



## URGENSI *INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION* (IORA) DALAM DIPLOMASI MARITIM INDONESIA

Ludiro Madu

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta;  
email: ludiro@gmail.com

### *Abstract*

*This article examines the recent trend of increasing confidence in President Joko Widodo's administration to conduct multilateral diplomacy in order to complement bilateral diplomacy. Assuming that Indonesia as the chair of IORA 2015-2017 has strategic opportunities in designing, organizing and implementing IORA's pillars, goals, future direction. By using qualitative method, this article argues that some of the achievements of IORA in which Indonesian diplomacy has contributed during its leadership to face future challenges. Indonesia's maritime diplomacy during its leadership at IORA has significantly defined the fundamental contributions in directing the existence of IORA to anticipate future challenges.*

**Keywords:** *Indian Ocean Rim Association (IORA), Indonesia, maritime diplomacy*

### **Abstrak**

Artikel ini mengkaji kecenderungan terakhir dari meningkatnya kepercayaan diri pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk melakukan diplomasi multilateral dalam rangka melengkapi diplomasi bilateral. Dengan asumsi bahwa Indonesia sebagai ketua IORA 2015-2017 memiliki peluang strategis dalam merancang, mengorganisasikan, dan mengimplementasikan pilar, tujuan, arah masa depan IORA. Dengan menggunakan metode kualitatif, artikel ini menunjukkan beberapa pencapaian IORA di mana diplomasi Indonesia telah berkontribusi selama kepemimpinannya untuk menghadapi tantangan di masa depan. Diplomasi maritim Indonesia selama kepemimpinannya di IORA telah secara signifikan menentukan berbagai kontribusi mendasar dalam mengarahkan keberadaan IORA untuk mengantisipasi tantangan di masa depan.

**Kata Kunci:** *diplomasi maritim, Indian Ocean Rim Association (IORA), Indonesia*

## Pendahuluan

*Indian Ocean Rim Association* (IORA) atau Asosiasi Kerja Sama Lingkar Samudra Hindia menjadi salah satu bentuk nyata dari pelaksanaan diplomasi maritim Indonesia. Bagi diplomasi Indonesia, kawasan ini memperoleh momentum strategisnya ketika Indonesia menjadi Ketua IORA 2015-2017. IORA bukan sekedar forum ekonomi untuk menarik investasi bagi pembangunan infrastruktur Indonesia, namun menjadi semacam arena untuk menunjukkan peningkatan kekuatan maritim Indonesia (Dinarto, 2017). Sebagai salah satu kekuatan regional, Indonesia tidak ingin Samudra Hindia menjadi wilayah yang tidak terkontrol. Berbeda dengan Laut Cina Selatan (LCS), kawasan Samudra Hindia relatif jauh lebih aman. Hampir tidak ada konflik dan ketegangan yang muncul di Samudra Hindia.

Situasi ini telah mendorong Indonesia berkomitmen dalam berbagai upaya tata kelola agar berkembang menjadi sebuah kawasan alternatif bagi pertumbuhan ekonomi baru. Sikap Indonesia terhadap IORA ini dipandang sebagai upaya mencari forum alternatif baru setelah Indonesia secara perlahan dianggap mengurangi komitmennya dalam *Association of South East Asia Nations* (ASEAN). Pemerintah Australia bahkan tidak menyangka ketika melihat kegigihan dan komitmen Indonesia menjadi ketua dan pemimpin IORA periode 2015-2017. Komitmen Indonesia terhadap IORA ini berbanding terbalik dengan perubahan orientasi politik luar negeri Indonesia yang lebih berorientasi domestik sejak awal pemerintahan Joko Widodo. Oleh karena itu, minat Indonesia ‘membangun’ IORA ini menimbulkan banyak pertanyaan.

Tulisan ini hendak mengkaji sejauh mana Indonesia mampu menggunakan forum IORA dalam diplomasi maritimnya. Pertanyaan ini sebenarnya muncul dari keberhasilan politik luar negeri pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, khususnya berkaitan dengan membangun citra Indonesia sebagai negara demokratis dengan populasi masyarakat mayoritas beragama Islam. Sejak 2008, pemerintahan Yudhoyono menyelenggarakan *Bali Democracy Forum* (BDF) sebagai komitmen nyata Indonesia memperkenalkan demokrasi dan berbagi pengalaman dalam menjalankan demokrasi. Berdasarkan latar belakang ini, artikel ini bertujuan untuk mengkritisi diplomasi maritim pemerintahan Joko Widodo melalui IORA. Forum ini tentu saja bukan bentukan Indonesia, namun upaya pemerintahan Widodo menempatkan IORA dalam diplomasi maritim Indonesia menjadi menarik untuk dikaji.

## Multilateralisme Diplomasi Indonesia Era Presiden Joko Widodo

Sejak 2014, pemerintah mendorong visi nasional, yaitu Indonesia sebagai poros maritim dunia (PMD). Widodo bahkan merupakan presiden pertama pasca demokratisasi 1998 yang secara terbuka menyampaikan doktrin keamanan maritim dan menempatkannya dalam wacana perdebatan domestik (Shekhar, 2015). Visi maritim pemerintahan Widodo diwujudkan melalui diplomasi maritim sebagai media untuk memperjuangkan kepentingan nasional dan isu strategis di bidang maritim, khususnya menjalin hubungan baik antarnegara. Diplomasi maritim telah menjadi bagian penting dari doktrin maritim pemerintahan Widodo. Diplomasi maritim sendiri adalah negosiasi atau perundingan yang dilakukan oleh dua negara atau lebih mengenai batas laut, kerjasama maritim serta pertahanan. Salah satu contohnya, pada 21 Desember 2016 Indonesia menandatangani kerjasama bilateral strategis dengan Jepang dalam bentuk *Indonesia-Japan Maritime Forum* (IJMF) dalam keamanan, ekonomi, infrastruktur, dan pendidikan maritim.

