rezim Orde Baru menggambarkan sepenuhnya upaya serta cara negeri ini melakukan tertib sosial-politik pada level domestik di satu sisi dan melakukan perluasan artikulasi pada level regional pada sisi yang lain. Ada keinginan untuk melakukan pencarian baru atas *resources* dalam pengembangan politik luar negeri. Juga ada upaya interpretasi ulang yang dilakukan oleh rezim yang berkuasa di Indonesia dalam memposisikan Indonesia di dunia luar. Prinsip politik luar negeri bebas aktif mungkin tidak berubah, tetapi selalu ada upaya penyesuaian dan adaptasi dari setiap rezim.

Dua upaya itu tak sepenuhnya berlangsung mulus. Salah satunya karena basis dan pilihan pada demokrasi liberal masih menyisakan banyak persoalan dalam kehidupan politik domestik. Akibatnya, politik luar negeri Indonesia dalam dinamika regional mengalami semacam kegagapan. Tulisan ini mencoba membangun argumen bahwa formasi dan konfigurasi politik pada level domestik ikut memberi kontribusi bagi berkurangnya kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara, khususnya pada era Joko Widodo (Jokowi). Kesibukan politik di dalam negeri dan pergeseran orientasi politik luar negeri yang harus dikelola Jokowi menjadi determinan penting untuk menjelaskan posisi, kapasitas dan kapabilitas Indonesia dalam dinamika politik di Asia Tenggara.

Sampai kapanpun, politik luar negeri selalu bersandar pada prinsip fundamentalnya: “hanya negara yang bisa menyelesaikan persoalan di dalam negeri yang akan mendorong peran-peran strategis negara tersebut pada arena politik di luar teritorinya.” Di seberang lainnya, watak

regionalisme yang berlangsung di Asia Tenggara secara signifikan telah berubah. Perubahan tersebut tidak selalu bersumber dari pilihan-pilihan dan strategi taktis yang dikembangkan negara-negara di kawasan ini. Sangat boleh jadi, pergeseran itu lebih banyak ditentukan oleh posisi Asia Tenggara sebagai zona paling “seksi” bagi sirkulasi kekuasaan dan kontestasi berbagai kekuatan ekonomi-politik dunia saat ini.

1. ASEAN dan Lingkaran Konsentris Politik Luar Negeri Indonesia

Secara historis, ada hubungan yang sangat kuat antara Indonesia dan proses pembentukan ASEAN. Deklarasi ASEAN tahun 1967 lahir setahun setelah Soeharto tampil memegang tampuk kekuasaan Orde Baru. Bagi Soeharto, Indonesia perlu terlibat dalam pembentukan ASEAN untuk mengakhiri “kecemasan kawasan” atas penyebaran komunisme internasional. Di lain pihak, negara-negara di kawasan yang dekat Indonesia yang sepenuhnya terlibat dalam sengketa politik dan diplomasi dengan Indonesia, menyambut dengan penuh antusias peran Indonesia tersebut. Dengan cara itulah Asia Tenggara akan menuju fase baru. Seperti berlangsung dalam sejarah, kepemimpinan Indonesia di ASEAN diakui telah menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai ekosistem ekonomi-politik yang cukup stabil. Stabilitas yang cukup terjaga di kawasan Asia Tenggara tidak terlepas dari peran strategis yang dimainkan Indonesia sebagai negara yang paling menentukan. Indonesia pun mendapat basis legitimasi politik yang kuat untuk menjadi pemimpin kawasan. Sekurangnya dari sisi skala geografis dan jumlah populasi, Indonesia menjadi determinan penting dalam Kerjasama regional Asia Tenggara. Meskipun dalam Piagam ASEAN disebut kawasan ini akan berfokus pada pembentukan komunitas ekonomi dan sosial, bagi Anthony Smith, kesuksesan ASEAN sesungguhnya terletak pada keberhasilannya sebagai komunitas diplomatik (Smith, 2015; 241).

Orde Baru berkepentingan untuk menjadikan ASEAN sebagai koridor politik luar negeri setelah Indonesia mengalami eksklusi politik dari negara-negara Asia Tenggara pada masa Soekarno. Dalam analisisnya di jurnal *Contemporary Southeast Asia*, Anthony Smith (1999) mengemukakan setidaknya ada tiga motivasi penting yang mendorong Indonesia begitu

agresif dalam kerjasama regional Asia Tenggara. *Pertama*, Indonesia ingin membangun kebijakan normalisasi setelah Soekarno menyeret-seret bangsa ini pada bagi Indonesia melalui *pagebluk* ‘Konfrontasi’ dengan Malaysia yang membuat Indonesia dikonstruksi sebagai kekuatan satelit komunis dunia di tahun 60-an. *Kedua*, Indonesia membutuhkan stabilitas domestik dalam upaya pemulihan stabilitas ekonomi dan politik setelah porak-poranda akibat kebijakan *high profile* dan agresif Soekarno. *Ketiga*, kepercayaan yang rendah terhadap kekuatan eksternal dalam konteks keamanan regional. Dengan tiga kalkulasi tersebut, sejak Orde Baru, Indonesia merawat dan memobilisasi pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara.

Dalam kajian tentang politik luar negeri, ada sebuah konsep tentang lingkaran konsentris (*concentric cycle*) untuk menjelaskan prioritas politik luar negeri suatu negara. Bagi Indonesia, khususnya selama Orde Baru, ASEAN adalah lingkaran konsentris pertama (Kai, 2007: 20) dalam politik luar negerinya. ASEAN menjadi senjata tradisional Indonesia dan selalu ditempatkan dalam konteks “*neighbor-first policy*” untuk menunjukkan kapasitas dan posisinya dalam hubungan antar bangsa sekaligus sebagai koridor penting untuk memperluas pengaruh pada level yang lebih luas (Kai, 2007). Kebijakan terpusat dan model *developmental state* yang dipilih Orde Baru yang menekankan maksimalisasi aspek ekonomi dan minimalisasi aspek politik membuat politik domestik bisa dikendalikan negara. Implikasinya, politik luar negeri juga sangat ditentukan oleh cara pandang negara.

Sejak Soeharto jatuh tahun 1998, ASEAN masih menjadi lingkaran konsentris yang muncul dalam artikulasi yang berbeda di setiap rezim. Namun demikian, dari sisi eksternal, terlihat bahwa Indonesia harus mengalami kontestasi yang lebih terbuka dari negara-negara Asia Tenggara maupun dari kemunculan aktor-aktor baru di luar negara yang hadir cukup masif pada waktu belakangan.

Fitur-fitur yang muncul dalam politik luar negeri Jokowi didasarkan pada empat *platform* politik luar negerinya: kerjasama maritim, peran Indonesia sebagai kekuatan menengah (*middle power*), regionalisme yang

melampaui posisi di ASEAN (Asia Pasifik) dan memperkuat sumberdaya diplomat. Dari sisi pendekatan yang lebih tematis, Jokowi sejak awal menempatkan proteksi atas pekerja migran, diplomasi publik, diplomasi ekonomi serta keterlibatan Indonesia dalam isu Palestina (Drajat, 2014). Posisi ini memberi Jokowi ruang politik yang cukup independen karena dapat saja ia memproduksi kebijakan yang berbasis pada program. Tetapi posisi ini juga menyulitkan mengingat proses-proses politik elektoral di Indonesia mulai menggeser identitas politik dari yang semula berbasis ideologi menjadi kekuatan modal. Lingkaran konsentris domestik yang dihadapi Jokowi barangkali akan mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan luar negeri, seperti nampak dalam kebijakan yang cenderung dekat ke Tiongkok akhir-akhir ini.

Sejak awal, Jokowi telah membuat garis yang tegas tentang arah kebijakan luar negerinya dibanding sang pendahulu, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). SBY lebih memandang panggung politik internasional sebagai *foreign policy outlet* bagi citra Indonesia yang demokratis, moderat dan sepenuhnya tak memiliki musuh sebagaimana sering dikemukakan dalam jargon diplomasinya: *thousand friends zero enemy*. Titik fokus politik luar negeri SBY adalah *positioning* Indonesia di dunia internasional yang diandaikan akan mendorong kapasitas domestik, Jokowi memutar pola politik luar negeri tersebut dan lebih percaya bahwa kesejahteraan menentukan kapasitas Indonesia di dunia luar. Era Jokowi seolah ingin mengembalikan lagi politik luar negeri pada prinsip dasarnya: bagaimanapun, politik luar negeri selalu lebih banyak ditentukan oleh kondisi dalam negeri ketimbang sebaliknya (*Kompas*, 17/9/2014).

Pada masa periode pertama kepemimpinan Jokowi (2014-2019), nampak jelas semangat populisme itu muncul dalam berbagai narasi untuk mempertegas orientasi politik luar negerinya. Beberapa pengamat menyebut Jokowi mengembangkan pola kolaborasi baru dalam mengembangkan politik luar negeri yang menggambarkan sepenuhnya prinsip “*inward looking*” ketimbang “*outward looking*”. Solusi-solusi multilateral dan model internasionalisme yang sebelumnya banyak dilakukan oleh SBY mulai digantikan oleh pendekatan bilateralisme yang basisnya kalkulasi ekonomi. Bagi Mervyn Piesse, pergeseran orientasi politik luar negeri ini mungkin akan menyenangkan bagi konstituen Jokowi di Indonesia namun

potensial menimbulkan sentimen negatif dari tetangga dekat Indonesia. Jokowi, menurut Piesse, telah mengorbankan posisi Indonesia di ASEAN (Piesse, 2015).

Sementara itu, Farish Noor, peneliti di Sekolah Studi Internasional S. Rajaratnam yang berbasis di Singapura, memperingatkan bahwa Jokowi cenderung bertaruh dengan politik luar negerinya di Asia Tenggara dengan menggerakkan kebijakan populis di dalam negeri demi memuaskan pemilihnya. Hal ini dianggap Noor akan merusak solidaritas ASEAN yang sudah terbentuk cukup lama. Juga berisiko memicu ketegangan dengan negara-negara tetangga pada saat ASEAN berusaha untuk membentuk komunitas yang lebih dekat (Noor, seperti dikutip Parameswaran, 2014).

Salah satu fitur paling menonjol yang diajukan Jokowi dalam politik luar negeri adalah kebijakan di sektor maritim. Di berbagai kesempatan, Jokowi merasa perlu untuk menempatkan samudera sebagai pilar penting pendorong kekuatan ekonomi. Menggandeng praktisi bisnis perikanan Susi Pudjiastuti sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan di periode pertama, Jokowi mulai menggencarkan politik maritim ini dengan cara yang agak radikal: menenggelamkan kapal asing yang masuk ke perairan Indonesia. Susi Pudiastuti mengklaim telah menenggelamkan sekitar 1000 kapal asing selama menjabat sebagai menteri. Kapal-kapal yang dibom dan ditenggelamkan, menurut Susi, telah mengganggu kedaulatan laut Indonesia dan juga menggerus potensi pendapatan ekonomi yang dihasilkan Indonesia dari sektor perikanan (*The Jakarta Post*, 5 Juli 2019).

Di bawah prinsip “non intervensi” yang dipegang teguh negara-negara ASEAN, proses penenggelaman kapal dianggap merupakan urusan domestik. Hal yang sama terjadi ketika muncul problem di kawasan seperti munculnya kasus penyanderaan para awak ABK Indonesia. Peristiwa penyanderaan ini boleh jadi merupakan batu ujian paling besar bagi politik luar negeri Jokowi serta lingkungan regional yang harus dihadapi rezim ini. Penyanderaan yang terus berulang terhadap WNI oleh kelompok militan Abu Sayyaf dan faksi-faksinya menyisakan agenda besar ihwal perlindungan dan upaya-upaya untuk mengatasinya. ASEAN terlihat gagap dan kehilangan kepemimpinan dalam mengatasi isu-isu keamanan trans-nasional seperti ini. Dalam KTT ASEAN di Busan tahun 2019, Jokowi berupaya melobi Presiden Filipina Rodrigo Duterte untuk

membebasikan nelayan-nelayan Indonesia yang disandera kelompok Abu Sayyaf di perairan Filipina (*Tempo*, 27 November 2019).

Persoalan-persoalan tersebut memberi gambaran betapa ASEAN masih mengandalkan proses lobi antar kepala negara dalam ruang bilateral ketimbang menyelesaikannya dengan formula yang jelas dan terukur dalam mekanisme multilateral dan kelembagaan ASEAN.

2. Politik Luar Negeri Jokowi: Meninggalkan ASEAN?

Beberapa kalangan menyebut Indonesia di bawah Jokowi akan menampilkan pendekatan yang berbeda di kawasan Asia Tenggara. Jokowi bahkan dipandang mengarahkan titik orientasinya pada skop regional yang lebih luas, yakni di kawasan Pasifik. ASEAN akan dijadikan navigasi untuk memperluas politik luar negeri Indonesia di kawasan yang oleh Sukma (2019) disebut “*extra-regional*”. Ruang politik ini dibayangkan sebagai sebuah kawasan yang dianggap memiliki nilai lebih strategis dalam konteks pembangunan ekonomi Indonesia, khususnya pengembangan infrastruktur.

Sayangnya, “pendekatan yang berbeda” itu lebih mengarah pada pertanyaan besar sehubungan dengan faktor determinan utama yang membentuk politik luar negeri Jokowi pada konteks domestik. Politik demokrasi liberal dan kecenderungan Jokowi untuk menghidupkan kembali model *developmental state* dalam kebijakan pembangunan, akan mempengaruhi pendekatan politik luar negeri Indonesia di Asia Tenggara. Di lain pihak, sejumlah kalangan justru menganggap politik populis yang telah mengantarkan Jokowi sebagai pemimpin baru Indonesia akan diproyeksikan ke dalam politik luar negerinya di kawasan ASEAN. Jokowi dianggap generasi pemimpin politik baru yang tidak punya *insignia* kekuasaan sebagaimana pemimpin sebelumnya. Ia tidak mendapatkan kekuasaan melalui konsensus kaum elite seperti Soekarno, melalui intervensi militer seperti Soeharto, melalui pengunduran diri dari *incumbent* seperti Habibie, melalui pemilihan tidak langsung seperti Abdurahman Wahid, atau melalui ‘*impeachment*’ yang kontroversial sebagaimana Megawati (*Mietzner*, 2015).

Jokowi lahir dari ruang demokrasi liberal yang dipilih Indonesia sebagai sistem politik pasca Orde Baru. Namun berbeda dengan SBY yang berbasis militer dan berasal dari kekuatan partai politik, Jokowi digambarkan sebagai produk politik oligarkis. Semua determinan politik domestik itulah yang akan mempengaruhi politik luar negeri Jokowi. Asia Tenggara adalah panggung terdekat untuk melihat sampai seberapa efektif Indonesia memposisikan dirinya di kawasan Asia Tenggara.

Posisi ini memberi Jokowi ruang politik yang cukup independen karena dapat saja ia memproduksi kebijakan yang berbasis pada program. Tetapi posisi ini juga menyulitkan mengingat proses-proses politik elektoral di Indonesia mulai menggeser identitas politik dari yang semula berbasis ideologi menjadi kekuatan modal. Lingkaran konsentris domestik yang dihadapi Jokowi barangkali akan mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan luar negerinya. Apakah semua yang berlangsung membentuk determinan domestik serta pergeseran orientasi politik luar negeri Jokowi memiliki kompatibilitas dengan pergeseran yang berlangsung dalam bangunan regionalisme Asia Tenggara?

Fase ASEAN sebagai asosiasi kerjasama antar-negara bisa dibagi ke dalam tiga periode penting. Periode pertama dapat disebut sebagai *regionalism making process* (1960-1980an). Periode ini merupakan periode konsolidasi negara-negara Asia Tenggara untuk bersepakat tentang bangunan kerja sama yang ingin mereka bentuk. Periode ini lebih menunjuk pada upaya membangun cetak biru kerjasama kawasan. Periode kedua merupakan fase *developmental-state regionalism* pada dua dasawarsa berikutnya (1980-an hingga awal tahun 2000-an).

Periode ini muncul bersamaan dengan bekerjanya apa yang oleh Jayasurya (2001: 33) disebut "*embedded mercantilism*" di Asia Tenggara. Fase ini ditandai dengan bekerjanya pola produksi kapitalisme khas Asia dimana negara menjadi entitas tunggal dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi kawasan. Akibatnya, inisiatif-inisiatif regional selalu berorientasi pada logika-logika pertumbuhan, juga pada saat yang sama mengkualifikasi aktor-aktor yang seharusnya terlibat dalam dinamika regional. Barangkali produk dari fase ini adalah makin kuatnya prinsip non-intervensi, makin elitisnya formasi ASEAN dan makin terbukanya Asia Tenggara pada

pintu-pintu investasi dan perdagangan dari luar.

Sedang fase ketiga baru saja dimulai, yakni fase yang ingin saya disebut sebagai fase *multi-track regionalism*. Momentumnya berlangsung ketika kesepakatan Bali (2013) dilakukan dan negara-negara ASEAN bersepakat tentang peta jalan dan visi baru kawasan. Di bawah “*tagline*” *One Vision, One Identity, One Community*, 10 negara ASEAN sepakat untuk mencapai tiga pilar penting (*ASEAN Secretariat, 2013*).

Fase pertama menunjuk pada kreasi dan intrusi negara-negara Barat yang membutuhkan zona penyangga dari konflik ideologis Timur-Barat saat itu. ASEAN dibayangkan sebagai kisah sukses modernisasi Barat melalui *contagion effect* dan *demonstration effect*. Efek pertama menyangkut upaya-upaya Barat (khususnya Amerika Serikat) dalam menularkan developmentalisme di kawasan Asia Tenggara dengan cara-cara yang amat pragmatis dan efisien. Motif ini tidak lepas dari posisi dan peran Asia yang begitu penting bagi perluasan pengaruh dan kepentingan global Amerika Serikat. Seperti ditulis Robert J Lieber (2006;159), baik secara politik maupun ekonomi, Asia merupakan tempat bagi ribuan pasukan penjaga keamanan dan investasi besar-besaran dari negara Paman Sam. Amerika membangun kerjasama keamanan dengan negara-negara penting di kawasan ini seperti Filipina, Indonesia, Vietnam, India, Pakistan dan tentu saja, Korea Selatan dan Jepang. Beberapa skema khusus tentang kerja sama keamanan juga getol dilakukan Amerika Serikat melalui keterlibatan yang intensif dalam ASEAN Regional Forum (ARF) untuk terus memelihara dan memastikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan yang aman secara politik dan ekonomi. Efek kedua -- *demonstration effect* -- menyangkut upaya-upaya kawasan melakukan akselerasi modernisasi. Untuk dua program besar tersebut, jelas kekuatan dan preferensi negara-negara Barat seperti Amerika tidak akan absen. Asia Tenggara adalah *role model* bagi penyebaran modernisasi Barat (Simpson, 2008). Kedua upaya tersebut nampaknya sukses dijalankan, baik oleh Barat sendiri maupun oleh negara-negara ASEAN pada beberapa dekade berikutnya.

Fase kedua menunjuk pada akibat langsung dari dampak munculnya konsolidasi negara sebagai aktor pembangunan (*developmental-state*) di sejumlah negara Asia, dimana Asia Tenggara digambarkan sebagai

rombongan angsa yang mengikuti si Angsa utama Asia, yakni Jepang. Beberapa ilmuwan menyebut bahwa regionalisme ASEAN adalah *developmental-state regionalism* dimana negara menjadi penentu dan menjadi aktor utama. *Developmental-state* merupakan model kebijakan pembangunan yang menempatkan negara sebagai penentu dan eksekutor sekaligus. Dari sisi isu, model ini lebih memberi perhatian pada aspek ekonomi (Beeson, 2007).

Untuk waktu yang panjang, negara menjadi aktor dan eksekutor penting dalam berbagai skema regionalisme yang dicanangkan para pemimpin Asia Tenggara. Perubahan yang cukup signifikan terjadi menjelang dasawarsa 90-an ketika arus migrasi manusia dan gerakan masyarakat transnasional mulai memberi perspektif lain tentang arah regionalisme. Kekuatan hegemonik pada fase pertama, yakni Amerika Serikat, yang memberi pengaruh politik bagi pembentukan dan *road map* ASEAN pada masa-masa awal, kini secara perlahan mulai menghadapi banyak kompetitor. Hal ini juga tak lepas dari munculnya kekuatan *middle-powers* dalam politik maupun ekonomi internasional. Sedang kekuatan hegemonik pada fase kedua, “si angsa” Jepang, juga mulai menyusut peran-peran ekonominya sehubungan dengan munculnya kekuatan ekonomi baru dari Asia seperti Korea Selatan, India, China dan Taiwan. China nampak mulai menjadi pemimpin “angsa terbang (*the flying geese*)” baru di kawasan dari sisi industri dan perkembangan manufaktur. Dan inilah lanskap regionalisme baru yang harus dihadapi Indonesia saat ini. Apakah bersama pemimpin “angsa terbang baru” ini Indonesia masih menjadi metronom bagi arsitektur dan berbagai inisiatif regional Asia Tenggara? Atau sebaliknya, di bawah pimpinan “angsa terbang” baru itu Indonesia hanya menjadi target perluasan pasar?

Dari keseluruhan fase regionalisme ASEAN, Indonesia nampak mulai kehilangan determinasinya hingga tahun 1999. Bagi Smith, di era Orde Baru yang otoriter justru kepemimpinan Indonesia di ASEAN begitu kuat. Sementara fase demokrasi liberal membuat situasi domestik Indonesia semakin gaduh sehingga agenda-agenda dan peran regional Indonesia ikut terpengaruh. Beberapa kasus pasca 1999 yang muncul di kawasan, memberi kabar tentang makin surutnya posisi Indonesia di ASEAN (Smith, 2015).

www.mpr.go.id

Felix Heidux (2016) menyebut politik luar negeri Indonesia pada era Orde Baru di ASEAN sebagai *primus inter pares*. Bagi Indonesia, ASEAN bukanlah koridor yang berada di luar dirinya. Indonesia adalah ASEAN dan *vice versa*. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN begitu menonjol bukan semata-mata karena ada faktor determinan yang sifatnya alamiah seperti jumlah penduduk yang sangat besar dan ruang geografi yang luas namun juga secara historis Indonesia mengembangkan norma dan nilai-nilai regionalisme seperti muncul dalam prinsip non-intervensi yang sangat dipegang teguh oleh negara-negara ASEAN. Kalau berpijak dari kecenderungan ini, tulis Heidux, supranasionalitas ASEAN yang memberi ruang bagi negara-negara ASEAN untuk berbagi kedaulatan (*share of sovereignty*) rasanya masih sangat jauh. ASEAN, “...has remained a strictly intergovernmental body, and there is no indication of interest in shared sovereignty and strong supranational institutions among its members,” (Heidux, 2016: 7). Prinsip-prinsip dan norma regional yang dikembangkan ASEAN dalam jargon “ASEAN Way’s” sedikit banyak menggambarkan preferensi dan pengaruh politik luar negeri Indonesia.

3. Regionalisme Baru: Agenda bagi Revitalisasi Posisi Indonesia

Dalam struktur historis yang memberi wewenang penuh pada negara, kepemimpinan Indonesia memang begitu menonjol. Pertanyaan yang kemudian layak diajukan bagaimana hal ini bisa bertahan di tengah struktur historis yang berubah, yang mendedahkan begitu banyak varian transnasionalisme dimana masalah non-tradisional dan aktor produk transnasionalisme gelombang ketiga saling bertemu dalam ekosistem ASEAN, dengan atau tanpa melibatkan negara? Dari sudut pandang Indonesia, yang juga sering menjadi “*benchmark*” bagi proses transisi demokrasi di kawasan, bagaimana mengkonversi modal sosial pada level domestik ini menjadi norma regional baru. Pada titik inilah agenda untuk merevitalisasi posisi Indonesia dalam kepemimpinan Indonesia dalam struktur historis regionalisme baru penting untuk dilakukan.

Kemana arah perubahan yang cepat di kawasan Asia Tenggara di tengah politik global saat ini? Kalangan neorealis percaya bahwa ASEAN masih terjebak pada retorika dengan melihat kecenderungan kawasan ini

yang amat kompromistik dan berpusat pada peran negara (*state-centris*). Kalangan neoliberal institusional melihat ASEAN akan menjadi bagian dari sistem keamanan kolektif. Sedangkan kalangan konstruktivisme sosial melihat ASEAN akan mengarah pada mekanisme yang dibangun oleh faktor-faktor intersubjektif (Seiichi, 2011).

Dalam perspektif regionalisme baru (*new regionalism*) yang diajukan dalam tulisan ini, arus baru yang muncul di Asia Tenggara akan menghadirkan pola-pola relasi baru dan memunculkan tantangan-tantangan baru. Kecenderungan dan dinamika Asia Tenggara harus dilihat dari proses transformasi global yang memunculkan elemen historis yang mungkin berbeda dengan produk struktur historis sebelumnya.

Transformasi regionalisme merupakan resultan dari pergeseran cara produksi kekuasaan global. Björn Hettne & Fredrik Söderbaum (1998:2) mengidentifikasi beberapa poin penting perbedaan antara regionalisme lama (*old regionalism*) dan regionalisme baru (*new regionalism*). Regionalisme lama ditandai oleh kontestasi bipolar dari kekuatan tradisional dunia era Perang Dingin. Sementara regionalisme baru terkait dengan transformasi struktural dalam sistem global yang ditandai dengan munculnya pembagian kekuasaan global yang baru (*new international division of power/NIDP*), penurunan relatif hegemoni Amerika, restrukturisasi ekonomi-politik global menjadi tiga blok utama (Uni Eropa-NAFTA dan Asia Pasifik). Bagi Hettne dan Soderbaum, regionalisme baru terkait dengan ekspansi kapitalisme global, erosi sistem negara Weshphalian dan munculnya gelombang transnasionalisme. Satu hal yang menarik diajukan oleh kedua penulis ini, bahwa regionalisme baru juga muncul pada saat konsep “Dunia Ketiga” mengalami peluluhan, dimana semua negara berkembang bersikap reseptif terhadap gagasan neoliberal (Hettne & Soderbaum, 1998).

Dalam konteks pergeseran dan sirkulasi kekuatan dominan di dunia, apa yang dilakukan Jokowi dengan mendekatkan politik luar negerinya ke Tiongkok sepenuhnya bisa dipahami. Namun dalam konteks posisi Indonesia sebagai negara yang menjadi zona penyangga ASEAN, apa yang dilakukan Jokowi dengan “melompat pada orientasi ekstra regional” sebagaimana digambarkan Sukma (2019), terlihat kontraproduktif.

Gelombang regionalisme baru juga memunculkan fase regionalisme multi jalur (*muti-track regionalism*) yang boleh jadi akan menghadirkan sejumlah implikasi ketimbang menunjuk pada desain yang secara terencana dirancang oleh negara-negara ASEAN sendiri. Dalam fase ini, ASEAN mengalami dua perubahan besar. *Pertama*, berkurangnya regimentasi kekuatan tradisional dalam politik internasional di Asia Tenggara. *Kedua*, pada saat yang sama, terdapat pula proses berkurangnya peran negara sebagai akibat langsung proses transisi demokrasi di sejumlah negara Asia Tenggara. Fenomena pertama memunculkan makin banyaknya ruang-ruang interaksi dan kooperasi antara negara-negara ASEAN dengan berbagai aktor baru dalam hubungan internasional. Fenomena kedua ditandai dengan makin kuatnya pengaruh aktor-aktor dari arena *regional civil society* yang terlibat dalam konstruksi isu dan pembentukan jaringan. Barangkali jauh dari radar pengawasan negara, di Asia Tenggara muncul apa yang oleh Keck dan Sikkink (1999) disebut *transnational advocacy networks* atau oleh Khaldor (2007) disebut *global civil society*.

Dari sisi multiplisitas aktor, regionalisme baru Asia Tenggara memunculkan kekuatan masyarakat sipil di kawasan, yang meskipun belum sepenuhnya diterima sebagai aktor penting oleh prinsip “non intervensi ASEAN”, namun diam-diam tumbuh memainkan peran-perannya dalam mengkonstruksi sejumlah isu non-tradisional yang akan menguat menjadi isu penting dalam era regionalisme baru. Hadirnya isu-isu non-tradisional akan menjadi sesuatu yang niscaya mengingat posisi Asia Tenggara yang amat strategis dan menggiurkan bagi lalu-lintas perdagangan global. Dari sisi demografis, kawasan Asia Tenggara saat ini menyangga lebih dari 600 juta jiwa. Jumlah itu bisa merupakan bonus bisa juga merupakan tragedi demografis. Bisa menjadi bonus jika Komunitas ASEAN menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang merata di semua negara. Sebaliknya ia akan menjadi tragedi demografis jika ketimpangan pembangunan masih terasa di satu sisi, juga kebijakan untuk mengantisipasi mobilitas manusia masih bersifat *ad hoc* dan ritualistik. Penting untuk menekankan dua hal ini, karena isu perlindungan dan keamanan manusia tidak bisa lagi ditangani dengan pendekatan *state-sentris* dan model-model penyelesaian lama sebagaimana sering mengemuka dalam berbagai perundingan dalam tubuh ASEAN. Upaya mutakhir untuk mengatasi hal ini ,yakni pertemuan tiga Menteri Pertahanan dari Indonesia, Filipina dan Malaysia di Nusa

Dua, Bali tahun 2016 nampaknya belum cukup memberi gambaran yang terang benderang ihwal komitmen negara-negara di kawasan ASEAN untuk memberi proteksi kepada warga negara di kawasan ini.

Politik perlindungan yang menjadi orientasi utama Jokowi dalam politik luar negerinya juga sangat strategis andai Indonesia memiliki ruang politik yang cukup besar dalam kepemimpinan kerjasama regional ini. Sebagai negara yang jumlah pekeja migrannya cukup besar di ASEAN, Indonesia berkepentingan untuk memimpin kawasan ini dalam upaya memperluas objek dari perlindungan negara menjadi perlindungan manusia (*human security*). Dalam kasus penyanderaan beberapa anak buah kapal (ABK) Indonesia di Laut Sulu (Filipina) oleh Kelompok Abu Sayyaf tahun 2016 misalnya, nampak jelas ada ambiguitas antara prinsip non-intervensi yang dipegang teguh negara-negara ASEAN dengan proses liberalisasi pasar. Bagaimana menjelaskan fenomena ini dengan logika “ASEAN Way’s” yang memberi ruang opresif bagi negara berhadapan dengan keinginan negara memberi ruang ekspansif bagi mobilitas modal?

Ada benturan klasik dimana upaya intervensi untuk menyelamatkan manusia (*humanitarian intervention*) harus berhadapan secara diametral dengan prinsip non-intervensi yang dipegang teguh oleh pemerintah Filipina. Hal ini juga berlaku dalam kasus-kasus lainnya di negara-negara ASEAN. Dalam kasus kebakaran hutan di Indonesia, diketahui bahwa ada banyak perusahaan yang bergerak di sektor perhutanan dan perkebunan merupakan perusahaan multi-nasional dan banyak yang berasal dari luar Indonesia. Namun upaya-upaya penyelesaian yang melintas-batas negara masih juga terbentur dengan prinsip non-intervensi. Padahal, kasus-kasus yang melatari semua itu adalah kasus-kasus *trans-border* dan lahir dari ruang internasional pasca-negara. Meskipun ASEAN telah mendesain ARC (*ASEAN Security Community*) sebagai produk Bali Concord II (2003), namun konstruksi tentang ancaman keamanan masih dipandang sebagai keamanan tradisional yang mengancam negara, bukan keamanan dalam konteks yang memberi perlindungan dan penyelamatan bagi manusia.

Perlu ada keberanian bagi negara-negara ASEAN untuk mengkualifikasi ulang mana yang masuk kategori “mencampuri urusan domestik” dan “menyelamatkan keamanan dan stabilitas regional”. Prinsip non-intervensi lahir dalam konteks ketika batas-batas kedaulatan

negara belum porak-poranda oleh ekspansi pasar atau korporasi dan juga pergerakan manusia sebagaimana hari ini kita saksikan. Tak diragukan lagi, negara-negara ASEAN harus mulai merevisinya. Prinsip non-intervensi masih bisa digunakan misalnya pada saat ada warga negara salah satu negara ASEAN melakukan perbuatan melawan hukum atau berbuat kriminal di negara lainnya.

Desain regionalisme baru akan menjadi pertarungan masyarakat Asia Tenggara yang akan mengalami pertumbuhan populasi cukup signifikan menjelang dalam satu dasawarsa ke depan. Berdasarkan prediksi yang dirilis pada KTT ASEAN di Brunei Darussalam tahun 2013, jumlah penduduk 10 negara anggota ASEAN diperkirakan akan mencapai 741,2 juta jiwa pada 2035, meningkat dibandingkan 2015 yang diperkirakan sebanyak 633,1 juta jiwa. Pertumbuhan penduduk rata-rata ASEAN per tahun mencapai 0,85 persen dan Filipina menjadi negara dengan pertumbuhan penduduk tertinggi (1,44 %), diikuti Malaysia (1,45 %), Brunei Darussalam (1,40 %), Laos (1,06 %), Kamboja (1%), Singapura (0,93 %), Indonesia (0,74 %), Vietnam (0,65 %) dan Thailand yang meningkat 0,29 % (*Sekretariat ASEAN, 2015*).

Menurut analisis ahli sejarah Asia Tenggara, Anthony Reid (1999), Asia Tenggara adalah sebuah kawasan yang secara historis berbeda kelahirannya dengan kawasan lain di dunia seperti Eropa Barat, India, Dunia Arab, Cina, bahkan kawasan Asia Timur yang amat dipengaruhi oleh kultur Cina (*cinized*). Bagi Reid pula, “Asia Tenggara tidak mempunyai persamaan agama, bahasa atau kebudayaan klasik yang besar dan tidak pernah menjadi bagian dari sebuah *polity* (negara) yang tunggal. Penyebutan Asia Tenggara bahkan diberikan oleh pihak-pihak luar untuk memudahkan secara geografis, yang kemudian diganti dengan istilah-istilah lain yang bahkan jauh lebih tidak memuaskan seperti India Jauh (*Further India*) atau Indo-China (*Reid, 1999: 4-5*). Reid hanya ingin menegaskan bahwa konstruksi eksternal merupakan hal yang melekat pada pembentukan kawasan Asia Tenggara sejak kelahirannya.

Alexander C Chandra (2009) mengemukakan tentang perlunya ASEAN mengubah jalan regionalisme dari yang terlalu elitis menjadi regionalisme yang populis. Sebenarnya di kalangan pemimpin ASEAN sendiri mulai tumbuh kesadaran untuk melibatkan sebanyak mungkin

aktor dalam mengembangkan Komunitas ASEAN. Hanya saja, menurut Chandra, para pemimpin di kawasan ini lebih menyukai term *people-oriented* ketimbang *people-centred*. Keduanya jelas mengimplikasikan hal yang berbeda (Chandra, 2009).

Disukai atau tidak oleh para pengambil kebijakan di ASEAN, kehadiran masyarakat sipil trans-nasional telah menjadi aktor yang berpengaruh dalam mengajukan sudut pandang lain tentang arah regionalisme Asia Tenggara. Kelompok-kelompok masyarakat sipil tersebut lahir melalui proses perluasan norma demokrasi di sebagian besar negara ASEAN, maupun sebagai akibat langsung dari berubahnya watak hubungan internasional pada umumnya. Seperti disinggung sebelumnya, berbagai inisiatif yang lahir dalam merespon isu-isu non-tradisional telah melahirkan pola-pola baru kerja sama, aliansi juga kolaborasi masyarakat sipil baik di dalam kawasan Asia Tenggara sendiri maupun yang dibangun oleh jaringan masyarakat sipil yang melintas-batas benua.

B. PENUTUP

Dalam ruang dan struktur historis baru regionalisme yang kini memunculkan aktor-aktor baru kawasan, barangkali Indonesia bisa memainkan peran yang lebih aktif dan artikulatif. Jokowi nampak lebih memberi perhatian pada aspek ekonomi dalam konteks penguatan rantai produksi dan distribusi, belum pada ekonomi yang bersandar pada basis sosial masyarakat Indonesia. Jokowi juga masih memaknai aspek kekuatan nasional dan melihat kekuasaan (*power*) dalam dimensinya yang amat materialistik. Padahal dalam pertumbuhan regionalism baru, dimensi kekuasaan mengalami perluasan dan pendalaman makna.

Pada masa SBY, misalnya, *Bali Democracy Forum* (BDF) merupakan inisiatif yang amat strategis untuk menjadikan demokrasi sebagai *outlet* politik luar negeri. Jokowi sepertinya tidak melihat aspek-aspek *soft power* sebagai hal yang terlalu penting dalam politik luar negerinya.

Presiden Jokowi tersandera oleh elemen-elemen politik domestik. Ini menyulitkannya untuk mengkapitalisasi kekuatan non-negara seperti

kelompok masyarakat sipil, NGO, FBO (*faith-based organizations*) dalam isu-isu baru kawasan. Di luar itu jejaring lain seperti perguruan tinggi (universitas), komunitas masyarakat lokal, jurnalis serta kelompok-kelompok baru lainnya merupakan aktor-aktor yang paralel dengan isu-isu yang dekat dengan Indonesia dan potensial menjadi isu regional di masa depan. Isu lingkungan, pengungsi, perdagangan manusia, dan juga isu penanganan bencana merupakan isu-isu yang dekat dengan Indonesia. Semua itu memberi agenda yang cukup jelas tentang perlunya Indonesia merancang desain politik luar negerinya dalam upaya membangun regionalisme multi-jalur (*multi-track regionalism*) di masa depan.

