

PROFIL DAN ORIENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA PASCA ORDE BARU

Oleh: Athiqah Nur Alami

Abstract

Formation of the profile and orientation of Indonesian foreign policy in post-New Order era is closely related to domestic factors of democratization and external factors of globalization. Democratization movement has prompted the emergence of new issues and actors at the national and international level. The focus in global interactions and issues of foreign policy is no longer solely associated with traditional issues, but also issues of economic, social, culture and religion. The linkage between the issues makes the actors in foreign policy are more diverse. The process of formulating and implementing Indonesian foreign policy in post-New Order era shows the trend of the involvement of state actors which extends horizontally and vertically as well as non-state actors. Therefore, it affects the configuration and structure of Indonesian foreign policy and the pattern or style of diplomacy that played by the head of government. Meanwhile, the dynamics of national economic and political situation after the New Order era is the main variables that determine Indonesia's foreign policy orientation. The governments, from President Habibie to President Susilo Bambang Yudhoyono have put the agenda of economic recovery as the main component that directs Indonesian foreign policy. However, the orientation faces a dilemma if it is associated with the implementation of free and active policy as a basic principle of Indonesian foreign policy.

Pendahuluan

Profil dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru mengalami perkembangan signifikan dibandingkan periode sebelumnya. Perkembangan terjadi tidak hanya dari sisi aktor-aktor yang terlibat, tapi juga isu-isu yang menjadi fokus dari kebijakan luar negeri Indonesia. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh proses demokratisasi yang berlangsung di Indonesia pasca-Orde Baru. Dengan kata lain, demokratisasi merupakan fenomena penting yang mewarnai perpolitikan Indonesia di akhir tahun 1990an. Berakhirnya rezim otoritarian Orde Baru telah membawa angin segar bagi dimulainya demokratisasi demi tercapainya agenda reformasi politik. Proses demokratisasi ditandai dengan fase transisi dari era otoritarian ke era demokrasi, dari demokrasi elektoral menuju demokrasi substansial dan konsolidasi demokrasi. Fase tersebut diawali oleh perubahan-perubahan fundamental dalam rangka membangun tatanan kehidupan politik yang lebih demokratis, termasuk dalam penataan kebijakan luar negeri Indonesia.

Selain dipengaruhi oleh perkembangan politik domestik, profil, dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia tidak dapat dilepaskan dari

perkembangan lingkungan internasional. Situasi politik internasional sepuluh tahun sejak usainya Perang Dingin mulai memasuki era globalisasi. Era tersebut ditandai dengan transformasi sistem politik dan ekonomi global yang berimplikasi secara budaya, ekonomi, dan politik bagi negara dan masyarakat. Dunia menjadi saling terintegrasi sehingga semakin melemahkan batas-batas negara dan meningkatkan interkoneksi antarwilayah. Kegagalan perbankan dan krisis mata uang di salah satu negara Asia Tenggara, misalnya, telah menimbulkan kepanikan finansial yang berefek global dan bergulir bagaikan bola salju ke negara-negara Asia lainnya, termasuk Indonesia. Pada satu sisi krisis ekonomi Asia tahun 1997 memang telah memporakporandakan perekonomian nasional dan menimbulkan instabilitas domestik. Namun pada sisi lain, krisis ekonomi sebagai bagian dari proses globalisasi telah menjadi momentum penting yang membuka jalan bagi proses demokratisasi di Indonesia.

Oleh karena itu, pembentukan profil dan penentuan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru terkait erat dengan faktor domestik, yaitu demokratisasi dan faktor eksternal di lingkungan internasional. Gerakan

demokratisasi pasca-Orde Baru telah mendorong kemunculan berbagai isu dan aktor baru di tingkat nasional dan internasional. Fokus dalam interaksi global dan isu politik luar negeri tidak lagi semata-mata terkait dengan isu-isu tradisional, tetapi juga isu-isu ekonomi, sosial, budaya, dan agama sebagai bagian dari sendi-sendi kehidupan manusia. Keterkaitan antar-isu menjadikan aktor-aktor dalam kebijakan luar negeri bukan hanya negara atau pemerintah yang berkuasa, melainkan juga aktor-aktor non-negara. Situasi semakin kompleks ketika berbagai isu dan aktor tersebut tidaklah berdiri sendiri sebagai suatu yang terpisah-pisah, melainkan saling terkait dan memengaruhi satu sama lain. Kompleksitas isu dan aktor dalam kebijakan luar negeri sebagai efek dari demokratisasi dan globalisasi inilah yang memengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru.

Untuk mengkaji hal di atas, tulisan ini terdiri atas beberapa pembahasan. Bagian pertama mengulas perjalanan proses demokratisasi di Indonesia sejak runtuhnya rezim Orde Baru dan mengaitkannya dengan globalisasi. Bagian ini penting untuk diulas sebagai faktor pendorong utama bagi perubahan sendi-sendi kehidupan politik di Indonesia dalam kebijakan nasional dan kebijakan luar negeri Indonesia. Bagian kedua akan mengkaji profil kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru, khususnya dalam kaitannya dengan aktor-aktor yang terlibat, struktur pengambilan keputusan, dan pola atau gaya diplomasi. Selanjutnya, bagian ketiga akan menganalisis arah orientasi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru, yang dikaitkan dengan interpretasi dan pelaksanaan prinsip luar negeri bebas aktif. Lalu, catatan akhir tulisan ini akan kembali menekankan isu-isu strategis yang perlu menjadi prioritas dalam rangka mempertegas profil dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru.

Demokratisasi Pasca Orde Baru

Istilah demokratisasi merujuk pada akar kata “demokrasi”, suatu konsep yang secara esensial masih menjadi perdebatan (*essentially contested concept*) di kalangan akademisi maupun praktisi ilmu sosial politik. Tidak ada konsensus terhadap pemaknaan tunggal dan pasti (*fixed*) atas konsep

tersebut. Mereka mendefinisikan konsep-konsep tersebut dengan caranya masing-masing tergantung pada bagaimana mereka menggunakan konsep tersebut, baik secara objektif maupun subjektif. Namun, tulisan ini tidak akan membahas perdebatan yang bersifat konseptual tersebut secara lebih detail, melainkan berupaya menempatkan berbagai konsep dan definisi demokrasi dalam konteks proses demokratisasi di Indonesia, khususnya pasca Orde Baru.

Secara etimologis demokrasi dapat didefinisikan sebagai “*the rule of the people*”.¹ Definisi ini menunjukkan bahwa demokrasi mengandung dua komponen utama, yaitu “*rule*” dan “*people*”. Maksudnya bahwa demokrasi menghendaki adanya pemerintahan oleh rakyat. Untuk mencapai demokrasi dengan karakter tersebut diperlukan suatu proses menuju demokrasi yang disebut demokratisasi. Sebagai suatu proses, demokratisasi memerlukan waktu yang tidak singkat dan bukanlah upaya yang mudah. Bahkan Grugel menyebut demokratisasi sebagai “*A discrete set of sequential changes achieved in a few years, (as) a series of open-ended struggles and a transformation of deep structures or (as) an unobtainable utopia*”.² Dengan kata lain, demokratisasi dipahami sebagai suatu proses transformasi dari sistem politik yang tidak demokratis atau otoritarian menuju sistem politik yang mengedepankan pemerintahan oleh rakyat sehingga terwujud proses pengambilan keputusan yang akuntabel dan representatif. Karena demokratisasi sebagai suatu proses maka demokratisasi menurut perspektif ilmu politik dipahami sebagai “*a continuum from a minimal to maximalist position*”.³ Maksudnya bahwa demokratisasi merupakan serangkaian proses dalam berdemokrasi mulai dari bentuk yang paling dasar (minimal) hingga bentuk yang lebih luas dan dalam (maksimal), baik dalam bentuk demokrasi transisi, elektoral maupun substansial.