Melalui IORA, diplomasi maritim yang modern dan inovatif memerlukan kemampuan mengakomodasi cakupan isu yang lebih luas dan aktor yang lebih beragam untuk membangun strategi yang kreatif dalam menghadapi kompleksitas hubungan antarnegara (LIPI, 2017). Indonesia harus memperkuat basis kekuatan hubungan regional melalui hubungan bilateral. Indonesia sebenarnya telah melakukan upaya diplomasi pada setiap permasalahan maritim, namun dinamika yang dihadapi semakin kompleks. Negara tidak bisa melakukan proses diplomasi sendiri tetapi diperlukan proses komunikasi dengan aktor terkait seperti masyarakat. Walaupun demikian, hanya dua dari enam pilar IORA berhubungan langsung dengan isu maritim, Indonesia dapat mendorong lebih banyak kerja sama maritim, baik antarnegara, negara dan masyarakat, serta masyarakat dan masyarakat.

Pada forum IORA, Indonesia mendorong sejumlah terobosan penting guna memperkuat kemitraan di kawasan untuk memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan, sebagai prasyarat utama bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan menuju kawasan Samudra Hindia sebagai pusat pertumbuhan yang baru. Dibandingkan dengan Samudra Hindia, LCS lebih bersifat konfliktual. Sengketa teritorial, sikap Beijing yang asertif termasuk penolakannya terhadap putusan arbitrase atas gugatan Filipina, kehadiran militer Amerika Serikat melalui patroli laut dan udara yang ingin memastikan

kebebasan navigasi, serta konflik di Semenanjung Korea dan Laut Cina Timur, membuat ketegangan tidak pernah reda. Dengan sejumlah negara anggotanya terlibat dalam sengketa di Laut Cina Selatan, ASEAN masih harus berjuang keras untuk memastikan *Code of Conduct* diterima.

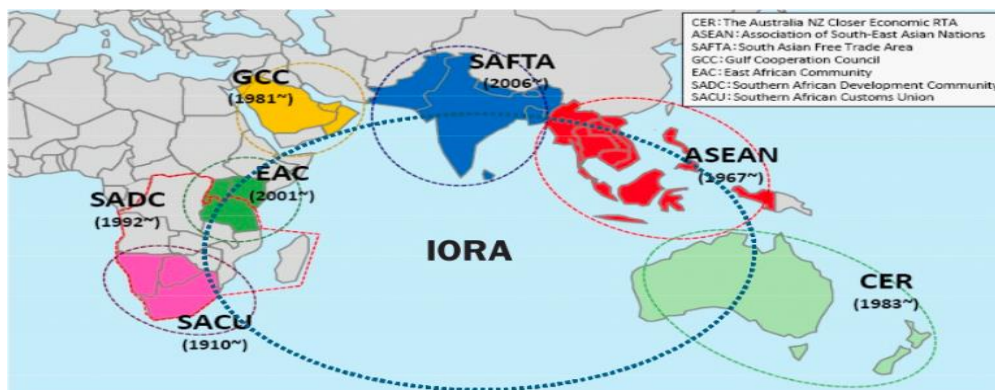
Selain itu, sebagai kawasan strategis yang menjadi salah satu jalur utama perdagangan dunia, Samudra Hindia sangat berpotensi mengingat anggota IORA meliputi dua puluh negara. Kekayaan laut dan tambang yang ada di dalamnya juga menjadi modal pengembangan ekonomi masa depan. Potensi lain yang dimiliki masing-masing anggota IORA, seperti minyak, mangan, perkebunan, dan inovasi teknologi. Dalam konteks itu, kepentingan Indonesia sangat berkaitan dengan isu-isu stabilitas, perdamaian, dan keamanan kawasan menjadi kata kunci dalam diplomasi di IORA. Ketiga hal itulah yang menjadi jaminan kerja sama ekonomi perlu dikembangkan secara lebih optimal dan mendatangkan kesejahteraan bersama. Kecenderungan keamanan dan potensi ekonomi itu telah memperlihatkan urgensi maritim dari IORA bagi negara-negara di sepanjang Samudra Hindia, khususnya Indonesia.

Dalam konteks ini, diplomasi maritim merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang menjadikan Indonesia sebagai poros maritim global (*global maritime fulcrum*). Hal ini dapat ditelusuri hingga kampanye calon presiden pada Juli 2014. Berdasarkan janji kampanyenya, Joko Widodo–Jusuf Kalla lebih menampilkan politik luar negeri yang *low profile* dengan cara mengurangi kecenderungan “terlalu banyak tampil di luar negeri” dan lebih fokus pada urusan dalam negeri atau ditujukan semata-mata untuk membenahi dan memperkuat “di dalam”. Pada masa kepemimpinan Indonesia, IORA memiliki visi jangka panjang (Santikajaya, 2014). Pertama, memelihara momentum politik guna menjadikan IORA asosiasi yang kuat, efektif, dan efisien. Kedua, penguatan arsitektur kawasan yang memastikan dan menjaga keamanan serta perdamaian di Samudra Hindia. Ketiga, peningkatan kerja sama kolektif yang saling menguntungkan untuk kesejahteraan bersama. Keempat, peningkatan kepastian untuk berkolaborasi dalam konteks IORA (Kompas, 2017).