Dalam masa sisa kepemimpinan Jokowi (2019-2024), proses pembangunan di Indonesia sedang gencar-gencarnya berfokus pada pengembangan infrastruktur dan rencana besar pemindahan Ibu Kota Negara. Tanda-tanda bahwa Jokowi akan menghidupkan kembali prinsip neo-developmentalisme semakin menguat. Negara akan menjadi aktor penting dalam proses pembangunan. Persoalannya, Indonesia masih dianggap sebagai episentrum berbagai persoalan non-tradisional pada level regional. Artinya, *problem* yang “diproduksi dan berasal dari” Indonesia sejatinya memanggil Indonesia untuk kembali tampil sebagai metronom kawasan, bukan meninggalkannya. Solidaritas ASEAN justru akan diuji, baik sebagai konsekuensi ASEAN sebagai *hub* ekonomi-politik global, maupun ASEAN sebagai zona bagi munculnya berbagai persoalan keamanan dan kemanusiaan. Hal ini akan sulit diatasi jika pada saat yang sama kepemimpinan politik Indonesia di kawasan Asia Tenggara semakin memudar***

DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Secretariat, *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*, Jakarta, 2009.
- Beeson, Mark, *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development*, 2007

- Boutin, Keneth dan Tan, Andrew, *Non-traditional Security Issues*, Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore, 2001
- Chandra, Alexander C, *Civil Society in Search of an Alternative Regionalism in ASEAN*, International Institute for Sustainable Development, 2009
- Drajat, Ben Perkasa, “Foreign policy reforms under Jokowi”, *The Jakarta Post*, 9/9/2014
- Jayasurya, Kaniskha, “Beyond New Imperialism: State and Transnational Regulatory Governance in East Asia”, dalam Hadiz, *Empire and Neoliberalism in Asia*, Routledge, USA, 2006.
- Garzon, Jorgge F, *Multipolarity and the Future of Regionalism: Latin America and Beyond*, GIGA Research Programe, No 264 January 2015
- Heiduk, Felix, *Indonesia in ASEAN Regional Leadership between Ambition and Ambiguity*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2016
- Hettne, Björn & Fredrik Söderbaum, *The New Regionalism Approach*, Jurnal Politeia, Vol 17, No 3 (1998).
- Kai He, “Indonesia’s Foreign Policy after Suharto: International Pressure, Democratization and Policy Change”, *International Relations of the Asia Pacific*, 28 Agustus, 2007
- Keck, Margaret E. & Sikkink, Kathryn. *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*. Blackwell Publishers. 1999.
- Khaldor, Mary, “Democracy and Globalization”, dalam *Global Civil Society Network*, 29 Oktober 2007.
- Lake, David dan Morgan, Patrick M, *Regional Orders: Building Security in New World*, Pennsylvania State University, USA, 1997.
- Linklater, Andrew, *The Transformation of Political Community*, Polity Press, 1998.
- Mietzner, Marcus, *Reinventing Asian Populism: Jokowi’s Rise, Democracy and Political Contestation in Indonesia*, East-West Center Paper,

Hawai (2015)

Piesse, Mervyn, *Indonesian Foreign Policy and the Regional Impact of its Maritime Doctrine*, Strategic Analysis paper Future Direction International 29 January 2015

Seiichi Igarashi, *The New Regional Order and Transnational Civil Society in Southeast Asia: Focusing on Alternative Regionalism from below in the Process of Building the ASEAN Community* World Political Science Review Volume 7, Issue 1 2011

Smith, Anthony, *Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?* Contemporary Southeast Asia, Vol. 21, No. 2 (August 1999), pp. 238-260 ISEAS - Yusof Ishak Institute, Singapura

Simpson, Bradley, *Economic With Guns*, Stanford University, 2008

Sukma, Rizal, *Indonesia, ASEAN and Shaping the Indo-Pacific Idea* Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Indonesia Lecture Series on Regional Dynamics, Jakarta, 28 August 2019

Terrence Chong and Elies (editor), *An ASEAN Community for All: Exploring the Scope for Civil Society Engagement*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Cooperation in Asia, 2011

Quayle, Linda, *Southeast Asia and The English School of International Relations: A Region-Theory Dialogue*, Palgrave Mc Millan, 2013

Media

Kompas, *Kebijakan Luar Negeri berorientasi ke Dalam*, 17 September 2014

The Jakarta Post, *10.000 foreign fishing ships forced out of Indonesian waters: Susi*, 5 Juli 2019

Tempo, *Jokowi Minta Bantuan Duterte Bebaskan Tiga WNI Sandera Abu Sayyaf*, 27 November 2019

GEOPOLITIK ASIA DAN TANTANGAN DIPLOMASI STRUKTURAL INDONESIA

Oleh: Muhadi Sugiono
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
E-mail: msugiono@ugm.ac.id

ABSTRACT

The geopolitical landscape of Asia is increasingly dominated by the rivalry between the US and China. The strategic competition between the two big powers has put Asian countries into a difficult position as a consequence of a zero-sum option, either they have to fall into the orbit of China or of the US. Structural diplomacy constitutes an alternative through which Asian countries can avoid this dilemmatic position. As a middle power, Indonesia is in the position to conduct structural diplomacy. It has experienced in the past in shaping the behaviours of the states in the region. More recently, ASEAN Outlook on the Indo-Pacific reflects Indonesian capacity to conduct structural diplomacy.

Keywords: *Indonesia; America; China; Belt and Road Initiative; Free and Open Indo-Pacific; structural diplomacy*

ABSTRAK

Lanskap geopolitik Asia semakin didominasi oleh persaingan antara AS dan Cina. Persaingan strategis antara kedua kekuatan besar telah menempatkan negara-negara Asia pada posisi yang sulit sebagai konsekuensi dari opsi zero-sum, baik mereka harus jatuh ke orbit Cina atau AS. Diplomasi struktural merupakan alternatif dimana negara-negara Asia dapat menghindari posisi dilematis ini. Sebagai kekuatan menengah, Indonesia berada dalam posisi untuk melakukan diplomasi struktural. Indonesia memiliki pengalaman di masa lalu dalam membentuk perilaku negara di wilayah tersebut. Baru-baru ini, Pandangan ASEAN

tentang Indo-Pasifik mencerminkan kapasitas Indonesia untuk melakukan diplomasi struktural.

Kata Kunci : *Indonesia; Amerika; Cina; Belt and Road Initiative; Free and Open Indo-Pacific; diplomasi struktural*

A. PENDAHULUAN

Perubahan geopolitik tengah berlangsung di Asia. Munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi diiringi dengan peningkatan kemampuan militer serta postur kebijakan luar negeri yang sangat agresif menjadi ancaman serius terhadap supremasi Amerika. Bagi Amerika, Cina adalah sebuah ancaman strategis. Postur kebijakan luar negeri Cina yang agresif dianggap tidak mencerminkan *'peaceful rise'* sebagaimana yang selalu diklaim oleh para pemimpinnya. Kompetisi strategis sebagai konsekuensi dari respon Amerika untuk menghadapi munculnya Cina menghasilkan lanskap geopolitik baru saat ini, yang oleh banyak pengamat disebut sebagai perang dingin yang baru atau *Cold War II*.¹ Seperti halnya Perang Dingin yang muncul setelah Perang Dunia II, kompetisi antara Cina dan Amerika mencakup semua aspek dalam hubungan internasional: ekonomi, politik dan militer.

Persaingan antara Amerika dan Cina berlangsung terutama di wilayah Asia dengan konsekuensi yang tidak bisa diabaikan oleh negara-negara di kawasan tersebut. Tulisan ini akan melihat dampak dari kompetisi Amerika dan Cina di Asia dan membahas bagaimana Indonesia harus merespon perubahan lanskap geopolitik ini. Berangkat dari argumen bahwa diplomasi struktural akan membantu negara-negara di kawasan mengatasi dampak negatif dari kompetisi strategis antara Amerika dan Cina, paper ini akan melihat sejauh mana Indonesia bisa melakukan diplomasi struktural dengan menganalisis potensi dan keterbatasan yang dimilikinya.

¹ Lihat misalnya Richard N. Haass, "Cold War II," *Project Syndicate*, 23 Februari 2018; Robert D. Kaplan, "A New Cold War Has Begun," *Foreign Policy*, 7 Januari 2019; dan Niall Ferguson, "The New Cold War? It's With China, and It Has Already Begun," *New York Times*, 2 Desember 2019.

1. Lanskap geopolitik Asia: rivalitas Amerika - Cina

Selama lebih dari empat dasawarsa, lanskap geopolitik di Asia diwarnai dengan stabilitas. Kepemimpinan Amerika menjadi komponen penting dalam menjaga stabilitas kawasan. Amerika bukan hanya dominan, tetapi juga hegemonik.² Kekuatan militer Amerika merupakan deteren bagi kekuatan-kekuatan lain yang akan mengancam stabilitas kawasan. Sementara itu, Amerika juga memainkan peran penting yang menopang pertumbuhan ekonomi Asia melalui posisinya sebagai sumber keuangan serta sebagai pasar yang sangat besar bagi ekspor produk dari negara-negara Asia. Asia kemungkinan besar akan berbeda tanpa kehadiran Amerika.³

Peran hegemonik Amerika mengalami perubahan drastis pada akhir tahun 1990s dengan terjadinya krisis finansial di Asia. Sikap Amerika yang cenderung menunjukkan dominasinya melalui lembaga-lembaga keuangan internasional, terutama IMF, yang memaksakan kebijakan neoliberal, cenderung menimbulkan kemarahan di negara-negara Asia.⁴ Sikap ini sangat bertolak belakang dengan kebijakan Cina untuk mempertahankan nilai tukar mata uangnya. Negara-negara Asia sangat menghargai kebijakan yang diambil oleh Cina, yang dianggap mencerminkan kepemimpinan Cina dalam mengatasi krisis.

Pasca krisis, posisi Amerika di Asia semakin tergeser. Ekonomi Cina berkembang dengan sangat pesat dan berimbas positif pada kebangkitan kembali ekonomi negara-negara Asia pasca krisis, sementara Amerika semakin kehilangan basis materialnya akibat defisit anggaran dan perdagangan dan sangat tergantung pada aliran modal dari Cina dan Jepang untuk menopang ekonominya.⁵

Melemahnya basis material kekuatan Amerika di Asia semakin diperparah dengan tidak adanya kebijakan Amerika yang koheren untuk Asia. Terutama di bawah pemerintahan George Bush, Amerika kehilangan

2 Mark Beeson, "The United States and East Asia: The decline of long-distance leadership?," *The Asia-Pacific Journal*, 7, no. 1 (2009): 4-7.

3 Ibid., h. 1.

4 Richard Higgott, 'The Asian economic crisis: A study in the politics of resentment.' *New Political Economy*, 3, no. 3 (1998): 347-350.

5 Beeson, *Op.Cit.*, h. 8.

legitimasinya sebagai pemimpin masyarakat internasional akibat kecenderungan unilateralismenya serta akibat kebijakan-kebijakan yang diambilnya dalam perang global melawan terorisme.⁶ Menurunnya peran Amerika di Asia memberikan ruang bagi Cina untuk memainkan peran yang lebih besar. Pada saat Amerika tidak terlalu memberikan perhatian kepada Asia, hubungan Cina dengan negara-negara tetangganya menjadi semakin intensif.

Dengan kemampuan ekonomi yang meningkat, Cina juga semakin asertif dalam kebijakan luar negerinya, terutama di Asia. Cina berusaha untuk memperluas ruang strategisnya di Asia serta tidak lagi puas menjadi pemain kedua di belakang Amerika. Sekalipun perlu waktu yang sangat lama untuk bisa menyaingi kemampuan militer Amerika, kemampuan militer Cina meningkat dengan sangat drastis. Disamping itu, karakter asertif Cina muncul dalam bentuk klaim teritorial. Pada tahun 2010, Cina mengklaim Laut Cina Selatan sebagai bagian dari kepentingan inti Cina selain kedaulatan, pembangunan ekonomi dan integritas teritorial yang meliputi Taiwan, Tibet dan Xinjiang⁷ dan memicu instabilitas di kawasan.

Merespon kebijakan luar negeri Cina yang sangat asertif, Presiden Obama memperkenalkan kebijakan yang dikenal sebagai *'pivot to Asia'* pada tahun 2010. Kebijakan ini dimaksudkan untuk meyakinkan sekutu-sekutunya bahwa Amerika kembali ke Asia dan bahwa Amerika akan menghadapi bangkitnya Cina. Dengan strategi ini, Amerika akan menggunakan semua instrumen kekuatan yang dimiliki oleh Amerika, seperti diplomatik, ekonomi maupun militer, untuk memperoleh dukungan dari sekutu-sekutu regionalnya di Asia. Sejauh mana *'pivot to Asia'* menjadi strategi untuk menghadapi bangkitnya Cina menjadi objek perdebatan. Sementara pengamat melihat *'pivot to Asia'* merupakan jawaban atas ketiadaan kebijakan komprehensif Amerika di Asia atau sebuah *'landasan*

6 Barry Buzan, "Asia: A Geopolitical Reconfiguration," *Politique Étrangère*, 77, no. 2, (2012): 5. Menurunnya legitimasi Amerika di Asia sebagai konsekuensi dari ketiadaan kebijakan yang koheren mengurangi signifikansi perubahan perimbangan material antara Amerika dan Cina, yang masih menjadi sumber perdebatan. Lihat Itzkowitz Shiffrinson, Joshua R., and Michael Beckley, "Debating China's Rise and U.S. Decline," *International Security*, 37, no. 3 (2013).

7 Tanguy Struye de Swielande, "China and the South China Sea a New Security Dilemma?," *Studia Diplomatica*, 64, no. 3 (2011): 7.

strategi besar Amerika di abad ke 21,' pengamat lain melihat '*pivot to Asia*' sebagai sebuah kesalahan terbesar yang dilakukan oleh pemerintahan Obama.⁸ Terlepas dari perdebatan mengenai efektivitasnya, dampak yang segera muncul dari '*pivot to Asia*' adalah menghadapkan Amerika langsung dengan Cina dalam perselisihan teritorial Laut Cina Selatan, merenggangkan hubungan kedua negara serta meningkatkan ketegangan antara Cina dengan negara-negara tetangganya, seperti Vietnam dan Filipina.⁹

Kebijakan luar negeri Cina yang asertif terus berlanjut sekalipun Amerika meresponnya dengan '*pivot to Asia*.' Pada tahun 2013, setahun setelah terpilih sebagai presiden, Xi Jinping memperkenalkan kebijakan yang sangat berorientasi pada negara-negara tetangganya, yang dikenal sebagai '*peripheral diplomacy*.' Kebijakan ini secara formal dimaksudkan untuk mengembangkan kerjasama yang inklusif dan saling menguntungkan, yang digambarkan dengan konsep '*community of common destiny*.' Tetapi, diplomasi periferal ini secara jelas menggambarkan upaya Cina untuk membangun pola hubungan internasional di berbagai bidang baik ekonomi, politik, sosial dan militer, tetapi dengan menempatkan Cina sebagai pusatnya.¹⁰

Cina menjadikan kekuatan ekonominya sebagai instrumen strategis untuk mendukung 'diplomasi periferal' dan untuk mencapai tujuan-tujuan strategisnya di Asia. Tak dapat dipungkiri, *The Belt and Road Initiative*, sebuah inisiatif diplomasi ekonomi yang sangat ambisius yang berupa strategi pembangunan infrastruktur, yang diluncurkan pada tahun 2013, merupakan instrumen yang dimaksudkan untuk melayani kepentingan-kepentingan nasional Cina.¹¹ Sebagai instrumen ekonomi, *The Belt and*

8 Douglas T. Stuart, *The Pivot to Asia Can It Serve As the Foundation for American Grand Strategy in the 21st Century?* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2016) untuk pandangan yang mendukung dan John Ford, "The Pivot to Asia Was Obama's Biggest Mistake," *The Diplomat*, 21 Januari 2017.

9 Robert S. Ross, "The Revival of Geopolitics in East Asia: Why and How?," *Global Asia*, 9, no. 3 (2014): 13.

10 Lihat William A. Callahan, "China's 'Asia Dream': The Belt and Road Initiative and the New Regional Order," *Asian Journal of Comparative Politics*, 1, no. 3 (2016) untuk pembahasan komprehensif mengenai diplomasi periferal Cina.

11 Tai-Wei Lim, Katherine Hui-Yi Tseng, and Wen Xin Lim, *China's one belt one road initiative* (London: Imperial College Press, 2016): 3.

Road Initiative dimaksudkan untuk menyalurkan kelebihan produksi dan kapasitas ekonomi Cina ditopang oleh berbagai instrumen keuangan seperti the *Silk Road Fund*, *Asian Infrastructure Investment Bank* dan the *New Development Bank* (the BRIC Bank). Sekalipun pengaruh terbesarnya adalah di Asia, *The Belt and Road Initiative* menjangkau wilayah-wilayah lain di belahan bumi dan melibatkan lebih dari 70 negara.

Di bawah pemerintahan Presiden Trump, Cina dianggap sebagai sebuah ancaman strategis. Strategi keamanan nasional Amerika menyebut Cina sebagai rival strategis dan menuduh Cina menggunakan instrumen ekonomi serta ancaman militer untuk mencapai tujuan politik dan keamanannya.¹² Untuk merespon kebangkitan Cina serta kebijakan-kebijakan Cina di Asia, pada tahun 2017 pemerintahan Trump meluncurkan strategi yang disebut dengan *Free and Open Indo-Pacific*. Strategi *Free and Open Indo-Pacific* secara jelas mencerminkan pandangan tentang Cina sebagai rival strategis Amerika.

Pada dasarnya strategi *Free and Open Indo-Pacific* terutama merupakan sebuah strategi maritim yang dimaksudkan untuk menghalau perluasan pengaruh Cina di Asia, baik di Laut Cina Selatan maupun di Samudra Hindia. Dibandingkan dengan *The Belt and Road Initiative*, *Free and Open Indo-Pacific* hanya menyentuh sedikit aspek ekonomi dan lebih banyak menyentuh aspek nilai. Secara jelas ditunjukkan untuk menyerang nilai-nilai yang dipegang oleh Cina, *Free and Open Indo-Pacific* didasarkan pada nilai-nilai perlindungan dari paksaan, *good governance*, transparansi, penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan asasi, akses ke laut dan jalur udara bebas, penyelesaian perselisihan secara damai, perdagangan yang *fair* dan timbal balik, investasi yang terbuka dan konektivitas.¹³ Dengan kriteria tersebut, *Free and Open Indo-Pacific* jelas menutup peluang Cina untuk bergabung di dalamnya.

12 White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: White House, 2017): 46.

13 Michael Pompeo, "Remarks on 'America's Indo-Pacific Economic Vision,'" Indo-Pacific Business Forum, U.S. Chamber of Commerce, Washington DC, 30 Juli 2018.

2. Dampak rivalitas Amerika - Cina

Bagi negara-negara di Asia rivalitas antara Amerika dan Cina menempatkan mereka pada posisi yang sangat sulit. Kedua kekuatan besar memberikan pilihan biner yang sangat sulit. *Free and Open Indo-Pacific* mengharuskan negara-negara di Asia untuk memilih antara visi dan tatanan kawasan Indo-Pacific yang 'represif' atau yang 'bebas.' Sementara Cina juga menawarkan pilihan biner melalui insentif ekonomi dan pengembangan militer.

Dampak dari rivalitas Amerika - Cina sangat terasa terutama di Asia Tenggara. Bagi negara-negara di Asia Tenggara, rivalitas kedua negara menempatkan negara-negara tersebut baik secara individual maupun kolektif dalam posisi yang sangat sulit.¹⁴ Di satu sisi, bagi sebagian negara di Asia Tenggara, terutama kelima negara pendiri ASEAN, Amerika adalah sekutu tradisional mereka dalam melawan ancaman komunisme. Tetapi, hubungan antara negara-negara di Asia Tenggara dengan Cina semakin erat terutama setelah krisis ekonomi pada akhir tahun 1990an. Cina sangat membantu negara-negara di Asia Tenggara untuk bangkit dari krisis sementara Amerika melalui lembaga keuangan internasional, terutama IMF cenderung memaksa negara-negara tersebut melakukan restrukturisasi ekonomi ke arah neoliberal. Hubungan ekonomi antara Cina dan negara-negara Asia Tenggara saat ini meningkat dengan sangat pesat.

Rivalitas antara Amerika dan Cina menjadikan negara-negara anggota ASEAN terpecah dan sulit untuk mencapai posisi bersama. Perpecahan dalam ASEAN ditunjukkan antara lain dengan jelas melalui kegagalan negara-negara anggota ASEAN untuk mencapai kesepakatan terkait dengan klaim teritorial Cina di Laut Cina Selatan. Untuk pertama kalinya, dalam sejarah ASEAN, kesepuluh negara anggota ASEAN tidak menghasilkan pernyataan bersama di akhir pertemuan yang dihadiri oleh para menteri luar negeri negara-negara anggota ASEAN.¹⁵ Filipina dan Vietnam, dua negara yang memiliki klaim teritorial di Laut Cina Selatan disamping Malaysia dan Brunei menginginkan dimasukkannya referensi tentang perselisihan teritorial dengan Cina dan menuduh Kamboja sebagai

14 Jonathan Stromseth, *Don't Make us Choose: Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry*, (Washington: Brookings, 2019).

15 BBC, "Asean Nations Fail to Reach Agreement on South China Sea," 13 Juli 2012.

sekutu Cina. Kegagalan ASEAN untuk menghasilkan pernyataan bersama ini dianggap mencerminkan kuatnya pengaruh Cina di ASEAN.¹⁶

Di luar isu Laut Cina Selatan, perpecahan dalam ASEAN terletak pada respon negara-negara ASEAN terhadap *The Belt and Road Initiative*. Respon negara-negara ASEAN terhadap *The Belt and Road Initiative* sangat bervariasi. Perubahan posisi yang paling jelas ditunjukkan oleh Filipina. Di bawah pemerintahan Rodrigo Duterte, Filipina, yang merupakan salah satu sekutu tradisional Amerika dan terlibat dalam perselisihan teritorial dengan Cina, menjauh dari Amerika dan menandatangani beberapa perjanjian bilateral dengan Cina. Selain Filipina, Malaysia, Thailand, Kamboja dan Laos juga cenderung merapat ke Cina.¹⁷

3. Diplomasi Struktural

Tidak dapat dipungkiri, rivalitas antara dua kekuatan besar menghasilkan lanskap geopolitik yang cenderung menempatkan negara-negara lain pada posisi yang sulit. Mereka harus menghadapi pilihan yang berkarakter *zero sum*. Seperti yang ditunjukkan oleh strategi *Free and Open Indo-Pacific* Amerika, negara-negara di Asia seolah-olah dihadapkan pada pilihan antara tatanan yang represif di bawah dominasi Cina atau tatanan regional di bawah kepemimpinan Amerika.

Sebenarnya rivalitas antara dua kekuatan besar tidak selalu menempatkan negara-negara kecil dalam posisi yang sulit. Sebaliknya, banyak kasus menunjukkan bahwa situasi konfliktual antara dua kekuatan besar memberikan peluang kepada negara-negara kecil untuk memperoleh keuntungan dengan memanfaatkan rivalitas kekuatan-kekuatan besar tersebut. Dalam sejarah politik luar negeri Indonesia, misalnya, Presiden Soekarno berusaha memanfaatkan secara maksimal rivalitas Timur - Barat untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia. Tetapi, strategi ini sangat riskan dan sangat tidak bisa dijamin kelangsungannya. Kegagalan negara-negara kecil untuk memanfaatkan rivalitas negara-negara besar

16 Ernest Z. Bower, "China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh," *Commentary CSIS*, 20 Juli 2012

17 Syed Munir Khasru, "The Geopolitical Landscape of Asia Pacific is Changing Dramatically. Here's How," *World Economic Forum*, 28 Juli 201

bisa berakibat sebaliknya, yakni tidak memperoleh keuntungan apapun dari kekuatan-kekuatan yang bersaing karena kedua kekuatan yang sedang bersaing tidak lagi mempercayai apa yang dilakukan negara tersebut.

Alternatif yang lebih menguntungkan dalam konteks geopolitik yang ditandai dengan rivalitas negara-negara besar adalah memastikan bahwa negara-negara besar tidak sepenuhnya mendasarkan kebijakan dan tindakannya berdasarkan pada politik kekuasaan semata-mata, melainkan pada struktur yang dibangun atas prinsip-prinsip pengorganisasian serta aturan main yang disepakati. Oleh karenanya negara-negara yang lebih kecil harus berusaha dan memusatkan perhatiannya untuk membangun struktur tersebut. Upaya untuk membangun prinsip-prinsip pengorganisasian dan aturan main ini dikenal sebagai diplomasi struktural.

Seperti halnya diplomasi pada umumnya, diplomasi struktural mengacu pada proses dialog dan negosiasi. Tetapi, berbeda dari diplomasi pada umumnya yang dimaksudkan untuk mempengaruhi negara-negara lain, diplomasi struktural ditujukan untuk ‘mempengaruhi atau membentuk struktur politik, legal, ekonomi, sosial dan keamanan eksternal yang langgeng di tingkat-tingkat yang berbeda dalam sebuah ruang geografis tertentu.’¹⁸ Berdasarkan definisi tersebut, diplomasi struktural bukan hanya dimaksudkan untuk mempengaruhi struktur tetapi juga harus memiliki dampak yang langgeng.

Dengan diplomasi struktural, negara-negara yang berada dalam konteks geopolitik yang ditandai dengan rivalitas tidak harus memfokuskan perhatian untuk memilih salah satu dari kekuatan-kekuatan besar yang sedang berkompetisi. Sebaliknya, negara-negara tersebut harus menjauhkan diri dari keberpihakan kepada salah satu pihak yang sedang berkompetisi dan lebih memusatkan perhatian kepada upaya untuk mendorong negara-negara yang berkompetisi untuk menyepakati aturan main dan berperilaku sesuai dengan aturan main yang telah disepakati.

Tentu saja tidak semua negara memiliki kemampuan untuk melakukan diplomasi struktural. Negara-negara yang paling mungkin

18 Stephan Keukeleire, Robin Thiers, and Arnout Justaert, “Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 4, no. 2 (2009): 146.

untuk melakukan diplomasi struktural adalah negara-negara dengan kekuatan menengah. Diplomasi struktural adalah ‘*diplomacy of the middle*’¹⁹ Keterkaitan antara diplomasi struktural dan negara dengan kekuatan menengah ini terletak pada keunikan yang dimiliki oleh negara-negara dalam kategori ini. Kategori kekuatan menengah dalam artian ini tidak terkait dengan kemampuan yang dimiliki oleh negara-negara tersebut. Lebih penting daripada kemampuan yang dimilikinya, definisi mengenai kekuatan menengah ini ditentukan oleh perilaku negara-negara tersebut, yang dalam literatur dikenal dengan *middlepowermanship*.²⁰ Sebuah negara dengan kekuatan menengah cenderung untuk secara konsisten berusaha memainkan peran kepemimpinan melalui diplomasi, terutama forum-forum diplomasi multilateral.

4. Indonesia sebagai kekuatan menengah

Dilihat dengan cara di atas, Indonesia dapat dilihat sebagai negara dengan kekuatan menengah. Sejak awal berdirinya, sekalipun dengan cara yang sangat berbeda, para pemimpin berusaha untuk memproyeksikan Indonesia sebagai negara besar dan memainkan peran kepemimpinan. Proyeksi peran kepemimpinan Indonesia muncul dalam kaitannya dengan kebangkitan negara-negara bekas jajahan dan kerjasama negara-negara Selatan, dengan kawasan Asia Tenggara, dengan promosi norma-norma dan kerjasama internasional serta dengan upaya-upaya untuk menjembatani konflik serta kekuatan-kekuatan besar dunia.²¹

19 Yolanda Kemp Spies, *Global South Perspectives on Diplomacy* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019): 201.

20 Terminologi ini diperkenalkan oleh Robert Cox untuk menjelaskan peran negara-negara dengan kekuatan menengah dalam tatanan kekuatan global. Lihat Cox, Robert “Middlepowermanship, Japan and Future World Order,” *International Journal*, 44, no. 4. Perspektif perilaku adalah perspektif yang paling berpengaruh dalam memahami negara dengan kekuatan menengah saat ini dibandingkan dengan dua pendekatan yang lain, fungsional dan hirarkis. Untuk ketiga perspektif tentang kekuatan menengah lihat Adam Chapnick, “The Middle Power,” *Canadian Foreign Policy*, 7, no. 2 (1999).

21 Moch Faisal Karim, “Middle Power, Status-seeking and Role Conceptions: the Cases of Indonesia and South Korea,” *Australian Journal of International Affairs*, 72, no. 4 (2018): 359.

Konferensi Bandung 1955 merupakan tonggak sejarah bagi banyak negara. Di tengah-tengah menguatnya rivalitas Timur - Barat, Indonesia bersama beberapa negara yang lain menunjukkan peran kepemimpinannya untuk menggalang solidaritas di antara negara-negara bekas koloni dan mendukung dekolonisasi serta melahirkan gerakan non blok yang menjadi platform penting bagi kerjasama Selatan-Selatan saat ini.

Di Asia Tenggara, Indonesia bukan hanya merupakan negara yang memiliki peran besar dalam mendirikan ASEAN, tetapi juga memberikan warna yang sangat jelas bagi norma-norma ataupun prinsip-prinsip yang mendasari hubungan antara negara-negara anggota ASEAN maupun negara-negara anggota ASEAN dengan negara di luar ASEAN, sebagaimana yang tercermin antara lain dalam *Treaty of Amity and Cooperation*. Indonesia juga berperan penting dalam menjadikan Asia Tenggara sebagai Kawasan Perdamaian, Kebebasan dan Netralitas (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*). Tentu saja dalam, kapasitasnya sebagai negara besar dan berpengaruh di Asia Tenggara, Indonesia sangat berperan dalam merumuskan *ASEAN Regional Forum*, sebuah forum dialog dan konsultasi mengenai masalah-masalah yang menyangkut politik dan keamanan di kawasan serta untuk mendiskusikan ancaman-ancaman terhadap stabilitas dan keamanan regional.

Diterimanya Indonesia menjadi anggota G20 pada tahun 2008 tidak dapat dipungkiri merupakan pengakuan Internasional terhadap peran dan posisi Indonesia dalam hubungan internasional. G20 menawarkan sebuah tatanan geopolitik yang baru yang dibangun dengan keanggotaan lintas dikotomi yang sangat berpengaruh dalam hubungan internasional saat ini seperti dikotomi Barat dan bukan Barat ataupun dikotomi Utara-Selatan.²²

Terutama di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia sangat aktif untuk memainkan peran internasionalnya.²³ Indonesia sangat aktif berperan dalam berbagai misi perdamaian internasional di bawah PBB, mempromosikan demokrasi

22 Karoline Postel-Vinay, *The G20 : A New Geopolitical Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).

23 Visi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tentang peran Internasional Indonesia ini antara lain disampaikan dalam sebuah kuliah umum yang berjudul "Indonesia: Regional Role, Global Reach," yang diberikannya di London School of Economics pada 31 Maret 2009.

serta dialog lintas agama dalam upaya untuk memerangi terorisme global .

5. Geopolitik Asia dan Diplomasi Struktural Indonesia

Pemaparan di atas menggambarkan modal yang dimiliki Indonesia dalam menghadapi pergeseran geopolitik di Asia yang ditandai dengan meningkatnya rivalitas Amerika dan Cina. Secara teoritis, Indonesia sebagai negara dengan kekuatan menengah akan mampu membuat perbedaan dalam menghadapi lingkungan yang sangat kompetitif dan konfliktual ini.

Dalam kaitannya dengan rivalitas Amerika dan Cina, sebenarnya Indonesia juga menunjukkan peran kepemimpinannya dengan keberhasilannya merumuskan sikap ASEAN terhadap gagasan *Free and Open Indo-Pacific*, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*,²⁴ yang diadopsi dalam Senior Official Meeting di Bangkok pada tanggal 20-23 Juni 2019. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* merupakan sebuah terobosan penting yang dihasilkan oleh ASEAN setelah melalui negosiasi yang cukup panjang dan mengatasi perbedaan-perbedaan internal di antara negara-negara anggota ASEAN. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* menekankan pada sentralitas ASEAN dan prinsip-prinsip keterbukaan, inklusivitas, transparansi, serta penghargaan terhadap hukum internasional. Peran Indonesia dalam merumuskan *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* secara jelas mencerminkan kapasitasnya sebagai sebuah kekuatan menengah untuk melakukan diplomasi struktural, dengan menempatkan ASEAN sebagai bagian penting dalam kebijakan luar negerinya.²⁵

Keberhasilan Indonesia untuk merumuskan *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* merupakan sebuah awal yang sangat penting dalam merespon rivalitas Amerika dan Cina. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* bukan hanya mencerminkan keinginan negara-negara anggota ASEAN untuk tidak terjebak ke dalam hubungan zero-sum di antara kedua kekuatan yang sedang bersaing, tetapi juga memberikan kerangka bagi hubungan kedua

24 ASEAN, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, Juni 2019.

25 Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia and the Asean Outlook on the Indo-Pacific," *International Affairs*, 96, no. 1 (2020): 116.

kekuatan tersebut.

Sebagai sebuah bentuk diplomasi struktural masih harus dilihat sejauh mana *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* benar-benar berhasil mempengaruhi interaksi negara-negara di kawasan untuk tunduk pada prinsip-prinsip yang dipromosikan dalam *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* serta sejauh mana struktur yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip tersebut bisa bertahan.

Tantangan yang dihadapi oleh Indonesia tentu tidak kecil. Setidaknya terdapat dua tantangan serius yang sangat berpengaruh bagi keberhasilan Indonesia untuk mewujudkan visi *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. *Pertama*, Indonesia harus memastikan bahwa negara-negara anggota ASEAN bersatu dan konsisten mendukung visi tersebut. Realitas bahwa negara-negara anggota ASEAN memiliki orientasi yang sangat berbeda dalam kaitannya dengan kedua kekuatan yang bersaing merupakan tantangan riil yang harus dihadapi oleh Indonesia. *Kedua*, konsistensi Indonesia untuk memainkan peran sebagai negara dengan kekuatan menengah yang tercermin dalam kebijakan-kebijakan luar negerinya yang berorientasi pada multilateralisme, kerjasama internasional dan *bridge-building*. Menjadi konsisten bertindak sebagai negara dengan kekuatan menengah jelas tidak mudah, terutama pada saat-saat sebagian besar negara kembali mengedepankan kebijakan luar negeri mereka yang nasionalistik dan cenderung pragmatis serta berorientasi pada kepentingan jangka pendek.

B. PENUTUP

Indonesia memiliki posisi dan peran yang sangat penting dalam mencegah munculnya sebuah struktur regional Asia yang terbentuk semata-mata melalui hubungan politik kekuasaan akibat rivalitas antara Amerika dan Cina. *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* secara jelas mencerminkan kapasitas Indonesia sebagai kekuatan menengah yang sedang berkembang dalam diplomasi struktural yang akan mendorong interaksi negara-negara di Asia berdasarkan prinsip-prinsip yang dipromosikan melalui *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. Tetapi, kemampuan untuk mewujudkan

visi *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* akan sangat tergantung pada keberhasilan Indonesia untuk membangun kohesivitas negara-negara anggota ASEAN serta konsistensinya untuk tetap memproyeksikan perannya sebagai negara dengan kekuatan menengah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Dewi Fortuna, "Indonesia and the Asean Outlook on the Indo-Pacific." *International Affairs*, 96, no. 1 (2020): 111–29.
- ASEAN, "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," Juni 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf, diakses pada 18 Maret 2020.
- BBC, "Asean Nations Fail to Reach Agreement on South China Sea," 13 Juli 2012, <https://www.bbc.com/news/world-asia-18825148>, diakses pada 18 14 Maret 2020.
- Beeson, Mark, "The United States and East Asia: The decline of long-distance leadership?," *The Asia-Pacific Journal* 7, no. 1 (2009): 1-17.
- Bower, Ernest Z., "China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh," *Commentary CSIS*, 20 Juli 2012, <https://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>, diakses pada 25 Maret 2020.
- Buzan, Barry, "Asia: A Geopolitical Reconfiguration," *Politique Étrangère*, 77, no. 2 (2012): 1-13.
- Callahan, William A., "China's 'Asia Dream': The Belt and Road Initiative and the New Regional Order," *Asian Journal of Comparative Politics*, 1, no. 3 (2016): 226-243.

- Chapnick, Adam, "The Middle Power", *Canadian Foreign Policy*, 7, no. 2 (1999): 73–82.
- Cox, Robert, "Middlepowermanship, Japan and Future World Order," *International Journal*, 44, no. 4 (1989): 823–862.
- Ferguson, Niall, "The New Cold War? It's With China, and It Has Already Begun," *New York Times*, 2 Desember 2019, <https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>, diakses pada 1 Maret 2020.
- Ford, John, "The Pivot to Asia Was Obama's Biggest Mistake," *The Diplomat*, 21 Januari 2017, <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>, diakses pada 1 Maret 2020.
- Haass, Richard N., "Cold War II," *Project Syndicate*, 23 Februari 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-cold-war-mainly-russia-s-fault-by-richard-n--haass-2018-02?barrier=accesspaylog>, diakses pada 2 Maret 2020.
- Higgott, Richard, "The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment.," *New Political Economy*, 3, no. 3 (1998): 333-356.
- Kaplan, Robert D., "A New Cold War Has Begun," *Foreign Policy*, 7 Januari 2019.
- Karim, Moch Faisal, "Middle Power, Status-seeking and Role Conceptions: the Cases of Indonesia and South Korea," *Australian Journal of International Affairs*, 72, No. 4 (2018): 343-363.
- Keukeleire, Stephan, Robin Thiers, and Arnout Justaert, "Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union," *The Hague Journal of Diplomacy*, 4, no. 2 (2009): 143–165.
- Khasru, Syed Munir, "The Geopolitical Landscape of Asia Pacific is Changing Dramatically. Here's How," World Economic Forum, 28 Juli 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/07/the-geopolitical-landscape-of-asia-pacific-is-changing-dramatically-here-s-how/>, diakses pada 2 Maret 2020.