Perjalanan demokratisasi di Indonesia yang mengikuti pola di atas tidak bisa dilepaskan dari perkembangan politik domestik yang memanas

¹ Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, (New York: Oxford University Press, 2002), hlm. 14.

² Jean Grugel, *Democratization: A Critical Introduction*, (New York: Palgrave, 2002), hlm. 4.

³ *Ibid.*

di akhir tahun 1990-an dan krisis ekonomi Asia tahun 1997. Setelah berada di puncak keberhasilan pembangunan pada pertengahan 1984–1985, rezim Orde Baru di bawah kendali Presiden Soeharto mengalami penurunan kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Indikasinya terlihat ketika mulai bermunculan berbagai problem pembangunan, meskipun ekonomi Indonesia pada masa tersebut masih relatif stabil dengan angka pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,7%. Persoalan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang merajalela akibat kekuasaan pihak swasta yang terlalu besar di sektor-sektor ekonomi, semakin memperlebar jurang sosial ekonomi di masyarakat. Kondisi tersebut kian parah ketika kebebasan berbicara dan berpendapat dalam kerangka pembangunan politik dibelenggu sedemikian kuat oleh pemerintah Orde Baru. Oleh karena itu, pada masa 1989–1999 instabilitas politik domestik di beberapa negara, termasuk Indonesia, lebih merupakan eksese negatif pembangunan di berbagai sektor.

Ketidakstabilan politik domestik yang terjadi di Indonesia di tengah terpaan krisis ekonomi Asia pada tahun 1997–1998 menjadikan kondisi politik dan ekonomi Indonesia berada dalam posisi kritis. Tragedi ekonomi yang berawal dari krisis nilai tukar Baht di Thailand pada Juli 1997 telah menimbulkan kepanikan finansial dan bergulir bagaikan bola salju ke negara-negara Asia lainnya, termasuk Indonesia. Kegagalan perbankan dan krisis mata uang di salah satu negara Asia Tenggara tersebut telah menimbulkan efek global. Menduniannya dampak krisis moneter di Asia tersebut membuktikan adanya interkoneksi jaringan global yang meningkat di era globalisasi. Peningkatan interkoneksi dalam konteks globalisasi kontemporer menjadikan dampak dari suatu peristiwa di wilayah geografi tertentu dan dalam dimensi tertentu dapat membawa efek signifikan bagi wilayah lainnya dan dalam dimensi yang berbeda. Krisis ekonomi yang melanda hampir sebagian besar sektor perekonomian Indonesia telah menyebabkan kenaikan nilai mata uang rupiah dan mendorong inflasi. Nilai rupiah yang telah mencapai Rp11.000 per dolar AS terus merosot hingga ke titik paling rendah ke angka

Rp17.000 pada 22 Januari 1998 dan laju inflasi mencapai sembilan ratus persen.⁴

Anjloknya nilai rupiah pada akhirnya menjaral ke sektor perekonomian lainnya seperti rontoknya pasar uang, pasar modal dan perbankan nasional. Akibatnya, ratusan perusahaan terutama di sektor konstruksi, manufaktur, dan perbankan gulung tikar dan melahirkan gelombang besar pemutusan hubungan kerja (PHK). Pada saat itu tingkat pengangguran di Indonesia mencapai sekitar 20 juta orang atau 20% dari angkatan kerja dan jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan meningkat hingga 50% dari total penduduk Indonesia. Kondisi tersebut pada akhirnya memicu gejolak sosial dan aksi protes dari masyarakat yang menuntut mundur pemerintah Orde Baru. Akibat dari desakan berbagai elemen masyarakat itulah maka pada 20 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dari posisinya dan mengangkat Wakil Presiden B.J. Habibie sebagai penggantinya.

Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie inilah proses demokratisasi di Indonesia dimulai dan sering kali disebut dengan model demokrasi transisi dari rezim Orde Baru ke rezim selanjutnya. Pada masa ini periode demokratisasi di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi domestik, tetapi juga faktor internasional sebagai konsekuensi globalisasi. Selain didorong oleh krisis ekonomi Asia 1997, faktor eksternal dari demokratisasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fenomena demokratisasi global di berbagai negara. Selama 1974–1990 telah terjadi proses demokratisasi di sekitar 30 negara di dunia, di antaranya di Portugal (1974), Yunani (1974), Ekuador, Peru, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brazil, Honduras, El Salvador, Guatemala, India (1977), Turki (1980), Filipina (1986), Korea Selatan (1987), dan Pakistan (1988). Sebagai respons atas perkembangan tersebut, Huntington berargumen bahwa demokratisasi telah menjadi fenomena yang mengglobal di akhir abad ke-21 yang disebutnya sebagai gelombang ketiga demokratisasi (*third wave globalization*).⁵

⁴ Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri di Bawah Soeharto*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 41.

⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), hlm. 21–24.

Demokratisasi periode ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor di antaranya melemahnya legitimasi pemerintah, terjadinya krisis ekonomi, munculnya kebijakan baru dari aktor eksternal, dan adanya efek demonstrasi yang bersifat bola salju.⁶

Faktor-faktor di atas menunjukkan bahwa proses demokratisasi dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal. Kerapuhan sistem politik otoritarian dan krisis legitimasi serta kepercayaan terhadap pemimpin di dalam negeri dapat muncul sebagai pendorong demokratisasi secara internal. Sementara itu, globalisasi yang membuka peluang bagi persebaran paham demokrasi dan rekonfigurasi sistem politik dan ekonomi internasional merupakan faktor internasional yang mendorong proses demokratisasi. Situasi politik global tersebut menunjukkan perkembangan signifikan akan kemunculan periode transisi demokratisasi dari pemerintahan non-demokratis (otoritarian) menuju sistem politik yang demokratis. Hal tersebut di antaranya dilatarbelakangi oleh berakhirnya Perang Dingin antara Amerika Serikat (AS) dan Uni Soviet (US). Runtuhnya Uni Soviet secara tidak langsung dianggap sebagai tonggak kemenangan demokrasi dan harapan bagi perdamaian dunia. Asumsinya bahwa semakin banyak negara demokratis maka kian kecil kemungkinan terjadinya perang. Karena demokrasi dianggap simetris dengan perdamaian dunia maka AS menjadikan demokrasi sebagai salah satu prasyarat bagi suatu negara untuk diterima dalam pergaulan dunia internasional.

Indonesia, yang pada saat itu sedang memulai proses demokratisasi, juga menjadi salah satu sasaran bagi proyek demokratisasi yang dikampanyekan oleh Amerika Serikat. Pada masa awal demokratisasi, Indonesia dibanjiri oleh berbagai bantuan luar negeri salah satunya adalah lembaga donor pemerintah dan swasta di bawah kendali pemerintah Amerika Serikat.⁷ Sebenarnya agenda demokratisasi telah didorong oleh pemerintah Amerika Serikat sejak Presiden Soeharto masih berkuasa. Pada saat itu, di satu sisi AS tetap mendukung rezim Soeharto

sampai dengan masa kejatuhannya,⁸ namun di sisi lain AS dan jaringan NGO-nya memperkuat jaringan kekuatan oposisi pemerintah Orde Baru yang sejalan dengan agenda demokratisasi.⁹ AS mendekati kekuatan-kekuatan oposisi yang diprediksi akan menjadi kekuatan baru dalam pemerintahan selanjutnya. Hal ini terlihat dari pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh Duta Besar AS, Stapleton Roy; Asisten Menlu AS Urusan Asia Pasifik, Stanley Roth; dan Menlu AS, Madeleine Albright, terhadap tokoh-tokoh politik seperti Gus Dur, Megawati, dan Amien Rais. Kebijakan tersebut semakin terbuka bagi AS ketika Indonesia memasuki masa demokratisasi.