Dalam konteks diplomasi maritim, IORA menjadi semacam forum baru bagi Indonesia untuk mewujudkan visi dan doktrin maritimnya. Forum IORA merupakan momentum bersejarah yang menjadikan IORA sebagai bagian dari diplomasi maritim Indonesia. Forum ini menjadi ujian bagi diplomasi Indonesia untuk mewujudkan poros

maritim global di sepanjang Samudra Hindia (Djumala, 2015), sebagaimana Indonesia telah memanfaatkan forum-forum lain bagi diplomasi maritimnya sejak 2014 sebagaimana terpapar dalam Gambar 1.

**Gambar 1 – IORA di antara kerjasama multilateral lainnya.**



Sumber: Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (2015)

Dalam posisinya sebagai ketua IORA, Indonesia mendorong tiga agenda krusial dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) IORA di Jakarta 2016. Pertama, IORA akan menghasilkan perjanjian hukum dan norma dalam bentuk *IORA Concord*. Kedua, *IORA Concord* memiliki enam wilayah kerja sama penting dan aksi rencananya, yaitu keamanan maritim, kerja sama perdagangan dan investasi, perikanan, penanganan bencana alam, pendidikan, dan pariwisata di Samudra Hindia. Ketiga, deklarasi negara-negara IORA melawan kekerasan ekstremisme dan terorisme. Komitmen pemerintahan Widodo terhadap IORA ini dapat dikatakan sebagai jawaban atas kritik berbagai negara mengenai kecenderungan Indonesia mengabaikan diplomasinya di kawasan ini (Nugroho, 2014).

Dalam konteks politik luar negeri Indonesia, ketiga agenda KTT IORA itu sebenarnya mencerminkan prioritas diplomasi maritim yang lebih didasarkan pada pertimbangan pragmatis (Shekhar, 2015). Pragmatisme diplomasi maritim Indonesia dalam IORA dapat ditelusuri pada pandangan peneliti senior *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), Rizal Sukma (2009), yang menjadi tim pemenang Joko Widodo–Jusuf Kalla dalam bidang hubungan internasional. Bagi Sukma, Indonesia tidak perlu menempatkan ASEAN sebagai satu-satunya pilar, namun sebagai salah satu dari pilar hubungan internasional (Sukma, 2009). Dalam konteks ini, politik luar negeri

Indonesia lebih menekankan pada diplomasi bilateral dan berupaya meningkatkan kerjasama di forum-forum multilateral lain di luar ASEAN. Indonesia menjauh dari ASEAN dan kurang mengambil inisiatif kepemimpinan dalam berbagai forum diplomasi regional ASEAN selama tiga tahun pemerintahan Widodo ini. Walaupun tetap merupakan negara utama di ASEAN, Indonesia menunjukkan sikap pasifnya dalam upaya menjembatani berbagai kepentingan yang berseberangan, misalnya, dalam konflik klaim di LCS.

Desker (2010) bahkan menegaskan bahwa perilaku politik luar negeri Indonesia di era pemerintahan Widodo cenderung bersifat tegas dan otonom. Ketegasan dan kemandirian sikap Indonesia ini seringkali dimaknai sebagai sikap nasionalistik dan berorientasi domestik dalam politik luar negeri pemerintahan Widodo (Madu, 2017). Kebijakan itu tampak jelas pada beberapa kasus seperti pembakaran dan penenggelaman kapal nelayan ilegal dan pemberian hukuman mati kepada pengedar narkoba. Indonesia tidak mempedulikan berbagai upaya lobi dari negara-negara yang warga negaranya dihukum mati. Peringatan diplomatik dalam bentuk *red-notice* dan penarikan duta besar tidak dihiraukan oleh pemerintah Indonesia demi mempertahankan kedaulatan maritim dan perlindungan kepada warga negara Indonesia.

Sikap tegas ini menyebabkan berbagai negara bersikap hati-hati kepada Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Widodo. Independensi Indonesia dalam diplomasi maritim juga ditunjukkan dalam sikap tegasnya melindungi kedaulatan Indonesia di Pulau Natuna. Kontroversi mengenai kepemilikan Indonesia atas Pulau Natuna dan klaim pemerintah Cina atas wilayah maritim di *nine-dash line* ditanggapi pemerintah Indonesia melalui sikap sebagai pihak *non-claimant state* yang netral dalam konflik LCS. Ketegasan sikap pemerintah Indonesia tampak dalam pemberian nama baru di wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di sebelah Utara Pulau Natuna, yaitu Laut Natuna Utara.

Berbagai kebijakan ini menunjukkan perubahan mendasar dalam sikap Indonesia menjalankan diplomasi maritimnya. Hingga tiga tahun pemerintahan Widodo, Indonesia dapat dikatakan telah melakukan normalisasi hubungan bersahabat dengan beberapa negara yang menolak keras kebijakan pemerintahan Widodo dalam kedaulatan maritim dan kebijakan lainnya. Beberapa duta besar yang ditarik pulang ke negaranya telah kembali menempati pos mereka di Jakarta. Perubahan kebijakan Indonesia dari pemerintahan Yudhoyono ke pemerintahan Widodo setidaknya telah menyadarkan cara

pemerintah Indonesia sekarang menjalankan diplomasinya. Ketegasan, independensi, dan kepercayaan diri dalam melindungi dan mempertahankan wilayah Negara Kepulauan Republik Indonesia (NKRI) menjadi dasar pemerintahan Widodo menegaskan kedaulatannya, termasuk di bidang maritim (Madu, 2017).