- Lim, Tai-Wei, Katherine Hui-Yi Tseng, and Wen Xin Lim, *China's One Belt One Road Initiative* (London: Imperial College Press, 2016).
- Pompeo, Michael, "Remarks on 'America's Indo-Pacific Economic Vision,'" Indo-Pacific Business Forum, U.S. Chamber of Commerce, Washington DC, 30 Juli 2018, <https://asean.usmission.gov/sec-pompeo-remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>, diakses pada 5 April 2020.
- Postel-Vinay, Karoline, *The G20 : A New Geopolitical Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).
- Ross, Robert S., "The Revival of Geopolitics in East Asia: Why and How?," *Global Asia*, 9, no. 3 (2014): 8-14.
- Shiffrinson, Itzkowitz, Joshua R, and Michael Beckley, "Debating China's Rise and U.S. Decline," *International Security* 37, no. 3 (2013): 172-181.
- Spies, Yolanda Kemp. *Global South Perspectives on Diplomacy* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019).
- Stromseth, Jonathan, *Don't Make Us Choose: Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry* (Washington: Brookings, 2019).
- Stuart, Douglas T., *The Pivot to Asia Can It Serve As the Foundation for American Grand Strategy in the 21st Century?* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2016).
- de Swielande, Tanguy Struye, "China and the South China Sea a New Security Dilemma?," *Studia Diplomatica*, 64, no. 3 (2011): 7-20.
- White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: White House, 2017), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, diakses pada 15 Maret 2020.
- Yudhoyono, Susilo Bambang, "Indonesia: Regional Role, Global Reach," Speech at The London School of Economics and Political Science (LSE), 31 Maret 2009, <http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/>

[channels/publicLecturesAndEvents/transcripts/20090331_BambangYudhoyono_tr.pdf](#), diakses pada 10 April 2020.

www.mpr.go.id

www.mpr.go.id

PERJUANGAN DIPLOMASI KEMARITIMAN INDONESIA MENUJU KEAMANAN DAN PERDAMAIAN REGIONAL DAN DUNIA

*Oleh: Siti Mutiah Setiawati
smutiah@ugm.ac.id*

ABSTRACT

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa tantangan dan peluang diplomasi kemaritiman Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Permasalahan atau tantangannya yang ditemukan mempunyai kemiripan dari waktu ke waktu yaitu : kekurangan infrastruktur kelautan, kelangkaan moral atau sikap bahari bangsa Indonesia yang menjadikan laut merupakan sumber utama kehidupan dan kedaulatan, negara tetangga yang mengklaim wilayah Indonesia, negara yang tidak mau menandatangani atau yang tidak taat pada Hukum Laut Internasional, dan minimnya Strategi politik ketahanan Laut. Sedangkan peluangnya adalah posisi strategis Indonesia diantara Benua Asia dan Australia, Laut-Laut yang dimiliki, dua Samudra penting yaitu Hindia dan Pasifik, dan kekayaan Laut termasuk keaneka ragaman hayati biota Laut yang paling beragam di dunia. Ini semua merupakan modal “*Sea Power*” Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menekankan pada pengumpulan data yang spesifik untuk diambil generalisasi. Data yang mempunyai spesifikasi diolah dengan cara disusun secara sistematis atau dibandingkan antara satu Presiden dengan Presiden lainnya. Dari pengolahan data menunjukkan bahwa permasalahan kemaritiman Indonesia mempunyai tantangan terberat pada awal kemerdekaan dan pada masa Jokowi. Keduanya disebabkan karena dana yang dimiliki terbatas dan situasi politik internasional yang kurang mendukung. Tantangan ini masih ditambah dengan adanya ancaman dari negara-negara tetangga seperti Malaysia, Timor Leste dan negara jauh China dan Australia.

Diperlukan terobosan diplomasi untuk mengatasi kerumitan masalah kelautan Indonesia.

Kata kunci: Diplomasi, Indonesia, Kemaritiman, *Sea Power*, dan Strategi.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the challenges and opportunities of Indonesian maritime diplomacy from the beginning of independence until today. The problems or challenges that are found have similarities from time to time, namely: lack of marine infrastructure, moral scarcity of maritime attitude of the Indonesian people which makes the sea as a major source of life and sovereignty, the neighboring states who claim Indonesia's territory, countries that do not want to sign or obey International Law of the Sea, and the lack of a political strategy for resilience of the Sea. While the opportunities are Indonesia's strategic position between the Continent of Asia and Australia, some important seas like Java sea, two important Ocean namely Hindia and the Pacific, and the richness of the Sea including the biodiversity of the most diverse marine biota in the world. These are all "Sea Power" capital of Indonesia.

This study uses qualitative emphasis on collecting specific data to be generalized. Data that has specifications are processed in a systematic way or compared between one President and another President. Data processing shows that maritime problems in Indonesia had the most difficult challenges at the beginning of independence and during the Jokowi period. Both are caused by limited funds and unsupportive international politics. This challenge is compounded by threats from neighboring countries such as Malaysia, Timor Leste and distance countries such as China and Australia. Diplomatic breakthrough is needed to overcome the complexity of Indonesia's maritime problems.

Key words: Diplomacy, Indonesia, Maritime, *Sea Power*, Strategy

A. PENDAHULUAN

Tujuan utama dari tulisan ini ialah menganalisa tantangan dan peluang perjuangan diplomasi kemaritiman Indonesia untuk mempertahankan wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan mewujudkan keamanan dan perdamaian kawasan regional dan dunia. Perjuangan diplomasi kemaritiman Indonesia dimulai pada masa Presiden Soekarno ketika Indonesia memperjuangkan pengakuan sebagai negara kepulauan sehingga tidak ada laut bebas diantara pulau-pulau Indonesia. Perjuangan ini menghasilkan Deklarasi Juanda pada 13 Desember 1957 yang berisi tuntutan Indonesia agar penghitungan perbatasan Laut Indonesia dimulai dari titik pulau terluar Indonesia.

Presiden Soeharto melanjutkan dengan memperjuangkan wawasan nusantara melalui Konvensi Hukum Laut Internasional PBB yang dikenal sebagai UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*). Setelah Irian Jaya masuk ke dalam wilayah Indonesia, diplomasi merupakan cara utama untuk memperjuangkan wilayah teritori Indonesia termasuk Laut. Indonesia selalu mendiplomasikan agar negara-negara mentaati Konvensi Hukum Laut yang telah ditandatangani Indonesia melalui Undang-Undang No 17 tahun 1985. Tantangan utama yang dihadapi Indonesia adalah negara *Super power* seperti Amerika masih belum bersedia menandatangani UNCLOS, negara-negara tetangga yang masih mendaku *territory* Indonesia, infrastruktur Laut yang masih lemah, dan banyaknya kapal nelayan asing masuk wilayah Indonesia secara ilegal.

Memasuki masa Reformasi, Presiden BJ Habibie mendapat tekanan internasional untuk melakukan referendum atas wilayah Timor Timur sehingga Indonesia harus melepaskan wilayah itu yang meninggalkan persoalan batas Laut di Laut Timor yang belum selesai hingga hari ini. Presiden Megawati meneruskan penyelesaian perbatasan Indonesia dengan menggabungkan antara diplomasi dan menyerahkannya pada ICJ (*International Court of Justice*) hasilnya sengketa Pulau Sipadan dan Ligitan berhenti dengan hasil dua Pulau itu jatuh ke tangan Malaysia. Perjuangan dilanjutkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono yang merasakan berat dengan kondisi kemaritiman Indonesia sehingga mengeluarkan slogan "*Navigating in the Turbulance Ocean*" karena tantangan Laut China Selatan di bawah SBY sangat menekan pemerintahannya, juga tuntutan

Blok Ambalat oleh Malaysia.

Presiden Jokowi melanjutkan yang telah diatasi oleh Presiden-
Presiden sebelumnya dengan memperkenalkan Poros Maritim supaya
Indonesia dapat menjadi Pusat kekuatan Maritim Global. Konsep
poros maritim sangat sesuai dengan keadaan geopolitik dan geostrategi
Indonesia jika dilaksanakan dengan baik Indonesia akan bisa mewujudkan
kesejahteraan dengan mengeksplorasi kekayaan sumber daya laut, sekaligus
mengamankan kedaulatan Laut sehingga bisa mewujudkan keamanan dan
perdamaian Kawasan Asia Tenggara dan Dunia. Tantangan kemaritiman
Indonesia hampir sama di setiap Presiden: klaim dan agresivitas tetangga,
kekurangan infrastruktur Laut atau penjagaan Laut, kekurangan armada
Angkatan Laut, dan pemutakhiran persenjataan. Semua kekurangan ini
jika bisa diatasi maka Indonesia dapat menjadi pemimpin regional yang
mempromosikan perdamaian dan keamanan internasional.

Dari latar belakang tersebut di atas maka muncul pertanyaan
mengapa masalah kemaritiman Indonesia belum dapat diatasi dengan
tuntas atau dengan kata lain masalah kedaulatan Laut Indonesia masih
dalam bahaya. Keadaan seperti ini menimbulkan pertanyaan lain
bagaimana Indonesia mampu memperjuangkan keamanan dan perdamaian
di Kawasan Asia Tenggara dan lebih luas lagi dunia. Untuk menjawab
pertanyaan ini maka ada beberapa buku yang menjadi acuan tulisan ini.

Pertama, buku Dr. Marsetio yang berjudul *Sea Power Indonesia*.
Buku ini memberi inspirasi mengenai tantangan Indonesia untuk
menjadikan Laut sebagai sumber kekuatan bangsa atau “*Sea Power*”.
Tantangan utamanya karena masa penjajahan sejak Belanda datang
ke Indonesia watak bahari Indonesia telah berubah dari Laut ke Darat.
¹ Selanjutnya Marsetio mendefinisikan *Sea Power* sebagai negara yang
memiliki Angkatan Laut yang memadai dan proporsional. *Sea Power* juga
bermakna sebagai kemampuan suatu negara dalam menggunakan dan
mengendalikan laut (*sea control*) dan mencegah lawan menggunakannya
(*sea denial*).² Dari perspektif penulis buku ini telah menguatkan pendapat
Alfred Thayer Mahan, mantan Angkatan Laut Amerika dalam teori *Sea
Power*nya bahwa negara yang kuat itu negara yang memiliki Laut yang luas

1 Dr. Marsetio, *Sea Power Indonesia*, (Jakarta:Universitas Pertahanan,2014), hal. XVii

2 Ibid , hal XVI

dan banyak. Tetapi modal alam ini saja tidak cukup karena harus ditopang dengan watak bangsa yang mencintai Laut, mempunyai infrastruktur Laut yang memadai seperti Angkatan Laut, Kapal Selam, pasukan penjaga Laut, dan pelabuhan-pelabuhan Laut yang dapat menampung banyak kapal. Persyaratan ini yang sejak merdeka tidak dapat dipenuhi oleh Indonesia.

Buku kedua ialah Buku John G Butcher dan R.E. Elson yang berjudul “*Sovereignty And The Sea: How Indonesia Became an Archipelago State.*” Buku ini menjelaskan perjuangan Indonesia untuk diakui sebagai negara kepulauan melalui UNCLOS I, II, dan III. Masalah utama yang dihadapi Indonesia ialah ketidakpastian perjuangannya karena salah satu negara superpower yaitu Amerika Serikat tidak bersedia menandatangani atau mengakui. Buku ini menjelaskan masih ada perbedaan persepsi mengenai UNCLOS bahwa bagi Amerika Serikat negara Kepulauan itu tidak berarti laut diantara pulau-pulau dalam suatu negara dilarang dilalui oleh kapal asing. Dengan lain perkataan kapal asing tetap diperbolehkan tanpa ijin melalui suatu wilayah laut negara kepulauan. Seperti dikatakan dalam buku ini : *...it was accepted that coastal states had an obligation to grant foreign ships the right of innocent passage through the coastal waters over which they claimed jurisdiction, meaning that a ship could pass through this waters if it did so expeditiously, and without in any way threatening the security of the coastal state*”.³ Buku ini menjelaskan mengenai perjuangan Indonesia untuk memperoleh kedaulatan di Laut terutama melalui mekanisme peraturan-peraturan di dalam UNCLOS yang diinterpretasikan sebagai kedaulatan penuh di seluruh kepulauan Indonesia. Buku ini menganjurkan Indonesia menerapkan peraturan seperti negara-negara Kepulauan di Eropa. Jika pengakuan internasional diperlukan Indonesia untuk menjalankan kedaulatannya di Laut maka kajian negara kepulauan lain mendesak untuk dilakukan.

Keberhasilan Diplomasi akan sangat tergantung pada kesesuaian antara prinsip, tujuan dan kebijakan politik luar negeri. Dalam kasus diplomasi kemaritiman Indonesia, prinsip politik luar negeri Indonesia yang sesuai ialah “Bebas Aktif” bahwa politik luar negeri Indonesia harus seimbang dalam berhubungan dengan negara lain. Seperti yang disebutkan Undang-Undang Hubungan Luar Negeri Republik Indonesia bahwa prinsip politik

³ John G Butcher and R.E Elson, *Sovereignty And The Sea: How Indonesia Became an Archipelago State*, (Singapore , NUS Press, 2017) hal 2.

luar negeri Indonesia adalah “bebas aktif”, tidak memihak dalam konflik Superpower, tidak ikut aliansi militer, seimbang dalam berhubungan dengan negara-negara. Dalam diplomasi tentang kemaritiman jika memang Amerika Serikat yang menjadi kendala, maka terlalu dekat dengan China bertentangan dengan prinsip politik luar negeri Indonesia.⁴

Jika pemerintah Indonesia bisa memanfaatkan peluang dan mengantisipasi tantangan yang dihadapi dalam diplomasi kemaritiman maka akan bisa menggunakan segala kelebihan untuk mengatasi tantangan. Pembahasan akan dimulai dari peluang yang dimiliki Indonesia baru kemudian tantangannya.

1. Peluang Diplomasi Kemaritiman Indonesia

Jika dilihat dari posisi dan potensi wilayah daratan dan lautan yang dimiliki Indonesia, suatu hal yang wajar jika Indonesia mencitrakan dirinya sebagai sebuah bangsa yang besar. Sebagai negara kepulauan yang terbesar di dunia serta terletak di wilayah *region* Asia yang menjadi bagian dari *pivot area* berdasarkan Heartland Theory, Indonesia memiliki wilayah daratan yang kaya akan sumber daya alam yang berpotensi dikelola untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Demikian pula potensi sumber daya lautnya. Bahkan, dengan komposisi 2/3 wilayah negara didominasi wilayah perairan, posisi Indonesia sebagai negara maritim seharusnya tidak dilupakan atau malah menjadi seolah-olah kurang signifikan dibandingkan dengan konsepsi negara kepulauan. Tindakan pemerintahan saat ini melalui peningkatan anggaran militer Indonesia untuk modernisasi angkatan lautnya menunjukkan bahwa sebenarnya sudah ada kesadaran di level pemerintah terhadap premis Sir Walter Reigh mengenai pentingnya kekuatan wilayah .

Strategi Diplomasi Indonesia dalam bidang kelautan ialah: Pertama diplomasi multilateral melalui Perserikatan bangsa Bangsa (PBB) misalnya memperjuangkan Indonesia di forum internasional agar diakui sebagai negara Kepulauan sehingga batas lautnya berbeda dari negara daratan.

4 Siti Mutiah Setiawati, Relevansi Politik Luar Negeri Indonesia Bebas-Aktif dalam Arsitektur Perubahan Tatanan Politik Internasional, makalah disampaikan pada seminar *Refleksi 65 Tahun Politik Luar Negeri Indonesia Bebas Aktif*, Yogyakarta 28 September 2013, hal 13.

Kedua, diplomasi multilateral melalui ASEAN Regional Forum (ARF). Ketiga, diplomasi bilateral dengan salah satu negara ASEAN. Keempat, dengan Diplomasi Publik atau *Multy Track Diplomacy* dengan melibatkan peranan masyarakat untuk turut menjaga kemanaan dan menggali potensi Laut.

Luas Laut Indonesia memang tidak tertandingi jika dibandingkan dengan negara-negara tetangganya. Luas Laut Indonesia adalah 3.273.810 Km², dan Daratan meliputi 1.919.440 km². Luas Laut ini merupakan 2/3 dari seluruh wilayah Indonesia yang meliputi 5.193.250 km² dengan panjang pantai 81.000 km atau merupakan 14 % garis pantai seluruh dunia.⁵ Dengan kondisi Daratan dan Lautan ini Indonesia merupakan negara no 7 terbesar di dunia setelah Rusia, Kanada, Amerika Serikat, China, Brasil, dan Australia, dan merupakan negara terbesar di Asia Tenggara. Bandingkan dengan luas wilayah Daratan Singapura tetangga dekat Indonesia yang hanya 581.5 km² (1960) dan 700 km² saat ini (2013).

Indonesia dengan Luas Laut seperti tersebut di atas memiliki Pulau –Pulau yang membentang dari Samudra Hindia hingga Samudra Pasifik memiliki Pulau sebanyak 17.508 versi buku lain menyebutkan terdapat 18.110 pulau sehingga disebut sebagai negara Kepulauan dan termasuk negara Kepulauan terbesar di dunia.⁶ Sementara itu Laut-Laut yang dimiliki Indonesia meliputi : Laut Arafura berada di sebelah Selatan Kepulauan Aru, Laut Banda berada di sebelah selatan Pulau Seram, Laut Flores berada di sebelah Utara Pulau Flores, Laut Indonesia berada di sebelah Selatan Sumatra dan Pulau Jawa, Laut Jawa berada di sebelah Utara Pulau Jawa, Laut Maluku berada di Sebelah Barat Pulau Halmahera, Laut Sawu berada di sebelah Selatan laut Flores, Laut Seram berada di sebelah Utara Pulau Seram, Laut Sulawesi berada di sebelah Utara Pulau Sulawesi, Laut Timor berada di sebelah Timur Pulau Timor.

Terdapat 10 negara yang berbatas Laut dengan Indonesia yaitu : India, Vietnam, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, Republik Palau, Australia, Papua Nugini (PNG), dan Timor Leste. Dari 10 negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia ini 5 negara diantaranya merupakan

⁵ Ricocean.wordpress.com/2009/06/25

⁶ Robert, C dan Michele F, 2009, *Indonesia beyond the Water's Edge, Managing in Archipelagic State*, (Singapore : ISEAS, 2009) hal 1

negara anggota ASEAN, dan dari 5 negara anggota ASEAN tersebut Filipina merupakan negara yang luas Laut yang lebih besar daripada daratannya yaitu 2,5 kali lebih luas. Dengan keadaan ini maka masalah keamanan, pertahanan, dan pengelolaan potensi kelautan merupakan masalah bersama sebagian negara-negara anggota ASEAN sekaligus menjadi identitas ataupun daya perekat (kohesivitas) negara-negara ASEAN jika dikelola dengan baik.

Dari keunggulan geopolitik kelautan Indonesia; Laut yang luas, garis pantai yang panjang, posisi strategis laut Indonesia yang merupakan penghubung antara Benua Asia dengan Australia, potensi kelautan terutama minyak bumi, dan keanekaragaman hayati laut yang dapat digali sehingga dapat menjadi sumber penghidupan bagi kesejahteraan rakyat. Meskipun demikian, keunggulan geopolitik ini akan berdampak negatif bagi keamanan, keutuhan dan kesejahteraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) jika pemerintah Indonesia tidak membuat kebijakan yang utuh, terpadu, dan menyeluruh untuk menjaga laut Indonesia.

Faktor geopolitik Kelautan Indonesia yang harus mendapat perhatian pemerintah Indonesia ialah : Pertama, beberapa negara tetangga yang selalu ingin mengembangkan wilayahnya dengan mengklaim atau mengaku wilayah Indonesia, seperti Malaysia yang saat ini mengklaim Blok Air Ambalat, dan Singapura yang selalu memperluas wilayahnya dengan program aklamasi pantainya. Perhatikan luas wilayah Singapura yang senantiasa berkembang dari waktu ke waktu dari tahun 1960 yang hanya 581,5 km², dan 700 km² (2013) serta diperkirakan akan bertambah 100 km² di tahun 2050.

Kedua, sebagai wilayah penghubung, Indonesia sering dilewati kapal-kapal dari negara-negara yang tidak mengakui kedaulatan laut Indonesia, perdagangan manusia (*human trafficking*), perdagangan obat-obat terlarang, tempat singgah manusia perahu karena negaranya dilanda perang yang pada umumnya bertujuan untuk ke Australia. Ketiga, perompakan Laut, kejahatan di laut, dan pencurian ikan oleh kapal-kapal asing. Keempat, adanya potensi konflik di wilayah tertentu seperti Teluk Tonkin di Laut Cina Selatan yang dapat berpengaruh atas konflik di belahan Selatan Laut Arafuru. Kelima, adanya pencemaran Laut karena banyaknya kapal-kapal besar yang lalu lalang melewati perairan Indonesia misalnya

Selat Malaka yang dilalui oleh 72% tanker yang melewati Samudra Hindia ke Pasifik, sedangkan Selat Lombok dan Makassar dilalui 28% pelintas.⁷

Dari tantangan tersebut di atas, Indonesia telah memiliki kebijakan Diplomasi sebagai alat utama untuk mencapai tujuan politik luar negeri dalam rangka menjaga pertahanan negara di bidang Kelautan Indonesia. Strategi ini dikenal sebagai “Diplomasi Pertahanan” yaitu upaya membangun saling percaya antar bangsa dan meningkatkan kemampuan pertahanan melalui pengadaan alutsista yang strategis, transfer teknologi, dan peningkatan profesionalisme prajurit TNI tetapi dengan mengutamakan pertahanan defensif aktif melalui diplomasi.⁸ Diplomasi memang berfungsi sebagai pencegahan perang sehingga diplomasi Indonesia lebih ditekankan kepada “*confidence building measures*” atau membangun upaya saling mengerti di antara negara-negara tetangga.

Sudah secara luas diterima bahwa upaya diplomasi dengan negara-negara tetangga untuk mewujudkan keamanan dan pertahanan bersama akan dapat mencegah konflik. Tetapi cara ini hendaknya didukung oleh pembaharuan dalam bidang persenjataan dan sumber daya manusia khususnya ketika negara-negara tetangga sudah menjalankan modernisasi persenjataan. Indonesia mungkin tidak mengkhawatirkan negara-negara tetangga yang dianggap memiliki kekuatan alutsista yang kurang lebih sama dengan Indonesia, akan tetapi bagaimana dengan kekuatan nuklir China, dan kemandirian kekuatan Laut Jepang yang sudah lama dikenal.

Pada awal kemerdekaan Perdana Menteri Djuanda Kartawidjaya menyatakan kepada dunia bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yaitu negara yang disatukan oleh laut, pernyataan Djuanda ini kemudian dikenal sebagai “Deklarasi Djuanda” yang dideklarasikan pada 13 Desember 1957, berisi:

1. Bahwa Indonesia menyatakan sebagai negara kepulauan yang mempunyai corak sendiri.
2. Bahwa sejak dahulu kala nusantara ini sudah merupakan satu kesatuan.
3. Ketentuan tentang Ordonasi dapat memecah belah keutuhan

⁷ Kusnanto Anggoro, *Strategi Pertahanan Kepulauan, Diplomasi Kelautan, dan Matra laut Indonesia*, dalam Blog Belanegari, 3 Februari 2012

⁸ Ibid

wilayah Indonesia.⁹

Dari Deklarasi Djuanda dapat dinilai bahwa Deklarasi tersebut merupakan upaya diplomasi Indonesia dalam mencapai tujuan politik luar negeri yaitu mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang utuh, menentukan batas-batas wilayah NKRI, dan mengatur lalu lintas pelayaran di dalam wilayah NKRI sehingga tidak ada laut internasional diantara pulau-pulau di Indonesia. Deklarasi ini dikeluarkan setelah mempertimbangkan faktor geografis laut Indonesia. Oleh karena itu Deklarasi Djuanda dapat dikategorikan sebagai geostrategi Indonesia untuk menjaga keutuhan dan keamanan Indonesia. Deklarasi ini kemudian diresmikan menjadi UU No 4 /PRP/1960 tentang Peraian Indonesia. Akibat dari Deklarasi Djuanda ini yaitu tercipta garis batas maya yang mengelilingi Indonesia sepanjang 8.069,8 mil laut, dan wilayah Indonesia menjadi dua kali lipat dari semula yaitu dari 2.27.87 km² menjadi 5.193.250 km².¹⁰

Untuk pemikiran Ir Djuanda tersebut tidak berlebihan jika pemerintah kemudian memberi penghargaan dengan menjadikan namanya untuk nama Bandara Internasional di Surabaya sebagai Bandara Djuanda. Penghargaan ini masih dilanjutkan dengan keputusan Presiden Abdurrahman Wakhid yang menjadikan tanggal 13 Desember sebagai Hari Nusantara. Penetapan Hari Nusantara sebagai hari perayaan tidak libur kemudian dipertegas oleh Presiden Megawati dengan Keputusan Presiden RI Nomor 126 tahun 2001. Deklarasi Djuanda selanjutnya menjadi Wawasan Nusantara yaitu cara pandang bangsa Indonesia melihat bentuk geografinya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Wawasan Nusantara ini menjadi wawasan pertahanan dan keamanan geopolitik Indonesia.

Diplomasi akan berhasil jika didukung oleh kekuatan militer yang memadai seperti yang pernah dikatakan Moehammad Roem, mantan Menteri Luar Negeri RI pada masa Moehammad Natsir di awal kemerdekaan bahwa Diplomasi tak akan bermakna tanpa kekuatan senjata, dan kekuatan

⁹ <http://id.wikipedia.org>, diunduh pada 21 Desember 2013

¹⁰ Ibid

senjata akan lemah tanpa upaya Diplomasi. Gabungan kekuatan diplomasi dan senjata telah membawa Indonesia mendapat pengakuan kedaulatan pasca Perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949. Meskipun semula pihak tentara yang diwakili oleh Jendral Sudirman berkeberatan atas hasil perundingan antara Moehammad Roem dan J.H Van Roijen dikenal sebagai perundingan Roem – Roijen, pada akhirnya hasil dari Konferensi Meja Bundar 2 November 1949 berakhir dengan hasil pengakuan kedaulatan Indonesia pada 27 Desember 1949.¹¹

Nampaknya pasca Presiden Soeharto, Indonesia belum menunjukkan sensitivitasnya pada masalah geostrategi laut. Hal ini dapat dilihat misalnya dari jumlah personil Angkatan Darat yang jumlahnya 10 kali lipat dari personil Angkatan Laut. Sementara Indonesia menyerahkan keamanan laut hanya pada Angkatan Laut padahal potensi kekuatan Laut dan penjagaannya sangat tergantung juga pada pengembangan pelabuhan-pelabuhan, dan pembangunan watak bangsa yang mencintai Laut.¹²

Selanjutnya pada masa Reformasi dikeluarkan Undang-Undang yang mengatur masalah pertahanan yaitu Undang-Undang Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang no 3 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa pertahanan negara disusun dengan memperhatikan kondisi geografis. Kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari 2/3 lautan sudah selayaknya potensi pertahanan fisik kekuatan angkatan laut dan diplomasi diarahkan ke laut. Kalau di level internasional dalam masalah Cuba pernah dikenal “*Gun Boat Diplomacy*” atau Diplomasi Kapal Perang yang kemudian berkembang menjadi “*Naval Diplomacy*” atau Diplomasi Angkatan Laut, sudah saatnya bagi Indonesia untuk menjadikan *Naval Diplomacy* sebagai Diplomasi utama mempertahankan NKRI lewat kekuatan militer di Laut. Seperti telah disebutkan bahwa keberhasilan Diplomasi sangat didukung oleh kekuatan militernya. Sesuai dengan kondisi geografis Indonesia diplomasi Angkatan Laut sebaiknya memang menjadi bagian utama politik luar negeri Indonesia.

11 Mohammad Roem, *Diplomasi Ujung Tombak Perjuangan RI*, (Jakarta: Gramedia, 1989)

12 Alfred Thayer Mahan, 2003, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660 - 1783*, Pelican Publishing Company, Louisiana, hal. 25

Strategi Indonesia dalam menjaga Lautnya juga bisa dilakukan dengan diplomasi multilateral melalui institusi ASEAN Regional Forum (ARF) yang didirikan pada tahun 1994 beranggotakan 27 negara ASEAN dan negara-negara Asia Pasific ditambah Uni Eropa. Forum ini merupakan forum informal yang mengutamakan dialog dan konsultasi masalah-masalah pertahanan, keamanan, perdamaian, dan diplomasi pencegahan atau “*preventive diplomacy*“. Dengan demikian masih sangat sulit untuk mengandalkan forum ini untuk menjaga kedaulatan Indonesia ditambah prinsip di ASEAN yang dikenal sebagai *ASEAN Way* yaitu tidak ingin mencampuri urusan dalam negeri negara-negara anggota.

Selanjutnya Diplomasi Kelautan Indonesia difokuskan pada masalah klaim negara tetangga atas wilayah yang selama ini dianggap sebagai bagian Indonesia, misalnya klaim Malaysia atas Blok Ambalat sebagai akibat Sipadan dan Ligitan jatuh ke tangan Malaysia sebagai hasil dari keputusan *International Court of Justice (ICJ)* pada tahun 2012. Untuk masalah kasus Ambalat, sesuai dengan prinsip “*good neighbour policy*” atau politik bertetangga baik diplomasi bilateral antara Malaysia dengan Indonesia lebih diutamakan daripada pilihan untuk berperang meskipun Malaysia dan Indonesia pernah berpatroli beradu memamerkan kekuatan Lautnya di wilayah ini pada tahun 2005. Setahun setelahnya yaitu pada tahun 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi sepakat untuk menyelesaikan masalah Ambalat dengan jalur perundingan.

Bagi Indonesia sesuai dengan Undang-Undang No 4 Tahun 1960 tentang Perairan RI bahwa Indonesia negara Kepulauan yang kemudian diakui oleh PBB dalam Konferensi *United Nations Convention on The Law of the Sea (UNCLOS)* III pada 10 Desember 1982 sehingga Ambalat termasuk dalam wilayah Indonesia. Ambalat merupakan Blok Air di perairan Laut Sulawesi, dan sebelah Timur Kalimantan Timur. Menurut penjelasan dari kementerian Luar Negeri posisi Indonesia di Blok Ambalat kuat karena Ambalat berada pada posisi 80 *nautical mile* landas kontinen, sementara dalam Konvensi Hukum Laut Internasional Indonesia memiliki kedaulatan hingga 200 *nautical mile*.¹³

13 Teuke Faaizasyah, juru bicara Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, dalam Tabloid Diplomasi No 19, Tahun II, 15 Juni – 14 Juli 2009, halaman 5

Sementara Malaysia mengklaim Blok Ambalat sesuai dengan Peta yang dibuat pada tahun 1979. Kemudian Malaysia memberikan wilayah Ambalat yang diberi nama wilayah XYZ kepada Perusahaan Minyak Belanda Shell pada 16 Februari 2005 atas dasar perjanjian bagi hasil (*Production Sharing Contract*). Dengan demikian sebenarnya tidak benar kalau Blok Ambalat merupakan konsekuensi dari Sipadan dan Ligitan.

Posisi Malaysia yang lemah secara hukum internasional, dan posisi Indonesia yang lebih kuat belum tentu secara otomatis Indonesia akan menguasai wilayah Ambalat yang menurut ahli minyak Kurtubi memiliki cadangan minyak seharga 40 Milyar US \$. Untuk memenangkan diplomasi Ambalat diperlukan kekuatan Persenjataan Laut. Hal ini juga dibenarkan oleh Hasyim Djalal, seorang tokoh Hukum Laut Internasional. Menurut Hasyim Djalal perundingan sengketa perairan Ambalat antara Indonesia dengan Malaysia akan berlangsung lama dan alot, dan membutuhkan kekuatan militer yang kuat untuk mendukung keberhasilan Diplomasi.¹⁴

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia yang memiliki Laut 3 kali Lipat dari daratannya telah berhasil memperoleh pengakuan internasional sebagai negara Kepulauan. Akan tetapi dalam perkembangannya, kebijakan pemerintah selanjutnya lebih menekan pada pengamanan darat. Hal ini bisa dilihat misalnya dalam anggaran untuk Angkatan Darat yang lebih besar daripada untuk angkatan Laut.¹⁵ Diplomasi tidak akan berhasil maksimal jika tidak ditopang oleh kekuatan senjata. Keberanian Malaysia unjuk kekuatan dengan berpatroli di wilayah Ambalat karena menyadari kelemahan Angkatan laut Indonesia. Menurut Egy Awang di Bloknnya yang diunggah pada 2 Juli 2020, Indonesia termasuk 10 negara yang Angkatan Lautnya kuat karena memiliki 282 Kapal yang terdiri dari: Pragata 7 Kapal, Kapal Perang Kecil 24, Kapal Selam 5, Kapal Patroli 156, Kapal Anti Ranjau 10. Meskipun demikian apakah cukup untuk mengelola Laut yang lusanya 2/3 daratannya, bukan kapasitas peneliti untuk menganalisa.

Memperhatikan Indonesia dari segi potensi sumber daya alam, Indonesia seringkali mendapat julukan sebagai “*country gifted with*

¹⁴ Hasyim Djalal, *Ketegangan di Ambalat*, Seminar di Universitas Gunadarma, Jakarta 13 Januari 2010.

¹⁵ Pada tahun 2004 TNI AD mendapat porsi anggaran Rp 16 Trilyun, sedangkan TNI AL hanya Rp 5,5 Trilyun, Ibid.

natural resources” karena berlimpahnya sumber daya alam yang tersebar di seluruh wilayah negaranya. Berbagai jenis sumber daya alam hayati dan non-hayati telah diketahui oleh dunia internasional bahkan sejak masa penjajahan. Kekayaan sumber daya alam ini pula yang membuat bangsa asing yang telah lebih dulu memiliki peradaban dan kebudayaan tinggi menjajah dan mengeksploitasi wilayah Indonesia (saat itu Hindia Belanda). Kini, potensi sumber daya alam ini bisa menjadi pedang bermata dua bagi Indonesia. Di satu sisi, Indonesia berpeluang menjadi negara digdaya yang mampu mencukupi kebutuhan negaranya sendiri apabila memiliki kapabilitas dalam mengoptimalkan potensi sumber daya tersebut. Di sisi lain, pengelolaan sumber daya alam ini ternyata pada praktiknya tidak mudah bagi Indonesia.

2. Diplomasi Mentaati Hukum Laut Internasional

Perang hanya dilakukan di awal kemerdekaan dalam merebut Irian Barat dan melawan Federasi Malaysia, selanjutnya Indonesia lebih menekankan pada diplomasi untuk mencapai tujuan politik luar negerinya secara lebih spesifik dalam memperjuangkan kedaulatan lautnya.

Dalam merebut wilayah Papua Soekarno mengeluarkan Tiga Komando Rakyat atau TRIKORA pada 19 Desember 1961 yang disusul dengan pembentukan Komando Mandala yang dipimpin oleh Mayor Jendral Soeharto. Isi TRIKORA: (1) Gagalkan pembentukan Negara boneka Papua buatan Belanda, (2) Kibarkan Sang Merah Putih di Irian Barat Tanah Air Indonesia, (3) Bersiaplah untuk mobilisasi umum mempertahankan kemerdekaan serta kesatuan tanah air dan bangsa Indonesia.

Tugas dari Komando tersebut ialah merencanakan, mempersiapkan, dan menyelenggarakan operasi militer untuk menggabungkan wilayah Papua bagian Barat dengan Indonesia. Perang tersebut selanjutnya diakhiri dengan perjanjian New York pada 15 Agustus 1962, dan pada 1 Mei 1963 wilayah Papua diserahkan kepada Indonesia dengan catatan akan diselenggarakan Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) untuk menanyakan kehendak rakyat Papua. Akhirnya pada tahun 1969 dari hasil PEPERA sebagian besar rakyat Papua menghendaki bergabung dengan Republik Indonesia

dan menjadi provinsi ke-26 dengan nama Irian Jaya.¹⁶

Meskipun pengorbanan ekonomi politik untuk merebut Irian Barat/ Jaya tidak sedikit akan tetapi mengingat potensi alam yang dimiliki Pulau Irian pengorbanan tersebut seharusnya sudah terbayarkan. Irian mengandung potensi minyak, mineral, dan hutan yang cukup besar. Pada tahun 1959 harian *the New York Times* melaporkan adanya penemuan emas oleh Belanda di Laut Arafura. Diperkirakan cadangan emas di Irian pada waktu itu mencapai 63,7 juta pon, dan mineral 50,9 milyar pon.¹⁷ Dengan direbutnya Irian Barat maka pemerintahan berikutnya yaitu Presiden Soeharto menikmati hasilnya. Pada tahun 1981 perusahaan Freeport Sulphur merupakan perusahaan asing pertama yang diberi izin tambang dalam jangka waktu 30 tahun.

Ketika Presiden Soeharto menggantikan Presiden Soekarno pada tahun 1967 ancaman yang dirasakan Soeharto yaitu melihat kondisi geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan (*Archipelago Country*) dimana Laut diantara Pulau-Pulau di Indonesia memungkinkan adanya Laut internasional sehingga dianggap ancaman keamanan bagi wilayah Indonesia. Soeharto menghendaki adanya perlindungan Hukum Internasional untuk mengamankan wilayah Indonesia.