Proyek demokratisasi di Indonesia juga disebarkan oleh negara-negara Eropa dan berlanjut hingga masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dengan instrumen yang serupa, Uni Eropa (UE) sebagai lembaga donor terbesar di dunia, bekerja sama dengan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kerja sama pembangunan untuk mendukung demokratisasi, *good governance*, pembangunan sosial dan ekonomi berkelanjutan, dan mengikis kemiskinan. Salah satu programnya adalah bantuan hibah dalam skema *National Indicative Program* (NIP) tahun 2002–2004 dan 2005–2006 sebesar 222 juta euro.¹⁰ Berbagai bantuan luar negeri tersebut menunjukkan besarnya perhatian dan harapan dunia internasional akan perkembangan demokratisasi di Indonesia. Secara politis, bantuan tersebut diyakini mampu mendorong proses demokratisasi di Indonesia dan menjadi landasan penting bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan, stabilitas, dan perdamaian di tingkat nasional, regional, dan internasional. Selain itu, bantuan luar negeri tampaknya telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari politik luar negeri suatu negara

⁶ *Ibid.*

⁷ Lembaga tersebut antara lain United States Agency for International Development (USAID), the Ford Foundation, the Asia Foundation, National Democratic Institute (NDI).

⁸ Dukungan tersebut ditandai dengan tetap mengalminya bantuan ekonomi (melalui IMF) dan militer AS terhadap rezim Soeharto.

⁹ Ikrar Nusa Bhakti, "Amerika Serikat dan Proses Demokratisasi Indonesia 1992–2000", dalam Ratna Shofi Inayati (Ed.), *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992–2000, Masa Pemerintahan Presiden Clinton*, (Jakarta: PPW LIPI, 2000), hlm. 93.

¹⁰ Japanton Sitohang (Ed.), *Hubungan Indonesia-Uni Eropa: Penguatan Good Governance*, (Jakarta: P2P LIPI, 2006), hlm. 33.

dan refleksi dari kepentingan nasional negara atas proyek demokratisasi.

Proses demokratisasi semakin menunjukkan kemajuan seiring dengan upaya pemerintahan transisi untuk menaikkan legitimasinya di mata masyarakat. Secara politik, pemerintahan transisi B.J. Habibie mengalami persoalan legitimasi yang serius. Ini ditandai dengan lemahnya dukungan dari kelompok elit politik, kelompok militer serta kaum aktivis pro-reformasi. Habibie masih dianggap bagian dari rezim Orde Baru dan kaki-tangan Soeharto yang tidak memiliki perbedaan kebijakan dengan Soeharto. Untuk menepis anggapan tersebut dan meningkatkan legitimasi politiknya, Habibie melakukan sejumlah gebrakan yang menandai proses demokratisasi di era transisi. Pemerintahan Habibie membuka kran kebebasan pers, membebaskan tahanan-tahanan politik semasa rezim Soeharto, seperti Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan, menghasilkan undang-undang yang terkait dengan perlindungan HAM,¹¹ mendorong ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja,¹² membentuk Komnas Perempuan, dan mengizinkan pembentukan partai-partai politik.

Dalam rangka memulai perubahan fundamental untuk membangun tatanan kehidupan politik yang lebih demokratis maka pemerintah saat itu menetapkan pelaksanaan pemilu dipercepat menjadi tahun 1999 dari jadwal semula tahun 2003. Proses demokratisasi berlanjut dengan diselenggarakannya pemilu 1999 untuk memilih anggota legislatif yang bertugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sidang Istimewa MPR RI pada Agustus 1999 menetapkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI. Agenda demokratisasi pemerintahan baru selain terkait dengan reposisi peran

¹¹ UU dimaksud ialah UU No. 5 Tahun 1998 mengenai Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dan UU No. 29 Tahun 1999 mengenai Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965*.

¹² Empat konvensi internasional tersebut antara lain: Konvensi No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak-hak Berorganisasi; Konvensi No. 105 Tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa; Konvensi No. 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Ketenagakerjaan dan Jabatan; Konvensi No. 138 Tahun 1983 tentang Usia Minimum.

militer, juga pada reformasi konstitusi, khususnya amandemen UUD 1945. Selama pemerintahan Orde Baru, UUD 1945 dianggap sebagai perundangan yang sakral dan nyaris tidak pernah tersentuh. Akibatnya UUD 1945 sebagai sumber perundangan utama rentan bagi penyalahgunaan kekuasaan. Sifat UUD 1945 yang sentralistik dan tidak memberikan ruang bagi mekanisme *check and balances* antarkomponen dalam pemerintahan, baik eksekutif (pusat-daerah), legislatif maupun yudikatif, merupakan alasan kuat yang mendasari desakan amandemen UUD 1945. Untuk itu, tanpa mengubah Pembukaan UUD 1945, dalam kurun waktu 1999–2002 UUD 1945 mengalami empat kali amandemen yang ditetapkan melalui Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR.¹³ Berbagai amandemen tersebut berhasil membawa perubahan signifikan dalam beberapa hal, di antaranya kedudukan lembaga negara, pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, pembentukan institusi yang memperkuat sistem ketatanegaraan Indonesia dalam mewujudkan sistem demokrasi, seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Berbagai perubahan tersebut ditindaklanjuti dengan penerbitan berbagai undang-undang organik serta peraturan di bawahnya.

Berdasarkan agenda yang dikedepankan oleh Presiden Wahid dan selanjutnya Presiden Megawati, proses demokratisasi yang terjadi di Indonesia saat itu lebih berupa demokrasi elektoral atau prosedural. Jenis demokrasi ini termasuk dalam kategori bentuk demokrasi yang minimalis, yaitu melihat demokratisasi sebatas penyelenggaraan pemilu secara rutin dan pengenalan norma-norma dasar yang memungkinkan terselenggaranya pemilu. Ide awal atas definisi tersebut berasal dari seorang ekonom Joseph Schumpeter yang melihat demokrasi sebagai *“A political method [...] for arriving at political decisions in which individuals acquire power to decide by means of a competitive struggle for*

¹³ Amandemen I (Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14–21 Oktober 1999), Amandemen II (Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7–18 Agustus 2000), Amandemen III (Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1–9 November 2001), Amandemen IV (Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1–11 Agustus 2002).

the people's vote."¹⁴ Dengan kata lain, demokrasi masih dimaknai secara sempit dan formal sebagai suatu mekanisme untuk memilih pemimpin dan cara untuk melembagakan kompetisi atas kekuasaan. Selain itu, mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR RI menunjukkan bahwa tatanan demokrasi masih pada tahap prosedural.

Terlepas dari berbagai kekurangan tersebut, era pemerintahan Presiden Wahid dan Presiden Megawati telah memberikan dasar penting bagi perkembangan demokratisasi di Indonesia. Pada masa ini demokrasi elektoral yang berjalan telah menjadi awal dari pembangunan institusi demokrasi di Indonesia. Berbagai perundangan yang dihasilkan juga telah dapat memwadahi proses transisi menuju demokrasi, khususnya dalam persiapan mekanisme Pemilu tahun 2004. Pemilu ini merupakan tahap progresif dari proses demokratisasi di Indonesia karena sebagai momentum berakhirnya masa transisi dan mulai dimasukinya era konsolidasi demokrasi. Pada pemilu 2004 itulah untuk pertama kalinya masyarakat Indonesia secara langsung memilih pasangan Presiden-Wakil Presiden, anggota DPR RI dan DPD untuk periode lima tahun ke depan (2004–2009).