Hingga akhir 2017, pemerintahan Widodo semakin percaya diri dalam diplomasi multilateral. Contohnya, dukungan terhadap isu kemanusiaan bagi etnis Rohingya dan Palestina merdeka menjadi bukti bagi diplomasi multilateral Indonesia. Selain itu, keinginan Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB), Ketua Forum IORA 2015-2017, dan tuan rumah sidang Interpol sedunia 2016, telah menandai komitmen Indonesia untuk berpartisipasi aktif dalam berbagai isu global. Setiap awal Desember, Indonesia juga menggelar pertemuan tahunan multilateral *Bali Democracy Forum* di Nusa Dua, kecuali 2017 diadakan di Banten. Berbagai pertemuan tingkat tinggi lain juga menjadi perhatian strategis bagi kepentingan Indonesia, seperti sidang tahunan Majelis Umum PBB, G20, APEC, dan forum-forum ASEAN.

Partisipasi global itu seakan menjadi 'jawaban' atas kritikan terhadap politik luar negeri pemerintahan Widodo. Sejak awal pemerintahannya, diplomasi Widodo cenderung lebih mementingkan hubungan bilateral ketimbang pertemuan-pertemuan multilateral. Hubungan bilateral dianggap lebih langsung memberi hasil lebih konkrit dan dapat menghasilkan sesuatu yang memberi manfaat lebih langsung kepada rakyat Indonesia. Forum multilateral cenderung dipandang sebagai diplomasi basa-basi yang berdasarkan pada komitmen mengenai nilai atau tatanan global tertentu. Hasil atau manfaat dari forum multilateral kurang nyata, tidak langsung memberi manfaat, dan pelaksanaan kesepakatan multilateral lebih tergantung pada komitmen negara-negara anggota saja. Forum multilateral juga dianggap kurang memberi hasil konkrit bagi ekonomi domestik sehingga tidak berdampak positif bagi diplomasi rakyat ala Widodo. Praktik-praktik diplomasi multilateral itu menunjukkan bahwa anggapan itu tidak benar. Partisipasi Indonesia pada berbagai forum multilateral menegaskan bahwa praktik diplomasi Indonesia, khususnya pemerintahan Widodo, ternyata tidak bisa digambarkan hitam-putih seperti itu. Pemerintahan Widodo tidak sepenuhnya mengabaikan diplomasi multilateral atau global atau lebih mengutamakan diplomasi bilateral.

Melalui berbagai forum-forum multilateral tersebut, termasuk IORA, Presiden Widodo seakan hendak menjelaskan bahwa tiga tahun pemerintahannya telah memberikan waktu yang cukup untuk memberi landasan kuat di tingkat domestik bagi aktivisme global diplomasi Indonesia. Sudah saatnya bagi diplomasi Indonesia di 2018 untuk semakin percaya diri dalam memperjuangkan kepentingan nasional dan global di berbagai forum multilateral. Orientasi diplomasi maritim ke Samudra Hindia melalui IORA ini memang sejalan dengan diplomasi maritim Indonesia di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo atau Widodo. Di tengah kritik tentang belum adanya *blueprint* tentang poros maritim dari pemerintahan Widodo (Kuwado, 2017), komitmen Indonesia menjadi ketua IORA pada 2015-2017 justru menunjukkan perkembangan menarik dalam pelaksanaan diplomasi maritim Indonesia.

### **Indonesia sebagai Ketua IORA**

Posisi Indonesia sebagai ketua dan pemimpin IORA periode 2015-2017 ini sangat menarik untuk dikaji. Pertama, IORA dapat dianggap sebagai pelaksanaan dari doktrin politik luar negeri Indonesia yang ingin menjadi poros maritim dunia. Sejak Joko Widodo menjadi Presiden pada Oktober 2014, Indonesia ingin menunjukkan komitmen kuat dengan menjadikan laut sebagai masa depan negara ini. Kedua, posisi tersebut menjadi upaya serius Indonesia untuk menepis kritik atas kecenderungannya lebih memperhatikan wilayah Utara. Padahal realitas geografis menunjukkan bahwa Indonesia berada di posisi silang di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Bahkan, Indonesia cenderung mengabaikan realitas geografis bahwa Pulau Jawa berada di wilayah terluar bagian Selatan yang berbatasan langsung dengan Australia.

Melalui IORA, Indonesia diharapkan dapat menyeimbangkan peran dan kepentingan diplomasinya, baik di wilayah Samudra Pasifik maupun Samudra Hindia. Di forum KTT Asia Timur di Nay Phi Daw, Myanmar, November 2014, Presiden Widodo telah menegaskan "sebagai Poros Maritim Dunia, Indonesia tentu berkepentingan untuk ikut menentukan masa depan kawasan Pasifik dan Samudra Hindia (*Pacific and Indian Ocean Region/ PACINDO*). Widodo juga menegaskan "Kami ingin Samudra Hindia dan Samudra Pasifik tetap damai dan aman bagi perdagangan dunia, bukan dijadikan ajang perebutan sumber daya alam, pertikaian wilayah, dan supremasi maritim" (Supriyanto, 2016).