Ide Soeharto untuk mengamankan perbatasan negara yaitu dengan mewacanakan kembali konsep wawasan nusantara yang pernah dikenalkan melalui Deklarasi Djuanda pada 13 Desember 1957.¹⁸ Konsep wawasan nusantara ialah konsep yang menyatukan wilayah Indonesia, Laut nusantara bukan lagi sebagai pemisah, akan tetapi sebagai pemersatu bangsa Indonesia yang disikapi sebagai wilayah kedaulatan mutlak negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsep wawasan nusantara tersebut pada masa Presiden Soeharto dijelaskan kembali sebagai cara pandang Bangsa Indonesia terhadap rakyat, bangsa, dan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi

16 Menurut Letnan M Noer Joesoef Sitorus, mantan Angkatan Laut Indonesia dalam operasi TRIKORA nama IRIAN merupakan singkatan dari Ikut Republik Indonesia Anti Netherland, JAYA yaitu Jaya Raya.

17 Wikipedia, 2009.

18 Deklarasi Djuanda adalah pernyataan dari Perdana Menteri Djuanda Kartawidjaja pada tanggal 13 Desember 1957 bahwa laut Indonesia adalah termasuk laut sekitar, di antara dan di dalam kepulauan Indonesia menjadi satu kesatuan wilayah NKRI, Wikipedia, 11 Mei 2018

darat, laut dan udara di atasnya sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan. Indonesia menghendaki diakui sebagai negara kepulauan sehingga perbatasan negara diukur dari garis terluar pulau-pulau Indonesia sehingga tidak akan ada wilayah laut internasional diantara pulau. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, Soeharto sangat mendukung ditandatanganinya Hukum Laut Internasional yang dikenal sebagai *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS). Hukum laut ini ditandatangani pada 10 Desember 1982, dan mulai diterapkan pada 16 November 1994.

Dengan menandatangani UNCLOS maka Indonesia diakui sebagai negara Kepulauan yang mempunyai batas terluar yang dikenal sebagai *Extended Continental Shelf* (ECS) sehingga mempunyai perbatasan laut sejauh 200 mil dari pantai (*base line*) nya.¹⁹ Pada tahun 1982 itu Indonesia juga diakui oleh UNCLOS sebagai negara yang memiliki “*median line settlement position in defining the polemic boundary*”, *median line* ialah perbatasan laut diantara dua negara atau lebih. Indonesia masih memiliki masalah dengan negara-negara tetangga. Perjuangan Soeharto untuk mengamankan wilayah Indonesia melalui jalur hukum internasional merupakan prestasi seorang Presiden sesuai dengan amanah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa salah satu tujuan negara ialah melindungi segenap tanah air.²⁰

Selanjutnya Presiden Megawati mewarisi masalah perbatasan dari Presiden-Presiden sebelumnya. Ada masalah kelautan yang dihadapi Megawati yaitu terlepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan, dua Pulau yang terletak di Selat Makassar di Kalimantan. Sengketa itu sendiri sudah dimulai sejak tahun 1967 ketika dalam pertemuan Hukum Laut antara Indonesia dengan Malaysia yang membicarakan batas landas kontinen, kedua negara memasukkan kedua pulau tersebut sebagai bagian dari wilayahnya. Akan tetapi 30 tahun kemudian yaitu di tahun 1997 Presiden Soeharto pada waktu itu menyetujui bahwa sengketa Sipadan dan Ligitan diajukan kepada *International Court of Justice* (ICJ).

19 I Made Andi Arsana, *Batas Maritim Antar Negara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007 Pada masa Presiden SBY, Indonesia mengajukan masalah perbatasan pada Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) melalui Sekjend PBB pada tanggal 16 Juni 2008.

20 Sebutkan Isi Pembukaan Undang Undang Dasar 1945

Sidang ICJ sudah dimulai sejak tahun 1998, akan tetapi keputusannya baru pada tanggal 17 Desember 2002 ketika Megawati berkuasa. Keputusan ICJ ialah memenangkan Malaysia atas sengketa Sipadan dengan Ligitan dengan dasar bahwa kedua Pulau tersebut dahulu pernah dikuasai Inggris sebagai mantan penjajah Malaysia. Terbukti bahwa Inggris telah melakukan tindakan administratif berupa ordonansi perlindungan satwa burung, pengumpulan pajak terhadap pengumpul telur penyu sejak tahun 1930 dan operasi mercu suar sejak tahun 1960-an. Dari 17 Hakim ICJ, 15 Hakim merupakan anggota tetap 2 hakim dipilih masing-masing oleh Indonesia dan Malaysia, hanya 1 Hakim saja yang berpihak pada Indonesia.

Atas dasar keputusan ICJ tersebut Megawati tidak pernah mengakui bahwa Pulau Sipadan dan Ligitan lepas dari wilayah Indonesia dibawah kekuasaannya. Bahkan menurut Megawati Indonesia sebenarnya tidak pernah kehilangan Pulau Sipadan dan Ligitan karena sejak dahulu kedua Pulau tersebut memang bukan bagian dari wilayah Indonesia baik menurut Deklarasi Djuanda (1957) maupun Undang-Undang tentang konsep kewilayahan yang diatur dalam UU Nomor 4/ 1960. Pernyataan Megawati tersebut dikemukakan pada Sidang MPR tetanggal 15 Agustus 2003. Tetapi kalau sejak awal sudah diketahui bahwa Sipadan dan Ligitan bukan merupakan bagian dari wilayah Indonesia, mengapa pada tahun yang sama sebelum keputusan ICJ Megawati mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang memasukkan kedua pulau tersebut ke dalam wilayah Indonesia.

Kemenangan atas Sipadan dan Ligitan dilanjutkan dengan tuntutan Malaysia atas Blok perairan Ambalat. Landasan Malaysia untuk mengklaim Blok Ambalat ini yaitu dengan mengukur Zona Ekonomi Eksklusif sepanjang 200 mil dari Sipadan dan Ligitan. Padahal Sipadan dan Ligitan seperti permukaan gunung dari bawah laut, bukan daratan sehingga tidak berdasar jika Malaysia mengklaim Ambalat sebagai konsekuensi dari kemenangannya atas Sipadan dan Ligitan. Blok Ambalat juga Ambalat Timur terhalang oleh Laut dalam dengan daratan negara bagian Sabah. Sebaliknya, kedua Blok itu merupakan kelanjutan dari Provinsi Kalimantan Timur.

Indonesia dan Malaysia telah menandatangani Hukum Laut Internasional pada tahun 1982. Konvensi tersebut telah memberi pengakuan kepada Indonesia sebagai negara Kepulauan yang berbeda dari negara pantai biasa

seperti Malaysia. Perbedaan negara kepulauan dengan negara pantai biasa ialah pada penetapan titik dasar untuk penarikan batas perairan teritorial, zona ekonomi eksklusif, dan landasan kontinental. Indonesia sebagai negara kepulauan diperbolehkan menarik titik dasar dari ujung pulau terluar hingga 200 mil. Sedangkan Malaysia sebagai negara pantai biasa hanya 12 mil dari daratan negara bagian Sabah, bukan dari Sipadan dan Ligitan yang baru diklaim.

Indonesia sudah sejak tahun 1967 mengelola Ambalat yang digarap pertama oleh perusahaan minyak Perancis TOTAL di Blok Bunyu. Selanjutnya juga dikelola oleh ENI perusahaan Itali di Blok Ambalat (1999 – 2029), dan *Unocal Ind Ventures* perusahaan milik Amerika Serikat di Ambalat Timur sejak 12 Desember 2004. Ambalat tiba-tiba diklaim oleh Malaysia berdasarkan Peta tahun 1979 yang ditentukan secara sepihak dan dilanjutkan dengan menawarkan pengelolaan Ambalat kepada perusahaan minyak Belanda Shell. Meskipun landasan hukumnya lemah, nampaknya Malaysia terus melaju dengan tuntutananya. Kali ini Malaysia juga unjuk kekuatan dengan melakukan patroli di wilayah Ambalat. Sepanjang tahun 2008 telah 28 kali kapal Diraja Malaysia melanggar perbatasan yang menjadi kedaulatan Indonesia, dan sepanjang tahun 2009 terjadi 11 kali pelanggaran.

Masalah perbatasan Laut Indonesia terutama disebabkan oleh kondisi geografis Indonesia yang memiliki panjang pantai 81.000 km², perairan laut meliputi 5,9 juta km², dengan pulau-pulau kurang lebih 17.500, dengan keterbatasan persenjataan, terbatasnya jumlah kapal patroli, serta perlengkapan alutsista sangat sulit menjaga Laut yang begitu luas. Masalah kedua ialah adanya 92 pulau terluar yang tersebar di seluruh Indonesia, 12 diantaranya menjadi pulau-pulau strategis karena berbatasan langsung dengan tetangga. Masalah ketiga yaitu seringnya terjadi pelanggaran Hukum di Laut seperti: penangkapan ikan secara ilegal, perompakan, penyelundupan, imigran gelap, pengambilan harta karun, dan penambangan pasir.

Dengan mempertimbangkan berbagai kekurangan dan kelebihan tersebut di atas diplomasi perbatasan yang pernah dilakukan Indonesia dalam rangka menjaga dan mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, dikaitkan terutama dengan ASEAN. Pertama, Indonesia sebagai salah

satu inisiator terbentuknya ASEAN tentu menyadari betul bahwa ASEAN seharusnya bisa difungsikan dan diperankan dengan lebih besar guna menyelesaikan permasalahan antar-anggotanya serta menyatukan suara negara-negara ASEAN dalam kerangka regional. Oleh karena itu, untuk memenuhi harapan anggota ASEAN saat ini ASEAN meningkatkan kerjasama melalui terbentuknya *ASEAN Community* pada tahun 2015. Ada peluang yang besar untuk membangun kekuatan politik regional yang membuat wilayah Asia Tenggara semakin unggul, serta mengembangkan ketahanan ekonomi regional melalui berbagai kerjasama ekonomi yang kompetitif dan saling menguntungkan.

Konflik perbatasan antar-negara anggota ASEAN merupakan permasalahan klasik yang muncul bahkan sejak sebelum ASEAN tersebut didirikan. Dengan keberadaan ASEAN, muncul harapan bahwa ASEAN dapat menjadi wadah yang tepat dengan memanfaatkan *dispute settlement mechanism* atau mekanisme penyelesaian persengketaan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang bersifat bilateral, regional maupun multilateral. Setidaknya, melalui kerjasama regional diharapkan kompromi politik lebih bisa tercapai demi terwujudnya stabilitas politik di region tersebut serta menghindari aksi-aksi unilateral yang kurang menguntungkan.

Ada kecenderungan penyelesaian perbatasan diantara negara-negara ASEAN tidak menekankan pada penyelesaian bilateral tetapi melalui institusi regional terutama bagi negara-negara di Asia Tenggara yang sangat sensitif dengan isu kedaulatan. Hal ini dibuktikan dengan adanya prinsip *non-interference* serta adanya beberapa kesepakatan di awal pembentukannya untuk menjaga ASEAN supaya tidak menjadi pakta kerjasama militer. *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) tahun 1976 yang menjadi dokumen inisiasi kesepakatan mekanisme kerjasama ASEAN pun secara jelas menggambarkan sejauh mana kerjasama politik dapat terbentuk, yakni berpedoman pada prinsip saling menghormati terhadap kemerdekaan dan kedaulatan masing-masing negara anggota, menyadari hak masing-masing negara untuk menjaga kepentingan nasional dari campur tangan pihak luar yang subversif dan koersif, non-intervensi pada urusan internal masing-masing, penyelesaian sengketa dengan cara-cara

perdamaian, serta penolakan terhadap *use of force*.²¹

Sebenarnya masalah perbatasan pada umumnya masalah dengan negara tetangga bukan masalah dengan negara yang jauh. Apabila sebuah negara tidak mempunyai masalah perbatasan bisa menjadi indikasi bahwa negara tersebut mempunyai hubungan yang baik dengan tetangganya. Situasi yang seperti inilah yang ingin dicapai oleh ASEAN *Community* sebagai hasil dari Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN IX di Bali pada tahun 2003 bahwa akan diwujudkan ASEAN *Community* yang terdiri dari 3 pillar yaitu Politik, Ekonomi, dan Sosial-Budaya. Masyarakat ASEAN atau ASEAN *Community* tidak akan mudah terwujud jika masih terdapat persoalan perbatasan yang belum terselesaikan.

Indonesia sebagai salah satu negara pendiri ASEAN telah berkomitmen bahwa ASEAN adalah soko guru politik luar negeri, sedangkan diplomasi perbatasan adalah prioritas utama politik luar negeri Indonesia. Dengan demikian diplomasi perbatasan merupakan upaya untuk mewujudkan masyarakat ASEAN yang sesuai dengan target yang telah menjadi kesepakatan negara-negara anggotanya. Salah satu pertanyaan dalam tulisan ini ialah untuk menjawab pertanyaan Bagaimana strategi Diplomasi Indonesia dalam masalah perbatasan sehingga dapat mendukung terwujudnya “ASEAN *Community*”, dan Apakah Diplomasi perbatasan yang telah dilakukan selama ini efektif dalam menjaga hubungan baik dengan tetangga.

Beberapa saat setelah dilantik, Presiden Jokowi memperkenalkan program kelautan yang dikenal sebagai Poros Maritim (*Maritime Axis*) pada 2014 yaitu program yang akan menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia dengan membangun koneksitas Laut. Program ini sangat sesuai dengan kondisi Indonesia yang memiliki Laut yang luas, terbuka, dan penuh kekayaan alam. Dengan program ini Indonesia akan menjadi pusat samudra dunia, mencegah masuknya kapal-kapal ilegal masuk ke Indonesia konetivitas antar pelabuhan yang mudah dan lancar untuk mengurangi kepadatan lalu lintas darat.

21 Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Orders*, (London: Routledge, 2001) hal. 47

Konstruksi poros Maritim adalah pembangunan kekuatan maritim yang diusulkan oleh Jokowi dengan membangun konektivitas maritim di dalam negeri dan luar negeri. Selain itu, pembangunan Sumbu Maritim juga dilakukan dalam kerjasama antara infrastruktur maritim di negara-negara berkembang yang mendukung jalur ekonomi dan perdagangan. Ternyata program pemerintah itu sejalan dengan program pemerintah Cina yang dikenal dengan “*Maritim Silk Road Century XXI*”. Program ini digariskan oleh Menteri Luar Negeri Tiongkok Wang Yi ketika mengunjungi Indonesia pada 3 November 2014. Pada kesempatan ini Tiongkok menawarkan kerjasama investasi untuk membangun kekuatan maritim.

Konstruksi poros maritim adalah visi yang paling tepat melihat situasi geografis Indonesia yang memiliki 5,9 juta kilometer persegi lautan, dengan garis pantai membentang sepanjang 81.000 kilometer dan mencakup 17.499 pulau. Indonesia juga memiliki kondisi geografis yang strategis karena memiliki 4 dari 9 *Choke Point*, mereka adalah Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Makassar dan Selat Lombok. Wilayah *Choke Point* adalah istilah militer yang menunjukkan area strategis dimana untuk melewatinya, kapal harus mengurangi kecepatan. Gagasan Presiden Jokowi adalah “Mewujudkan Indonesia sebagai Sumbu Maritim Dunia: Dari Negara Kepulauan Menuju Negara Maritim”.

Meskipun demikian pengembangan Sumbu Maritim belum dapat dipahami karena masih adanya masalah perbatasan laut Indonesia. Di antara masalah tersebut adalah masalah keamanan di Selat Malaka yang merupakan jalur yang menghubungkan Asia dan Australia; Masalah Laut Cina Selatan ketika Tiongkok mengklaim Pulau Natuna sebagai bagian dari wilayahnya dengan memperkenalkan ADIZ (*Air Defence Identification Zone*), dan perubahan peran Indonesia sebagai negara yang pada awalnya merupakan mediator dari negara-negara yang terlibat (negara penuntut) di Laut Tiongkok Selatan konflik.

Pada dasarnya masalah Laut Cina Selatan adalah masalah sengketa ratusan pulau, batu, karang, pantai di Sparatley dan pulau Paracels. Ada 6 negara yang menetapkan klaim atas wilayah tersebut, yaitu Brunei, Cina, Malaysia, Filipina, Vietnam, dan Taiwan meski dengan landasan berbeda. Indonesia tidak pernah ingin mengklaim wilayah ini sejak kemerdekaan

dengan alasan apa pun.

Menurut Brad Nelson dan Yohanes Sulaiman, konsep Sumbu Maritim Dunia yang diajukan oleh Jokowi merupakan ide yang bagus, paling tidak secara teori. Program ini akan dapat mengatasi banyak hal seperti: melindungi kedaulatan Indonesia, meningkatkan pertahanan maritim Indonesia, mengatasi masalah bajak laut, meningkatkan infrastruktur dan menguatkan hubungan atau konektivitas dalam negeri. Lebih dari itu, tujuan dari Sumbu Maritim ini dapat memperkuat Identitas nasional Indonesia, keamanan, ekonomi, *soft power* dan meningkatkan posisi dan status Indonesia dalam panggung dunia. Namun jika diterapkan “Poros Maritim ini akan banyak kendala dalam skala regional akan mempunyai dampak positif dan negatif.”²²

Sementara itu, pengamat dan praktisi logistik dan transportasi Bambang Haryo Soekartono juga mengatakan rasa pesimisnya terhadap program Poros Maritim bahwa Indonesia telah kehilangan potensi menjadi Poros Maritim Dunia karena pemerintah tidak fokus dan tanpa target yang jelas, serta para Menteri yang tidak menterjemahkan dalam aplikasi kebijakannya.²³ Sebenarnya keberhasilan Poros Maritim itu bisa diukur dari jumlah Tol Laut yang dibangun sebagai sarana konektivitas Pelabuhan-Pelabuhan Indonesia, semakin berkurangnya kapal-kapal asing yang memasuki wilayah Indonesia secara ilegal, semakin tingginya penghormatan kedaulatan laut Indonesia dengan mentaati kesepakatan-kesepakatan Hukum Laut Internasional termasuk UNCLOS. Poros maritim harus dapat mewujudkan “*Sea Power*” Indonesia yaitu suatu keadaan yang menjadikan laut merupakan sumber kedaulatan bangsa, sumber kehidupan, dan identitas bangsa. Akan tetapi yang diperhatikan oleh penulis maupun para pengamat politik Indonesia, poros maritim tidak lagi menjadi fokus pemerintahan Jokowi periode 2, seperti sudah ditinggalkan sementara perkembangannya sampai dimana juga belum ada penelitian yang memadai untuk menjawabnya.

Syarat utama keberhasilan diplomasi Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia tergantung pada keadaan dalam negeri yang sudah memenuhi syarat

22 Brad Nelson, dan Yohanes Sulaiman, The Implications of Jokowi’s Global Maritime Axis, dalam *The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs*, April – June 2015

23 DetikNews, 15 November 2019

tersebut di atas. Diplomasi yang merupakan komunikasi negara kepada negara lain atau komunitas internasional untuk mencapai tujuan politik luar negeri akan sangat ditentukan oleh keadaan dalam negeri. Bagaimana Dunia akan menghormati kedaulatan Laut Indonesia jika perlengkapan infrastruktur lautnya kurang atau tidak memadai, dan program-programnya tidak menuju terwujudnya Poros Maritim Dunia.

B. KESIMPULAN

Perjuangan diplomasi Indonesia sejak awal kemerdekaan diprioritaskan untuk menegaskan perbatasan Indonesia baik darat maupun Laut. Sejak Presiden Soekarno, perjuangan kedaulatan kemaritiman Indonesia diutamakan menggunakan diplomasi untuk mendapatkan pengakuan internasional. Diplomasi merupakan salah satu alat untuk mencapai tujuan politik luar negeri selain perang. Penelitian ini menggunakan ruang lingkup “Hal-Hal yang mempengaruhi politik luar negeri”. Dalam hal ini adalah kondisi geografis Indonesia posisi strategis, Laut dan Samudra yang dimiliki.

Diplomasi kemaritiman Indonesia diawali pada masa Presiden Soekarno ketika Perdana Menteri Ir. Djuanda Kartasmita memperjuangkan wawasan nusantara sebagai konsep negara kepulauan. Konsep wawasan nusantara memang belum tuntas diselesaikan pada era Presiden Soekarno tetapi konsep wawasan nusantara ini merupakan peletak dasar perjuangan kemaritiman Indonesia yang menjadi pedoman perjuangan kemaritiman selanjutnya.

Setiap Presiden Republik Indonesia selalu mewarisi persoalan kemaritiman dari Presiden sebelumnya, dan biasanya menyelesaikan persoalan sekaligus menemukan inovasi diplomasi untuk mengatasi permasalahan. Presiden Soeharto menyelesaikan masalah kemaritiman Indonesia dengan meneruskan konsep wawasan nusantara sekaligus memperjuangkan di tingkat regional ASEAN, dan internasional melalui UNCLOS (*United Nations Convention on The Law of the Sea*). Indonesia di tingkat regional dan beberapa negara diakui sebagai negara kepulauan sehingga tidak ada laut bebas diantara pulau-pulau Indonesia. Perjuangan

Indonesia tinggal berfokus pada negara yang belum bersedia mengakui dan menandatangani UNCLOS.

Akan tetapi setelah reformasi sepertinya perjuangan kemaritiman Indonesia bukan memprioritaskan pada perjuangan UNCLOS sebagai institusi hukum internasional yang telah menjadi bagian dari sistem hukum Indonesia. Di bawah Presiden Habibie, Timor Timur lepas dari Indonesia yang meninggalkan persoalan perbatasan termasuk perbatasan Laut hingga hari ini. Dibawah Presiden Megawati Indonesia menyerahkan Sipadan dan Ligitan. Sedangkan dibawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan diplomasi berhasil mempertahankan Blok Ambalat meskipun belum berhasil menyelesaikan persoalan kemaritiman yang lain yaitu masalah laut China Selatan.

Presiden Jokowi selanjutnya memperkenalkan Poros Maritim Dunia sebagai program kemaritiman Indonesia seperti harapan baru yang bisa menyelesaikan segala hambatan diplomasi kemaritiman yang pernah ada. Akan tetapi harapan itu seperti belum bisa diwujudkan di era Jokowi 2 karena rezim saat ini seperti tidak melanjutkan apa yang telah dirintis sebelumnya. Sudah biasa dilakukan oleh semua pemimpin selalu melanjutkan program-program yang telah dirintis oleh pemimpin sebelumnya, dan memperbaiki kegagalannya. Langkah ini sering dikenal sebagai "*continuity and change*".

Sepertinya rezim ini tetap akan menjadikan ASEAN sebagai pilar politik luar negeri Indonesia untuk mendiplomasikan permasalahan perbatasan termasuk perbatasan Laut. Disamping itu, tetap terus memperjuangkan prinsip-prinsip UNCLOS 1982 agar dihormati oleh semua negara. Prinsip-prinsip UNCLOS akan dijadikan perjuangan diplomasi Indonesia untuk mengatasi masalah maritim dengan negara lain. Masalah program Poros Maritim Dunia perlu penelitian lebih lanjut untuk mengetahui sejauh mana keberhasilannya. Secara teori poros maritim dunia merupakan konsep yang baik untuk diterapkan jika pemerintah mempunyai strategi untuk menerapkannya.

Perjalanan diplomasi kemaritiman Indonesia dapat disimpulkan sebenarnya mengalami kemajuan dari Presiden yang satu Presiden yang lain karena Presiden pengganti selalu memperbaiki kesalahan

Presiden sebelumnya, dan meneruskan program yang telah dirintis. Persoalan masih selalu ada karena kekurangan terobosan diplomasi untuk menembus hambatan-hambatan yang ada. Persoalan selalu sama dari waktu kekurangan dana untuk membangun infrastruktur kelautan. Seperti paradigma yang selama ini diikuti oleh negara-negara, bahwa politik luar negeri diawali dari dalam negeri. Poros maritim yang berhasil bisa dimulai dengan membangun watak bangsa yang mencintai laut melalui Pendidikan sedini mungkin.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Acharya, A. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Orders*. 2001, London: Routledge, 2001.
- Cribb, R, and Ford, M, 2009, *Indonesia beyond Water's Edge : Managing an Archipelagic State*, ISEAS, Singapore
- Howe, N, and Jackson, R, 2008, *The Graying of Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21'st Century*, CSIS, Washington DC.
- John G Butcher and R.E Elson, *Sovereignty And The Sea: How Indonesia Became an Archipelagic State*, Singapore , NUS Press, 2017.
- Mahan, AT, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660 - 1783. Louisiana : Pelican Publishing Company, 2003*
- Marsetio, *Sea Power Indonesia*, Jakarta : Universitas Pertahanan, 2014
- Noveria, M, Wuryandari, G, dkk, *Kedaulatan Indonesia di Wilayah Perbatasan: Perspektif Multideimensional*, Jakarta : Yayasan Obor, 2017.
- Oegroseno, AH, *Indonesia's Maritime Boundaries* , Singapore : ISEAS, 2013.

Puspitasari,I, *Indonesia's New Foreign Policy-Thousand friends zero enemy*, New Delhi :Institute for Defence Studies and Analysis, 2010.

Roem, Mohammad, *Diplomasi Ujung Tombak Perjuangan RI*. Jakarta : Gramedia, 2009.

Rosyidin,M, Tri Andika, M, *Indonesia dalam Pusaran Global: Politik Luar Negeri Susilo Bambang Yudhoyono*, Yogyakarta: Pustaka Ilmu,2017.

Shekhar, Vibanshu, *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21 st Century, Rise of Indo-Pacific Power*, London and New York: Routledge,2018.

Suryadinata, Leo, *Poiltik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*, Jakarta: LP3IS, 1998.

Yani,YM, dan Montyratama, *Quo Vadis Politik Luar negeri Indonesia* ,Jakarta : Gramedia, 2017.

Wortzel,LM, *The ASEAN Regional Forum: Asia Security Without an American Umbrella*, Create Space Independent Publishing Platform, Kindle Book. 2013

Wuryandari, Generwati et al, *Politik Luar Negeri Indonesia Ditengah Pusaran politik Domestik* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Jurnal dan Makalah

Arsana,IM, *Akankah Indonesia Kehilangan Pulau? Belajar dari Kasus Sipadan – Ligitan, Pulau Berhala, Miangas hingga Semakau*, Jurnal Opinio Juris vol. 12. Januari – April 2013

Arnold, Amer, R, *Managing Border Disputes in South East Asia*, kajian Malaysia Jilid XVIII, Nas 1&2, 2000.

Nelson,B, dan Sulaiman,Y, *Joko Widodo's Global Maritime*, The Indonesian Journal of Leadership Policy and World Affairs, April-June, 2015

Maritim Blog, *Deklarasi Djuanda, Indonesia Negara Kepulauan*, 14/12/2011

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945

Hasjim Djalal, *Dispute Between Indonesia and Malaysia on The Sovereignty Over Sipadan and Ligitan Islands*, Jurnal Opinio Juris Vol. 12 Januari – April (2013) : hal. 13

Oegroseno,AH, *Maritime Border Diplomacy : An Indonesian Life Line* ,in Nordquisa MH and Moore JL, *Maritime Border Diplomacy*, Koninlijke Brill NV, Leiden (2012)

Tri Patmasari dan Sobar Sutisna, *Delimitasi Batas Maritim dalam Sengketa Ambalat*, Pusat Pemetaan Batas Wilayah BAKOSURTANAL

Tabloid Diplomasi, Kementrian Luar Negeri Indonesia, Juni 2009.

Tinjauan KOMPAS, *Menatap Indonesia 2014, Tantangan dan Prospek Politik Indonesia dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS, 2014

Download

Moore, Margareth, *Territory, Boundaries, and Collective Self Determination*, EUborders Working Paper , September 2017. www.euborders.com

<https://www.slideshare.net/Natal Kristiono/wawasan-nusantara-34324192>

<http://id.wikipedia.org>, diunduh pada 21 Desember 2013

www.mpr.go.id

PENANGGULANGAN TERORISME SIBER SEBAGAI ANCAMAN KEAMANAN NEGARA NON-TRADISIONAL BAGI INDONESIA

Oleh: *Muhammad Indrawan Jatmika, Arindha Nityasari*
Institute of International Studies, Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada
E-mail: indrawanjatmika@mail.ugm.ac.id
arindha.nityasari@ugm.ac.id

ABSTRACT

Cyber terrorism emerged as a result of the current of globalization and the development of technology. Acts of terrorism that used to be limited in physical reality are now increasingly developed by exploiting cyber reality as a means of recruiting, fostering, and attacking the main target of terrorist acts to achieve certain goals. Based on the case studies found, cyber terrorism in Indonesia can be categorized into two: acts of terrorism that use cyber reality to support the main target in physical reality by recruiting, fostering, and also planning actions through cyberspace, and acts of terrorism who specifically carry out their attacks in cyber reality by destroying strategic cyber infrastructure that has an influence on the livelihoods of the wider community. In terms of scale, acts of cyber terrorism in Indonesia can be categorized as traditional state security threats with the nature of transnationalism found in case studies that occur. To tackle and prevent the potential for future cyber terrorism, the Government of Indonesia needs to strengthening legal infrastructure in domestic level and establishing bilateral and multilateral cooperation with strategic partners at the regional and international level through the means of cyber diplomacy.

Keywords: *Terrorism, Cyber-Terrorism, Non-Traditional, Security, Cyber diplomacy*

ABSTRAK

Terorisme siber muncul sebagai akibat dari arus globalisasi dan perkembangan teknologi. Tindakan terorisme yang dulunya terbatas dalam realitas fisik kini semakin dikembangkan dengan memanfaatkan realitas siber sebagai sarana merekrut, membina, dan menyerang sasaran utama aksi teror untuk mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan studi kasus yang ditemukan, terorisme dunia maya di Indonesia dapat dikategorikan menjadi dua: tindakan terorisme yang menggunakan realitas dunia maya untuk mendukung target utama dalam realitas fisik dengan merekrut, membina, dan juga merencanakan tindakan melalui ruang maya, dan tindakan terorisme yang secara khusus melakukan serangan mereka dalam realitas dunia maya dengan menghancurkan infrastruktur siber strategis yang memiliki pengaruh pada kehidupan masyarakat luas. Dari segi skala, tindakan terorisme siber di Indonesia dapat dikategorikan sebagai ancaman keamanan negara tradisional dengan sifat transnasional yang ditemukan dalam studi kasus yang terjadi. Untuk mengatasi dan mencegah potensi terorisme dunia maya di masa depan, Pemerintah Indonesia perlu memperkuat infrastruktur hukum di tingkat domestik, membangun kerja sama bilateral dan multilateral dengan mitra strategis di tingkat regional dan internasional melalui upaya diplomasi siber.

Kata Kunci: Terorisme, Terorisme Siber, Non-Tradisional, Keamanan, Diplomasi siber

A. PENDAHULUAN

Pasca peristiwa 9/11, terorisme menjadi salah satu fenomena yang banyak mendapatkan perhatian dalam hubungan internasional. Pada perkembangannya, tindak terorisme sangat dipengaruhi oleh arus globalisasi dan pematangan teknologi yang membuat dunia secara metafor menjadi semakin sempit. Batas-batas antarnegara tidak lagi menjadi halangan aktor-aktor tertentu untuk mengejar kepentingan mereka, termasuk aktor-aktor yang terlibat dalam jaringan terorisme. Pemanfaatan teknologi dalam aksi jaringan teroris ini kemudian memunculkan istilah yang disebut dengan terorisme siber.

Dewasa ini kita menemukan bagaimana organisasi teroris di Timur Tengah melakukan rekrutmen calon anggota baru maupun pelatihan terhadap jaringannya yang berada di wilayah lain seperti di Asia Tenggara. Dalam hal ini, Indonesia menjadi negara yang tak luput menjadi sasaran aksi terorisme yang memanfaatkan ruang siber untuk melancarkan aksinya. Adanya ruang siber dimanfaatkan oleh anggota terorisme untuk memperluas dan membina jaringannya di Indonesia, hingga merencanakan aksinya yang kemudian menyebabkan kerusakan tertentu di dunia nyata. Namun, selain itu, beberapa kasus kerusakan infrastruktur tidak hanya terjadi secara nyata, tetapi juga terjadi di dunia maya. Untuk dapat menyebabkan berbagai kerusakan tersebut, kelompok teroris kini tidak perlu terjun langsung ke wilayah tujuan. Adanya ruang siber yang mempersempit jarak antar manusia dimanfaatkan kelompok teroris untuk melakukan aksinya demi mencapai suatu tujuan tertentu.

Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai pengertian konseptual dari terorisme siber, apa saja jenis kasus terorisme siber yang terjadi di Indonesia, dan bagaimana Indonesia menanggulangi aksi terorisme tersebut sebagai ancaman keamanan negara non-tradisional.

1. Kerangka Konseptual: Terorisme Siber dan Diplomasi Siber

Merujuk pada pendahuluan di atas, didapatkan kesimpulan bahwa seiring berkembangnya zaman, teknologi berevolusi menjadi semakin canggih. Dengan demikian, hal tersebut memungkinkan terjadinya transformasi dari isu konvensional menjadi permasalahan baru karena adanya penggunaan teknologi di dalamnya. Salah satu contoh permasalahan baru tersebut adalah terorisme siber yang menjadi sebuah ancaman terkini dalam permasalahan keamanan nasional maupun internasional.

Karena kebaruan isu tersebut, maka dalam dunia akademis, muncul kontestasi dari berbagai terma yang digunakan dalam ranah keamanan yang melibatkan siber. Tidak hanya ‘terorisme siber’, tetapi juga muncul istilah-istilah lain seperti kejahatan siber (*cybercrime*), ancaman siber (*cyber threat*), hingga serangan siber (*cyber-attack*). Di sinilah letak fundamental definisi suatu istilah untuk menemukan bagaimana pembeda terorisme siber dengan aktivitas negatif di ruang siber lainnya.

Hardy dan Williams memberikan penjelasan yang menarik mengenai definisi terorisme siber ditinjau dari aspek legal yang ada di beberapa negara maju dengan sistem hukum serupa, yaitu Inggris, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Mereka melakukan kajian mengenai definisi terorisme dari landasan hukum keempat negara tersebut sebelum akhirnya merumuskan definisi dari terorisme siber. Meskipun ada keunikan dari masing-masing landasan hukum keempat negara tersebut dalam memahami terorisme, Hardy dan Williams bermuara pada pendefinisian terorisme siber sebagai sebuah kegiatan (1) pemanfaatan teknologi Internet yang berangkat dari motivasi politik, ideologi, maupun keagamaan, (2) yang bertujuan untuk menakut-nakuti pemerintah maupun publik, (3) dengan melakukan upaya pelemahan infrastruktur/berbagai macam fasilitas yang dapat membahayakan kehidupan khalayak umum dan dapat menyebabkan kerusakan lingkungan serta merupakan ancaman bagi perekonomian.¹

Jika terorisme siber digambarkan seperti penjelasan di atas, lalu bagaimana dengan istilah seperti kejahatan siber, ancaman siber, dan serangan siber? Ketiganya merupakan aktivitas pada dunia siber yang merugikan dan mengancam khalayak umum. Lantas, apa yang membedakan terorisme siber dengan aktivitas siber seperti ketiganya? Tidak semua ancaman dan serangan siber dapat dikategorikan sebagai terorisme siber dengan memperhatikan karakter terorisme oleh Hardy dan Williams di atas. Namun sebaliknya, ancaman dan serangan siber dapat berpotensi menjadi terorisme siber. Di sisi lain, kejahatan siber sering dikaitkan erat dengan tindakan yang dilatarbelakangi oleh motif ekonomi alih-alih ideologi.²

Lalu, mengapa konsep terorisme siber ini bisa sampai muncul? Sangat wajar terjadi ketika sebuah teknologi baru memicu permasalahan baru pula. Adanya teknologi Internet memunculkan ruang siber (*cyberspace*) yang leluasa dimanfaatkan oleh siapapun yang memiliki akses kepadanya. Kemudian, ada pihak-pihak tidak bertanggung jawab yang mulai mengintervensi Internet yang mengakibatkan maraknya serangan siber.

1 Keiran Hardy dan George Williams, "What is 'Cyberterrorism'?" Computer and Internet Technology in Legal Definition of Terrorism," dalam Thomas M. Chen, Lee Jarvis, Stuart Macdonald (eds.), *Cyberterrorism: Understanding, Assessment, and Response*, (New York: Springer, 2014), hlm. 1-25.