Pemilu 2004 merupakan tonggak awal pelaksanaan menuju demokrasi substansial atau konsolidasi demokrasi. Jenis demokrasi ini termasuk dalam posisi maksimal dalam kontinum proses demokratisasi di Indonesia di mana demokrasi dipahami secara lebih luas dan tidak sekadar pemilu. Akar demokrasi ini berasal dari konsep poliarki oleh Robert Dahl yang menyatakan bahwa demokrasi tidak hanya berupa kompetisi yang memungkinkan orang untuk mengekspresikan preferensi politiknya dengan cara yang benar, tetapi juga kebebasan substansial.¹⁵ Selanjutnya, konsep demokrasi yang lebih luas ini dikenal dengan demokrasi liberal atau demokrasi substansial, yang komponennya terdiri atas pemilu, kesetaraan, dan penegakan hukum. Bahkan konsep demokrasi liberal juga menghendaki adanya akuntabilitas

dari penguasa, baik di level vertikal (melalui pemilu) maupun horizontal (pembagian kekuasaan antara eksekutif-legislatif-yudikatif). Individu juga memiliki kebebasan substansial dalam hal berpendapat, beragama, berserikat, berdemonstrasi, dan memiliki akses akan informasi. Dengan kata lain, menurut Diamond, demokrasi liberal memungkinkan warga negaranya "*politically equal under the law.*"¹⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, konsepsi demokrasi semakin berkembang dan tidak terdiktomi antara demokrasi prosedural dengan demokrasi substansial. Pengalaman demokrasi negara-negara di Amerika Tengah menunjukkan peluang munculnya "*grey zone*" antara demokrasi elektoral dan demokrasi liberal, biasa disebut dengan istilah "*hybrid regime*". Jenis demokrasi ini merupakan kombinasi antara demokrasi dan otoritarian sehingga mereka tidak dapat dikategorikan negara demokrasi dan tidak juga negara otoritarian. Karakteristik demokrasi seperti ini serupa dengan asumsi teori transisi yang melihat transisi dan konsolidasi sebagai bagian dari proses demokratisasi. Menurut Linz dan Stepan, demokrasi transisi akan berakhir ketika tercapainya kesepakatan tentang mekanisme politik untuk menghasilkan pemerintahan terpilih; ketika suatu pemerintahan yang berkuasa muncul dari pemilu; dan ketika lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang disatukan oleh demokrasi tidak harus berbagi kekuasaan dengan institusi lainnya.¹⁷

Setelah masa transisi ini berakhir maka suatu negara akan masuk dalam periode konsolidasi demokrasi. Periode ini ditandai dengan terlembaganya partai politik dan sistem kepartaian, netralitas masyarakat pemilih, dan kebangkitan masyarakat sipil (*civil society*).¹⁸ Kondisi inilah yang kurang lebih terlihat dalam perpolitikan Indonesia pasca-Pemilu 2004 seiring

¹⁴ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (New York: Harper and Row, 1975), hlm. 242.

¹⁵ Lihat Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, (New York and London: Yale University Press, 1971).

¹⁶ Lihat L. Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, (Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1999).

¹⁷ J.J. Linz dan A. Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996), hlm. 3.

¹⁸ Marco Bunte dan Andreas Ufen, "The New Order and its Legacy: Reflections on Democratization in Indonesia", dalam Marco Bunte dan Andreas Ufen (Eds.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, (London and New York: Routledge, 2009), hlm. 8.

dengan terpilihnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk periode 2004–2009 dan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Wapres Boediono (2010–2014). Meskipun begitu, berbagai persoalan politik yang muncul belakangan, seperti korupsi, menunjukkan bahwa proses demokratisasi Indonesia dalam rangka menuju konsolidasi demokrasi masih menjadi agenda utama dalam perpolitikan Indonesia.

Pelbagai perubahan fundamental yang terjadi di Indonesia akibat peristiwa tersebut tidak hanya memengaruhi arah kebijakan nasional tapi juga kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini dikarenakan kebijakan luar negeri Indonesia adalah refleksi dari kepentingan dan kebijakan nasional.¹⁹ Dengan kata lain kebijakan luar negeri merupakan respons akan kebutuhan domestik, yaitu demokratisasi, di tengah konstelasi politik internasional. Kondisi tersebut menjadikan profil dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru mengalami perubahan dan perkembangan signifikan. Dua bagian selanjutnya akan mengkaji dan menganalisis pembentukan profil serta penentuan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia sebagai konsekuensi dari proses demokratisasi di Indonesia dan perubahan lingkungan internasional.

Profil Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Pembentukan profil kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru dapat dilihat terkait dengan kemunculan aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan luar negeri. Hal ini kemudian memengaruhi konfigurasi struktur penentuan kebijakan dan pola atau gaya diplomasi yang dimainkan oleh kepala pemerintahan. Proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru kental dengan pelibatan aktor-aktor negara yang meluas secara horizontal dan vertikal serta aktor-aktor non-negara. Aktor-aktor horizontal meliputi pemerintah pusat dengan jajaran kementerian dan legislatif serta aktor vertikal yang mencakup pemerintah daerah. Sementara aktor non-negara mencakup lembaga internasional, NGO atau LSM nasional dan internasional serta masyarakat

sipil. Pembentukan profil kebijakan luar negeri Indonesia diawali dengan perubahan dalam landasan normatif, konstitusional, dan operasional politik luar negeri Indonesia.

Sebagai pemerintah transisi yang mengawali proses demokratisasi di Indonesia, pemerintahan Habibie secara normatif mulai meletakkan pondasi dasar dalam menata kembali kebijakan luar negeri Indonesia dengan diterbitkannya UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. UU tersebut mendefinisikan hubungan luar negeri sebagai 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 Indonesia.²⁰ Definisi tersebut menunjukkan bahwa pelaku hubungan luar negeri tidak lagi hanya negara, yang mencakup pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga aktor non-negara.

Semakin pentingnya peran berbagai aktor di tengah keterbatasan negara dalam merespons isu-isu internasional juga diakui oleh pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Pada masa itu, melalui program “Benah Diri”, Menteri Luar Negeri RI, Hasan Wirayuda, mencanangkan konsep Diplomasi Total yang bertujuan melibatkan berbagai sektor masyarakat dalam profil diplomasi dan kebijakan luar negeri Indonesia. Diplomasi total menghendaki sinergi seluruh pemangku kepentingan di dalam negeri untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang integratif dalam perspektif intermestik (internasional-domestik). Hal ini menjadikan kebijakan luar negeri tidak semata menjadi domain kementerian luar negeri, sekaligus juga bukan lagi *executive heavy*, tetapi juga legislatif dan masyarakat sebagai bagian dari kebijakan diplomasi total. Konsep ini diimplementasikan di antaranya dalam bentuk kegiatan *Foreign Policy Breakfast*, forum mingguan yang mengundang berbagai pemangku kepentingan guna membahas isu tertentu. Forum ini bermanfaat untuk memberikan input data dan informasi bagi perumusan kebijakan luar negeri Indonesia.

¹⁹ Roeslan Abdulgani, *Mendajung dalam Taufan*, (Jakarta: Penerbit Endang, 1956), hlm. 11.