IORA mungkin menjadi ruang diplomasi baru bagi pemerintahan Widodo, yaitu dari ASEAN-sentris menuju Indo-Pasifik. Kawasan Samudra Pasifik dan Samudra Hindia secara riil menjadi *Immediate Strategic Environment* bagi Indonesia. Australia sangat mendukung posisi dan komitmen Indonesia di IORA melalui bantuan dana untuk sekretariat dan kegiatan-kegiatan IORA. Sebagai ketua IORA pada 2015-2017, salah satu kewajiban Indonesia adalah menjadi penyelenggara bagi pertemuan di tingkat menteri dan kepala negara/pemerintahan. Keberadaan IORA menjadi salah satu wadah bagi negara-negara di lingkaran Samudra Hindia untuk saling bertemu dan berdiskusi mengenai masalah di kawasan mereka. Melalui berbagai pertemuan, saling kontak, tukar-menukar *platform* tentang isu tertentu, IORA diharapkan dapat membangunkan tatanan keamanan bersama. Langkah-langkah strategis peningkatan kerja sama dalam rangka penguatan regionalisme telah dicapai pada pertemuan pejabat senior ke-6 dari 21 negara anggota IORA, yang berlangsung pada 22-23 Mei 2016 di Yogyakarta sebagaimana terpapar pada Gambar 2 (Bergin, 2014).

Selain itu, pertemuan pejabat tinggi IORA juga membahas mekanisme kerja sama IORA dengan mitra wicara yaitu Amerika Serikat, Inggris, Jepang, Jerman, Mesir, Prancis, dan Cina, termasuk upaya meningkatkan kemitraan melalui kerja sama konkret. Pada April 2016, Indonesia telah mengadakan *Indian Ocean Dialogue* sebagai sebuah dialog antara kalangan pemerintah, akademisi, dan *think-tank* di Padang. Dialog itu menghasilkan *Padang Concensus* yang memuat rekomendasi peningkatan kerja sama, khususnya di bidang keselamatan dan keamanan maritim. Pemerintah Indonesia juga akan membuat suatu simposium internasional pada akhir 2016 ini dengan tema "*Learning from the Past and Charting the Future*". Simposium ini telah menghasilkan rekomendasi mengenai upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh negara anggota untuk memperkuat kerja sama IORA. Daftar negara-negara anggota IORA dapat dilihat dalam Gambar 2 di bawah ini.

Gambar 2 – Negara Anggota IORA



Sumber: <https://kcp.go.id/2158-iora-masa-depan-ekonomi-dunia>

Di satu sisi, serangkaian pertemuan itu tentu saja merupakan tahapan protokoler yang harus dilakukan Indonesia sebagai ketua IORA. Apalagi berbagai pertemuan tersebut akan menjadi modalitas menyelenggarakan KTT pada Maret 2017 pada peringatan ulang tahun ke-20. Namun demikian, di sisi lain Indonesia perlu 'membumikan' IORA agar bermanfaat bagi masyarakat Indonesia. Tantangan bagi pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Luar Negeri RI, adalah menjadikan IORA sebagai ruang strategis baru bagi diplomasi untuk rakyat Indonesia. IORA tidak sekedar menambah forum bagi pejabat pemerintah, namun kepemimpinan Indonesia mampu meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai aktor non-negara dalam forum-forum IORA.

Forum IORA juga dapat memberikan manfaat (*relative gains*) bagi Indonesia untuk mengimbangi peningkatan kekuatan ekonomi dan militer Cina pada akhir-akhir ini. Indonesia harus mencari solusi bagi dilema tersebut. Di satu sisi, kekuatan ekonomi global Cina diwujudkan melalui berbagai investasi ke luar negeri. Tiga program besarnya adalah Jalur Sutera Maritim (*Maritime Silk Road/MSR*)<sup>1</sup> abad ke-21, satu sabuk satu jalur

<sup>1</sup> MSR berperan sebagai salah satu instrumen yang menghubungkan Cina dengan negara Asia hingga Eropa. Titik jalur trans-regional MSR akan menghubungkan rute darat dan laut dan mengembangkan jaringan infrastruktur di kawasan Eurasia. Perencanaan kerjasama strategis ini juga mencakup beberapa negara kawasan Asia Tenggara, Asia Timur, Afrika, dan Eropa. Jakarta termasuk sebagai salah satu titik penting dalam menghubungkan perdagangan Cina di kawasan Asia Tenggara. Inisiasi MSR ini bersifat inklusif, yang berarti bahwa setiap pihak yang terlibat dapat membentuk MSR sehingga sesuai dengan kepentingan ekonomi mereka.

(*One Belt One Road/OBOR*)<sup>2</sup> dan *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Di sisi lain, seiring dengan paket bantuan ekonomi, Cina juga melakukan tekanan secara militer untuk mencapai tujuan politiknya. Cina semakin memperkuat angkatan lautnya, membuat pangkalan udara di LCS, dan bertindak semakin agresif. Dalam konteks ini, Indonesia harus mengambil peluang strategis dari perkembangan Cina ini.

Bagi Indonesia, MSR akan berpotensi besar untuk meningkatkan tren perdagangan dan sejalan dengan agenda untuk menjadi PMD. Bahkan, Presiden Joko Widodo menegaskan jalur sutra baru atau inisiatif *belt and road* (B&R) sulit terwujud tanpa kontribusi signifikan dari Indonesia dan negara-negara di Asia Tenggara. Indonesia yang merupakan persimpangan antara Samudra Pasifik dan Samudra India dinilai memiliki peranan strategis. Kedua negara mengusung program jangkar masing-masing, yaitu Poros Maritim Dunia dan *One Belt One Road* (OBOR), dengan harapan mendapat sokongan. Sinergi PMD dan OBOR secara potensial memungkinkan Indonesia dan Cina dapat memiliki kapabilitas sebagai kuasa maritim (*maritime power*) abad ke- 21.