2 Marco Marsili, "The War on Cyberterrorism," *Democracy and Security* 15, no. 2 (2018): 1-28.

Termasuk disinyalir di dalamnya adalah kelompok teroris yang bisa saja menjadikan ruang siber sebagai alat bagi mereka untuk melakukan aktivitas mereka yang merusak.³

Beberapa peristiwa serangan siber berikut menggambarkan teknis dari kemungkinan terorisme siber dilakukan. Pada tahun 2007, Estonia mendapatkan serangan siber yang melemahkan infrastruktur perbankan dan fasilitas umum yang sudah terintegrasi melalui Internet. Serangan yang menyebabkan lumpuhnya kehidupan di negara Baltik tersebut untuk selama beberapa hari, diduga mendapat asistensi dari Pemerintah Rusia.⁴ Hal ini menjadi wajar untuk dikategorikan sebagai terorisme siber karena ada motif politik di baliknya, menyebabkan kerusakan infrastruktur yang penting, serta menimbulkan ketakutan pada masyarakat. Selain itu, pada tahun 2010, Stuxnet menyerang sistem keamanan fasilitas nuklir di Iran. Stuxnet sendiri merupakan terma teknis, yaitu sebuah *malware* yang secara spesifik dirancang untuk mengganggu jalannya kinerja mesin-mesin industri. Akibatnya, Iran menjadi hilang kendali atas sentrifuse salah satu mesin pada rangkaian produksi nuklir. Hingga saat ini, kasus itu ditutup dan tidak ada kejelasan akan negara mana yang menjadi pelaku serangan merugikan tersebut.⁵

Meskipun tidak dapat dikategorikan sebagai terorisme siber karena tidak menimbulkan kerusakan infrastruktur jangka panjang, contoh kejadian di atas diharapkan dapat menyadarkan bahayanya ancaman yang mengintai dalam ruang siber dan adanya potensi terorisme menggunakan teknologi tersebut. Pada kenyataannya, kelompok teroris seperti Al-Qaeda tidak menggunakan ruang siber dalam upaya penyerangannya, namun masih sebatas penggunaan untuk rekrutmen anggota maupun penyebaran informasi operasional antar anggota, yang tidak memiliki konsekuensi pada kerusakan fisik infrastruktur yang signifikan.⁶

3 H. Tiirma-Klaar, "Cyber Diplomacy: Agenda, Challenges and Mission," dalam K. Ziolkowski (eds.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace: International Law*, (Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence), hlm. 509-529.

4 P. W. Singer dan A. Friedman, *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*, (New York: Oxford University Press, 2013), hlm. 98-99.

5 P. Shakarian, J. Shakarian, dan A. Ruef, *Introduction to Cyber-Warfare: A Multidisciplinary Approach*, (Massachusetts: Elsevier), hlm. 224-239.

6 P. W. Singer dan A. Friedman, *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*, (New York: Oxford University Press, 2013), hlm. 101-102.

Pengklasifikasian terorisme siber ini juga ditegaskan oleh Sutan pada bukunya.⁷ Klasifikasi yang pertama adalah penggunaan ruang siber dalam jaringan untuk mendukung tindak terorisme yang terjadi pada realitas fisik (*physical world*) yang berada di luar jaringan. Klasifikasi yang kedua adalah jenis terorisme siber dimana tindak terorisme memusatkan aksi teror dan kerusakan yang dihasilkan dalam realitas siber atau di dalam jaringan.

Penggunaan ruang siber untuk mendukung tindak terorisme di luar jaringan dipraktikkan dengan perekrutan anggota baru maupun perluasan jaringan organisasi terorisme yang nantinya dapat mendukung aksi terorisme dengan target utama infrastruktur dunia nyata seperti rumah ibadah, tempat umum, maupun kantor pemerintahan. Sedangkan untuk tindak terorisme siber jenis kedua, aktor teroris memfokuskan untuk merusak infrastruktur siber dalam jaringan dengan mengirimkan virus komputer ataupun melakukan pencurian data dan modifikasi data sehingga menimbulkan keresahan bagi masyarakat di dunia nyata.

Selanjutnya, karena tulisan ini akan membahas mengenai terorisme siber dilihat dari perspektif Ilmu Hubungan Internasional, perlu dipahami pula sebuah konsep baru pada perkembangan diplomasi, yakni diplomasi siber. Meskipun istilah ini masih baru dan belum ada definisi yang tegas terhadapnya, pada tulisan ini disepakati bahwa diplomasi siber adalah penggunaan diplomasi sebagai sarana untuk memecahkan permasalahan yang timbul dalam ruang siber. Untuk menghindari kerancuan, diplomasi siber perlu dikontestasikan dengan diplomasi digital. Diplomasi digital sendiri diartikan sebagai bentuk diplomasi yang dilakukan dengan metode tertentu yang memanfaatkan teknologi digital dan ruang siber.⁸

7 Remy Sjahdeini Sutan. *Kejahatan dan Tindak Pidana Komputer*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009).

8 R. Shaun, 'Cyber Diplomacy vs. Digital Diplomacy: A Terminological Distinction,' *USC Center on Public Diplomacy* (daring), 12 Mei 2016, <<https://www.uscpublicdiplomacy.org/blog/cyber-diplomacy-vs-digital-diplomacy-terminological-distinction#:~:text=Digital%20Diplomacy%3A%20A%20Terminological%20Distinction,-May%2012%2C%20-2016&text=In%20particular%20it%20tends%20to,resolve%20issues%20arising%20in%20cyberspace.>>>, diakses pada 10 September 2020.

2. Praktik Terorisme Siber di Indonesia

Jumlah pengguna internet di Indonesia yang terus berkembang meningkatkan kerentanan masyarakat sebagai sasaran tindak terorisme siber. Statistik tahun 2019 mencatat bahwa penetrasi pengguna internet di Indonesia mencapai 56% populasi atau sekitar 150 juta jiwa.⁹ Itu artinya, lebih dari separuh populasi Indonesia secara aktif berkegiatan dalam ruang siber di mana para pelaku terorisme ini bergerak.

Jenis terorisme siber pertama dimana aksi yang dilakukan oleh jaringan teroris memanfaatkan ruang siber dimanfaatkan sebagai pendukung untuk aksi yang lebih besar di realitas fisik memang lebih mendominasi aksi-aksi terorisme siber di Indonesia. Faktanya, aksi terorisme siber jenis pertama ini sudah terjadi sejak perencanaan Bom Bali I yang menjadi titik balik penanggulangan terorisme era modern di Indonesia. Pada kesempatan itu, salah satu tokoh sentral dalam peristiwa Bom Bali I yaitu Abdul Aziz alias Imam Samudera menggunakan akses internet untuk berkomunikasi dengan jaringannya di seluruh dunia sebelum melaksanakan aksi yang menelan 202 korban jiwa tersebut. Selain itu Imam juga mencari sumber dana untuk melancarkan serangan di Bali melalui penipuan kartu kredit *online*.¹⁰

Penggunaan infrastruktur siber untuk mendukung aksi terorisme di Indonesia menjadi semakin krusial dalam peristiwa Bom Bali II pada tanggal 1 Oktober 2005 yang menewaskan kurang lebih 20 korban jiwa. Dalam perencanaan Bom Bali II, Imam Samudera diketahui merencanakan aksi pengeboman dari dalam penjara melalui jaringan internet dengan menggunakan laptop yang diselundupkan oleh dua temannya yaitu Agung Prabowo dan Agung Setiyadi dengan bantuan sipir penjara.¹¹

9 BOC Orenzi, "Statistik Pengguna Digital Dan Internet Indonesia 2019", *BOC Indonesia*, 24 Februari 2019, boc.web.id/statistik-pengguna-digital-dan-internet-indonesia-2019/, diakses pada 10 April 2020.

10 Alan Sipres, "An Indonesian's Prison Memoir Takes Holy War Into Cyberspace", *The Washington Post*, 14 Desember 2004, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/12/14/an-indonesians-prison-memoir-takes-holy-war-into-cyberspace/71edfe6f-5231-479f-8bab-2a3ce9944ccf/>, diakses pada 10 April 2020

11 Muhammad Nadjib Hafied dan Hanif Cangara, "Cyber terrorism handling in Indonesia", *The Business and Management Review*, Vol. 2 No. 2 (2017), 274-283.

Seiring dengan perkembangan teknologi dan partisipasi masyarakat dalam dunia daring, jaringan teroris internasional menggunakan ruang siber untuk merekrut dan mencari dukungan moral maupun finansial bagi aksi terorisme. Melalui jaringan internet, kelompok teroris dapat dengan bebas menyebarkan ideologi radikalisme atau ideologi terorisme melalui blog, situs berita daring, Youtube, Whatsapp, Twitter, Facebook, Instagram, Telegram.¹²

Penggunaan internet memberikan keuntungan bagi organisasi teroris seperti *Islamic States of Iraq and Syria* (ISIS) maupun organisasi lainnya dalam usaha perekrutan, pengembangan jaringan, dan penyampaian pesan. Keuntungan pertama yang didapatkan adalah jangkauan geografis yang luas hingga ke seluruh dunia. Dengan demikian, tindak terorisme tidak hanya dapat dilakukan di daerah tertentu saja, misal Irak atau Suriah. Keuntungan berikutnya adalah biaya yang lebih murah karena dalam usaha mereka merekrut anggota baru mereka tidak lagi perlu berpindah-pindah tempat yang tentunya akan memakan biaya transportasi dan akomodasi tersendiri. Biaya yang dapat dihemat tersebut kemudian akan dialokasikan untuk keperluan lain seperti membeli senjata baru maupun peralatan tempur lainnya. Berikutnya adalah waktu yang menjadi singkat dalam usaha perekrutan anggota baru karena tentunya penyampaian pesan dalam jaringan akan lebih cepat daripada penyampaian pesan luar jaringan. Yang terakhir adalah jangkauan demografis yang lebih luas. Propaganda yang dilakukan melalui internet maupun media sosial tentunya dapat menjangkau semua kalangan termasuk orang awam maupun orang yang dekat dengan jaringan tersebut, sehingga doktrinasi yang dilakukan diharapkan dapat menghasilkan jumlah pengikut yang lebih banyak.¹³

Secara momentum, ekspansi ISIS yang terjadi pada awal dekade 2010-an ini berbarengan dengan lonjakan pengguna Internet di Indonesia yang terjadi pada lini masa yang sama. Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet

12 Hatta, Ramalinggam Rajamanickam, Dahlan Hartono, A. A. Saleh, Hardianto Djanggih, Marten Bunga et al. "Internet and Terrorism in Indonesia." *Journal of Physics: Conference Series*, vol. 1114, no. 1 (2018).

13 Recky Surya Firdaus. "Perekrutan Anggota ISIS terhadap Warga Negara Indonesia melalui Media Internet dihubungkan dengan Undang- Undang No.15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme." PhD diss., Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2017.

Indonesia (APJII) pada laporannya tahun 2017 menunjukkan dalam kurun waktu antara tahun 2010 hingga 2015 jumlah pengguna internet di Indonesia meningkat dari 42 juta menjadi 110,2 juta orang, kemudian meningkat hingga mencapai 143,26 juta jiwa pada tahun 2017.¹⁴ Dalam survei yang sama, APJII mencatat bahwa sebagian besar dari pengguna internet, tepatnya sebesar 49,52 persen merupakan individu berusia 19-34 tahun.

Dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa memang karakteristik pengguna internet di Indonesia terutama di awal dekade 2010-an memang sesuai dengan apa yang ditargetkan oleh organisasi terorisme dalam aksi rekrutmen daring mereka. Dalam aksi perekrutannya, target utama organisasi teroris ini adalah laki-laki berusia antara 16 sampai 35 tahun yang memiliki keinginan kuat untuk belajar ideologi tertentu tetapi belum memiliki pondasi pengetahuan kokoh di bidangnya.¹⁵

Untuk menanggulangi hal tersebut, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo) melakukan langkah praktis berupa pemblokiran konten-konten siber yang memuat ideologi radikalisme. Tercatat selama tahun 2018, pihak Kominfo sudah melakukan pemblokiran sebanyak 10.499 konten-konten berisi unsur-unsur radikalisme serta terorisme. Dalam usaha pemblokiran tersebut sudah diproses setidaknya 7.160 konten di Facebook dan Instagram, 1.316 konten di Twitter, 677 konten di Youtube, 502 konten di Telegram, 502 konten di *filesharing*, dan 292 konten di situs *website*.¹⁶

Kategori kedua dari aksi terorisme siber di Indonesia adalah tindakan terorisme siber dengan target kerusakan utama berada dalam ruang siber itu sendiri. Tingginya risiko pengguna internet di Indonesia menjadi korban dari serangan siber didukung oleh data yang menunjukkan bahwa Indonesia menempati peringkat tertinggi pada kurun waktu 2012-

14 Akhyari Hananto, "Pulau Jawa tak lagi Jawara, Inilah Jumlah Pengguna dan Penetrasi Internet di Seluruh Indonesia", *Good News From Indonesia*, 19 Februari, 2018, <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2018/02/19/pulau-jawa-tak-lagi-jawara-inilah-jumlah-pengguna-dan-penetrasi-internet-di-seluruh-indonesia>, diakses 11 April 2020.

15 Moch.Faisal Salam, *Motivasi Tindakan Terorisme*, (Bandung: Mandar Maju, 2008).

16 Kementerian Informasi dan Komunikasi, "BNPT: Internet Jadi Media Penyebarluasan Terorisme", 9 Mei 2019, https://www.kominfo.go.id/content/detail/18602/bnpt-internet-jadi-media-penyebarluasan-terorisme/0/berita_satker, diakses 17 April 2020.

2014 dalam hal kerentanan dalam menghadapi serangan siber apabila dibandingkan dengan negara-negara seperti Amerika Serikat, Kanada, Tiongkok, Inggris, Korea Selatan, dan Rusia dimana pada tahun 2012 dan 2013 tercatat lebih dari 18 juta kali serangan terhadap infrastruktur siber yang dimiliki Indonesia¹⁷. Jumlah ini meningkat tajam dengan data yang menunjukkan bahwa pada tahun 2018, Indonesia mengalami lebih dari 200 juta serangan siber.¹⁸

Dalam sejarahnya, serangan jenis ini sudah terjadi sejak awal dekade 2000-an tepatnya pada Mei 2001, ketika kelompok yang menamakan dirinya *Indonesian Muslim Hacker Movement* yang merupakan salah satu pendukung kelompok teroris Laskar Jihad, melakukan peretasan terhadap situs milik Kedutaan Besar Australia di Indonesia dan situs milik Kepolisian Republik Indonesia dengan tujuan mengirim pesan agar pemimpin mereka Ja'far Umar Thalib dibebaskan oleh pihak Kepolisian Republik Indonesia. Tindakan tersebut sudah dapat dikategorikan sebagai bentuk terorisme siber dengan mempertimbangkan pelaku yang cukup terorganisir dan sasaran yang merupakan infrastruktur strategis.¹⁹

Kasus terorisme siber jenis ini yang baru-baru ini terjadi dan cukup menyita perhatian masyarakat Indonesia adalah serangan siber terhadap jaringan komputer di dua rumah sakit di Indonesia yaitu di Rumah Sakit Dharmais Jakarta dan Rumah Sakit Harapan Kita yang terjadi pada bulan Mei 2017. Kedua rumah sakit ini menjadi target serangan siber *ransomware Wanna Cry*, yang tidak hanya melanda di Indonesia tapi juga target-target lain di seluruh dunia. Serangan yang menakutkan jaringan siber di kedua rumah sakit tersebut diidentifikasi berjenis *malicious software (malware)*. Akibatnya, kedua rumah sakit yang menjadi korban tersebut tidak bisa mengakses data pasien dan juga data transaksi pembayaran milik mereka. Untuk dapat membuka kembali data milik mereka, kelompok teroris meminta tebusan sebesar 300 dolar Amerika dalam bentuk Bitcoin,

17 Rizky Reza Lubis. "Indonesia's Netizen Potential on Counter Radicalization." *Journal of Defense & State Defense*, Vol. 7, No. 2, 2017.

18 Tangguh Chairil, "Cybersecurity for Indonesia: What Needs to Be Done?" *The Conversation*, Mei 2019, <https://theconversation.com/cybersecurity-for-indonesia-what-needs-to-be-done-114009#:~:text=In%202018%2C%20Indonesia%20had%20more,Those%20measures%20are%20not%20enough>. diakses pada 13 September 2020.

19 Merlyna Lim, "Islamic Radicalism and Anti-Americanism in Indonesia: The Role of the Internet", *Policy Studies* 18, East West Center Washington, 2001.

yang harus dibayarkan dalam waktu tiga hari. Apabila korban terlambat membayar tebusan tersebut maka jumlah tebusan akan berlipat ganda dan apabila hingga tujuh hari tidak dilakukan pembayaran maka seluruh data akan dihapus oleh kelompok teroris siber.²⁰

Sampai saat ini, pelaku terorisme siber yang menyerang dua rumah sakit di Indonesia tersebut masih belum jelas. Beberapa sumber mengatakan bahwa aksi terorisme siber ini berkaitan dengan bocoran dokumen yang didapat dari Badan Keamanan Nasional AS atau *National Security Agency* (NSA). Serangan siber ini diyakini menggunakan peralatan yang dikembangkan oleh NSA. Dalam hal ini, bocoran dokumen tersebut digunakan oleh kelompok siber tertentu untuk mengembangkan serangan siber yang menyerang target-target strategis yang berpengaruh terhadap hajat hidup orang banyak seperti rumah sakit. Dalam hal ini, Samuel A. Pangerapan, Dirjen Aplikasi Informatika Kementerian Kominfo menyatakan bahwa serangan terhadap kedua rumah sakit tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai serangan siber biasa dilihat dari skala dan dampak pada target yang dituju yaitu rumah sakit, sehingga serangan tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu aksi terorisme siber.²¹

Meskipun belum banyak kasus serupa yang ditemukan di Indonesia, tetapi studi kasus penyerangan terhadap jaringan komputer di dua rumah sakit tersebut mengilustrasikan bahwa semakin banyak pihak yang rentan menjadi sasaran serangan terorisme siber. Adanya kasus seperti ilustrasi di atas juga semakin memperjelas bentuk transnasionalisme yang dapat ditemukan dalam aksi terorisme siber. Maka dari itu, penanganan terorisme siber tidak bisa dilaksanakan hanya secara domestik, tetapi juga secara internasional melalui kerja sama luar negeri.

20 Andean Dwi Cahyo. "Tinjauan Yuridis Kriminologis terhadap Tindak Pidana Terorisme Siber di Indonesia dalam Transaksi Elektronik di Indonesia di kaitkan dengan Undang- Undang no. 19 Tahun 2016 Tentang Informasi & Transaksi Elektronik dan Undang- Undang No. 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme." PhD diss., Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2018.

21 Achmad Rouzni Noor, "Bahaya! Indonesia Ikut Kena Serangan Teroris Siber", 13 Mei 2017, <https://inet.detik.com/security/d-3499866/bahaya-indonesia-ikut-kena-serangan-teroris-siber>, diakses pada 13 April 2020.

3. Penanganan Terorisme Siber sebagai Ancaman Keamanan Non-Tradisional pada Level Domestik

Melihat dari skala aksi dan dampak yang ditimbulkan, maka terorisme siber ini dapat dikategorikan sebagai bentuk ancaman keamanan non-tradisional yang merupakan tantangan bagi kelangsungan hidup baik negara maupun masyarakat yang berasal dari sumber-sumber non-militer dan bersifat transnasional. Ancaman jenis ini muncul seiring dengan kemajuan teknologi yang mengikis jarak dan batasan interaksi antar individu di seluruh dunia, sehingga manusia menjadi semakin rentan terhadap banyak hal termasuk tindak terorisme.²²

Untuk memastikan keamanan negara, pertama-tama dibutuhkan penanganan pada level domestik yaitu dengan penguatan peraturan perundang-undangan dan juga perangkat penegakan hukum. Dalam Undang-Undang yang dimiliki oleh Republik Indonesia, belum ada yang secara khusus atau spesifik mengatur penindakan aksi terorisme siber. Selama ini, pengaturan terhadap hal-hal yang terkait dengan tindak terorisme siber diatur melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002, yang kemudian disahkan dan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dalam Undang-Undang tersebut, tindak pidana terorisme siber dimasukkan dalam kategori terorisme pada umumnya yang didefinisikan sebagai “orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional”.²³

Selain itu, ada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang dapat digunakan untuk menjerat pelaku tindak terorisme siber diantaranya Undang-Undang No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan,

22 Mely Caballero-Anthony, , ed. *An Introduction to non-traditional security studies: a transnational approach*. (California: Sage, 2015).

23 Agis Josianto Adam. “Tindak Pidana Cyber Terrorism dalam Transaksi Elektronik.” *Lex Administratum* 2, no. 3 (2014).

Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang PERS, Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.²⁴

Dari ketersediaan perundangan tersebut belum ada Undang-Undang yang mengatur secara spesifik mengenai tindak pidana terorisme siber. Pelaku hanya bisa dijerat dengan menggunakan pasal-pasal yang dapat mendukung atau cocok dengan tindak terorisme siber yang terjadi.²⁵

Selain menciptakan infrastruktur perundang-undangan, penanggulangan juga dilakukan dengan memperkuat sumber daya penegak hukum yang ada. Beberapa badan khusus yang dimiliki oleh pemerintah kaitannya dengan penanggulangan terorisme siber di Indonesia diantaranya adalah Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Badan Sandi dan Siber Negara (BSSN), dan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Polri selama ini menjadi ujung tombak dalam usaha penanggulangan terorisme siber. Polri menggunakan pendekatan siber dengan melakukan patroli dan pengawasan dunia maya.²⁶

Salah satu kemajuan krusial dalam pengembangan sumber daya penegakan hukum di Indonesia adalah didirikannya Badan Sandi dan Siber Negara (BSSN). Dalam hal ini BNPT sudah menandatangani kesepakatan kerja sama dengan BSSN untuk membantu pihak BNPT untuk melakukan identifikasi dan mencari solusi bersama untuk mengatasi ancaman terorisme di ruang siber.²⁷ Terdapat tiga objek yang menjadi cakupan BSSN, yaitu

24 Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Naskah Akademik RUU Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme" *Laporan Akhir Tim Naskah Akademik RUU Pemberantasan Pendanaan Terorisme 2012*- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012.

25 Agis Josianto Adam. "Tindak Pidana Cyber Terrorism dalam Transaksi Elektronik."

26 Andrean Dwi Cahyo. "Tinjauan Yuridis Kriminologis terhadap Tindak Pidana Terorisme Siber di Indonesia dalam Transaksi Elektronik di Indonesia di Kaitkan dengan Undang- Undang no. 19 Tahun 2016 Tentang Informasi & Transaksi Elektronik dan Undang- Undang No. 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme."

27 Abdullah Alawi, "BNPT- BSSN Lakukan Pengamanan Dunia Siber dari Ancaman Teroris", 20 Desember 2019, <https://www.nu.or.id/post/read/114742/kerjasama-dengan-bssn--bnpt-lakukan-pengamanan-dunia-siber-dari-ancaman-serangan->

jaringan komunikasi milik pemerintah, infrastruktur strategis nasional, serta ekonomi digital. BSSN sendiri berkedudukan setingkat menteri dengan beberapa fungsi kelembagaan. Fungsi pertama adalah perumusan kebijakan strategis terkait dengan ancaman siber dan responnya. Kedua, koordinasi dengan enam penyelenggara fungsi siber yang terdiri dari Kementerian Luar Negeri sebagai penyelenggara fungsi diplomasi siber; fungsi pertahanan siber dengan Kementerian Pertahanan dan TNI; urusan kejahatan siber dengan Polri, dan persandian dan proteksi siber yang melekat di BSSN, serta penapisan internet yang mana Kementerian Komunikasi dan Informatika menjadi penyelenggaranya. Fungsi ketiga adalah fungsi operasional terbatas yang berada dalam cakupan tiga wewenang BSSN. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa BSSN tidak memiliki wewenang untuk melakukan penindakan, dan apabila diperlukan penindakan maka harus berkoordinasi dengan enam unsur penyelenggara siber.²⁸

Menilik penanganan di tingkat domestik, dapat disimpulkan bahwa yang saat ini paling dibutuhkan adalah suatu peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mengenai terorisme siber agar penanganannya dapat dibedakan dari jenis kejahatan siber biasa. Terkait dengan koordinasi kelembagaan dalam penanganan terorisme siber, Undang-Undang mengenai terorisme siber tersebut juga diharapkan dapat menunjuk suatu lembaga yang berfungsi sebagai penanggung jawab dan koordinator utama dalam penanganan terorisme siber sehingga nantinya penanganan tindak pidana ini dapat terlaksana dengan baik dan tidak menimbulkan konflik horizontal antar lembaga yang memiliki kemampuan untuk menangani kasus terorisme siber di Indonesia.

teroris, diakses pada 17 April 2020.

28 Steffani Dina, "Pembentukan BSSN dan Ancaman Siber", 8 Januari 2018, https://www.kominfo.go.id/content/detail/12331/pembentukan-bssn-dan-ancaman-siber/0/sorotan_media diakses pada 17 April 2020.

4. Penanganan oleh Indonesia pada Level Internasional: Tantangan Kerja Sama Luar Negeri Mengenai Terorisme dan Keamanan Siber

Melihat tingginya serangan siber yang sudah terjadi di Indonesia,²⁹ sekaligus besarnya potensi permasalahan tersebut merambah ke isu kedaulatan dalam bentuk terorisme siber, keamanan siber (*cybersecurity*) menjadi penting untuk didiskusikan. Menurut paparan Anton Setiyawan Direktur Perlindungan Ekonomi Digital Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), bentuk serangan siber tersebut antara lain *trojan activity*, *information gathering*, *exploit kit*, *web application attack*, dan *policy violation*³⁰ dimana kebanyakan dari serangan tersebut memiliki motif ekonomi daripada ideologi.³¹

Namun, dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan keamanan siber, sebuah negara tidak serta-merta dapat mewujudkannya secara independen. Ruang siber (*cyberspace*) sendiri merupakan sebuah konsep yang belum mendapatkan definisi secara jelas. Akan tetapi, sejauh ini, ruang siber masih dipahami sebagai ruang yang bebas dan tidak ada batas. Oleh karena itu, semua negara maupun semua individu dari berbagai negara memiliki hak yang sama untuk mengklaim ruang kecil mereka pada ruang siber tersebut.³² Dengan demikian, ada kelindan antar aktor dalam mewujudkan perlindungan terhadap ruang siber ini pula. *Nature* untuk melakukan koordinasi *multistakeholder* yang tidak hanya melibatkan pemerintah, tetapi juga entitas privat, serta secara lintas negara yang kemudian membuat kerja sama luar negeri perlu didorong untuk memenuhi kebutuhan akan keamanan siber.³³

29 'Rekap Serangan Siber (Januari-April 2020),' *Badan Siber dan Sandi Negara* (daring), 20 April 2020, <<https://bssn.go.id/rekap-serangan-siber-januari-april-2020/>>, diakses pada 9 September 2020.

30 Center for Indonesian Policy Studies, *Webinar #5: Security in the Cloud: A Shift of Perspective in Cybersecurity* [video], <https://www.youtube.com/watch?v=8KXSqX8mgEE&feature=emb_title>, diakses pada 23 Juli 2020.

31 'Critical Information Infrastructure Cyber Exercise, Strategi BSSN Wujudkan Ketahanan Siber Indonesia,' *Badan Siber dan Sandi Negara* (daring), 7 September 2020, <<https://bssn.go.id/critical-information-infrastructure-cyber-exercise-strategi-bssn-wujudkan-ketahanan-siber-indonesia/>>, diakses pada 13 September 2020.

32 A. Barrinha dan T. Renard, 'Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age,' *Global Affairs*, Vol. 3, No. 4-5, 2017, h. 353-364.

33 Center for Indonesian Policy Studies, *Webinar #5*, diakses pada 23 Juli 2020.

Sangat disayangkan bahwa selama proses penegakan keamanan siber di Indonesia, masih terdapat beberapa tantangan yang signifikan. Tulisan ini berargumen bahwa tantangan-tantangan tersebut mencakup hal-hal berikut ini: 1) rendahnya jumlah sumber daya manusia yang memadai, 2) pemangku kebijakan luar negeri Indonesia yang masih hanya berfokus pada diplomasi digital, serta 3) anggapan bahwa keamanan siber melekat pada infrastruktur ekonomi digital.

a. Rendahnya Jumlah Sumber Daya Manusia yang Memadai

Kebijakan luar negeri Indonesia masih mengesampingkan persoalan diplomasi siber—diplomasi yang bertujuan mengadvokasi isu-isu pada ranah siber termasuk keamanan siber itu sendiri. Hal ini dilatarbelakangi dengan adanya dua kemungkinan, yang pertama adalah rendahnya jumlah infrastruktur yang memadai, serta yang kedua adalah masih sedikitnya sumber daya manusia yang mumpuni di bidang ini.

Mengutip pernyataan Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) Rudiantara, Indonesia setidaknya membutuhkan 650.000 pekerja digital setiap tahunnya. Sehingga, dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2030, Indonesia akan mengalami kesenjangan pekerja digital sebanyak kurang lebih 9 juta orang.³⁴ Di antara kesenjangan tersebut, kebutuhan pada sektor bisnis dan industri sangat mendominasi. Banyak pelaku bisnis yang masih pesimis terhadap upaya transformasi digital Indonesia karena kurangnya pekerja digital yang memadai.³⁵ Oleh karena itu, isu keamanan siber kurang digaungkan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada percaturan politik internasional.

Kurangnya sumber daya manusia menurunkan *bargaining position* Indonesia dalam melakukan diplomasi siber. *Bargaining position* merupakan salah satu faktor penting yang dapat memengaruhi besar-kecilnya *magnitude* kerja sama internasional antarnegara. Sehingga, sangat

34 'Indonesia Butuh 650 Ribu 'Digital Talent' Setiap Tahun,' *Oke Techno* (daring), 3 Mei 2019, < <https://techno.okezone.com/read/2019/05/02/207/2050783/indonesia-butuh-650-ribu-digital-talent-setiap-tahun>>, diakses pada 13 September 2020.

35 'Lack of talent hampers digital transformation in Indonesia,' *The Jakarta Post* (daring), 14 September 2019, < <https://www.thejakartapost.com/news/2019/09/14/lack-talent-hampers-digital-transformation-indonesia.html>>, diakses pada 8 September 2020.

wajar jika peluang kerja sama dengan negara lain menurun apabila sebuah negara tidak memiliki *bargaining position* yang dapat memperbesar distribusi hasil mereka dalam perundingan tertentu.³⁶ Dengan berpedoman pada postulat tersebut, maka penelitian ini percaya bahwa Indonesia belum mengedepankan isu *cybersecurity* dalam beberapa kerja sama luar negeri dikarenakan sumber daya manusia yang belum maksimal pada level nasional.

b. Fokus Pemangku Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemenlu RI) sebagai badan yang secara utama mengurus kerja sama luar negeri Indonesia dengan negara lain baik secara bilateral, multilateral, maupun regional, dipandang belum menunjukkan fokus penuh terhadap isu terorisme siber maupun keamanan siber. Hal ini dibuktikan dengan beberapa program kerja yang dilaksanakan oleh Kemenlu RI yang belum bersinggungan dengan isu-isu tersebut.

Pada faktanya, Kemenlu RI menunjukkan komitmen terhadap pemanfaatan teknologi hanya sebatas dalam upaya penguatan diplomasi digital. Hal ini tercermin pada beberapa kampanye diplomasi digital yang dilakukan oleh Kemenlu RI melalui akun media sosialnya. Sebagai contoh, Kemenlu RI aktif mengunggah kegiatan diplomasi yang tengah dilaksanakan pada akun Instagram mereka dengan tagar khusus #IniDiplomasi.³⁷ Hal ini menunjukkan upaya *mainstreaming* ide diplomasi digital yang mengedepankan pemanfaatan teknologi dalam berdiplomasi.

Selain itu, Kemenlu RI melalui Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri tahun 2020 mencanangkan rencana untuk menyelenggarakan kegiatan *Conference on Digital Diplomacy*.³⁸ Kegiatan yang direalisasikan

36 J. D. Fearon, 'Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,' *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, h. 269-305.

37 Akun Instagram Kementerian Luar Negeri RI, diakses pada https://www.instagram.com/kemlu_ri/

38 'Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri tahun 2020,' *Kementerian Luar Negeri* (daring), <<https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9QaWRh-dG8vTWVubHUvUGVybmlhdGFhbiUyMFB1cnMIMjBUYWh1bmFuJTlwTWVub->

pada bulan September 2019 ini merupakan tindak lanjut dari kegiatan *International Seminar on Digital Diplomacy* yang dilaksanakan oleh Indonesia pada tahun 2018. Harapannya, agenda ini dapat menjadi forum untuk kementerian luar negeri di kawasan Asia Pasifik berbagi pengalaman serta menjajaki inisiatif kolaborasi dalam melakukan diplomasi digital bersama dengan entitas privat terkait.³⁹

Menganalisis dari kegiatan di atas, dapat dilihat bahwa fokus Kemenlu RI yang menitikberatkan pada diplomasi digital daripada isu mengenai ruang siber lainnya. Sedikit banyak, fokus kepada diplomasi digital berefek pada samarnya isu terorisme siber dan keamanan siber dalam arah kebijakan luar negeri Indonesia.

c. Keamanan Siber sebagai Bagian dari Infrastruktur Perekonomian Digital

Baru-baru ini, Kemenlu RI mengikuti kegiatan APEC *Special Virtual Meeting on Digital Economy Steering Group* (SVM – DESG). Melalui perhelatan ini, Indonesia menekankan sikap yang mendukung terhadap perkembangan ekonomi digital. Hal ini dengan menimbang adanya peningkatan sejumlah tiga kali lipat pada pasar *game* di Indonesia, sehingga Indonesia berusaha mengusung pembangunan ekonomi digital dan berinisiatif untuk melangsungkan kerja sama di bidang ini dengan negara-negara lain.⁴⁰

Dengan potensi ekonomi digital yang semakin tumbuh, perhatian terhadap keamanannya pun juga semakin meningkat. Apalagi dalam situasi pandemi seperti sekarang, dimana aktivitas perekonomian yang sedikit demi sedikit berpindah ke *platform* digital, membuat pemerintah dan entitas privat berusaha semaksimal mungkin dalam menciptakan

[HUvUFBUTSUyMDIwMjAlMjAtJTIwSU5ELnBkZg==](https://kemlu.go.id/portal/en/page/55/regional_conference_on_digital_diplomacy_rcdd_2019)>, diakses pada 4 September 2020.

39 'Regional Conference on Digital Diplomacy (RCDD) 2019,' *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia* (daring), 12 Agustus 2019, <https://kemlu.go.id/portal/en/page/55/regional_conference_on_digital_diplomacy_rcdd_2019>, diakses pada 4 September 2020.

40 'Indonesia Kembangkan Potensi Industri Kreatif dan Ekonomi Digital Melalui Forum Kerja Sama APEC,' *Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia* (daring), 27 Juni 2020, <<https://kemlu.go.id/portal/id/read/1418/berita/indonesia-kembangkan-potensi-industri-kreatif-dan-ekonomi-digital-melalui-forum-kerja-sama-apec>>, diakses pada 13 September 2020.

ekonomi digital yang aman.⁴¹

Mengacu pada data-data pada penjelasan sebelum ini tentang jumlah kasus serangan siber yang didominasi oleh *cybercrime*, serta fokus kebijakan luar negeri Indonesia pada ekonomi digital, dapat disimpulkan bahwa kesan umum di Indonesia tentang keamanan siber adalah sebagai bagian dari perekonomian digital saja. Sehingga, keamanan siber menjadi identik dengan *cybercrime* alih-alih terorisme siber.

Adanya penyempitan makna keamanan siber dari keamanan menyeluruh, keamanan dari serangan siber, *cybercrime*, dan terorisme siber, menjadi keamanan dari *cybercrime* saja, membuat Indonesia belum banyak bergabung secara aktif dalam perundingan mengenai keamanan siber secara menyeluruh. Stigma yang terbentuk di masyarakat dan pemangku kebijakan ini bahkan bisa memperlambat kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengatasi isu terorisme siber dan keamanan siber karena isu keamanan siber akan dibahas apabila berkaitan dengan ekonomi digital saja.

5. Kebijakan Luar Negeri Indonesia yang Berorientasi pada Diplomasi Siber

Merujuk pada tata kelola keamanan siber di bawah BSSN, tiga tugas utama sudah didelegasikan ke masing-masing aktor yang berkepentingan. Tugas utama itu antara lain adalah bidang kriminalitas siber (*cybercrime*) dikendalikan oleh Kepolisian Indonesia, bidang pertahanan siber (*cyber defence*) dikelola oleh TNI, dan Kementerian Luar Negeri bertanggung jawab dalam penyelenggaraan diplomasi siber (*cyber diplomacy*).⁴²

Jika berkaca pada pengalaman Indonesia pada saat menghadapi kasus terorisme beberapa waktu silam yang melakukan perekerutan melalui media sosial (merujuk pada data pada sub-bab sebelumnya mengenai bentuk terorisme siber di Indonesia), Indonesia sebenarnya

41 M. A. Iswara, 'COVID-19 cyberthreats should prompt Indonesia to step up vigilance, watchdog says,' *The Jakarta Post* (daring), 13 Mei 2020, <<https://www.thejakartapost.com/news/2020/05/13/covid-19-cyberthreats-should-prompt-indonesia-to-step-up-vigilance-watchdog-says.html>>, diakses pada 10 September 2020.

42 H. C. Chotimah, 'Tata Kelola Keamanan Siber dan Diplomasi Siber Indonesia.'

memiliki momentum untuk dapat memimpin dalam isu terorisme siber dan keamanan siber pada level global. Akan tetapi, hambatan-hambatan yang dijabarkan pada sub-bab sebelum ini telah mengalihkan kebijakan luar negeri Indonesia dari isu terorisme siber dan keamanan siber.