²⁰ Lihat Pasal 1 ayat 1 UU No.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri .

Berbagai kebijakan di atas memiliki arti signifikan mengingat perpolitikan dunia pasca-Perang Dingin yang tidak menentu sehingga menjadikan tugas penyelenggara negara, dalam hal ini pemerintah, tidak mudah dan lebih kompleks. Pemerintah harus menghadapi bukan hanya isu-isu tradisional, melainkan juga isu-isu non-tradisional, seperti demokrasi dan HAM, lingkungan hidup, keamanan energi, dan kejahatan transnasional yang melintasi batas-batas negara. Kondisi eksternal tersebut juga didukung oleh proses demokratisasi di Indonesia pasca-Orde Baru. Iklim keterbukaan sebagai ciri utama era demokrasi memberikan kesempatan bagi berbagai elemen masyarakat untuk berkiprah dalam perpolitikan nasional dan internasional. Selain itu, negara seorang diri tidak akan mampu menangani berbagai persoalan yang sebelumnya tidak menjadi fokus perhatian global. Oleh karena itu, proses demokratisasi, baik dari faktor internal maupun eksternal telah mendorong keterbukaan ruang bagi banyak aktor, baik negara maupun non-negara untuk mengambil peran lebih luas dalam merespons berbagai isu internasional.

Salah satu aktor yang kian signifikan perannya dalam kebijakan luar negeri Indonesia adalah legislatif. Sebagai representasi dari masyarakat Indonesia secara luas, DPR RI diyakini perlu memiliki wewenang yang lebih luas, termasuk dalam hubungan luar negeri. Pengaturan wewenang legislatif tersebut telah diatur dalam UU No. 37 Tahun 1999 dan amandemen UUD 1945. Wewenang pertama terkait perlunya pertimbangan DPR RI dalam hal pengangkatan duta/konsul, penerimaan duta negara lain, pembukaan dan pemutusan hubungan diplomatik dan keanggotaan dalam organisasi internasional. Ketentuan ini diatur dalam pasal 9 ayat 1 UU No. 37 Tahun 1999 dan pasal 13 ayat 1, 2, 3 UUD 1945 sebagai hasil amandemen pertama pada 19 Oktober 1999. Wewenang berikutnya menghendaki Presiden untuk meminta pertimbangan DPR RI dalam hal pengiriman pasukan atau misi pemeliharaan perdamaian yang diatur dalam pasal 10 UU No. 37 Tahun 1999. Selain itu, persetujuan DPR RI mutlak diperlukan ketika Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Ketentuan ini diatur dalam pasal 6 ayat 22 UU No. 37 Tahun 1999 dan

pasal 11 ayat 1 dalam amandemen keempat UUD 1945 pada 10 Agustus 2002. Sebagai tindak lanjutnya pemerintah mengeluarkan UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang kembali menegaskan perlunya pemerintah melakukan konsultasi dengan DPR RI terlebih dahulu sebelum mendapatkan persetujuan dalam menjalin suatu perjanjian internasional. Berbagai ketentuan di atas menunjukkan upaya serius dari pemerintah pasca-Orde Baru untuk melanjutkan proses demokratisasi di Indonesia, yaitu melalui pembenahan fungsi kontrol dan mekanisme *check and balances* antara eksekutif dan legislatif. Dalam hal ini, DPR RI tidak lagi difungsikan sebagai “institusi stempel” yang melegitimasi kebijakan pemerintah, melainkan sebagai lembaga yang kritis terhadap kebijakan pemerintah.

Sikap kritis legislatif dapat dilihat dalam beberapa isu penting. *Pertama*, terkait dengan penolakan DPR RI untuk meratifikasi perjanjian kerja sama pertahanan (*Defence Cooperation Agreement-DCA*) antara Indonesia-Singapura.²¹ Perjanjian yang telah ditandatangani pada 27 April 2007 di Istana Tampak Siring Bali oleh Menlu, Menhan, dan Panglima Angkatan Bersenjata kedua negara dan disaksikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan PM Singapura, Lee Hsien Loong, tersebut mengandung beberapa persoalan. Secara prosedural, DPR RI menilai telah terjadi pelanggaran oleh pemerintah terhadap wewenang DPR RI seperti tercantum dalam Pasal 11 UUD 1945. Pasal tersebut mengatur kewenangan konstitusional legislatif untuk menyetujui atau menolak sebuah perjanjian dikaitkan dengan kepentingan nasional Indonesia. Dalam kasus tersebut, pemerintah tidak melibatkan DPR RI dalam membahas substansi perjanjian tersebut sejak awal, baik dalam bentuk sosialisasi maupun konsultasi.

²¹ Kerja sama militer antara Indonesia-Singapura sebenarnya telah berlangsung lama, yaitu sejak 26 tahun lalu, dalam kerangka Latihan Bersama Indonesia-Singapura (*Latma-Indopura*). Latihan bersama antara Indonesia-Singapura pernah terjadi terkait dengan latihan penembakan rudal di Pekanbaru. Namun, perjanjian tersebut dibatalkan oleh Indonesia karena Singapura lebih diuntungkan. Jarak Singapura yang relatif dekat dengan Pekanbaru menjadikan Singapura lebih banyak memanfaatkan kerja sama tersebut, disamping anggaran militer Singapura yang memang lebih besar dari Indonesia. Sebaliknya, Singapura secara sepihak pernah membatalkan kerja sama angkatan darat dengan Indonesia di Puslatpur Baturaja, Sumatra Selatan. Hal ini dikarenakan jarak wilayah yang cukup jauh dari Singapura.

Dengan kata lain, perjanjian ini tidak melalui proses komunikasi politik yang terbuka antara pemerintah dengan DPR serta masyarakat luas. Padahal jika upaya tersebut dilakukan lebih awal, diyakini dapat mencegah berbagai kontroversi yang muncul dari perjanjian tersebut yang dapat menghambat proses ratifikasinya.

Kontroversi akan substansi perjanjian merupakan persoalan berikutnya yang melatarbelakangi sikap DPR RI tersebut. Legislatif menolak klausul-klausul dalam DCA karena dianggap lebih menguntungkan Singapura daripada Indonesia. Selain berpotensi mengancam kedaulatan Indonesia, perjanjian tersebut memberikan kebebasan kepada Singapura untuk melakukan manuver penembakan, melakukan latihan sendiri dan melibatkan pihak ketiga dalam latihan bersama Indonesia. Meskipun ditandatangani bersama dengan perjanjian ekstradisi, DPR menginginkan agar DCA dipisahkan dari perjanjian tersebut. Sikap tersebut berkebalikan dengan Singapura yang menghendaki kedua perjanjian tersebut ditandemkan. Penggabungan kedua perjanjian tersebut menyebabkan implementasi keduanya rawan akan kepentingan masing-masing negara. Singapura kabarnya tidak akan meratifikasi perjanjian ekstradisi jika Indonesia tidak segera mensahkan DCA. Implikasi dari tidak tercapainya titik temu antara kedua negara menjadikan pengesahan DCA ditunda oleh DPR RI hingga batas waktu yang tidak ditentukan dan nasib perjanjian ekstradisi Indonesia-Singapura semakin tidak jelas. Padahal Indonesia sangat berkepentingan akan perjanjian ekstradisi yang diharapkan dapat mengatur penarikan dana-dana korupsi bernilai ribuan triliun rupiah yang disimpan di Singapura.