Selain dengan Cina, pemerintah Indonesia juga membangun kerjasama maritim secara bilateral dengan beberapa negara yang memiliki keunggulan maritim. Pemerintahan Widodo telah melakukan identifikasi negara-negara yang paling berpotensi diajak bekerjasama dalam rangka mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Upaya ini memerlukan kerja keras *out of the box* dari lingkaran konsentris politik luar negeri Indonesia selama ini. Cina, AS, Singapura, Thailand, Perancis, Belanda, Korea Selatan, dan Rusia adalah beberapa negara dengan sumber daya maritim yang perlu mendapat perhatian. Langkah ini tentu saja dikaitkan dengan peningkatan intensitas kerjasama bilateral di negara-negara itu.

Dalam kerangka besar diplomasi maritim ini, pemerintahan Widodo mencoba mencari berbagai alternatif peluang kerjasama multilateral. Di satu sisi, diplomasi maritim di forum IORA ini menegaskan kebijakan Indonesia untuk menempatkan ASEAN sebagai salah satu prioritas politik luar negeri Indonesia. IORA menjadi peluang

---

<sup>2</sup> OBOR adalah inisiasi strategi geopolitik Cina dengan pemanfaatan jalur transportasi dunia sebagai jalur perdagangan yang tersebar di kawasan Eurasia. Adapun visi OBOR adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan perwujudan modernisasi Cina di tahun 2020 dengan meningkatkan intensitas perdagangan dengan penyediaan fasilitas infrastruktur, baik darat maupun laut, yang memadai diseluruh kawasan yang ditargetkan (Kemendag, 2016:10). Terdapat 5 (lima) tujuan utama OBOR, yaitu koordinasi kebijakan; konektivitas fasilitas; perdagangan bebas; integrasi finansial, dan; ikatan antar masyarakat. Terdapat dua komponen utama dalam OBOR, yaitu transportasi darat dan laut.

baru bagi regionalisme ekonomi dan politik di kawasan Samudra Hindia yang perlu ditingkatkan potensinya untuk mengimbangi perkembangan di kawasan Asia Pasifik. Selain itu, IORA juga menjadi momentum Indonesia untuk menegaskan komitmen diplomasi maritimnya tanpa harus tergantung kepada berbagai kerangka kerjasama yang telah ada selama ini.

### Capaian dan Tantangan IORA

Dalam mempersiapkan IORA, pemerintahan Widodo melalui Kementerian Luar Negeri menyelenggarakan Pertemuan Tingkat Menteri (PTM) IORA di Denpasar, Bali, pada Oktober 2016. Pertemuan itu telah menghasilkan *Bali Communique* yang menegaskan komitmen negara-negara anggota IORA untuk memperkuat stabilitas regional dan menyelenggarakan konferensi tingkat tinggi IORA pada Maret 2017. Inisiatif kedua Indonesia adalah mendorong pembahasan mengenai IORA *Action Plan*. Rencana aksi dijabarkan dalam program kerja jangka pendek, menengah, dan jangka panjang yang dapat dinilai dan diukur pelaksanaannya (Kompas, 2017).

Dokumen penting ketiga adalah Deklarasi untuk “Mencegah dan Melawan Terorisme dan Ekstremisme dengan Kekerasan”. Deklarasi ini menjadi pijakan atas komitmen bersama anggota IORA untuk menyuarakan moderasi dan toleransi, serta meningkatkan kerja sama melalui dialog dan pertukaran informasi. Keketuaan Indonesia ini berpuncak pada penyelenggaraan KTT IORA tanggal 7 Maret 2017 yang bertepatan dengan ulang tahun ke-20 IORA. KTT IORA yang mengusung tema “*Strengthening Maritime Cooperation for a Peaceful, Stable and Prosperous Indian Ocean*” dihadiri oleh perwakilan dari 21 negara anggota, 7 negara mitra wicara, dan 8 organisasi internasional. KTT tersebut juga menjadi ajang bagi para pemimpin negara-negara anggota IORA untuk mengesahkan Jakarta *Concord*.

Sebagian pihak mungkin beranggapan bahwa KTT tersebut hanya menjadi pergelaran seremonial tanpa manfaat nyata. Pandangan ini yang tampaknya menjadi alasan Presiden Widodo cenderung tidak menghadiri pertemuan-pertemuan multilateral di Indonesia pada awal pemerintahannya, misalnya BDF pada akhir 2014 dan 2015. Namun demikian, perkembangan aktivisme Indonesia pada forum-forum multilateral tampaknya menunjukkan bahwa sikap Presiden Widodo itu bersifat selektif semata. Indonesia justru menjadi tuan rumah penyelenggaraan KTT Gerakan Non-Blok (GNB)

pada awal 2016 di Bandung. Pada KTT GNB itu, Presiden Widodo bahkan justru melancarkan kritikan tajam pada lembaga-lembaga internasional, seperti IMF dan PBB.