Namun, seiring berkembangnya teknologi yang membawa serta risiko dan ancaman pada ruang siber, penting bagi Kemenlu RI untuk ambil bagian dalam menegakkan keamanan siber melalui kerja sama luar negeri dengan upaya diplomasi siber. Yang pertama-tama dapat dilakukan adalah dengan membekali diplomat dengan keilmuan dasar mengenai teknologi dan Internet, baik secara teknis maupun regulasi. Dengan demikian, diplomat mampu memahami cara kerja ruang siber, ancaman siber, serta keamanan siber, sehingga mampu merepresentasikan kepentingan siber Indonesia pada forum perundingan yang relevan di level bilateral, multilateral, maupun regional. Pemikiran serupa juga sempat diusulkan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika periode ini Johnny G. Plate, dalam kegiatan Sekolah Staf dan Pimpinan Kemenlu RI (Sesparlu).⁴³

Dalam mengantisipasi permasalahan terorisme siber yang mungkin terjadi di masa depan, diplomasi siber Indonesia sebaiknya mulai merambah isu-isu yang berkaitan dengan militerisasi dalam ruang siber dan norma pada ruang siber. Militerisasi dalam ruang siber penting untuk dibahas mengingat teknologi pada ruang siber memiliki potensi untuk dimanfaatkan sebagai senjata penyerangan terhadap negara atau institusi lain. Menurut data milik Indonesia Computer Emergency Response Team (ID-CERT), perkembangan ruang siber membentuk kecerdasan buatan—*Artificial Intelligence* (AI), dan *Internet of Things* (IoT) membawa serta risiko lebih besar.

AI bisa dimanfaatkan dalam melakukan otomatisasi penyerangan pada senjata tertentu dengan kemampuan algoritmanya yang bisa menganalisis target penyerangan. Yang kedua, IoT rentan dijadikan perangkat mata-mata (*surveillance*)⁴⁴ oleh pihak lain. Apabila IoT

43 'Menkominfo Bicara Arti Penting Jadi Diplomat Digital,' *Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia* (daring), 13 Maret 2020, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/25040/menkominfo-bicara-arti-penting-jadi-diplomat-digital/0/berita_satker>, diakses pada 8 September 2020.

44 Budi Rahardjo, 'Security Outlook 2019,' *Indonesia Computer Emergency Response Team* (daring), https://www.cert.or.id/media/files/ID-CERT_security_outlook_2019.pdf, diakses

terhubung dalam perangkat atau bank data negara, tentu kerentanan ini bisa menjadi ancaman nasional.

Yang kedua, norma dalam ruang siber juga sebaiknya dipertimbangkan dalam kerja sama luar negeri di bidang keamanan siber. Salah satu contoh norma tersebut adalah *trust* (kepercayaan). Hal ini mengingat terorisme siber berkaitan dengan hal-hal sensitif mengenai intelijen dan keamanan nasional. Hubungan saling percaya berkembang ketika aktor memberikan keleluasaan kepada orang lain atas kepentingan mereka berdasarkan keyakinan bahwa kepentingan tersebut tidak akan dirugikan. Dalam hubungan antarnegara, hubungan saling percaya berkembang ketika para pemimpin memberlakukan kebijakan yang mendelegasikan kendali atas kepentingan negara bagian mereka berdasarkan keyakinan bahwa rekan mereka dapat dipercaya.⁴⁵

Upaya diplomasi siber yang dilakukan oleh Indonesia dibagi menjadi dua jalur yaitu melalui upaya diplomasi bilateral maupun multilateral. Secara bilateral, Indonesia sudah bekerja sama dengan Australia dalam upaya pengamanan ruang siber termasuk aksi terorisme siber serta pemetaan jaringan terorisme di kawasan Indo-Pasifik. Kerja sama ini sudah diinisiasi sejak tahun 2015 dimana kedua negara bertemu membahas mengenai penanggulangan terorisme, keamanan siber dan operasi intelijen.⁴⁶ Hasil pertemuan tersebut kemudian diperkuat dengan dibentuknya *Australia-Indonesia Ministerial Council on Law and Security*. Kerja sama ini kemudian diperkuat dengan berbagai pertemuan lanjutan diantaranya pertemuan yang diadakan di Lombok pada Juni 2018, dan kesepakatan Indonesia-Australia mengenai keamanan siber yang ditandatangani dalam pertemuan bilateral Presiden Joko Widodo pada 31 Agustus 2018.⁴⁷ Indonesia dan Australia juga sepakat mengadakan *Sub-Regional Meeting on Counter Terrorism* sebagai forum diskusi negara pada 10 September 2020.

45 Hoffman, "A conceptualization of trust in international relations." *European Journal of International Relations* 8, no. 3 (2002): 375-401.

46 Australian Embassy Indonesia, "Joint Statement The Meeting of the Indonesia-Australia Ministerial Council on Law and Security", 21 Desember 2015, https://indonesia.embassy.gov.au/jakt/JS15_001.html, diakses pada 17 April 2020.

47 Ihsanuddin, "Indonesia dan Australia Perkuat Kerja Sama Keamanan Siber", 31 Agustus 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/31/17185131/indonesia-dan-australia-perkuat-kerja-sama-keamanan-siber>, diakses pada 17 April 2020.

kawasan Asia Tenggara untuk membahas mengenai penanggulangan konten hoaks, radikalisme, dan propaganda dari kelompok teroris yang dilakukan di ruang siber. Selain itu, forum ini juga membahas pemanfaatan media sosial, enkripsi, email, *cryptocurrency*, dan program lainnya untuk melancarkan aksi terorisme.⁴⁸

Kerja sama bilateral berikutnya yang juga dimiliki oleh Indonesia dalam pemberantasan terorisme siber adalah kerja sama dengan Rusia yang disepakati pada Februari 2019 yang merupakan hasil Forum Konsultasi Bilateral Ke-5 Indonesia-Rusia di bidang keamanan.⁴⁹ Salah satu langkah kongkrit dari kerjasama ini adalah kesediaan Rusia untuk memberikan akses bank data internasional milik Badan Keamanan Federal Rusia (FSB) bagi negara-negara yang mau bekerja sama memberantas terorisme.⁵⁰

Selain Australia dan Rusia, Indonesia juga memiliki kesepakatan bilateral untuk meningkatkan keamanan siber dengan Belanda, Inggris, dan India. Kerja sama yang dilatarbelakangi dengan semakin berkembangnya ancaman siber di dunia internasional termasuk dengan kemungkinan penggunaan ruang siber sebagai sarana maupun sasaran aksi terorisme ini akan diisi dengan saling bertukar pengalaman dan informasi mengenai keamanan siber.⁵¹

Selain kerja sama bilateral, diplomasi siber dilakukan melalui berbagai forum multilateral. Kerja sama multilateral Indonesia dalam menanggulangi terorisme siber banyak dilakukan melalui koridor ASEAN. ASEAN sendiri memiliki empat mekanisme kerja sama dalam

48 Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Siber dan Sandi Negara. "Antisipasi Cyber Terrorism, BSSN Siap Sinergikan Pemangku Kepentingan Keamanan Siber Di Asia Tenggara." news release, 6 November 2018, https://bssn.go.id/wp-content/uploads/2018/11/PRESS-RELEASE_SRM-ON-CT-JAKARTA.pdf, diakses pada 18 April 2020.

49 Asni Ovier, "RI-Rusia Tingkatkan Kerja Sama Keamanan", 15 Februari 2019, <https://www.beritasatu.com/nasional/538220-rirusia-tingkatkan-kerja-sama-keamanan>, diakses pada 17 April 2020.

50 Shintya Felicitas, "Lawan Terorisme, Rusia-Indonesia Tingkatkan Penggunaan Teknologi Siber", 19 September 2016, https://id.rbth.com/news/2016/09/19/lawan-terorisme-rusia-indonesia-tingkatkan-penggunaan-teknologi-siber_631377, diakses pada 17 Februari 2020.

51 Rizki Akbar Hasan, "Indonesia - India Akan Memperkuat Kerja Sama Keamanan Siber". 6 Januari 2018, <https://www.liputan6.com/global/read/3216938/indonesia-india-akan-menguatkan-kerja-sama-keamanan-siber>, diakses pada 17 April 2020.

menanggulangi aspek keamanan dan kriminalitas siber, yaitu; *the ASEAN Regional Forum (ARF)*, *the ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)*, *the ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)*, dan *ASEAN Telecommunications and IT Ministers Meeting (TELMIN)* Beberapa kesepakatan kerja sama negara-negara ASEAN dalam penanganan terorisme siber sendiri sudah tertuang dalam dokumen *ASEAN Convention on Counterterrorism* yang disepakati pada bulan Mei 2012. Dalam dokumen tersebut ini negara-negara ASEAN bersepakat untuk mewaspadaikan dan bekerja sama dalam menghadapi potensi ancaman terorisme siber di masa depan.⁵²

Forum ASEAN juga dimanfaatkan Indonesia untuk bekerja sama secara multilateral dengan pihak-pihak lain diluar kawasan. Salah satu mitra kerja sama strategis ASEAN dalam penanggulangan terorisme siber adalah Australia. Dalam hal ini, ASEAN dan Australia telah menandatangani kesepakatan mengenai penanggulangan tindak terorisme siber. Kesepakatan ini ditandatangani dalam rangkaian acara Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN-Australia pada Maret 2018. Kesepakatan ini fokus membahas mengenai penanggulangan penyebaran ideologi dan memutus rantai pendanaan terorisme melalui ruang siber.⁵³ Bekerja sama dalam koridor ASEAN menjadi penting bagi Indonesia dikarenakan beberapa faktor diantaranya berhubungan dengan sentralitas ASEAN dan potensi ASEAN menjadi kawasan netral dan sebagai penengah persaingan Barat dan Timur. Faktor berikutnya adalah potensi perkembangan jumlah pengguna internet baru di kawasan ini yang sebagian besar memiliki karakter yang sama sehingga perlu adanya sinergi dalam menanggulangi ancaman siber.⁵⁴

Selain melalui forum ASEAN, beberapa kerja sama internasional di luar koridor ASEAN yang sudah dilakukan Indonesia antara lain adalah kegiatan *18th International Institute for Strategic Studies (IISS) Dialogue*

52 Muhammad Aris Yunandar, "Kerjasama Keamanan Siber di ASEAN dalam Menyambut Industri 4.0", *Majalah Masyarakat ASEAN Edisi 22: Menuju Masyarakat ASEAN 4.0*, September 2019, hlm. 13.

53 Aditya Mardiasuti, "ASEAN – Australia, Teken MoU Penanggulangan Terorisme Siber", 17 Maret 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3922209/asean-australia-teken-mou-penanggulangan-terorisme-siber>, diakses pada 17 April 2020.

54 Novitasari, Indah. "Babak Baru Rejim Keamanan Siber di Asia Tenggara Menyongsong ASEAN Connectivity 2025." *Jurnal Asia Pacific Studies* 1, no. 2 (2017): 220-233.

Shangri-La yang berlangsung di Singapura pada tahun 2019, yang membahas mengenai pengembangan kapabilitas dalam pertahanan siber di level internasional.⁵⁵ Untuk menghadapi ancaman terorisme di masa depan tentunya diperlukan banyak kerja sama sejenis ini agar transfer teknologi dan penanggulangan aksi terorisme siber yang bersifat transnasional bisa dilakukan dengan baik.

B. KESIMPULAN

Merujuk pada studi kasus yang ditemukan, tindak terorisme siber ini dapat dikategorikan sebagai ancaman keamanan negara non-tradisional dimana pelakunya bersifat transnasional dan berpotensi membahayakan tidak hanya negara namun juga masyarakat secara luas. Aksi terorisme siber di Indonesia dapat dikategorikan menjadi dua: (1) aksi terorisme yang menggunakan realitas siber sebagai penunjang aksi di realitas fisik dengan melakukan perekrutan, pembinaan, dan juga perencanaan aksi, dan (2) aksi terorisme yang secara spesifik melakukan serangannya dalam realitas siber dengan merusak infrastruktur strategis yang memiliki pengaruh terhadap hajat hidup masyarakat luas. Dalam penanggulangannya diperlukan langkah-langkah strategis baik di tingkat domestik maupun internasional.

Secara domestik, infrastruktur hukum yang terdiri dari perundang-undangan serta aparat penegak hukum sangatlah krusial untuk menanggulangi ancaman dan menciptakan rasa aman di masyarakat. Dalam hal ini satu hal yang masih dapat dibenahi adalah dibutuhkannya peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mengenai tindak pidana terorisme siber serta mengkoordinasi antar lembaga berwenang agar tidak terganjal oleh kepentingan yang tumpang tindih.

Pada level internasional, meskipun Indonesia sudah melakukan berbagai upaya kerja sama luar negeri, tetapi masih terbatas dengan negara Australia, Rusia, Inggris, India, dan Belanda. Hal ini menunjukkan limitasi kerja sama mengenai isu terorisme siber dan keamanan siber yang kemungkinan disebabkan oleh faktor-faktor seperti (1) kurang memadainya

55 H. C. Chotimah, "Tata Kelola Keamanan Siber dan Diplomasi Siber Indonesia di Bawah Kelembagaan Badan Siber dan Sandi Negara," *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, Vol. 10, No. 2, 2019, hlm. 113-128.

sumber daya manusia Indonesia yang memiliki keahlian digital, (2) Kemenlu RI sebagai pemangku kebijakan luar negeri masih berfokus pada ikhtiar diplomasi digital, serta (3) anggapan umum bahwa keamanan siber melekat pada infrastruktur ekonomi digital. Menimbang hal-hal tersebut, kebijakan luar negeri yang berorientasi pada diplomasi siber menjadi perlu dimaksimalkan dan diberikan perhatian khusus dengan kepentingan Indonesia yang meliputi norma dalam ruang siber dan militerisasi ruang siber agar potensi terorisme siber di masa depan akan mengecil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Caballero-Anthony, Mely, ed. *An Introduction to non-traditional security studies: a transnational approach*. (California: Sage, 2015).
- Hardy, K., dan Williams, G., “What is ‘Cyberterrorism’? Computer and Internet Technology in Legal Definition of Terrorism,” dalam Thomas M. Chen, Lee Jarvis, Stuart Macdonald (eds.), *Cyberterrorism: Understanding, Assessment, and Response*, (New York: Springer, 2014).
- Salam, M. Faisal. *Motivasi Tindakan Terorisme*, (Bandung: Mandar Maju, 2008).
- Shakarian, P., Shakarian, J., dan Ruef, A., *Introduction to Cyber-Warfare: A Multidisciplinary Approach*, (Massachusetts: Elsevier).
- Singer, P. W., dan Friedman, A., *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*, (New York: Oxford University Press).
- Sutan, Remy Sjahdeini. *Kejahatan dan Tindak Pidana Komputer*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009).
- Tiirma-Klaar, H., “Cyber Diplomacy: Agenda, Challenges and Mission,” dalam K. Ziolkowski (eds.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace: International Law*, (Tallinn: NATO Cooperative Cyber

Defence Centre of Excellence).

Jurnal

- Adam, Agis Josianto. "Tindak Pidana Cyber Terrorism dalam Transaksi Elektronik." *Lex Administratum* 2, no. 3 (2014).
- Barrinha, A., dan Renard, T., 'Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age,' *Global Affairs*, Vol. 3, No. 4-5, 2017, h. 353-364.
- Chotimah, Hidayat Chusnul. "Tata Kelola Keamanan Siber dan Diplomasi Siber Indonesia di Bawah Kelembagaan Badan Siber dan Sandi Negara [Cyber Security Governance and Indonesian Cyber Diplomacy by National Cyber and Encryption Agency]." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 10, no. 2 (2019): 113-128.
- Fearon, J. D., 'Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,' *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, h. 269-305.
- Hafied, M H. dan Cangara, "Cyber terrorism handling in Indonesia", *The Business and Management Review*, Vol. 2 No. 2 (2017), 274-283.
- Hatta, et al. "Internet and Terrorism in Indonesia." *Journal of Physics: Conference Series*, vol. 1114, no. 1 (2018).
- Hoffman, Aaron M. "A conceptualization of trust in international relations." *European Journal of International Relations* 8, no. 3 (2002): 375-401.
- Indah, Novitasari. "Babak Baru Rejim Keamanan Siber di Asia Tenggara Menyongsong ASEAN Connectivity 2025." *Jurnal Asia Pacific Studies* 1, no. 2 (2017): 220-233.
- Lubis, Rizky Reza. "Indonesia's Netizen Potential on Counter Radicalization." *Journal of Defense & State Defense* | August 7, no. 2 (2017).
- Marsili, M., "The War on Cyberterrorism," *Democracy and Security* 15, no. 2 (2018): 1-28.

Laporan dan Makalah

Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Naskah Akademik RUU Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme” *Laporan Akhir Tim Naskah Akademik RUU Pemberantasan Pendanaan Terorisme 2012*- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012.

Cahyo, Andrean Dwi. “Tinjauan Yuridis Kriminologis terhadap Tindak Pidana Terorisme Siber di Indonesia dalam Transaksi Elektronik di Indonesia di Kaitkan dengan Undang- Undang no. 19 Tahun 2016 Tentang Informasi & Transaksi Elektronik dan Undang- Undang No. 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.” PhD diss., Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2018.

Firdaus, Recky Surya. “Perekrutan Anggota ISIS terhadap Warga Negara Indonesia melalui Media Internet dihubungkan dengan Undang-Undang No.15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.” PhD diss., Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2017.

Lim, Merlyna. “Islamic Radicalism and Anti-Americanism in Indonesia: The Role of the Internet”, *Policy Studies* 18, East West Center Washington, 2001.

Surat Kabar

Yunandar, Muhammad “Kerja sama Keamanan Siber di ASEAN dalam Menyambut Industri 4.0”, *Majalah Masyarakat ASEAN Edisi 22: Menuju Masyarakat ASEAN 4.0*, September 2019, hlm. 13.

Website

‘Critical Information Infrastructure Cyber Exercise, Strategi BSSN Wujudkan Ketahanan Siber Indonesia,’ *Badan Siber dan Sandi Negara* (daring), 7 September 2020, <<https://bssn.go.id/critical-information-infrastructure-cyber-exercise-strategi-bssn-wujudkan-ketahanan-siber-indonesia/>>, diakses pada 13 September 2020.

‘Indonesia Butuh 650 Ribu ‘Digital Talent’ Setiap Tahun,’ *Oke Techno* (daring), 3 Mei 2019, <<https://techno.okezone.com/>>

[read/2019/05/02/207/2050783/indonesia-butuh-650-ribu-digital-talent-setiap-tahun](#)>, diakses pada 13 September 2020.

‘Indonesia Kembangkan Potensi Industri Kreatif dan Ekonomi Digital Melalui Forum Kerja Sama APEC,’ *Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia* (daring), 27 Juni 2020, <<https://kemlu.go.id/portal/id/read/1418/berita/indonesia-kembangkan-potensi-industri-kreatif-dan-ekonomi-digital-melalui-forum-kerja-sama-apec>>, diakses pada 13 September 2020.

‘Lack of talent hampers digital transformation in Indonesia,’ *The Jakarta Post* (daring), 14 September 2019, <<https://www.thejakartapost.com/news/2019/09/14/lack-talent-hampers-digital-transformation-indonesia.html>>, diakses pada 8 September 2020.

‘Menkominfo Bicara Arti Penting Jadi Diplomat Digital,’ *Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia* (daring), 13 Maret 2020, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/25040/menkominfo-bicara-arti-penting-jadi-diplomat-digital/0/berita_satker>, diakses pada 8 September 2020.

‘Regional Conference on Digital Diplomacy (RCDD) 2019,’ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (daring), 12 Agustus 2019, <https://kemlu.go.id/portal/en/page/55/regional_conference_on_digital_diplomacy_rcdd_2019>, diakses pada 4 September 2020.

‘Rekap Serangan Siber (Januari-April 2020),’ Badan Siber dan Sandi Negara (daring), 20 April 2020, <<https://bssn.go.id/rekap-serangan-siber-januari-april-2020/>>, diakses pada 9 September 2020.

Akun Instagram Kementerian Luar Negeri RI, diakses pada https://www.instagram.com/kemlu_ri/

Alawi, Abdullah. “BNPT- BSSN Lakukan Pengamanan Dunia Siber dari Ancaman Teroris”, 20 Desember 2019, <https://www.nu.or.id/post/read/114742/kerjasama-dengan-bssn--bnpt-lakukan-pengamanan-dunia-siber-dari-ancaman-serangan-teroris>, diakses pada 17 April 2020

- Australian Embassy Indonesia, “Joint Statement The Meeting of the Indonesia-Australia Ministerial Council on Law and Security”, 21 Desember 2015, https://indonesia.embassy.gov.au/jakt/JS15_001.html, diakses pada 17 April 2020.
- Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Siber dan Sandi Negara. “Antisipasi Cyber Terrorism, Bssn Siap Sinergikan BNPT, “Tugas Pokok dan Fungsi”, <https://www.bnpt.go.id/tupoksi>, diakses pada 17 April 2020.
- BOC Orenzi, “Statistik Pengguna Digital Dan Internet Indonesia 2019”, BOC Indonesia, 24 Februari 2019, boc.web.id/statistik-pengguna-digital-dan-internet-indonesia-2019/, diakses pada 10 April 2020.
- Dina, Steffani . “Pembentukan BSSN dan Ancaman Siber”, 8 Januari 2018, https://www.kominfo.go.id/content/detail/12331/pembentukan-bssn-dan-ancaman-siber/0/sorotan_media diakses pada 17 April 2020
- Felicitas, Shintya .“Lawan Terorisme, Rusia-Indonesia Tingkatkan Penggunaan Teknologi Siber”, 19 September 2016, https://id.rbth.com/news/2016/09/19/lawan-terorisme-rusia-indonesia-tingkatkan-penggunaan-teknologi-siber_631377, diakses pada 17 Februari 2020.
- Hananto, Akhyari. “Pulau Jawa tak lagi Jawara, Inilah Jumlah Pengguna dan Penetrasi Internet di Seluruh Indonesia”, Good News From Indonesia, 19 Februari, 2018, <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2018/02/19/pulau-jawa-tak-lagi-jawara-inilah-jumlah-penggunaan-dan-penetrasi-internet-di-seluruh-indonesia>, diakses 11 April 2020
- Hasan, Rizki Akbar, “Indonesia - India Akan Menguatkan Kerja Sama Keamanan Siber”. 6 Januari 2018, <https://www.liputan6.com/global/read/3216938/indonesia-india-akan-menguatkan-kerja-sama-keamanan-siber>, diakses pada 17 April 2020.
- Ihsanuddin, “Indonesia dan Australia Perkuat Kerja Sama Keamanan Siber”, 31 Agustus 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/31/17185131/indonesia-dan-australia-perkuat-kerja->

sama-keamanan-siber, diakses pada 17 April 2020.

Iswara, M. A., 'COVID-19 cyberthreats should prompt Indonesia to step up vigilance, watchdog says,' The Jakarta Post (daring), 13 Mei 2020, <<https://www.thejakartapost.com/news/2020/05/13/covid-19-cyberthreats-should-prompt-indonesia-to-step-up-vigilance-watchdog-says.html>>, diakses pada 10 September 2020.

Kementerian Informasi dan Komunikasi, "BNPT: Internet Jadi Media Penyebarluasan Terorisme", 9 Mei 2019, https://www.kominfo.go.id/content/detail/18602/bnpt-internet-jadi-media-penyebarluasan-terorisme/0/berita_satker, diakses 17 April 2020

Mardiasuti, A. "ASEAN – Australia, Teken MoU Penanggulangan Terorisme Siber", 17 Maret 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3922209/asean-australia-teken-mou-penanggulangan-terorisme-siber>, diakses pada 17 April 2020.

Noor, Achmad Rouzni. "Bahaya! Indonesia Ikut Kena Serangan Teroris Siber", 13 Mei 2017, <https://inet.detik.com/security/d-3499866/bahaya-indonesia-ikut-kena-serangan-teroris-siber>, diakses pada 13 April 2020

Ovier, Asni. "RI-Rusia Tingkatkan Kerja Sama Keamanan", 15 Februari 2019, <https://www.beritasatu.com/nasional/538220-rirusia-tingkatkan-kerja-sama-keamanan>. diakses pada 17 April 2020.

Rahardjo, Budi, 'Security Outlook 2019,' Indonesia Computer Emergency Response Team (daring), https://www.cert.or.id/media/files/ID-CERT_security_outlook_2019.pdf, diakses pada 10 September 2020.

R. Shaun, 'Cyber Diplomacy vs. Digital Diplomacy: A Terminological Distinction,' USC Center on Public Diplomacy (daring), 12 Mei 2016, <

diakses pada 10 September 2020.

Sipres, A. “An Indonesian’s Prison Memoir Takes Holy War Into Cyberspace”, *The Washington Post*, 14 Desember 2004, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/12/14/an-indonesians-prison-memoir-takes-holy-war-into-cyberspace/71edfe6f-5231-479f-8bab-2a3ce9944ccf/> , diakses pada 10 April 2020.

Chairil, Tangguh. “Cybersecurity for Indonesia: What Needs to Be Done?” *The Conversation*, Mei 2019, <https://theconversation.com/cybersecurity-for-indonesia-what-needs-to-be-done-114009#:~:text=In%202018%2C%20Indonesia%20had%20more,Those%20measures%20are%20not%20enough.> diakses pada 13 September 2020.

Video

Center for Indonesian Policy Studies, Webinar #5: Security in the Cloud: A Shift of Perspective in Cybersecurity [video], <https://www.youtube.com/watch?v=8KXSqX8mgEE&feature=emb_title>, diakses pada 23 Juli 2020.

www.mpr.go.id

ISU-ISU KEAMANAN DAN PRIORITAS ARAH KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA

Oleh: Nuriyeni Kartika Bintarsari

Universitas Jenderal Soedirman

E-mail: nuriyeni.bintarsari@unsoed.ac.id

ABSTRACT

This article will discuss the latest security issues that transpired globally, and the security issues that affected Indonesia's position as the dominant power in the Southeast Asia region. Indonesia Foreign Policy priorities will be more effective focuses on the security issues, both traditional and non-traditional securities. This article is formulated to assist the People's Consultation Council (Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR) decision makers to select primary priorities in the implementation of Indonesia foreign policies. All data collected are secondary literatures, and analyzed using a qualitative descriptive method. Amongst security issues examined in this article are the maritime diplomacy, the economic diplomacy, and the preparation to handle non-traditional security issue such as the Covid-19 pandemic.

Keywords: *economic diplomacy, foreign policy, maritime diplomacy, non-traditional security, traditional security*

ABSTRAK

Penelitian ini membahas berbagai tantangan keamanan secara global yang dapat mempengaruhi posisi Indonesia sebagai kekuatan dominan dikawasan Asia Tenggara. Prioritas politik luar negeri Indonesia akan lebih efektif apabila difokuskan pada isu-isu keamanan, baik keamanan tradisional maupun non-tradisional. Artikel ini ditulis untuk membantu para pengambil kebijakan di Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR untuk memilih prioritas-prioritas utama dalam pelaksanaan politik luar

negeri Indonesia. Data-data yang dipakai sebagai bahan kajian utama dikumpulkan melalui proses studi literatur, dan metode yang dipakai adalah metode kualitatif deskriptif. Diantara berbagai isu keamanan yang perlu diprioritaskan adalah mengenai diplomasi maritim, diplomasi ekonomi, dan kesiapan Indonesia menghadapi masalah keamanan non-tradisional seperti pandemi Covid-19.

Kata Kunci: *diplomasi maritim, diplomasi ekonomi, keamanan non-tradisional, keamanan tradisional, politik luar negeri*

A. PENDAHULUAN

Politik luar negeri suatu negara merupakan kebijakan penting dalam menentukan keberlangsungan agenda-agenda nasional yang ada. Apabila politik luar negeri dan praktik diplomasi yang menyertainya tidak dilakukan dengan maksimal maka dapat dipastikan agenda sosial, ekonomi, militer, keamanan dalam negeri, maupun agenda besar lainnya tidak mampu terpenuhi dengan maksimal. Hal ini dapat berakibat pada terganggunya implementasi target pemerintahan dalam negeri suatu negara. Demikian pula dengan arah kebijakan luar negeri suatu yang harus terlaksana dengan baik, karena pertarungan dari kebijakan ini adalah keberlangsungan suatu bangsa dan bagaimana bangsa tersebut dapat bertahan di tengah arus globalisasi modern saat ini. Untuk dapat bertahan hidup di tengah arus globalisasi modern, maka suatu negara harus mampu menyingkirkan berbagai ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan yang ada, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Oleh karena itu, fokus dari artikel ini adalah pada hal keamanan, yang di dalam ilmu Hubungan Internasional, kita mengenal menjadi dua kategori, yaitu keamanan tradisional dan non-tradisional.

Menurut Buzan, Waever, dan Jaap, keamanan tradisional meliputi keamanan militer dan politik, dan keamanan non-tradisional meliputi keamanan ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup.¹ Keamanan atau *security* itu sendiri memiliki artian:

¹ Varian keamanan tradisional dan non-tradisional yang dikutip berasal dari buku Buzan, Barry. Waever, Ole. De Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*, (Colorado and London: Lynne Rienner Publishers Inc. 1998). Hal. 21-22

“[S]urvival in the face of existential threats, but what constitutes an existential threat is not the same across different sectors (kemampuan bertahan hidup dihadapan ancaman eksistensial, walaupun terdapat perbedaan mengenai ancaman eksistensial dilihat dari berbagai sektor).”²

Menilik definisi keamanan diatas, dimana kata kuncinya adalah ‘*survival in the face of existential threats*’, menjadi mutlak dipahami bahwa keamanan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari politik pemerintahan suatu negara, dan Indonesia yang merupakan negara dengan kondisi geopolitik sosio-kultural yang heterogen, jelas memiliki kepentingan untuk mempertahankan keamanannya dalam berbagai hal, baik dalam keamanan tradisional seperti di bidang politik dan militer, maupun dari sisi keamanan non-tradisional seperti dari sisi ekonomi, sosial budaya maupun lingkungan. Artikel ini akan membahas permasalahan dan arah kebijakan luar negeri Indonesia yang penting untuk diambil dan bagaimana kebijakan tersebut dapat membantu Indonesia mempertahankan kepentingan keamanannya dari berbagai ancaman, baik tradisional maupun non-tradisional.

Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan memiliki sistem politik pemerintahan berbasis Demokrasi Pancasila, memiliki kewajiban untuk melindungi seluruh warga negaranya, seperti yang tertuang dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 atau UUD 1945 yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...”³ Berdasarkan amanah dari pembukaan UUD tersebut menjadi jelas bahwa dalam rangka melindungi seluruh warga negara, maka faktor keamanan yang berarti tidak adanya ancaman terhadap suatu hal menjadi sangat penting diperhatikan. Keikutsertaan Indonesia secara aktif dalam perdamaian abadi, terutama di

2 Buzan, Barry. Waever, Ole. De Wilde, Jaap. hal. 27

3 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*. Diambil dari <http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>. Diakses pada 8 April 2020

kawasan Asia Tenggara dapat dilihat dari perannya sebagai mediator dalam konflik antara Pemerintah Filipina dan *The Moro National Liberation Front* (MNLF).⁴

Untuk itu artikel ini akan membahas ancaman tradisional yaitu dari sisi militer yang berkaitan dengan ancaman maritim, yaitu terkait dengan target Diplomasi Maritim, dan juga ancaman yang bersifat non-tradisional, yaitu dari sisi Diplomasi Ekonomi, dan juga isu *Global Health Security* atau keamanan kesehatan global. Isu keamanan dalam bidang kesehatan adalah ancaman *Coronavirus Disease 2019* atau lebih dikenal dengan Covid-19. Ketiga hal tersebut akan dijelaskan dalam tiga sub bagian berbeda di dalam artikel ini.

Materi utama yang digunakan sebagai acuan untuk menganalisa permasalahan di atas adalah informasi yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri suatu negara, khususnya kebijakan luar negeri Indonesia seperti laman resmi Kementerian Luar Negeri Indonesia (Kemenlu), laman resmi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), laman resmi Kantor Staf Presiden (KSP), laman resmi United Nations (UN), berbagai artikel jurnal terkait Diplomasi Maritim dan Diplomasi Ekonomi, artikel media massa Online mengenai kondisi maritim Indonesia, strategi ekonomi Indonesia, dan yang terkait dengan kesiapan Pemerintah Indonesia menghadapi pandemi global Covid-19. Karena artikel ini akan memberikan rekomendasi praktis pada pengambil kebijakan, maka acuan yang terlalu teoritis tidak akan digunakan di dalam pembahasan artikel ini.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisa subjek-subjek diatas adalah pendekatan deskriptif analitis. Dimana setiap subjek bahasan akan dijelaskan dan dianalisa seberapa jauh subjek tersebut mempengaruhi arah kebijakan luar negeri Indonesia. Metode yang digunakan adalah metode Kualitatif dengan studi literatur (*desk research*) sebagai metode pengumpulan data yang utama.

4 Flores, Jamil et al. *Lessons Learned: from a Process of Conflict Resolution between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) as Mediated by Indonesia (1993-1996)*. (Jakarta: ASEAN-IPR, 2019).

B. PEMBAHASAN

Berdasarkan data yang terdapat di dalam laman resmi Kementerian Luar Negeri Indonesia, terdapat delapan (8) sasaran strategis Kementerian Luar Negeri yang akan dicapai pada periode 2015-2019.⁵ Delapan sasaran strategis tersebut, bersama dengan tiga misi dan tiga tujuan utama merupakan hasil dari pembahasan jajaran Kemenlu terhadap rumusan Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri Tahun 2015-2019.⁶ Delapan sasaran tersebut adalah: 1) Diplomasi Maritim dan perbatasan yang kuat; 2) Kepemimpinan Indonesia di ASEAN yang meningkat; 3) Peran Indonesia di dunia internasional yang meningkat; 4) Diplomasi Ekonomi yang kuat; 5) Pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI dan Diaspora yang prima; 6) Kebijakan luar negeri yang berkualitas; 7) Dukungan dan komitmen nasional yang tinggi atas kebijakan luar negeri dan kesepakatan internasional; 8) Monitoring hasil diplomasi yang efektif. Meskipun delapan sasaran strategis ini sedianya digunakan untuk periode 2015 sampai 2019, namun sampai artikel ini disusun, kedelapan sasaran strategis masih sangat relevan dan masih diterapkan oleh pemerintah Indonesia, dalam hal ini khususnya oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. Artikel ini tidak bermaksud menilik dan menganalisa secara mendalam kedelapan sasaran strategis Kemenlu, melainkan akan memfokuskan pada sasaran kesatu, keempat dan juga pada isu keamanan baru non-tradisional yaitu Covid-19, karena relevansinya yang tinggi terhadap kondisi Indonesia saat ini. Hal ini terkait dengan kesiapan Indonesia menghadapi isu ketidakpastian global yang dapat mempengaruhi efektivitas pemerintahan Indonesia, terutama untuk kebijakan luar negerinya.

5 Diambil dari laman https://kemlu.go.id/portal/id/read/20/halaman_list_lainnya/sasaran-strategis-kementerian-luar-negeri. Diakses pada 15 April 2020

6 Diambil dari laman <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B-1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS01QL0t1bWVu dGVyaWFuJTlwTH-VhciUyME5lZ2VyaS9SZW5jYW5hJTlwU3RyYXRlZ2lzJTlwS2VtbHUIAjM-DE1lTlwMTkucGRm>. Diakses pada 14 September 2020

1. Diplomasi Maritim

Menurut Prasetya dan Estriani⁷ Diplomasi Maritim yang dipraktikkan oleh Pemerintahan Joko Widodo adalah:

“Diplomasi maritim kooperatif dan persuasif dalam melakukan diplomasi maritimnya. Diplomasi maritim yang dilakukan Indonesia lebih bersifat ‘*soft diplomacy*’ dengan menekankan pada aspek kerja sama, negosiasi, dan persuasi dibandingkan menggunakan ‘*hard power*’ seperti menggunakan diplomasi maritim koersif.”⁸

Cara Diplomasi Maritim yang menitikberatkan pada kekuatan non-kekerasan ini menjadikan Indonesia tidak mengambil risiko bermusuhan dengan sepuluh negara yang perairannya berbatasan langsung dengan Indonesia. Kesepuluh negara tersebut adalah: Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Vietnam, India, Palau, Papua Nugini, Australia, dan Timor Leste, dimana Indonesia memiliki kepentingan untuk “mempercepat penyelesaian masalah perbatasan laut Indonesia dengan 10 negara tetangga.”⁹ Penyelesaian masalah perbatasan laut Indonesia ini menjadi sangat penting untuk diperhatikan, karena dampaknya terhadap sektor keamanan dan juga sektor ekonomi Indonesia. Seperti insiden yang terjadi pada tanggal 19 Desember 2019 lalu dengan masuknya kapal nelayan dan kapal penjaga pantai atau *Coast Guard* dari Cina ke wilayah Natuna, kepulauan Riau¹⁰, dengan tanpa ijin resmi dan dengan dugaan kuat hendak mengambil tanpa ijin berbagai hasil laut di wilayah Natuna tersebut. Insiden tersebut bukanlah hal yang pertama kali terjadi, dan bisa dipastikan bisa terulang kembali apabila keamanan wilayah perairan kita tidak diperketat. Indonesia memiliki Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) berdasarkan Undang-Undang No.5 tahun 1983, yang berbunyi:

7 Prasetya, Dion M. dan Estriani, Heavy N. “Diplomasi Maritim Indonesia dalam *Indian Ocean Rim Association (IORA)*; Peluang dan Tantangan.” *Insignia Journal of International Relation*. Vol. 5 No.2, November 2018, 96-108, hlm. 98

8 Prasetya, Dion M. dan Estriani, Heavy N. *hlm.98*

9 Rijal, Najamuddin K. “*Smart Maritime Diplomacy: Diplomasi Maritim Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia.*” *Global & Strategis*. Th.13, No.1. 63-78. hlm. 67

10 Kompas.com.”Peristiwa di Natuna, Berikut Insiden yang Melibatkan Nelayan China.” 11 Januari 2020. <https://internasional.kompas.com/read/2020/01/11/18013391/peristiwa-di-natuna-berikut-insiden-di-dunia-yang-melibatkan-nelayan>. Diakses pada 18 April 2020

“Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku tentang perairan Indonesia yang meliputi dasar laut, tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia.”¹¹

Natuna yang berada di wilayah Kepulauan Riau adalah bagian yang tidak terpisahkan dari wilayah Indonesia, dan jelas masuk dalam ZEE Indonesia yang legal dan diakui secara nasional maupun internasional berdasarkan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) atau Konvensi Hukum Laut Internasional 1982. Berdasarkan Konvensi Hukum Laut Internasional ini, segala pengambilan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang dilakukan oleh pihak asing secara ilegal, berarti telah melanggar hukum internasional dan juga kedaulatan nasional negara Indonesia. Oleh karena itu, diplomasi maritim yang sifatnya kooperatif dan persuasif menjadi sangat penting untuk menjaga kedaulatan bangsa dan untuk menjaga hubungan baik Indonesia dengan negara-negara tetangganya.