Isu kedua yang kembali menguji hubungan eksekutif-legislatif dalam kebijakan luar negeri Indonesia adalah persoalan krisis nuklir Iran pada 2007–2008. Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan (DK) PBB mendukung Resolusi DK PBB No. 1747 Tahun 2007 tentang Pemberian Sanksi Tambahan bagi Iran yang tidak mengindahkan peringatan PBB untuk menghentikan program pengayaan nuklir. Namun, pada kesempatan berikutnya pemerintah bersikap abstain pada saat voting atas Resolusi DK PBB No. 1803 Tahun 2008 sebagai resolusi

tahap ketiga yang menjatuhkan sanksi bagi Iran. Dukungan Indonesia atas resolusi DK PBB dan sikap inkonsistensi Indonesia tersebut menuai tanggapan yang cukup keras dari DPR RI. Hal inilah yang mendorong 132 orang anggota DPR RI, termasuk Ketua DPR RI, Agung Laksono, untuk mengusulkan penggunaan hak interpelasi atas isu tersebut. Interpelasi adalah hak DPR RI untuk meminta keterangan pemerintah mengenai suatu kebijakan yang penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sikap pemerintah yang mendukung sanksi DK PBB dianggap DPR sebagai suatu yang berdampak luas sehingga mendorong perlunya hak interpelasi.

Untuk itu, DPR RI mengundang pemerintah untuk memenuhi panggilan interpelasi dan menjawab pertanyaan DPR RI terkait dengan isu tersebut. Dalam hal ini terjadi perdebatan di antara anggota DPR RI dalam menafsirkan Tata Tertib DPR RI mengenai perlu tidaknya Presiden hadir secara langsung dalam rapat paripurna DPR RI untuk memberikan penjelasan langsung terhadap hak interpelasi DPR RI. Sebagian anggota DPR RI bersikeras bahwa Presiden sendiri yang harus datang memenuhi panggilan DPR RI. Sementara itu, sebagian yang lain berargumen bahwa Presiden tidak perlu hadir dan berhak mewakilkannya kepada Menteri terkait. Akhirnya dalam pelaksanaan dua kali interpelasi atas isu tersebut, Presiden diwakili oleh menteri-menterinya. Dalam rapat interpelasi pertama, Presiden diwakili oleh Menkopolkam, Widodo AS, yang membacakan jawaban pemerintah atas interpelasi DPR RI tersebut. Ia menegaskan posisi dan kebijakan Indonesia untuk mendukung perluasan sanksi terhadap Iran telah didasarkan pada politik luar negeri bebas aktif. Sementara pada rapat interpelasi kedua, Presiden diwakili Menteri Sekretaris Negara, Hatta Radjasa; Menkopolkam, Widodo A.S.; Menteri Luar Negeri, Hassan Wirayuda; Menteri Pertahanan, Juwono Sudarsono; Menko Kesra, Aburizal Bakrie; Menteri Sosial, Bachtiar Chamsyah; dan Menneq Ristek, Kusmayanto Kadiman. Dalam rapat kedua itulah, DPR RI akhirnya menerima semua jawaban dan penjelasan pemerintah terkait dukungan pemerintah terhadap Resolusi DK PBB. Dengan demikian, perdebatan implemen-

tasi hak interpelasi atas kasus nuklir Iran telah berakhir.

Posisi legislatif sebagai mitra kritis pemerintah semakin signifikan seiring dengan perkembangan konsep diplomasi parlementer (*parliamentary diplomacy*). Jenis diplomasi ini menitikberatkan pada pentingnya parlemen memainkan peran diplomasi untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Aktivitas diplomasi parlementer dilakukan dalam bentuk forum multilateral dan kunjungan bilateral. Forum multilateral yang mempertemukan parlemen berbagai negara untuk membahas persoalan tertentu di antaranya adalah *Inter-Parliamentary Union (IPU)*, *Parliamentary Union of the OIC (Organization of Islamic Conference) Member States (PUOICM)*, *Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF)*, *ASEAN Inter-Parliamentary Organization (AIPA)*. Dalam forum AIPA yang diselenggarakan di Kamboja pada September 2011, misalnya, telah muncul kesadaran bersama akan perlunya peran parlemen dalam mewujudkan Komunitas ASEAN 2015. Dengan asumsi bahwa anggota parlemen adalah representasi dari suara rakyat maka pelibatan parlemen diharapkan dapat mendorong visi pembangunan masyarakat ASEAN. Anggota parlemen diminta untuk lebih aktif meningkatkan kesadaran publik pada konstituenya sehingga kerja sama ASEAN dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat di kawasan.

Selain itu, diplomasi parlementer dapat diwujudkan dalam bentuk kunjungan bilateral. Bagi parlemen Indonesia jenis diplomasi ini sering kali dimaknai sebagai studi banding atau kunjungan kerja ke luar negeri. Pada periode 2004–2009, anggota DPR RI telah melakukan 143 kunjungan ke luar negeri. Pada September–Oktober 2010, anggota DPR RI yang tergabung dalam Panitia Kerja RUU Kepramukaan dan RUU Hortikultura juga melakukan studi banding, antara lain ke Belanda, Norwegia, Afrika Selatan, Korea Selatan, dan Jepang. Studi banding di satu sisi dimaknai oleh anggota Dewan sebagai bagian dari amanat UU yang harus dilaksanakan. Namun, di sisi lain pelaksanaan studi banding ke luar negeri lebih banyak menuai kritikan daripada pujian. Kritikan lebih sering menyoroti pada besarnya biaya yang dikeluarkan dan korelasinya

pada efektivitas kerja Dewan. Studi banding ke lima negara di atas, misalnya, menelan biaya sebesar Rp3,7 miliar dan dianggap sebagai bentuk pemborosan anggaran. Selain itu, studi banding bukan merupakan cara yang efektif untuk mencari informasi yang diperlukan terkait dengan UU suatu negara. Berbagai metode pencarian informasi telah diusulkan sejumlah pihak mulai dari mengundang narasumber atau informan dari negara tertentu untuk datang ke Indonesia, mengirimkan hanya staf ahli ke negara tertentu, hingga menggunakan perwakilan kedutaan Indonesia di luar negeri untuk memberikan informasi. Cara-cara tersebut dianggap lebih efisien dan efektif, jika esensinya adalah untuk memperoleh informasi tentang perumusan suatu UU di negara lain.

Pembahasan mengenai berbagai peran parlemen di atas menunjukkan bahwa demokratisasi telah menjadikan parlemen muncul menjadi salah satu aktor selain pemerintah dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. Namun, apakah kehadiran parlemen memengaruhi struktur dan proses penentuan kebijakan luar negeri Indonesia? Jika dibandingkan dengan era Orde Baru yang sentralistik maka secara umum dapat dikatakan bahwa legislatif memengaruhi proses penentuan kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru. Dengan kata lain, proses tersebut mencerminkan keseimbangan antara peran eksekutif dan legislatif. Meskipun harus diakui bahwa dalam beberapa kasus, proses mencari keseimbangan tersebut bukanlah hal yang mudah. Ini sebagaimana kita saksikan dalam kasus DCA yang telah dibahas di atas, bahwa eksekutif masih berperan dominan dengan tidak melibatkan legislatif dalam proses pembahasan substansi perjanjian tersebut. Legislatif merasa eksekutif telah melanggar prosedur dalam perumusan perjanjian internasional yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Untuk itu, sikap DPR RI yang tidak bersedia meratifikasi perjanjian DCA menunjukkan adanya pengaruh legislatif dalam proses penentuan kebijakan luar negeri Indonesia.