Dengan perkembangan itu, pemerintahan Widodo tampaknya mulai menempatkan forum multilateral pada tempat yang seimbang dengan forum-forum bilateral, termasuk dalam peran sebagai ketua KTT IORA pada 2015-2017. Keputusan Indonesia menerima kepemimpinan di forum IORA ini menunjukkan bahwa dinamika internasional tetap memberi pengaruh signifikan terhadap kebijakan Indonesia dalam upaya meningkatkan diplomasi globalnya. Masih banyak isu internasional lain yang memerlukan perhatian presiden dalam *platform* politik luar negeri mereka, termasuk hubungan bilateral antara Indonesia dengan negara-negara tetangga (Wardhani dan Asrudin, 2014). Beberapa isu internasional memerlukan respon cepat dengan mempertimbangkan resiko tidak terduga dan *relative gains* yang diperoleh Indonesia secara ekonomis. Oleh karena itu, peranan Indonesia sebagai Ketua KTT IORA ini memberi peluang keuntungan ekonomi dan peran strategis mendorong stabilitas politik di kawasan Samudra Hindia, khususnya sebagai sinergi dengan kebijakan Poros Maritim Dunia (PMD).

Selain beberapa capaian tersebut, forum multilateral IORA ternyata mengungkapkan beberapa tantangan strategis bagi diplomasi maritim Indonesia. Menurut Barkin (2006), tantangan IORA sebagai sebuah tatanan atau rezim multilateral dapat dilihat berdasarkan aspek otonomi, saling ketergantungan, kelangsungan (*sustainability*), dan efisiensi (Barkin, 2006). Tantangan pertama, yaitu otonomi IORA berkaitan dengan sejauh mana IORA *Concord* dan rencana aksi kerjasama dapat menjadi titik awal untuk mendorong proses kerja sama mega-regionalisme di Samudra Hindia. Kenyataan bahwa mayoritas negara anggota IORA adalah negara berkembang dan sebagian kecil negara maju menjadi persoalan tersendiri. Perbedaan domestik ke-20 negara anggota IORA itu merefleksikan kekuatan dan ke(tidak)seimbangan politik, keamanan, dan ekonomi di antara negara-negara anggota IORA. Otonomi IORA menjadi determinan strategis untuk menegaskan komitmen di antara anggota-anggotanya untuk mengembangkan kawasan kerjasama baru di Samudra Hindia ini.

Tantangan kedua adalah interdependensi atau saling ketergantungan di antara anggota-anggota IORA. Indonesia sebagai ketua IORA 2015-2017 perlu melakukan reorientasi IORA dengan cara memilih sektor-sektor kerja sama yang mudah dan menjadi prioritas untuk direalisasikan. Dengan cara itu, IORA dapat membangun *relative gains*

dari berbagai inisiatif kerjasama prioritas itu sebagai modalitas untuk meningkatkan komitmen kerjasama di antara anggota-anggotanya. Selanjutnya, IORA mungkin dapat berkembang menjadi forum kerja sama ekonomi, seperti model ASEAN, APEC, TPP, atau RCEP.

Ketiga, peran Indonesia sebagai ketua IORA pada periode 2015-2017 memberikan peran strategis untuk mendorong kelangsungan IORA secara kelembagaan sebagai forum kerjasama multilateral di Kawasan Samudra Hindia. Peran strategis Indonesia dapat menentukan masa depan forum kerjasama ini mengingat tingginya potensi rivalitas di antara negara-negara besar di Samudra Hindia. Urgensi keamanan di kawasan ini perlu direspon secara efektif dan dikelola dengan baik untuk membangun kawasan kerja sama yang damai. Oleh karena itu, Indonesia perlu mendorong peningkatan kerja sama yang lebih berorientasi geoekonomi di antara anggota-anggota IORA.

Keempat, kelangsungan institusional IORA juga dapat memperoleh manfaat dari pengalaman Indonesia dalam mengelola diplomasi untuk rakyat (*people's diplomacy*). Indonesia dapat mendorong pelaksanaan model diplomasi ini dalam kerangka kerja sama IORA agar menghasilkan berbagai kegiatan konkret bagi kesejahteraan rakyat di negara-negara anggotanya. Kepemimpinan Indonesia harus mampu meningkatkan keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan dan berbagai kerja sama dalam IORA. Kerja sama IORA tidak lagi sekedar merupakan pertemuan-pertemuan konsultatif dan elitis, namun IORA mulai membuka diri dengan pelibatan pelaku usaha dan bisnis. Bahkan IORA harus mampu memberikan akses kepada masyarakat sipil untuk terlibat dalam berbagai inisiatif kerja sama, seperti kerja sama perikanan, penanganan bencana, dan pariwisata yang akan dicetuskan dalam rencana aksi IORA.

Tantangan kelima berkaitan dengan kemampuan Indonesia memanfaatkan IORA bagi kepentingan nasionalnya. Kemampuan Indonesia berkaitan erat dengan keberadaan *blueprint* nasional di bidang kemaritiman sebagai landasan kebijakan nasional untuk menjalankan diplomasi maritim. *Blueprint* maritim itu akan menjadi acuan koordinasi bagi kebijakan-kebijakan di tingkat kementerian, baik di tingkat domestik maupun internasional. Tanpa *blueprint* tersebut, pemerintahan Widodo tidak memiliki kejelasan kebijakan maritim, selain dari kebijakan pembangunan tol laut, kerjasama bilateral dan multilateral di bidang maritim, penguatan kedaulatan maritim, dan peningkatan manfaat maritim bagi masyarakat.