2. Diplomasi Ekonomi

Diplomasi ekonomi yang merupakan poin keempat dari sasaran strategis Kemenlu 2015-2019 adalah salah satu contoh sektor keamanan non-tradisional yang harus diperhatikan oleh para pengambil kebijakan luar negeri Indonesia. Diplomasi Ekonomi sendiri berarti:

“[S]erangkaian aktivitas (baik menyangkut metode maupun proses dalam pengambilan keputusan internasional) yang terkait dengan kegiatan ekonomi lintas batas (ekspor, impor, investasi, pinjaman, bantuan, dan migrasi) yang dilakukan oleh aktor negara dan non-negara di dunia nyata.”¹²

11 Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*. Diambil dari <http://jdih.kkp.go.id/peraturan/uu-1983-05.pdf> (Diakses 17 April 2020)

12 Subinarto, Djoko. “Duta Investasi dan Diplomasi Ekonomi Kita.” 15 Januari 2020. <https://analisis.kontan.co.id/news/duta-investasi-dan-diplomasi-ekonomi-kita>. Diakses pada 18 April 2020. Subinarto disini mengutip definisi diplomasi ekonomi menurut Bergeijk, Peter Van

Berdasarkan pengertian tersebut, menjadi jelas bahwa Diplomasi Ekonomi menitikberatkan pada aktivitas kegiatan ekonomi secara internasional, baik antar negara maupun antara negara dan aktor non-negara, seperti misalnya perusahaan multinasional yang beroperasi secara global.

Sebelum merebaknya pandemi Covid-19, Presiden Joko Widodo telah memerintahkan agar para duta besar Indonesia yang ditempatkan di berbagai negara untuk menarik investor masuk ke Indonesia, sekaligus memasarkan produk-produk Indonesia ke luar negeri. Para duta besar tersebut mendapat tugas tambahan sebagai “duta investasi dan duta ekspor di negara lain.”¹³ Menurut laman resmi Kemenlu dibawah tajuk Diplomasi Ekonomi, terlihat bahwa pemerintah Indonesia menggunakan prinsip-prinsip utama perdagangan multilateral dari *World Trade Organization* (WTO) di dalam penerapan Diplomasi Ekonominya.¹⁴ Prinsip-prinsip perdagangan multilateral yang dianut oleh Indonesia meliputi: 1) Non-Diskriminatif; 2) Terbuka dan Terprediksi; 3) Transparansi.¹⁵ Prinsip non-diskriminatif menitikberatkan pada perlakuan yang sama kepada semua negara anggota WTO yang saling berdagang dan juga tidak adanya pembedaan antara barang buatan dalam negeri dan barang yang diimpor dari luar negeri. Prinsip kedua dan ketiga lebih menitikberatkan pada mekanisme *checks and balances* diantara negara-negara anggota WTO agar tidak ada salah satu pihak yang dirugikan karena adanya diskriminasi tertentu. Ketiga prinsip utama perdagangan multilateral dari WTO yang diadopsi oleh Indonesia juga bertujuan untuk memastikan bahwa target perekonomian Indonesia, terutama di era pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) periode kedua (2019-2024), dapat tercapai.

Di dalam pidato kenegaraan Presiden Jokowi di sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tanggal 16 Agustus 2019, dijelaskan ada lima hal utama yang menjadi fokus Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2020. Kelima hal tersebut diantaranya: 1) Penguatan kualitas SDM untuk mewujudkan SDM

(2009).

13 Subinarto, Djoko.

14 Diambil dari laman <https://diplomasiekonomi.kemlu.go.id/index.php/prinsiputama>. Diakses pada 17 April 2020

15 s.d.a

yang sehat, cerdas, terampil, dan sejahtera; 2) Akselerasi pembangunan infrastruktur pendukung transformasi ekonomi; 3) Penguatan program perlindungan sosial untuk menjawab tantangan demografi dan antisipasi *aging population*; 4) Penguatan kualitas desentralisasi fiskal untuk mendorong kemandirian daerah; 5) antisipasi ketidakpastian global.¹⁶ Di dalam pidato yang sama juga dibahas mengenai kondisi ekonomi makro Indonesia yang “akan berada pada tingkat 5,3% dengan konsumsi dan investasi sebagai penggerak utamanya.”¹⁷ Penekanan pada faktor konsumsi dan investasi sebagai roda penggerak utama ekonomi makro Indonesia menjadi selaras dengan target dan prinsip dari Diplomasi Ekonomi yang sedang dijalankan. Diplomasi Ekonomi yang bertumpu pada prinsip perdagangan internasional diharapkan mampu menambah angka konsumsi dan permintaan untuk berbagai produk dan jasa yang dihasilkan di dalam negeri Indonesia maupun berbagai barang dan jasa yang diimpor dari luar negeri, karena hal tersebut akan meningkatkan pendapatan negara baik dari sisi ekspor maupun impor. Sementara itu, anjuran agar para duta besar di luar negeri menjadi duta investasi menjadi salah satu strategi pemerintah untuk meningkatkan tingkat investasi yang datang dari luar. Kedua strategi ini masih relevan untuk diterapkan sampai lima tahun ke depan, terutama untuk memperbaiki sektor ekonomi dalam negeri saat ini yang terkena dampak wabah global Covid-19.

3. Pandemi Covid-19

Tantangan keamanan berikutnya adalah mengatasi masalah kesehatan global atau *global health issues*. Apabila kita menilik pidato kepresidenan Jokowi di sidang tahunan MPR tahun lalu, kita dapat melihat bahwa pemerintah Indonesia telah mencoba membuat strategi untuk menghadapi ketidakpastian global. Strategi ini menjadi mutlak dipersiapkan oleh setiap negara untuk menjamin keberlangsungan hidup atau *survivability* dari tiap aktor politik di dunia internasional.

16 Kantor Staf Presiden. “Pidato Kenegaraan Presiden Jokowi Di Sidang Tahunan MPR Tahun 2020.” Diambil dari <http://ksp.go.id/pidato-kenegaraan-presiden-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-2019/> (Diakses 17 April 2020)

17 s.d.a

Perubahan dunia yang sangat cepat akibat adanya globalisasi, perkembangan teknologi informasi yang masif, dan tingginya mobilitas penduduk antar negara, telah menciptakan berbagai tantangan baru yang belum pernah ada di era pemerintahan sebelumnya. Ketidakpastian global seperti perubahan iklim dan lingkungan hidup yang berdampak pada sektor agraris dan non-agraris, pemanasan global, dan timbulnya penyakit-penyakit baru seperti SARS (*Severe acute respiratory syndrome*), Flu burung, Ebola, dan yang terbaru adalah *Coronavirus Disease 2019* atau disingkat Covid-19. Kasus Covid-19 pertama kali dilaporkan sebagai kasus pneumonia oleh Pemerintah Cina pada tanggal 31 Desember 2019.¹⁸

Penyakit pneumonia dengan penyebab misterius ini dilaporkan oleh Pemerintah Cina ke pihak kantor WHO di Cina di akhir Desember 2019, dan kemudian WHO memutuskan untuk menjadikan hal ini sebagai dasar diumumkannya “*a Public Health Emergency of International Concern* (Darurat Kesehatan Publik dengan skala internasional),” pada tanggal 30 Januari 2020, dan nama pandemi Covid-19 resmi diumumkan pada tanggal 11 Februari 2020.¹⁹ Masa darurat kesehatan publik berskala internasional ini kemudian disikapi secara berbeda-beda oleh berbagai negara, ada yang menerapkan sistem *full national lockdown*, ada yang menerapkan *localized lockdown*, dan ada juga yang menerapkan pembatasan sosial mandiri secara sukarela bagi tiap orang, baik mereka yang menunjukkan gejala Covid-19 maupun yang tidak. Indonesia sendiri sejak adanya kasus Covid-19 positif pertama pada tanggal 2 Maret 2020 telah menerapkan serangkaian kebijakan mulai dari kebijakan *Work From Home* (WFH), *Study From Home* (SFH), dibuatnya laman resmi pemerintah Covid19.go.id dimana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 memberikan serangkaian informasi mulai dari berita, sebaran, protokol, edukasi, tanya jawab, agenda, dan juga kolom berjudul ‘*Hoaks Buster*’ yang merupakan klarifikasi pemerintah Indonesia terhadap berbagai berita bohong terkait Covid-19 ini.²⁰ Laman resmi ini menjadi sangat penting untuk memberikan pemahaman, edukasi, dan bantuan informasi kepada

18 WHO. “Rolling updates on coronavirus disease (covid-19).” Diambil dari <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>. Diakses pada tanggal 18 April 2020

19 s.d.a

20 Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Diambil dari laman <https://www.covid19.go.id>. Diakses pada tanggal 20 April 2020

masyarakat luas dalam penanganan wabah berskala luas ini.

Menurut WHO, sampai dengan tanggal 19 April 2020, tingkat mortalitas/kematian global akibat Covid-19 sebesar 152.551 jiwa dan kasus Covid-19 positif yang terkonfirmasi sebanyak 2.241.359 kasus.²¹ Sumber yang sama menyebutkan bahwa menurut WHO, tingkat risiko penyakit ini adalah sangat tinggi secara global. Ketidakpastian global dalam bentuk darurat kesehatan publik berskala internasional ini bisa jadi tidak berhenti hanya di kasus Covid-19 saja. Karena perubahan lingkungan hidup dan mobilitas yang sangat tinggi dari manusia modern dapat berimplikasi pada munculnya varian pembawa penyakit yang baru (virus, bakteri, kuman) dan investasi negara terhadap sektor kesehatan publik harus lebih ditingkatkan di tahun-tahun mendatang.

C. SARAN

Para pengambil kebijakan, terutama yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri Indonesia seharusnya berfokus pada tiga titik kritis, yaitu: a) Memastikan kecanggihan alat utama sistem pertahanan TNI angkatan laut, kesiapan personel, dan pelatihan yang lebih profesional dari semua jajaran yang terlibat dalam penjagaan laut Indonesia, termasuk keamanan ZEE Indonesia; b) Memperkuat ketahanan ekonomi Indonesia, terutama dalam mengatasi gelombang resesi ekonomi akibat dari pandemi Covid-19; c) membuat satu sistem koordinasi cepat untuk mengatasi permasalahan darurat seperti Pandemi Covid-19 ataupun kondisi darurat lainnya di masa mendatang. Sistem komunikasi dan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah/kabupaten/kota dan pemerintahan desa yang lebih tertata atau *sophisticated* akan membuat Indonesia lebih baik dalam pengelolaan permasalahan darurat.

21 WHO. "Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report-90." Diambil dari https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200419-sitrep-90-covid-19.pdf?sfvrsn=551d47fd_2. Diakses pada tanggal 20 April 2020

D. KESIMPULAN

Artikel ini membahas mengenai arah kebijakan politik luar negeri Indonesia, dan berbagai tantangan keamanan, baik tantangan tradisional seperti keamanan militer dan politik di bidang maritim, maupun keamanan non-tradisional di bidang ekonomi dan pandemi global yang tengah dihadapi oleh Indonesia. Di dalam artikel ini telah dijelaskan mengenai delapan sasaran strategis Kementerian luar negeri Indonesia selama periode 2014-2019 yang masih relevan sampai hari ini. Sasaran strategis yang menyangkut Diplomasi Maritim dan Diplomasi Ekonomi merupakan dua hal yang telah dibahas urgensinya di dalam makalah ini, ditambah dengan perlunya Indonesia membuat strategi khusus untuk menghadapi permasalahan global seperti masalah pandemi penyakit Covid-19. Berbagai permasalahan keamanan yang telah dibahas merupakan isu-isu keamanan yang hendaknya menjadi prioritas utama dalam kebijakan luar negeri Indonesia di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Buzan, Barry, Waever, Ole. And De Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado and London: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.

Flores, Jamil et al. *Lessons Learned: from a Process of Conflict Resolution between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) as Mediated by Indonesia (1993-1996)*. Jakarta: ASEAN-IPR, 2019

Jurnal

Arifianto, Alexander. "Covid-19 Pandemic in Indonesia: Government Response and Politics" RSIS Commentary No. 059 (2 April 2020)

Caballero-Anthony, Mary. "Covid-19 and Global Health Diplomacy: Can Asia Rise to the Challenge?." RSIS Commentary No. 060 (2 April 2020)

Rijal, Najamuddin K. "Smart Maritime Diplomacy: Diplomasi Maritim Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia." *Global & Strategis*. Th.13, No.1. 63-78

Prasetya, Dion M. dan Estriani, Heavy N. "Diplomasi Maritim Indonesia dalam *Indian Ocean Rim Association (IORA)*; Peluang dan Tantangan." *Insignia Journal of International Relation*. Vol. 5 No.2, November 2018, 96-108.

Surat Kabar (online)

Kompas.com."Peristiwa di Natuna, Berikut Insiden yang Melibatkan Nelayan China." 11 Januari 2020. <https://internasional.kompas.com/>

[read/2020/01/11/18013391/peristiwa-di-natuna-berikut-insiden-di-dunia-yang-melibatkan-nelayan](https://www.majelis.go.id/read/2020/01/11/18013391/peristiwa-di-natuna-berikut-insiden-di-dunia-yang-melibatkan-nelayan). Diakses pada 18 April 2020

Subinarto, Djoko.”Duta Investasi dan Diplomasi Ekonomi Kita.” 15 Januari 2020. <https://analisis.kontan.co.id/news/duta-investasi-dan-diplomasi-ekonomi-kita>. Diakses pada 18 April 2020

Website

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*. Diambil dari <http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945> (Diakses 8 April 2020).

Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Diambil dari laman <https://www.covid19.go.id>. (Diakses pada tanggal 20 April 2020)

Kantor Staf Presiden. “Pidato Kenegaraan Presiden Jokowi Di Sidang Tahunan MPR Tahun 2020.” Diambil dari <http://ksp.go.id/pidato-kenegaraan-presiden-jokowi-di-sidan-tahunan-mpr-2019/> (Diakses 17 April 2020)

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*. Diambil dari <http://jdih.kkp.go.id/peraturan/uu-1983-05.pdf> (Diakses 17 April 2020)

Kementerian Luar Negeri Indonesia. *Prinsip-prinsip Utama Perdagangan Multilateral*. Diambil dari <https://diplomasiekonomi.kemlu.go.id/index.php/prinsiputama> (Diakses 17 April 2020)

Kementerian Luar Negeri Indonesia. *Sasaran Strategis Kementerian Luar Negeri*. Diambil dari https://kemlu.go.id/portal/id/read/20/halaman_list_lainnya/sasaran-strategis-kementerian-luar-negeri (Diakses pada 15 April 2020)

WHO. “Rolling updates on coronavirus disease (covid-19).” Diambil dari <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/>

events-as-they-happen. (Diakses pada tanggal 18 April 2020)

WHO. "Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report-90."
Diambil dari https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200419-sitrep-90-covid-19.pdf?sfvrsn=551d47fd_2. (Diakses pada tanggal 20 April 2020)

www.mpr.go.id

www.mpr.go.id

KEBIJAKAN LUAR NEGERI DAN POTENSI SEKTOR EKONOMI DIGITAL INDONESIA

Oleh: Hestutomo Restu Kuncoro

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Yogyakarta

E-mail: hestutomo.restu@upnyk.ac.id

ABSTRAK

Sektor ekonomi digital Indonesia adalah embrio yang mampu mengantarkan Indonesia menjadi salah satu kekuatan ekonomi besar dunia. Namun hal itu hanya akan tumbuh optimal dengan kebijakan-kebijakan yang tepat. Sejauh ini, ide-ide kebijakan yang dirumuskan sebagian besar masih berkuat pada kebijakan pada level domestik. Tulisan ini menggunakan metode kualitatif untuk melakukan analisis faktor-faktor yang berpotensi memberikan kontribusi positif bagi sektor ekonomi digital Indonesia kemudian menerjemahkannya menjadi kebijakan luar negeri. Kunci optimalisasi sektor ekonomi digital Indonesia adalah kepemimpinan efektif di ASEAN dan menggunakan itu sebagai batu loncatan untuk menghadapi pengaruh Tiongkok di Asia Tenggara. Dalam konteks ASEAN, pemerintah perlu memelihara gestur baik dengan mengangkat isu pajak barang yang dibeli melalui platform *e-commerce* agar dapat disepakati di ASEAN sehingga menghindari terjadinya eskalasi persaingan yang dapat berujung pada perang dagang terbatas. Selain itu, regulasi mengenai perlindungan data pribadi juga penting untuk disepakati dalam forum regional tidak hanya agar usaha perlindungan ini menjadi lebih efektif, namun juga untuk menghindari regulasi domestik mengenai ini dilihat sebagai hambatan perdagangan oleh negara-negara lain di ASEAN. Terakhir, keberhasilan menyeragamkan metode pembayaran digital di antara negara-negara ASEAN juga akan memberikan stimulan positif bagi sektor ekonomi digital Indonesia. Kesepakatan di ASEAN akan menjadi batu loncatan yang efektif untuk menaikkan daya tawar terhadap Tiongkok yang semakin lama semakin dalam penetrasinya dalam sektor ekonomi

digital di Asia Tenggara. Untuk mendukung strategi ini, perlu ada pula kebijakan pendukung seperti relaksasi impor untuk komoditas-komoditas yang dibutuhkan dalam pengembangan infrastruktur digital di Indonesia serta peningkatan arus investasi ke sektor ekonomi digital Indonesia secara umum.

Kata Kunci: ekonomi digital, kebijakan luar negeri, ASEAN, Tiongkok, kerjasama internasional

ABSTRACT

Indonesian's digital economy sector is the embryo that has the capabilities to put Indonesia front and centre as one of the world's leading economies. To achieve that, enabling policies are needed and yet most policies regarding Indonesian's digital economy are domestic in nature. This article uses qualitative method to identifies factors that may contribute to the growth of Indonesian digital economy sector and formulate foreign policies that boost these factors. Effective leadership in ASEAN which in turn may boost Indonesia's leverage against China's growing influence is a key factor. In ASEAN, Indonesia needs to seek a regional agreement on taxation on e-commerce transactions. The agreement ensures that Indonesia's current regulation will not be perceived as a trade barrier that warrants retaliations from other ASEAN members. In addition to that, regulation protecting personal data should also be a part of a regional agreement to improve its effectiveness as well as minimise the risk of being seen as another trade barrier. Successfully implementing a uniform digital payment method throughout the region will also go a long way in boosting Indonesia's digital economy. A unified ASEAN regulation on digital economy will measurably boost Indonesia's and ASEAN's leverage against China whose digital companies are a growing presence in Southeast Asia's market. To support the strategy, more general policies such as relaxation of imports of commodities that support the development of digital infrastructure and the expansion of digital society in Indonesia and promote foreign investment to tech companies based in Indonesia is also needed.

Key Words: digital economy, foreign policy, ASEAN, China, international cooperation

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perekonomian Indonesia akan mendapatkan stimulus yang besar melalui kebijakan internasional yang berfokus pada pengembangan sektor ekonomi digital Indonesia. Hal ini berangkat dari fakta bahwa sektor digital Indonesia merupakan salah satu sektor digital yang tidak hanya berkembang paling cepat di dunia, namun juga salah satu yang memiliki potensi paling besar.

Salah satu cara suatu negara menjadi kuat secara ekonomi adalah dengan secara strategis mengembangkan sektor ekonomi yang berpotensi menjadi sektor ekonomi yang relatif lebih kuat di kawasan atau bahkan global. Sektor digital Indonesia adalah embrio dari raksasa ekonomi yang hanya akan tumbuh optimal dengan kebijakan-kebijakan yang tepat.

Dalam mencapai tujuan optimalisasi sektor ekonomi digital Indonesia, pemerintah sebenarnya telah memiliki *roadmap* dan regulasi. Roadmap yang dimiliki pemerintah Indonesia disebut *Making Indonesia 4.0* yang disusun oleh Kementerian Perdagangan dan Perindustrian. Roadmap *Making Indonesia 4.0* berisi berbagai rencana dan rancangan pemerintah dalam melakukan digitalisasi sektor perekonomian dan Industri Indonesia. Namun roadmap ini masih cenderung umum dan berfokus pada digitalisasi industri konvensional melalui kebijakan-kebijakan yang sebagian besar sifatnya domestik.

Namun, kebijakan domestik saja tidak akan mampu mencapai mimpi itu. Revolusi digital yang sifatnya cenderung menyeluruh membutuhkan pendekatan yang lebih menyeluruh juga. Oleh sebab itu, perlu juga dirumuskan kebijakan-kebijakan luar negeri yang bersinergi dengan kebijakan domestik untuk mengembangkan sektor ekonomi digital Indonesia.

Pada titik inilah artikel ini akan melihat kebijakan-kebijakan luar negeri seperti apa yang mampu menjadi stimulan positif bagi sektor ekonomi digital Indonesia.

Untuk menjawab pernyataan itu, artikel ini akan mulai dengan melihat kondisi ekonomi digital saat ini termasuk potensi-potensi pengembangan yang ada. Kemudian akan diidentifikasi kebijakan-kebijakan luar negeri yang bisa mendukung potensi yang sudah ada serta analisis dampak dari kebijakan-kebijakan itu terhadap sektor ekonomi digital Indonesia, serta perekonomian Indonesia secara umum.

2. Studi Pustaka

2.1. Ekonomi Digital

Ada banyak definisi tentang ekonomi digital. Menurut Mesenbourg¹ ekonomi digital dapat dibagi menjadi tiga: *e-business infrastructure* yang meliputi perangkat keras, piranti lunak, serta hal-hal fisik lain yang mendukung arus informasi dan komunikasi; *e-business* yang meliputi seluruh aktivitas bisnis yang dilakukan dengan jaringan komputer; serta *e-commerce* yaitu penjualan barang atau jasa secara online. Definisi lain diberikan oleh Brennen dan Kreiss² yang melihat digitalisasi sebagai proses transisi kegiatan bisnis menggunakan teknologi, produk, dan jasa digital. Definisi yang lebih luas dan komprehensif diberikan oleh *the United Nations Conference on Trade and Development* yang melihat ekonomi digital sebagai aktivitas ekonomi yang diasosiasikan dengan peningkatan penggunaan robot, *artificial intelligence*, *internet of things*

1 Thomas L. Mesenbourg, *Measuring Electronic Business: Definitions, Underlying Concepts, and Measurement Plans*, US Census Bureau (Maryland: US Census Bureau, 2001).our measurement strategy, the ambitious measurement program now underway, initial results, and future plans requiring additional funding. The paper concludes with a summary of lessons learned. This paper reports the results of research and analysis undertaken by Census Bureau staff. It has undergone a Census Bureau review more limited in scope than that given to official Census Bureau publications. This report is released to inform interested parties of ongoing research and to encourage discussion of work in the progress.”,”author”:[{“dropping-particle”:"",”family”:”Mesenbourg”,”given”:”Thomas L.”,”non-dropping-particle”:"",”parse-name-s”:”false”,”suffix”:""}],”container-title”:”US Census Bureau”,”id”:”ITEM-1”,”issued”:[{“date-parts”:[["2001"]]},”publisher”:”US Census Bureau”,”publisher-place”:”Maryland”,”title”:”Measuring Electronic Business: Definitions, Underlying Concepts, and Measurement Plans”,”type”:”book”}],”uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=0baeb339-29f7-4eef-a300-ad82510d74a9”]],”mendeley”:[{“formattedCitation”:”Thomas L. Mesenbourg, <i>Measuring Electronic Business: Definitions, Underlying Concepts, and Measurement Plans</i>, <i>US Census Bureau</i> (Maryland: US Census Bureau, 2001

2 J. Scott Brennen and Daniel Kreiss, “Digitalization,” in *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy* (New York: Wiley, 2016), 1–11, <https://doi.org/10.1002/9781118766804.wbiect111>.

(IoT), dan *cloud computing*³.

Dari definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa ekonomi digital dapat diidentifikasi oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Terdapat penggunaan teknologi informasi dan komunikasi modern.
2. Terkoneksi dalam sebuah jaringan besar yang melalui perangkat.
3. Memberikan penambahan nilai bagi produk dan jasa.

Sekilas terlihat definisi tersebut sangat luas; namun hal ini penting untuk bisa mendapatkan gambaran penuh tentang sektor digital Indonesia. Masalah yang kemudian muncul adalah, ada kerancuan dalam menentukan mana yang menjadi bagian dari sektor digital dan mana yang non-digital. Oleh sebab itu, ekonomi digital perlu dipahami dalam dua konteks. Pertama, ekonomi digital mencakup aktivitas ekonomi yang sama sekali baru dan tidak akan muncul tanpa adanya dukungan teknologi informasi dan komunikasi modern. Contoh aktivitas ekonomi yang masuk dalam kategori ini adalah perusahaan perangkat keras, piranti lunak, *e-commerce*, dsb. Kedua, ekonomi digital mencakup juga sektor-sektor konvensional yang mengalami pemutakhiran teknologi dengan memanfaatkan teknologi digital. Kategori ini dapat mencakup aktivitas ekonomi apa saja, tidak hanya aktivitas ekonomi yang sering diasosiasikan sebagai ekonomi digital.

2.2. Kontribusi Digitalisasi terhadap Ekonomi

Kontribusi digitalisasi dalam sistem produksi dan perekonomian telah banyak diteliti oleh berbagai pihak dan secara umum ditemukan dampak yang positif hampir di setiap dimensi ekonomi. Secara makro, digitalisasi ekonomi memiliki korelasi positif dengan *Gross Domestic Product* (GDP)⁴. *World Economic Forum*, melalui firma konsultan *Booz and Company* mencatat bahwa kenaikan nilai digitalisasi sebesar 10%⁵

3 UNCTAD, *Information Economy Report 2017, Information Economy Report 2017* (New York: The United Nations Publications, 2017), <https://doi.org/10.18356/3321e706-en>.

4 Bruno Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin, *Global Information Technology Report 2014*, ed. Bruno Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin (Geneva: The World Economic Forum and INSEAD, 2014).

5 Skor ini adalah skor komposit digitalisasi perusahaan-perusahaan yang dibuat dan dikompilasi

akan menyebabkan kenaikan GDP sebesar 0.75%. Satu hal yang menarik adalah, negara dengan perekonomian yang sedang berkembang justru menikmati dampak yang paling besar ketika melakukan digitalisasi. Tingginya jumlah penduduk dengan usia yang cenderung muda serta masih mudahnya sektor ekonomi mereka mengembangkan sektor digital (alih-alih mengkonversi sektor yang sudah ada) merupakan katalisnya⁶.

Selain memberikan dampak positif bagi GDP, digitalisasi juga tercatat punya dampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja. Fakta ini bertentangan dengan anekdot yang berkembang di masyarakat bahwa digitalisasi akan menyebabkan berkurangnya lapangan pekerjaan sebab manusia akan tergantikan dengan mesin. Faktanya, berbagai riset secara konsisten menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat digitalisasi suatu negara, semakin besar pula jumlah tenaga kerja yang terserap dalam sektor industrinya⁷. Ada banyak penjelasan mengenai fenomena ini, namun secara umum ada dua faktor yang menyebabkan pengenalan teknologi justru meningkatkan penerapan lapangan kerja: peningkatan produktivitas dan terciptanya tugas-tugas pekerjaan baru yang menciptakan permintaan terhadap tenaga kerja⁸. Perlu dicatat bahwa digitalisasi memang

oleh Booz and Company. Skor ini mencakup variable jumlah transaksi serta tingkat pembangunan infrastruktur digital.

- 6 Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin, *Global Information Technology Report 2014*.
- 7 UNCTAD, *Inf. Econ. Rep. 2017*; UNCTAD, "Digitalization and Trade: An Holistic Policy Approach Is Needed - UNCTAD Policy Brief No. 64," 2018, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2018d1_en.pdf; Judit Nagy et al., "The Role and Impact of Industry 4.0 and the Internet of Things on the Business Strategy of the Value Chain-the Case of Hungary," *Sustainability* 10, no. 10 (2018): 1–25, <https://doi.org/10.3390/su10103491>; Georgios Petropoulos, J Scott Marcus, and Enrico Bergamini, *Digitalisation And European Welfare States* (Brussel: Bruegel, 2019). the ICT Analysis Section carries out policy-oriented analytical work on the development implications of information and communications technologies (ICTs)
- 8 Melanie Arntz, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn, "Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences," in *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, 2020, 1–29, https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1. more and better data is increasingly available and Machine Learning methods have seen significant breakthroughs in the recent past. All this pushes further the boundary of what machines can do. Nowadays increasingly complex tasks are automatable at a precision which seemed infeasible only few years ago. The examples range from voice and image recognition, playing Go, to self-driving vehicles. Machines are able to perform more and more manual and also cognitive tasks that previously only humans could do. As a result of these developments, some argue that large shares of jobs are "at risk of automation", spurring public fears of massive job-losses and technological unemployment. This chapter discusses how new digital technologies might affect the labor market in the near future. First, the chapter discusses

menggantikan beberapa pekerjaan yang sebelumnya dilakukan oleh manusia, namun jumlah pekerjaan baru yang diciptakan melebihi jumlah pekerjaan yang digantikan sehingga secara total ada penyerapan tenaga kerja baru. Selain itu, pekerjaan yang digantikan oleh digitalisasi adalah justru pekerjaan dengan keterampilan menengah, bukan rendah; pekerjaan dengan keterampilan rendah dan tinggi justru mengalami peningkatan jumlahnya seiring dengan meningkatnya digitalisasi⁹.

Selain dampak positif terhadap GDP dan lapangan pekerjaan, digitalisasi juga memiliki dampak positif terhadap perdagangan luar negeri. Riset oleh *the United Nations Conference on Trade and Development* misalnya, mencatat bahwa “konektivitas bilateral”—yang didefinisikan

estimates of automation potentials, showing that many estimates are severely upward biased because they ignore that workers in seemingly automatable occupations already take over hard-to-automate tasks. Secondly, it highlights that these numbers only refer to what theoretically could be automated and that this must not be equated with job-losses or employment effects—a mistake that is done often in the public debate. Thirdly, the chapter develops scenarios on how digitalization is likely to affect the German labor market in the next five years and derives implications for policy makers on how to shape the future of work. Germany is an interesting case to study, as it is a developed country at the technological frontier. In particular, the main challenge will not be the number, but the structure of jobs and the corresponding need for supply side adjustments to meet the shift in demand both within and between occupations and sectors. JEL Classification: J23, J31, O33,”author”:[{“dropping-particle”：“”,“family”：“Arntz”,“given”：“Melanie”,“non-dropping-particle”：“”,“parse-names”：false,“suffix”：“”},{“dropping-particle”：“”,“family”：“Gregory”,“given”：“Terry”,“non-dropping-particle”：“”,“parse-names”：false,“suffix”：“”},{“dropping-particle”：“”,“family”：“Zierahn”,“given”：“Ulrich”,“non-dropping-particle”：“”,“parse-names”：false,“suffix”：“”}],“container-title”：“Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics”,“id”：“ITEM-1”,“issue”：“12428”,“issued”：{“date-parts”：[[“2020”]],“page”：“1-29”,“title”：“Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences”,“type”：“chapter”},“uris”：[“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=64b87faf-fdf9-4943-864c-5b0c8fde5a18”]],“mendeley”：{“formattedCitation”：“Melanie Arntz, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn, “Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences,” in <i>Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics</i>, 2020, 1–29, https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1.”,“plainTextFormattedCitation”：“Melanie Arntz, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn, “Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences,” in Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics, 2020, 1–29, https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1.”,“previouslyFormattedCitation”：“Melanie Arntz, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn, “Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences,” in <i>Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics</i>, 2020, 1–29, https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1.”,“properties”：{“noteIndex”：8},“schema”：“https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

9 UNCTAD, *Inf. Econ. Rep. 2017*; Petropoulos, Marcus, and Bergamini, *Digitalisation And European Welfare States*.

sebagai intensitas komunikasi dan pertukaran informasi antara penduduk di dua negara—memiliki korelasi positif dengan nilai total perdagangan di antara kedua negara¹⁰. Selain itu, tingkat digitalisasi juga mampu meningkatkan efek positif dari *Regional Trade Agreements* (RTA) jika penandatanganan perjanjian memiliki tingkat digitalisasi ekonomi yang tinggi¹¹.

10 UNCTAD, "Digitalization and Trade: An Holistic Policy Approach Is Needed - UNCTAD Policy Brief No. 64."bearing transformational implications for all. Digitalization will create opportunities for entrepreneurs and businesses, and bring benefits to consumers. The global growth of e-commerce is a good example of this. However, many existing practices will be disrupted, and incumbents exposed to competition. Skills requirements of workers will change, and many jobs will be lost and created due to automation. Like previous large-scale economic transformations, the benefits will be immense, but they will not materialize through a smooth, cost-free transition. The net outcome will depend on policies undertaken at the national and international levels to build countries' capabilities-in a wide range of policy areas-to maximize the benefits of these transformations and ensure their equitable distribution. Consistency with international commitments such as the 2030 Agenda for Sustainable Development requires a strong international effort to ensure that no one is left behind in the transition to a digital economy. A holistic policy approach towards digitalization and trade would be a step in the right direction towards recognition of the right of people in developing countries to connect to the new world of technological progress and benefit from the prosperous future they deserve.* E-commerce continues to grow Although e-commerce is a prominent feature of the evolving digital economy, it remains hard to measure. The growth of global e-commerce is an illustration of how the increased use of information and communications technology (ICT

11 UNCTAD.bearing transformational implications for all. Digitalization will create opportunities for entrepreneurs and businesses, and bring benefits to consumers. The global growth of e-commerce is a good example of this. However, many existing practices will be disrupted, and incumbents exposed to competition. Skills requirements of workers will change, and many jobs will be lost and created due to automation. Like previous large-scale economic transformations, the benefits will be immense, but they will not materialize through a smooth, cost-free transition. The net outcome will depend on policies undertaken at the national and international levels to build countries' capabilities-in a wide range of policy areas-to maximize the benefits of these transformations and ensure their equitable distribution. Consistency with international commitments such as the 2030 Agenda for Sustainable Development requires a strong international effort to ensure that no one is left behind in the transition to a digital economy. A holistic policy approach towards digitalization and trade would be a step in the right direction towards recognition of the right of people in developing countries to connect to the new world of technological progress and benefit from the prosperous future they deserve.* E-commerce continues to grow Although e-commerce is a prominent feature of the evolving digital economy, it remains hard to measure. The growth of global e-commerce is an illustration of how the increased use of information and communications technology (ICT

Walaupun penelitian-penelitian tersebut secara konsisten menunjukkan ada dampak positif tingkat digitalisasi ekonomi suatu negara terhadap GDP, penyerapan tenaga kerja, dan volume perdagangan, perlu dicatat bahwa sebagian besar penelitian tersebut tidak mengikutsertakan data untuk Indonesia. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan data mengenai sektor ekonomi digital Indonesia. Namun, melihat ukuran sampel yang besar dari penelitian-penelitian tersebut, ada kemungkinan yang sangat besar bahwa hal yang sama akan berlaku di Indonesia. Oleh sebab itu, fakta ini harus dilihat sebagai sebuah kritik untuk pendataan di Indonesia, dan bukan sebagai keraguan apakah hal yang sama akan terjadi di Indonesia.

2.3. Kebijakan yang Mendukung Tumbuhnya Sektor Digital

Literatur mengenai bagaimana ekonomi digital dapat berkembang belum teralu banyak, namun, dari sedikit riset yang sudah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan sektor digital dapat dipercepat dengan cara:

1. Pembangunan infrastruktur digital, termasuk pembangunan internet cepat. Hal ini penting tidak hanya untuk menciptakan kondisi yang subur bagi tumbuhnya industri baru namun juga terciptanya pasar domestik yang besar untuk produk digital. Hal ini sejalan dengan apa yang telah dilakukan oleh Singapura¹², Malaysia, Jepang¹³, dan Uzbekistan¹⁴.
2. Perluasan masyarakat digital, termasuk pengguna internet terutama yang melalui perangkat telepon seluler¹⁵. Riset dari UNCTAD dan

12 Peter Lovelock, *Framing Policies for The Digital Economy* (Singapore: UNDP Global Center for Public Service Excellent, 2018).

13 EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, *Digital Economy in Japan and the EU. An Assessment of the Common Challenges and the Collaboration Potential* (Tokyo: EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, 2015), https://www.eu-japan.eu/sites/default/files/publications/docs/digitaleconomy_final.pdf.

14 Otakuziyeva Zukhra Maratdaevna, Bobokhujayev Shukhrat Ismoilovich, and Aitmukhamedova Tamara Kalmakhanovna, "Stages of Digital Economy Development and Problems of Use of Modern ICT on Uzbekistan Enterprises," *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering* 9, no. 2 (2019): 2097–2101, <https://doi.org/10.35940/ijitee.a5300.129219>.

15 GSMA, "Embracing the Digital Revolution: Policies for Building the Digital Economy," 2017, https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2017/02/GSMA_DigitalTransformationReport2017_Web.pdf; GSMA, "Accelerating Indonesia's Digital Economy: Assigning the 700 MHz Band to Mobile Broadband," 2018, <https://www.gsma.com/>

GSM menunjukkan kaitan yang signifikan secara statistik antara daya jangkau internet dengan perdagangan dan pertumbuhan ekonomi digital¹⁶.