Namun, pertanyaan selanjutnya adalah apakah masuknya legislatif dalam struktur penentuan kebijakan luar negeri Indonesia telah berkontribusi terhadap efektivitas diplomasi

Indonesia? Secara umum, peran legislatif di Indonesia belum sepenuhnya mampu meningkatkan efektivitas diplomasi Indonesia. Meskipun legislatif di Indonesia telah memiliki peran yang lebih luas dalam memengaruhi kebijakan luar negeri, tapi masih lebih menonjol pada peran-peran tradisional dan seremonial, yaitu meratifikasi atau tidak meratifikasi suatu perjanjian internasional dan mengangkat Duta Besar. Kalaupun legislatif telah berperan aktif dalam diplomasi parlementer di antaranya melalui studi banding ke luar negeri, namun mekanisme tersebut justru kontraproduktif. Kegiatan studi banding ke berbagai negara yang sejauh ini belum membawa hasil yang konkret bagi pencapaian kepentingan nasional justru menuai berbagai kecaman di dalam negeri. Selain itu, tingginya pluralitas politik di legislatif karena besarnya jumlah partai politik dan beragamnya kepentingan politik menjadikan upaya mencapai kesepakatan di antara anggota DPR RI tidaklah mudah. Dalam beberapa kasus di atas, misalnya, perdebatan justru sering kali terjadi di internal DPR, khususnya antara partai politik yang mendukung pemerintah dan yang sebaliknya. Perdebatan terjadi pada hal-hal yang sifatnya prosedural daripada yang substantif. Oleh karena itu, proses demokratisasi yang terjadi di Indonesia harus diakui telah menempatkan legislatif dalam proses dan struktur penentuan kebijakan luar negeri, namun belum berkorelasi secara positif terhadap tingkat efektivitasnya terhadap diplomasi Indonesia di level internasional dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional.

Selain legislatif, aktor yang berkontribusi dalam membentuk profil kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru sebagai implikasi demokratisasi di Indonesia adalah pemerintah daerah (Pemda). Proses demokratisasi telah membuka peluang keterlibatan Pemda dalam perpolitikan nasional, termasuk melakukan interaksi dengan dunia internasional. Sementara itu, arus liberalisasi ekonomi dan politik sebagai efek globalisasi juga menuntut Pemda untuk siap berkiprah di level internasional. Untuk itu, pemerintah menggulirkan desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah dengan diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU tersebut, Pemda diberikan

kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi dijalankan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Dalam rangka meraih tujuan tersebut, Pemda dimungkinkan untuk menjalin kerja sama internasional dengan pihak luar negeri, di antaranya dalam skema kerja sama bilateral. Menurut Kementerian Dalam Negeri RI, bentuk kerja sama bilateral pemerintah, termasuk Pemda, dengan pihak luar negeri antara lain berupa kerja sama provinsi dan kabupaten/kota “kembar” (*sister city*), kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penyertaan modal daerah serta kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

Kerja sama *sister city* merupakan salah satu bentuk kerja sama bilateral antar-Pemda yang paling populer saat ini. Secara historis, pada awalnya hubungan *sister city* hanya berorientasi pada upaya untuk menumbuhkembangkan hubungan persahabatan dan pengertian antar-bangsa-bangsa yang berbeda. Namun dalam perkembangan selanjutnya, bentuk hubungan bergeser ke arah kerja sama yang lebih konkret dan saling menguntungkan. Skema kerja sama ini kemudian dipahami sebagai bentuk hubungan kemitraan antara dua provinsi/kota/kabupaten lintas negara atas dasar kepentingan dan kemanfaatan bersama. Di Indonesia, skema kerja sama ini sebenarnya telah dimulai pada tahun 1993 yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 tentang Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerja sama Antar-Kota (*Sister City*) dan Antar-Provinsi (*Sister Province*). Namun, proses demokratisasi pasca-Orde Baru menjadikan skema kerja sama ini semakin berkembang. Berdasarkan data, sampai dengan tahun 2010 setidaknya sekitar 47 pemerintah kota/kabupaten dari 33 provinsi di Indonesia telah menjalin kerja sama kemitraan *sister city*.²² Mereka terutama tersebar di provinsi DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Bali, Jawa Barat, Jawa Timur, dan sebagian besar provinsi di pulau Sumatra. Dari sejumlah kerja sama *sister city* di berbagai wilayah tersebut, kementerian

²² Andi Oetomo, “Pengelolaan Perkotaan Lewat Skema Sister City”, *Online Bulletin Tata Ruang* edisi Mei–Juni 2010.

Dalam Negeri RI pada tahun 2010 menetapkan kota Surabaya sebagai kota berprestasi dan sukses sebagai *Best Practice Sister City* di Indonesia. Kota tersebut dianggap berhasil dalam perencanaan, prosedur, dan regulasi kerja sama luar negeri serta kemanfaatannya bagi institusi pendidikan setempat.

Secara umum pelaksanaan *sister city* belum membawa dampak signifikan dan efektif dalam memajukan kepentingan pembangunan dan pengembangan kota di wilayah tersebut. Hal ini di antaranya disebabkan oleh belum tersosialisasinya program secara luas di masyarakat akibat keterbatasan sumber daya manusia, infrastruktur, dan pendanaan. Ini mengakibatkan masyarakat belum dapat sepenuhnya merasakan manfaat dari skema kerja sama tersebut. Terlepas dari berbagai persoalan tersebut, proses demokratisasi telah membuka peluang lebih luas bagi Pemda untuk secara kreatif menjalin kerja sama dengan negara lain, baik berupa *sister city* maupun bantuan pembangunan. Berbagai skema tersebut sedikit banyak dapat membantu daerah dalam percepatan pembangunan, baik dalam hal pengembangan kapasitas SDM maupun pengembangan ekonomi, kebudayaan, dan pendidikan. Oleh sebab itu, Pemda, dalam batasan-batasan yang telah ditetapkan UUD 1945, telah menjadi salah satu aktor dari struktur penentu kebijakan luar negeri Indonesia.

Kemunculan berbagai aktor di atas, perlu diakui mampu memengaruhi profil kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru. Namun dalam beberapa kasus tertentu, Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi tetap memegang peran kunci dalam aktivitas diplomasi internasional. Semasa pemerintahan Presiden Wahid, umpamanya, aktivitas diplomasi melalui serangkaian lawatan ke luar negeri dilakukan sendiri oleh Presiden Wahid. Langkah diplomasi Presiden Wahid tersebut sebenarnya dapat menggambarkan gaya diplomasi luar negerinya. Kunjungan ke luar negeri sebagai bagian dari kebijakan luar negeri, di satu sisi menunjukkan besarnya perhatian Presiden Wahid terhadap politik luar negeri; namun di sisi lain tingginya intensitas kunjungan ke luar negeri, sebanyak 80 kali dalam 20 bulan masa kepemimpinannya, menunjukkan gaya diplomasi Presiden Wahid yang cenderung

bercorak "*one man show*". Presiden bertindak sebagai aktor utama dalam diplomasi dan terlibat langsung dalam berbagai aktivitas diplomasi. Aktor lain, seperti Menteri Luar Negeri, tidak memiliki otoritas penuh dan kurang dilibatkan secara mandiri dalam menjalankan misi diplomasi. Dalam suatu wawancara Menlu Alwi Shihab menyatakan bahwa karena posisinya sebagai menteri atau pembantu presiden maka kapasitasnya hanya menuruti dan menjalankan perintah Presiden.²³ Oleh karenanya, dalam berbagai lawatan ke luar negeri Menlu Alwi Shihab lebih berperan sebagai pendamping Presiden Wahid sehingga disebut sebagai menteri yang paling sering bersama Presiden Wahid.