Ketiadaan *blueprint* nasional mengakibatkan pemerintahan Widodo belum memiliki gagasan orisinal yang mampu mewadahi visi maritim bagi pembangunan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Pemerintahan Widodo sebenarnya bisa mencontoh kemampuan pemerintahan sebelumnya. Presiden Yudhoyono cukup mahir untuk memanfaatkan prestasi demokrasi dan Islam yang berdampingan dengan demokrasi sebagai identitas Indonesia dalam berbagai diplomasi global. Bahkan Yudhoyono secara kongkrit berinisiatif menyelenggarakan pertemuan tahunan BDF yang digagas sejak 2008 dan telah berlangsung hingga sekarang sebagai forum bertukar pengalaman dalam praktik demokrasi pada negara yang hadir pada forum itu. Bagi pemerintahan Widodo, IORA bisa menjadi forum untuk membangun identitas maritim Indonesia di arena diplomasi multilateral/internasional. Namun demikian, pemerintahan Widodo perlu mengembangkan inisiatif domestik dan berkelanjutan, seperti BFD, untuk menegaskan komitmen maritimnya.

### **Simpulan**

Dalam empat tahun pemerintahannya, Presiden Widodo tampaknya telah menegaskan komitmen visi maritimnya melalui berbagai forum diplomasi, baik di tingkat bilateral maupun multilateral, termasuk IORA. Posisi Indonesia sebagai ketua IORA pada 2015-2017 merupakan sebuah momentum strategis untuk mewujudkan visi maritimnya dalam diplomasi multilateral. Walaupun masih banyak persoalan dan tantangan yang dihadapi IORA, namun pemerintah Indonesia mampu menjalankan peran strategis memanfaatkan forum tersebut bagi peningkatan profil diplomasi maritim Indonesia.

Meskipun aktivitas-aktivitas Indonesia di forum IORA menunjukkan upaya serius pemerintah untuk mencari berbagai peluang baru di kawasan non-tradisional demi meningkatkan kekuatan maritimnya, kemampuan pemerintah Indonesia dalam mengelola kepentingannya di forum IORA masih perlu diuji. Hal ini mengingat fakta bahwa Indonesia tidak terlalu memperhatikan forum IORA dalam kepentingan diplomasinya sejak menjadi anggota pada 1997 hingga 2015. Oleh karena itu, kemampuan Indonesia mewujudkan PMD dapat bersinergi dengan upaya mewujudkan hasil-hasil KTT IORA pascakepemimpinan Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Barkin, J. S. (2006). *International Organization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403983237>
- Bergin, A. (2014). The Indian Ocean Rim Association: a progress report | The Strategist. Retrieved May 30, 2018, from <https://www.aspistrategist.org.au/the-indian-ocean-rim-association-a-progress-report/>
- Desker, B. (2010). CO10125 | Is Indonesia Outgrowing ASEAN? | RSIS. Retrieved May 30, 2018, from <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/1415-is-indonesia-outgrowing-asean/#.Ww4WrDjLJqw>
- Dinarto, D. (2017). Is Indonesia Choosing the Indian Ocean Rim Association Over ASEAN? | The Diplomat. Retrieved May 30, 2018, from <https://thediplomat.com/2017/03/is-indonesia-choosing-the-indian-ocean-rim-association-over-asean>
- Djumala, D. (2015). Diplomacy for maritime fulcrum - National - The Jakarta Post. Retrieved May 30, 2018, from <http://www.thejakartapost.com/news/2015/02/09/diplomacy-maritime-fulcrum.html>
- Kompas. (2017). Basis Kerja Sama yang Kokoh di Kawasan Telah Terbentuk – Kompas.Id. Retrieved May 30, 2018, from <https://kompas.id/baca/utama/2017/03/07/basis-kerja-sama-yang-kokoh-di-kawasan-telah-terbentuk/>
- Kuwado, F. J. (2017). Perkuat Poros Maritim, Jokowi Ingin Tautkan RI dengan IORA - Kompas.com. Retrieved May 30, 2018, from <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/06/15110811/perkuat.poros.maritim.jokowi.ingin.tautkan.ri.dengan.iora>
- LIPI. (2017). Indonesia Menuju Diplomasi Maritim yang Modern dan Inovatif. Retrieved May 30, 2018, from <http://lipi.go.id/siaranpress/indonesia-menuju-diplomasi-maritim-yang-modern-dan-inovatif/17447>
- Madu, L. (2017). Indonesia 's Foreign Policy Under President Jokowi: More Domestic and Nationalist Orientations, 3(1), 189–197.
- Nugroho, J. (2014). Indonesia Needs to Focus Its Diplomacy on the Indian Ocean Region | Jakarta Globe. Retrieved May 30, 2018, from <http://jakartaglobe.id/opinion/indonesia-needs-focus-diplomacy-indian-ocean-region/>
- Santikajaya, A. (2014). Indonesia: A Potential Leader in the Indian Ocean | The Diplomat. Retrieved May 30, 2018, from <https://thediplomat.com/2014/12/indonesia-a-potential-leader-in-the-indian-ocean/>
- Shekhar, V. (2015). Asia Pacific Bulletin Realist Indonesia's Drift away from ASEAN. *EastWestCenter.org/APB Number*, 323(323), 2014–2015. Retrieved from <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb323.pdf?file=1&type=node&id=35328>
- Sukma, R. (2009). Indonesia needs a post-ASEAN foreign policy - Tue, June 30 2009 - The Jakarta Post. Retrieved May 30, 2018, from <http://www.thejakartapost.com/news/2009/06/30/indonesia-needs-a-postasean-foreign-policy.html>
- Supriyanto, R. A. (2016). A policy without a strategy - Bell School - ANU. Retrieved May 30, 2018, from <http://bellschool.anu.edu.au/news-events/news/4466/policy->



without-strategy

Wardhani, B., & Asrudin. (2014, 23 Oktober). Tantangan Politik Luar Negeri Jokowi.  
*Koran Sinar Harapan*.