3. Pembuatan regulasi yang mendukung. Regulasi yang mendukung ini termasuk perpajakan yang lebih memudahkan investasi pada sektor digital¹⁷ dan regulasi pertukaran data yang aman namun tidak terlalu membatasi¹⁸.

4. Memperbanyak perjanjian-perjanjian internasional yang berkaitan

asia-pacific/resources/accelerating-indonesias-digital-economy-assigning-the-700-mhz-band-to-mobile-broadband/.

- 16 Karim Sabbagh et al., "Digitization for Economic Growth and Job Creation : Regional and Industry Perspectives," in *The Global Information Technology Report 2013*, ed. Bruno Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin (Geneva: The World Economic Forum and INSEAD, 2013), 35–42, <http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Digitization-for-economic-growth-and-job-creation.pdf>; UNCTAD, *Digital Economy Report 2019* (New York: The United Nations Publications, 2019), <https://doi.org/10.1111/j.1755-6988.1986.tb00583.x>; GSMA, "Embracing the Digital Revolution: Policies for Building the Digital Economy."
- 17 Sabbagh et al., "Digitization for Economic Growth and Job Creation : Regional and Industry Perspectives"; Kenneth A. Reinert, *An Introduction to International Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), <https://doi.org/10.1017/CBO9781139026192>. enterprises, and governments— has emerged in recent years as a key economic driver that accelerates growth and facilitates job creation. In the current environment of a sluggish global economy, digitization can play an important role in assisting policymakers to spur economic growth and employment. Booz & Company's econometric analysis estimates that, despite the unfavorable global economic climate, digitization provided a US\$193 billion boost to world economic output and created 6 million jobs globally in 2011. 1 However, the impact of digitization by country and by sector is uneven. Developed economies enjoy higher economic growth benefits by a factor of almost 25 percent, although they tend to lag behind emerging economies in job creation by a similar margin. The main reason for the differing effects of digitization is the economic structures of developed and emerging economies. Developed countries rely chiefly on domestic consumption, which makes nontradable sectors important. Across developed economies, digitization improves productivity and has a measurable effect on growth. However, the result can be job losses because lower-skill, lower-value-added work is sent abroad to emerging markets, where labor is cheaper. By contrast, emerging markets are more export-oriented and driven by tradable sectors. They tend to gain more from digitization's effect on employment than from its influence on growth. Policymakers can harness these varying effects of digitization through three main measures, which go beyond their current roles of setting policy and regulations. First, they should create digitization plans for targeted sectors in which they wish to maximize the impact of digitization. Second, they should encourage the development of the necessary capabilities and enablers to achieve these digitization plans. Finally, policymakers should work in concert with industry, consumers, and government agencies to establish an inclusive information and communication technologies (ICT
- 18 DMCC, *The Future of Trade : A Perspective on the Decade Ahead, DMCC Report* (Dubai: DMCC Report, 2018).

dengan sektor ekonomi digital termasuk masalah tarif bagi impor dan ekspor produk digital¹⁹, pembayaran digital lintas batas negara²⁰, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan aktivitas ekonomi digital yang melibatkan pengguna di lebih dari satu negara.

Menarik untuk melihat bagaimana poin-poin ini dibangun di atas dapat diterapkan di Indonesia dengan mempertimbangkan kondisi pasar, masyarakat, serta faktor produksi yang ada di Indonesia. Bagian pembahasan akan berfokus pada empat poin dan menelaah tidak hanya potensi penerapan kebijakan tersebut, namun juga dampaknya bagi ekonomi secara ekonomi.

3. Metodologi dan Metode

Artikel ini akan menggunakan metode kualitatif untuk melakukan identifikasi kebijakan-kebijakan luar negeri yang dapat memberikan stimulan positif bagi sektor ekonomi digital Indonesia dan perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Metode kualitatif yang akan digunakan adalah analisis faktor-faktor yang berpotensi memberikan kontribusi positif bagi sektor ekonomi digital Indonesia kemudian menerjemahkannya menjadi kebijakan luar negeri. Data utama yang akan digunakan adalah data literatur termasuk jurnal, buku, *report*, dan artikel berita. Jenis data ini digunakan mengingat tujuan dari artikel ini adalah menganalisis literatur yang sudah ada dari berbagai sumber untuk analisis kebijakan.

B. PEMBAHASAN

1. Kondisi Sektor Ekonomi Digital Indonesia: Potensi dan Hambatan

Saat ini, Indonesia memiliki salah satu sektor ekonomi digital yang berkembang paling cepat di dunia. Dari tahun 2015-2019, sektor ekonomi digital Indonesia tumbuh hingga hampir 40% dan menyumbangkan hingga 3 persen dari total GDP²¹. Ini merupakan laju pertumbuhan yang paling cepat di Asia Tenggara dan salah satu yang tercepat di dunia. Dengan laju

19 UNCTAD, *Inf. Econ. Rep. 2017*.

20 Sabbagh et al., "Digitization for Economic Growth and Job Creation : Regional and Industry Perspectives"; DMCC, *The Future of Trade : A Perspective on the Decade Ahead*.

21 Google & Temasek, "E-Conomy SEA 2019" (Singapore, 2019), <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

peningkatan yang sama, sektor ekonomi digital Indonesia diperkirakan akan mencapai nilai *Gross Merchandise Value (GMV)* sebesar USD 130 Milyar pada tahun 2025²². Sektor retail daring (*e-commerce*) memberikan sumbangsih terbesar terhadap ekonomi digital Indonesia dengan nilai GMV mencapai USD 21 Milyar pada tahun 2015²³. Selain itu, Indonesia juga menjadi lokasi usaha bagi belasan *unicorn* yang secara konsisten menjadi magnet investasi pada sektor ekonomi digital Indonesia dari tahun ke tahun dengan nilai investasi mencapai USD 3.8 Milyar pada tahun 2018²⁴.

Tumbuh suburnya ekonomi digital di Indonesia ini bukan tanpa alasan. Saat ini Indonesia merupakan negara yang pertumbuhan jumlah pengguna internetnya paling cepat di dunia. Walaupun pada tahun 2015 persentase pengguna internet Indonesia salah satu yang paling rendah di dunia pada angka 34 persen²⁵, Indonesia merupakan negara dengan biaya akses internet paling murah di Asia Tenggara dan salah satu yang paling murah di dunia²⁶. Di Indonesia, biaya untuk akses internet hanya sekitar setengah dari biaya rata-rata akses internet di kawasan Asia Tenggara²⁷. Hal ini menyebabkan ada laju pertumbuhan pengguna internet yang cepat di Indonesia dan diperkirakan pada tahun 2021 akan ada penambahan 50 juta pengguna internet baru dibandingkan tahun 2015 atau sekitar 53% dari populasi²⁸.

Sebagian besar dari pengguna internet ini mengakses melalui perangkat seluler, yaitu sekitar 73 persen²⁹. Pola yang sama juga terlihat dalam belanja daring di mana 73,5 persen pesanan melalui platform belanja daring dilakukan melalui perangkat seluler. Angka ini jauh lebih besar

22 Google & Temasek.

23 Preetham Edamadaka and Itsumi Seike, "Digitalization in Indonesia" (Singapore, 2017), [https://www.baycurrent.co.jp/en/our-insights/pdf/Digitalization in Indonesia.pdf](https://www.baycurrent.co.jp/en/our-insights/pdf/Digitalization%20in%20Indonesia.pdf).

24 Google & Temasek, "E-Conomy SEA 2019."

25 Edamadaka and Seike, "Digitalization in Indonesia."

26 Kaushik Das et al., "Unlocking Indonesia's Digital Opportunity," McKinsey & Company (Jakarta, 2016), [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our Insights/Unlocking Indonesias digital opportunity/Unlocking_Indonesias_digital_opportunity.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our%20Insights/Unlocking%20Indonesias%20digital%20opportunity/Unlocking_Indonesias_digital_opportunity.ashx).

27 Das et al.

28 Das et al.

29 Das et al.

daripada negara-negara yang sudah matang secara digital seperti Amerika Serikat dan negara-negara Uni Eropa di mana sebagian besar interaksi dengan platform *e-commerce* dilakukan melalui perangkat komputer. Padahal, cakupan wilayah yang memiliki akses ke jaringan 4G pada tahun 2015 baru mencapai 7.3 persen. Memang, ada ketidakmerataan penggunaan internet Indonesia. Ada pemusatan di wilayah Jabodetabek yang notabene masyarakatnya lebih mampu secara ekonomi dan infrastrukturnya lebih memadai.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa potensi terbesar Indonesia dalam konteks ekonomi digital adalah dalam masyarakat digital. Dengan jumlah penduduk lebih dari 250 juta orang, Indonesia punya potensi untuk menjadi salah satu masyarakat digital terbesar di dunia. Namun jumlah bukan segalanya, dengan usia rata-rata di awal 30an, Indonesia punya potensi yang jauh lebih besar dibandingkan negara-negara yang sudah mapan secara ekonomi untuk membentuk masyarakat ekonomi digital yang tidak hanya berjumlah banyak, namun juga aktif dalam kegiatan ekonomi digital. Potensi ini akan bertambah besar mengingat bahwa pada pertengahan 2020-an, Indonesia akan mengalami situasi *dividen demografi*, yaitu situasi ketika jumlah populasi usia produktif melebihi jumlah populasi di luar usia produktif³⁰. Titik dimana ekonomi digital Indonesia bisa mencapai potensi maksimalnya ada di jendela waktu yang sama, sebab literasi dan keaktifan aktivitas ekonomi digital memang cenderung lebih tinggi di usia 18-35 tahun. Oleh sebab itu, jendela kesempatan Indonesia untuk memanfaatkan *dividen demografi* sebenarnya adalah jendela kesempatan yang sama untuk mempersiapkan ekspansi masyarakat digital kita agar mencapai potensi maksimalnya di pertengahan 2020-an.

Sayangnya, jalan menuju kesana masih terkendala oleh infrastruktur digital yang masih terbilang kurang. Untuk bisa memanfaatkan potensi masyarakat digital yang dimiliki Indonesia, perlu ada langkah perbaikan terutama untuk meningkatkan cakupan jaringan 4G dan 5G di Indonesia mengingat bahwa sebagian besar pengguna internet mengakses melalui

30 Hestutomo Restu Kuncoro, "Demographic Bonus and Ageing: The Mixed Blessing of Family Planning," *The Jakarta Post*, 2017, <https://www.thejakartapost.com/academia/2017/07/12/demographic-bonus-and-ageing-the-mixed-blessing-of-family-planning.html>.

perangkat seluler. Fokus harus diberikan kepada daerah-daerah yang masih tertinggal dalam pembangunan infrastruktur digital, utamanya di daerah timur Indonesia. Pembangunan infrastruktur digital di daerah timur Indonesia tidak hanya akan memberi kontribusi positif bagi perekonomian Indonesia secara umum, namun juga akan membantu mengurangi celah pembangunan antara wilayah timur dan barat Indonesia

2. Memimpin ASEAN dan Menjinakkan Tiongkok: Kunci Pertumbuhan Sektor Digital Indonesia

Ada dua alasan mengapa kepemimpinan Indonesia di ASEAN menjadi kunci atas pembangunan sektor ekonomi digital yang lebih efektif di Indonesia. Pertama, sebagian besar aktivitas ekonomi digital lintas batas negara terjadi di antara pengguna dalam kawasan ASEAN³¹. Oleh sebab itu, optimisasi aktivitas ekonomi digital lintas batas negara di ASEAN perlu diprioritaskan. Alasan kedua terkait dengan ancaman dan potensi dominasi Tiongkok di pasar digital Asia Tenggara dan Indonesia. Jika Indonesia mampu menggalang ASEAN di bawah satu panji dan memiliki satu suara, maka daya tawar Indonesia atas Tiongkok akan menjadi jauh lebih besar.

Kaitannya dengan kepemimpinan Indonesia di ASEAN ada beberapa isu yang perlu menjadi fokus utama. Pemerintah perlu memikirkan ulang mengenai kebijakan tarif impor bagi barang kiriman yang saat ini bernilai 7.5% untuk barang bernilai USD3 – USD1500 sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.010/2019 Tentang Ketentuan Kepabeanan, Cukai, dan Pajak Atas Impor Barang Kiriman. Peraturan yang merupakan usaha pemerintah memaksimalkan pemasukan negara dari pajak impor ini dapat menjadi isu yang menimbulkan kontestasi di kawasan.

Karena sebagian besar barang yang termasuk dalam objek pajak menurut peraturan ini berasal dari negara-negara ASEAN, pajak ini dapat dianggap sebagai usaha untuk membatasi masuknya barang-barang mereka ke Indonesia. Jika negara-negara lain di ASEAN memutuskan untuk melakukan hal serupa, maka hal ini dapat memberikan dampak negatif bagi penjual/produsen dalam negeri yang memiliki pasar di negara-negara

31 Google & Temasek, "E-Conomy SEA 2019."

anggota ASEAN.

Oleh sebab itu, penting bagi Indonesia untuk menunjukkan gestur positif dengan memprioritaskan pembahasan masalah ini dalam forum regional untuk meminimalisasi kemungkinan terjadinya perang dagang walau dalam konteks yang sangat terbatas. *ASEAN Ministerial Meeting* dan *ASEAN Senior Officials' Meeting* mestinya bisa menjadi forum yang tepat. Layaknya tarif impor dalam konteks yang konvensional, tarif impor untuk barang-barang *small parcel* yang dibeli melalui platform belanja online sebaiknya menjadi bagian dari kesepakatan kawasan, dan ASEAN memberikan Indonesia kesempatan yang besar ke arah itu.

Hal lain yang perlu menjadi fokus dalam diplomasi di kawasan adalah isu keamanan data pribadi. Integrasi ekonomi digital di kawasan hanya dapat dilakukan jika masalah transfer, kepemilikan, verifikasi, dan keamanan data juga menjadi bagian dalam perjanjian perdagangan kawasan. Semakin mudah dan teregulasi perpindahan data antar negara di kawasan, akan meningkat pula transaksi perdagangan dan keuangan di kawasan tersebut. Indonesia sendiri sudah memiliki regulasi yang cukup jelas mengenai keamanan data pribadi melalui Peraturan Pemerintah (PP) No 82 / 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik (PSTE) yang diturunkan dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia No 20 Tahun 2016.

Regulasi tersebut sebenarnya sudah cukup komprehensif membahas bagaimana data pribadi harus dilindungi namun yang menjadi fokus utama adalah pengguna data pribadi lokal. Hal ini menjadi problematik mengingat bahwa ada penyedia layanan digital yang tidak terdaftar sebagai badan usaha ataupun badan hukum di Indonesia. Selain itu, kembali hal ini dapat dianggap sebagai hambatan perdagangan non-tarif bagi penyedia layanan digital bagi masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu, regulasi mengenai keamanan data pribadi perlu menjadi bagian dari kesepakatan regional juga. Hal ini penting tidak hanya sebagai usaha pemerintah untuk mengamankan data pribadi masyarakat Indonesia, namun juga untuk menghindari salah tafsir dan kesalahpahaman dari negara-negara lain, terutama di ASEAN.

Kemudian, pemerintah perlu memaksimalkan tidak hanya konektivitas dengan negara-negara lain, namun juga kompatibilitas terutama dalam konteks transaksi keuangan. Untuk itu, perlu ada perjanjian-perjanjian khusus mengenai sistem pembayaran digital dengan negara-negara dengan mana masyarakat Indonesia banyak melakukan aktivitas jual-beli *online*. Cara pembayaran konvensional menggunakan kartu kredit bukan instrumen yang tepat mengingat pengguna platform belanja *online* tumbuh jauh lebih pesat daripada pengguna kartu kredit. Oleh sebab itu perlu ada penyamaan kebijakan dan teknologi untuk membuat aktivitas belanja *online* lintas batas negara tidak hanya mudah, namun juga murah.

Hal yang tidak kalah penting dalam diplomasi regional Indonesia adalah segera menyelesaikan perbedaan pandangan kawasan dalam konteks menghadapi tumbuhnya dominasi Tiongkok di Asia yang semakin lama semakin dalam penetrasi perusahaan digitalnya ke sistem ekonomi Indonesia. Saat ini Tiongkok merupakan salah satu negara dengan investasi keluar (FDI) terbesar di dunia³² dan merupakan saah satu penyumbang FDI terbesar bagi Indonesia³³. Satu hal yang menarik adalah, ketika perusahaan-perusahaan manufaktur Tiongkok cenderung enggan melebarkan sayap ke Indonesia³⁴, perusahaan digital justru berlomba-lomba³⁵. Dari hampir USD 5 Milyar investasi pada perusahaan digital di Indonesia, sebagian besar berasal dari investor di Tiongkok. Di lapangan, memang terlihat bahwa Tiongkok merupakan salah satu pemain besar bisnis digital dengan dipimpin oleh Alibaba melalui aplikasi Lazada yang juga populer di Indonesia dan JD.com melalui platform belanja online JD.id. Selain itu, Tiongkok juga negara yang paling maju dalam teknologi 5G³⁶. Oleh sebab itu, ada alasan yang kuat untuk melihat Tiongkok secara

32 World Bank, "Foreign Direct Investment, Net Outflows & Inflows (BoP, Current US\$)," 2019, https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?most_recent_value_desc=true.

33 "Foreign Investment in Indonesia - Santandertrade.Com," accessed April 20, 2020, <https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/indonesia/foreign-investment>.

34 "Why Indonesia Misses Out as Companies Move From China: QuickTake - Bloomberg," accessed April 20, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-07/why-indonesia-misses-out-as-companies-move-from-china-quicktake>.

35 "Indonesia's Booming Digital Industry Attracting Chinese Investors - CGTN," accessed April 20, 2020, https://news.cgtn.com/news/355544f326b7a6333566d54/share_p.html.

36 "China Is Outspending the US on 5G Infrastructure, Expert Says," accessed April 20, 2020, <https://www.cnbc.com/2019/11/18/china-is-outspending-the-us-on-5g-infrastructure-expert-says.html>.

bersamaan sebagai tantangan dan juga sebagai mitra kunci perkembangan sektor ekonomi digital Indonesia.

Salah satu permasalahan terbesar adalah keengganan Beijing untuk melakukan negosiasi secara multikultural dalam forum regional. Selama ini, dalam hampir semua negosiasi, Tiongkok menerapkan strategi *divide et impera* dengan melakukan negosiasi bilateral dengan satu-per-satu anggota ASEAN³⁷. Strategi ini sukses membuat ASEAN gagal memiliki satu suara dalam isu-isu yang berkaitan dengan Tiongkok.

Dalam konteks ekonomi digital, Tiongkok mampu dengan mudah melakukan penetrasi ke pasar Asia Tenggara dengan memanfaatkan ketiadaan regulasi regional yang mengatur masalah ini. Jika ASEAN telah memiliki kesepakatan yang matang mengenai isu ini, maka ASEAN akan memiliki daya tawar yang lebih tinggi ketika berhadapan dengan Tiongkok. Kesepakatan regional yang diratifikasi berarti Tiongkok tidak bisa lagi dengan mudah mendapatkan keistimewaan dari satu atau dua negara ASEAN sebab negara-negara tersebut telah terikat dengan kesepakatan regional.

Isu regulasi ekonomi digital yang cenderung isu “lunak” dan *low politic* juga memungkinkan isu ini bisa dibahas dengan lebih mudah pada level ASEAN dibandingkan isu yang lebih kontroversial seperti perbatasan. Mengingat selama ini isu utama yang memecahbelah ASEAN dalam berhadapan dengan Tiongkok adalah isu perbatasan, isu ekonomi digital bisa menjadi katalis untuk bisa membentuk kesepakatan regional yang nantinya bisa dikembangkan ke isu-isu lain. Oleh sebab itu, kesepakatan regional dalam ASEAN berkaitan dengan ekonomi digital tidak hanya merupakan instrumen ekonomi-politik, namun juga instrumen diplomatis terutama dalam hubungan Sino-ASEAN.

Namun jalan kesana, tidak akan selalu mudah sebab Tiongkok paham betul bahwa akan jauh lebih mudah berurusan dengan negara-negara ASEAN satu-per-satu daripada menghadapi ASEAN yang memiliki satu suara dan satu posisi. Oleh sebab itu, bukan tidak mungkin

37 Alice D. Ba, “China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia,” *Asian Survey* 43, no. 4 (2003): 622–47, <https://doi.org/10.1525/as.2003.43.4.622>.

Tiongkok memanfaatkan pengaruh dan *proxynya* (baca: Myanmar) untuk menghambat proses pembuatan kesepakatan semacam itu. Mengingat ASEAN menganut prinsip konsensus dalam pembuatan kesepakatan, ancaman campur tangan Tiongkok menjadi suatu keniscayaan.

3. Kebijakan Pendukung

Selain kebijakan-kebijakan utama dalam diplomasi regional terkait dengan isu ekonomi digital, ada kebijakan luar negeri pendukung yang bisa diadopsi pemerintah untuk memaksimalkan potensi ekonomi digital di Indonesia. Kebijakan pendukung ini adalah kebijakan yang sifatnya lebih umum dan walaupun bisa diterapkan dalam konteks ASEAN dan Tiongkok, namun mencakup juga kerjasama internasional Indonesia secara umum.

Kebijakan pertama adalah pemberian potongan/penghapusan pajak impor untuk komoditas yang akan menunjang pembangunan infrastruktur digital di Indonesia. Pajak impor ini dapat diberlakukan pada dua kelompok komoditi: komoditi yang dimanfaatkan untuk ekspansi sektor produksi ekonomi digital dan komoditi yang dapat menstimulus ekspansi masyarakat digital Indonesia. Komoditi yang dapat dimanfaatkan untuk sektor produksi ekonomi digital Indonesia adalah komoditi yang esensial dalam firma yang beroperasi di sektor digital seperti piranti lunak, perangkat keras termasuk komputer, server, router, dan komoditi pendukung lainnya. Komoditi yang berguna dalam ekspansi masyarakat digital Indonesia termasuk pula piranti lunak dan perangkat keras, namun perlu ada penekanan khusus pada usaha memperbanyak pengguna *smartphone* dan perluasan jangkauan internet cepat (*broadband*) yaitu jaringan 4G dan 5G. Hal ini mengingat bahwa sebagian besar pengguna internet di Indonesia adalah mengakses melalui perangkat seluler. Oleh sebab itu, komoditi yang mendukung infrastruktur 4G dan 5G termasuk menara seluler, pemancar, serta perangkat-perangkat keras lain yang berkaitan perlu juga mendapatkan perlakuan khusus ini. Kebijakan ini sejalan juga dengan

Ketakutan utama dari pemberian kelonggaran impor adalah kurang mampunya industri lokal yang memproduksi barang yang sama bersaing dengan barang dari luar negeri. Dalam konteks ini, hal tersebut bukan bagian dari kekhawatiran. Sebab, pada titik ini, Indonesia bukan merupakan

produsen komoditas-komoditas tersebut sehingga dampak dari relaksasi impor ini terhadap sektor produksi dalam negeri akan sangat minimal. Selain itu, kehilangan penghasilan yang tentunya akan dialami oleh pemerintah akibat relaksasi impor ini akan dapat tertutupi dalam jangka panjang oleh peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat Indonesia, serta ekspansi sektor produksi digital yang diharapkan juga akan memberikan dampak positif bagi daya beli masyarakat. Namun, perlu diakui bahwa perlu ada regulasi yang jelas terutama mengenai komoditas-komoditas mana yang dapat dikategorikan sebagai bagian dari infrastruktur digital. Ini sebaiknya menjadi salah satu prioritas dalam perumusan kebijakan perdagangan Indonesia untuk tahun-tahun ke depan.

Masih berkaitan dengan ekspansi infrastruktur digital di Indonesia, perlu juga ada langkah-langkah untuk mempermudah masuknya arus investasi untuk perusahaan-perusahaan di sektor ekonomi digital. Saat ini, Indonesia menjadi lokasi usaha belasan perusahaan *unicorn*, baik milik lokal (*local-based*) maupun milik asing (*abroad-based*). Penarikan investasi perlu dilakukan tidak hanya bagi perusahaan *abroad-based* untuk mendapatkan investasi yang lebih besar dari perusahaan induknya, namun juga untuk perusahaan lokal mendapatkan mitra investor dari dalam dan luar negeri.

Permasalahan utama pelaksanaan kebijakan ini adalah belum adanya batasan yang jelas dari pemerintah mengenai perusahaan yang dapat dikategorikan sebagai perusahaan digital. Badan Koordinasi Penanaman Modal, misalnya, mengaku kesulitan melakukan pendataan mengenai investasi yang masuk karena susah menentukan batasan perusahaan yang bisa dikategorikan ke dalam ekonomi digital³⁸. Padahal ketersediaan data merupakan langkah awal yang sangat penting untuk melakukan *assessment* mengenai investasi dan dampaknya. Tanpa adanya *assessment* yang akurat, akan sulit memformulasikan kebijakan investasi yang tepat dan optimal.

38 "Sepanjang 2017, Suntikan Pemodal Asing Ke Startup RI Capai Rp 64,3 Triliun," accessed April 20, 2020, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/31/062016026/sepanjang-2017-suntikan-pemodal-asing-ke-startup-ri-capai-rp-643-triliun>.

4. Limitasi Analisis

Limitasi utama dari tulisan ini adalah ketersediaan data yang spesifik untuk Indonesia. Sebagian besar data yang digunakan dalam referensi ini adalah data yang sifatnya global dan agregatif. Akibatnya, analisis didasarkan pada asumsi bahwa fenomena yang umum secara global akan berlaku juga di Indonesia. Hal ini mungkin benar dalam konteks makro mengingat penelitian-penelitian yang dijadikan referensi dalam penelitian ini menggunakan data dengan jumlah yang besar. Namun ketidakterdediaan data spesifik untuk Indonesia membuat sulit melihat hubungan dalam konteks yang sangat mikro mengenai bagaimana variabel-variabel dalam sektor ekonomi digital Indonesia saling mempengaruhi.

Namun, perlu dicatat juga bahwa pada akhirnya tulisan ini bertujuan membuat analisis kebijakan yang sifatnya tidak terlalu mikro. Walaupun ketersediaan data spesifik dapat membuat kebijakan yang makro menjadi lebih akurat dalam pelaksanaannya, namun kemungkinannya sangat kecil bahwa kebenaran dasar yang terkandung dalam analisis makro menjadi tidak valid. Pengecualian selalu ada, namun itu tidak membuat kebenaran dasarnya runtuh.

C. KESIMPULAN

Kebijakan-kebijakan luar negeri yang tepat dapat mendukung berkembangnya sektor ekonomi digital Indonesia yang memiliki potensi yang sangat besar dalam mengantarkan Indonesia menjadi salah satu kekuatan ekonomi besar di dunia. Untuk itu, Indonesia perlu berfokus pada penciptaan optimalisasi perdagangan, investasi, dan regulasi yang mampu memberi stimulus positif bagi bertumbuhnya sektor ekonomi ini. Namun, Optimalisasi perdagangan dan investasi sebagaimana yang direkomendasikan dalam tulisan ini hanya merupakan langkah awal yang harus diikuti dengan langkah-langkah berikutnya yang lebih komprehensif dan kritis dalam meningkatkan performa sektor ekonomi digital Indonesia. Untuk bisa mencapai itu, pemerintah perlu memberi perhatian khusus pada ketersediaan data yang lebih lengkap, dinamis, dan detil untuk bisa merumuskan kebijakan tidak hanya pada level makro namun juga mikro.

Selain itu, perlu juga ada konsistensi kebijakan dan institusional antara kebijakan luar negeri dengan kebijakan dalam negeri. Perlu pendekatan yang berbeda dalam menyikapi isu-isu digital karena digitalisasi tidak hanya mengenalkan produk barang/jasa baru dalam aktivitas ekonomi namun menciptakan keterpaduan ekonomi pada tingkat yang belum pernah terjadi sebelumnya. Oleh sebab itu, isu pertumbuhan ekonomi digital tidak bisa dilihat sebagai isu satu atau beberapa agensi pemerintah saja namun perlu pendekatan *whole-of-government* agar dapat ditumbuhkan secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Brennen, J. Scott, and Daniel Kreiss. *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*. New York: Wiley, 2011
- DMCC. *The Future of Trade : A Perspective on the Decade Ahead*. Dubai: DMCC Report, 2018
- Mesenbourg, Thomas L. *Measuring Electronic Business: Definitions, Underlying Concepts, and Measurement Plans*. Maryland: US Census Bureau, 2001.
- Lenkiewicz, Marcin. “*Digital Economy in Japan and the EU. An Assessment of the Common Challenges and the Collaboration Potential.*” Tokyo: EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, 2015.
- Lovelock, Peter. “*Framing Policies for The Digital Economy.*” Singapore: UNDP Global Center for Public Service Excellence, 2018.
- Petropoulos, Georgios, J Scott Marcus, and Enrico Bergamini. *Digitalisation And European Welfare States*. Brussel: Bruegel, 2019.
- Reinert, Kenneth A. *An Introduction to International Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Sabbagh, Karim, Alex Koster, Bahjat El-Darwiche, Milind Singh, and Alex Koster. “*Digitization for Economic Growth and Job Creation :*

Regional and Industry Perspectives.” dalam Bilbao-Osorio, Beñat, et.al. (eds.) *The Global Information Technology Report 2013*. Geneva: The World Economic Forum and INSEAD

UNCTAD. *Information Economy Report 2017*. New York: The United Nations Publications, 2017

UNCTAD. *Digital Economy Report 2019*. New York: The United Nations Publications, 2019

Bilbao-Osorio, Beñat, et.al., *The Global Information Technology Report 2014*. Geneva, The World Economic Forum and INSEAD, 2014

Jurnal

Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn. “Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences.” *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, no 1 (2020):1-29

Ba, Alice D. “China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia.” *Asian Survey* 43, no. 4 (2003): 622–47. <https://doi.org/10.1525/as.2003.43.4.622>.

Maratdaevna, Otakuziyeva Zukhra, Bobokhujaev Shukhrat Ismoilovich, and Aitmukhamedova Tamara Kalmakhanovna. “Stages of Digital Economy Development and Problems of Use of Modern ICT on Uzbekistan Enterprises.” *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering* 9, no. 2 (2019): 2097–2101.

Nagy, Judit, Judit Oláh, Edina Erdei, Domicián Máté, and József Popp. “The Role and Impact of Industry 4.0 and the Internet of Things on the Business Strategy of the Value Chain-the Case of Hungary.” *Sustainability* 10, no. 10 (2018): 1-25

Berita

“China Is Outspending the US on 5G Infrastructure, Expert Says.” Accessed April 20, 2020. <https://www.cnbc.com/2019/11/18/china-is-outspending-the-us-on-5g-infrastructure-expert-says.html>.

- “Indonesia’s Booming Digital Industry Attracting Chinese Investors - CGTN.” Accessed April 20, 2020. https://news.cgtn.com/news/3555544f326b7a6333566d54/share_p.html.
- Kuncoro, Hestutomo Restu. “Demographic Bonus and Ageing: The Mixed Blessing of Family Planning.” *The Jakarta Post*, 2017. <https://www.thejakartapost.com/academia/2017/07/12/demographic-bonus-and-ageing-the-mixed-blessing-of-family-planning.html>.
- “Sepanjang 2017, Suntikan Pemodal Asing Ke Startup RI Capai Rp 64,3 Triliun.” Accessed April 20, 2020. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/31/062016026/sepanjang-2017-suntikan-pemodal-asing-ke-startup-ri-capai-rp-643-triliun>.
- “Why Indonesia Misses Out as Companies Move From China: QuickTake - Bloomberg.” Accessed April 20, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-07/why-indonesia-misses-out-as-companies-move-from-china-quicktake>.
- Website** Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn. “Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences.” In *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, 1–29, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1.
- Ba, Alice D. “China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia.” *Asian Survey* 43, no. 4 (2003): 622–47. <https://doi.org/10.1525/as.2003.43.4.622>.
- Bank, World. “Foreign Direct Investment, Net Outflows & Inflows (BoP, Current US\$),” 2019. https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?most_recent_value_desc=true.
- Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin, Bruno. *Global Information Technology Report 2014*. Edited by Bruno Bilbao-Osorio, Beñat; Soumitra, Dutta; Lanvin. Geneva: The World Economic Forum and INSEAD, 2014.
- Brennen, J. Scott, and Daniel Kreiss. “Digitalization.” In *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*, 1–11. New York: Wiley, 2016. <https://doi.org/10.1002/9781118766804.wbiect111>.

“China Is Outspending the US on 5G Infrastructure, Expert Says.” Accessed April 20, 2020. <https://www.cnbc.com/2019/11/18/china-is-outspending-the-us-on-5g-infrastructure-expert-says.html>.

Das, Kaushik, Michael Gryseels, Priyanka Sudhir, and K.T. Tan. “Unlocking Indonesia’s Digital Opportunity.” McKinsey & Company. Jakarta, 2016. https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our_Insights/Unlocking_Indonesias_digital_opportunity/Unlocking_Indonesias_digital_opportunity.ashx.

DMCC. *The Future of Trade : A Perspective on the Decade Ahead. DMCC Report*. Dubai: DMCC Report, 2018.

Edamadaka, Preetham, and Itsumi Seike. “Digitalization in Indonesia.” Singapore, 2017. https://www.baycurrent.co.jp/en/our-insights/pdf/Digitalization_in_Indonesia.pdf.

EU-Japan Centre for Industrial Cooperation. *Digital Economy in Japan and the EU. An Assessment of the Common Challenges and the Collaboration Potential*. Tokyo: EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, 2015. https://www.eu-japan.eu/sites/default/files/publications/docs/digitaleconomy_final.pdf.

“Foreign Investment in Indonesia - Santandertrade.Com.” Accessed April 20, 2020. <https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/indonesia/foreign-investment>.

Google & Temasek. “E-Conomy SEA 2019.” Singapore, 2019. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

GSMA. “Accelerating Indonesia’s Digital Economy: Assigning the 700 MHz Band to Mobile Broadband,” 2018. <https://www.gsma.com/asia-pacific/resources/accelerating-indonesias-digital-economy-assigning-the-700-mhz-band-to-mobile-broadband/>.

———. “Embracing the Digital Revolution: Policies for Building the Digital Economy,” 2017. https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2017/02/GSMA_DigitalTransformationReport2017_Web.pdf.

- “Indonesia’s Booming Digital Industry Attracting Chinese Investors - CGTN.” Accessed April 20, 2020. https://news.cgtn.com/news/3555544f326b7a6333566d54/share_p.html.
- Kuncoro, Hestutomo Restu. “Demographic Bonus and Ageing: The Mixed Blessing of Family Planning.” *The Jakarta Post*, 2017. <https://www.thejakartapost.com/academia/2017/07/12/demographic-bonus-and-ageing-the-mixed-blessing-of-family-planning.html>.
- Lovelock, Peter. *Framing Policies for The Digital Economy*. Singapore: UNDP Global Center for Public Service Excellent, 2018.
- Maratdaevna, Otakuziyeva Zukhra, Bobokhujaev Shukhrat Ismoilovich, and Aitmukhamedova Tamara Kalmakhanovna. “Stages of Digital Economy Development and Problems of Use of Modern ICT on Uzbekistan Enterprises.” *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering* 9, no. 2 (2019): 2097–2101. <https://doi.org/10.35940/ijitee.a5300.129219>.
- Mesenbourg, Thomas L. *Measuring Electronic Business: Definitions, Underlying Concepts, and Measurement Plans*. US Census Bureau. Maryland: US Census Bureau, 2001.
- Nagy, Judit, Judit Oláh, Edina Erdei, Domicián Máté, and József Popp. “The Role and Impact of Industry 4.0 and the Internet of Things on the Business Strategy of the Value Chain-the Case of Hungary.” *Sustainability* 10, no. 10 (2018): 1–25. <https://doi.org/10.3390/su10103491>.
- Petropoulos, Georgios, J Scott Marcus, and Enrico Bergamini. *Digitalisation And European Welfare States*. Brussel: Bruegel, 2019.
- Reinert, Kenneth A. *An Introduction to International Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139026192>.
- Sabbagh, Karim, Alex Koster, Bahjat El-Darwiche, Milind Singh, and Alex Koster. “Digitization for Economic Growth and Job Creation : Regional and Industry Perspectives.” In *The Global Information Technology Report 2013*, edited by Bruno Bilbao-Osorio, Beñat;

Soumitra, Dutta; Lanvin, 35–42. Geneva: The World Economic Forum and INSEAD, 2013. <http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Digitization-for-economic-growth-and-job-creation.pdf>.

“Sepanjang 2017, Suntikan Pemodal Asing Ke Startup RI Capai Rp 64,3 Triliun.” Accessed April 20, 2020. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/31/062016026/sepanjang-2017-suntikan-pemodal-asing-ke-startup-ri-capai-rp-643-triliun>.

UNCTAD. *Digital Economy Report 2019*. New York: The United Nations Publications, 2019. <https://doi.org/10.1111/j.1755-6988.1986.tb00583.x>.

———. “Digitalization and Trade: An Holistic Policy Approach Is Needed - UNCTAD Policy Brief No. 64,” 2018. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2018d1_en.pdf.

———. *Information Economy Report 2017. Information Economy Report 2017*. New York: The United Nations Publications, 2017. <https://doi.org/10.18356/3321e706-en>.

“Why Indonesia Misses Out as Companies Move From China: QuickTake - Bloomberg.” Accessed April 20, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-07/why-indonesia-misses-out-as-companies-move-from-china-quicktake>.