Gaya diplomasi ini sebenarnya kurang efektif dan efisien karena aktivitas diplomasi dapat dilakukan hanya oleh salah satu pihak saja, Presiden atau Menlu. Gaya diplomasi tersebut justru dipraktikkan oleh pemerintahan Presiden Megawati. Pada masa itu, Menlu Hassan Wirayuda memegang peran penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, Presiden Megawati memberikan keleluasaan kepada Menlu Wirayuda untuk menjalankan berbagai agenda kebijakan luar negeri Indonesia. Sementara itu, terkait dengan hubungan Presiden dan Menlu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menempatkan Presiden sebagai *top decision maker* dalam politik luar negeri yang bekerja sama dengan Menlu sebagai *top policy maker* dalam pembuatan politik luar negeri.²⁴ Berbagai pola dan gaya diplomasi yang berbeda-beda tersebut menunjukkan bahwa dalam kasus tertentu, kemunculan aktor selain pemerintah sebagai konsekuensi demokratisasi belum secara signifikan menentukan kebijakan negara. Sebaliknya, pemerintah khususnya presiden tetap memainkan peran penting dalam membentuk profil kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia.

²³ Wawancara Dr. Alwi Shihab, "PKB Miliki Otoritas Redam Radikalisme" dalam www.tokohindonesia.com.

²⁴ Sambutan Presiden RI pada acara *Foreign Policy Breakfast*, 19 Agustus 2008, Deplu RI.

Orientasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Selain berimplikasi pada profil kebijakan luar negeri Indonesia, proses demokratisasi berpengaruh dalam menentukan orientasi atau arah kebijakan luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru. Pada masa ini, orientasi kebijakan luar negeri Indonesia bercirikan dua hal, orientasi ke “Barat” dalam upaya pemulihan ekonomi dan reorientasi posisi Indonesia di ASEAN. Pembahasan kedua hal tersebut akan dikaitkan dengan politik bebas aktif yang menjadi prinsip dasar bagi politik luar negeri Indonesia.

Dinamika situasi ekonomi dan politik nasional pasca-Orde Baru merupakan variabel utama yang memengaruhi orientasi kebijakan luar negeri Indonesia. Pemerintahan pasca Orde Baru, mulai dari Presiden Habibie hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meletakkan agenda pemulihan ekonomi sebagai komponen utama yang mengarahkan kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini penting mengingat perekonomian Indonesia pada akhir tahun 1990-an Indonesia berada dalam posisi kritis. Kinerja perekonomian Indonesia yang relatif baik selama lebih dari dua dekade mengalami penurunan drastis dan tragis karena krisis moneter. Situasi ini semakin memanas seiring dengan tuntutan rakyat Indonesia agar Presiden Soeharto meletakkan jabatannya. Pemerintah Orde Baru yang otoriter dinilai tidak mampu mengatasi persoalan sosial ekonomi pada saat itu. Situasi ini seakan mengonfirmasi argumen Huntington bahwa rezim otoritarian akan melemah seiring dengan terjadinya krisis ekonomi sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang kuat.²⁵ Situasi yang tidak kondusif di atas tentu saja menjadikan agenda pemulihan kondisi ekonomi dan politik domestik tidak mudah bagi pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie. Lemahnya kepercayaan dunia internasional pada periode paruh kedua pemerintahan Soeharto akibat korupsi juga menjadikan upaya mencari bantuan internasional tidaklah mudah. Minimnya ketersediaan modal di dalam negeri akibat pelarian modal ke luar negeri yang mencapai 20 miliar dolar AS dan penangguhan berbagai rencana investasi asing

di Indonesia juga menjadi kendala dalam rangka pemulihan ekonomi nasional.

Namun, pada akhirnya pemerintahan Habibie berhasil mendapatkan kembali kepercayaan dunia internasional, khususnya dari IMF dan Bank Dunia. Kedua lembaga keuangan tersebut memutuskan untuk mencairkan program bantuan dana untuk mengatasi krisis ekonomi Indonesia sebesar 43 miliar dolar AS dan bahkan menawarkan tambahan bantuan senilai 14 miliar dolar. Hal di atas menunjukkan bahwa dalam kondisi rendahnya legitimasi politik dan di bawah tekanan internasional,²⁶ orientasi kebijakan luar negeri Habibie lebih bercorak kompromistis. Kebijakan-kebijakan progresif terkait dengan pemenuhan HAM berhasil berkompromi dengan dunia internasional berupa kembalinya kepercayaan dan suntikan dana luar negeri. Di sisi lain, kebijakan tersebut juga mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan aktivis pro-reformasi akan jaminan HAM dan kebebasan berpendapat. Walaupun perlu diakui bahwa dalam proses selanjutnya, misalnya kebijakan terhadap Timor Timur justru kontraproduktif karena melemahkan kepercayaan dunia internasional sekaligus legitimasi politik domestik

Agenda pemulihan ekonomi untuk mengatasi krisis moneter juga menjadi kebijakan utama pemerintahan Presiden Wahid. Meskipun begitu jika diukur dengan tiga indikator stabilitas ekonomi makro, yaitu nilai tukar rupiah, tingkat inflasi serta tingkat suku bunga, perekonomian Indonesia saat itu menunjukkan perkembangan yang lebih baik. Menurut laporan Bank Dunia pada September 1999, nilai tukar rupiah telah menyentuh posisi Rp8.500 per dolar AS, tingkat inflasi (berdasarkan Indeks Harga Konsumen) turun menjadi 5,1% yang sebelumnya mencapai 85% (Agustus 1998) dan tingkat suku bunga turun hingga kurang dari 13% dari angka 70% (Agustus

²⁵ Huntington, “The Third Wave...”, *Op. Cit.*, hlm. 59.

²⁶ Tekanan internasional terhadap Habibie dalam isu Timor Timur diyakini datang dari Amerika Serikat dan Australia. Dalam pertemuan tahunan *Consultative Group on Indonesia* (CGI) di Paris pada Juni 1998, misalnya, AS mengkritik keras isu pelanggaran HAM di Timor Timur. Selain itu, pada Oktober 1998 Kongres AS secara tegas menunda bantuan peralatan militer dan pelatihan pasukan untuk Indonesia. Perdana Menteri Australia, John Howard, pada Desember 1998 juga mengirimkan surat pribadi kepada Presiden Habibie mengenai pandangannya terhadap penanganan isu Timor Timur.

1998).²⁷ Stabilisasi perekonomian Indonesia didorong pula oleh perbaikan ekonomi internasional dan regional. Perkembangan ekonomi di Jepang dan Korea Selatan, sebagai dua negara utama tujuan ekspor Indonesia, mendukung program pemulihan ekonomi Indonesia saat itu. Kenaikan harga minyak akibat ketatnya kuota OPEC dari \$10 (awal 1999) per barrel menjadi \$22 dolar (Agustus 1999) juga mendorong cadangan *budget* dan ekspor komoditi yang menjadi andalan Indonesia tersebut.²⁸ Namun secara umum, perbaikan ekonomi makro Indonesia tersebut masih dikatakan rapuh lantaran pertumbuhan GDP masih dominan di sektor pertanian daripada infrastruktur dan konstruksi yang juga diperlukan bagi proses pembangunan. Kondisi diperparah dengan sedikitnya arus investasi yang masuk ke Indonesia, padahal investasi di kedua sektor tersebut sangat diperlukan untuk menghidupkan kembali sektor-sektor ekonomi. Hal ini dikarenakan lemahnya kepercayaan investor akibat ketidakstabilan ekonomi dan kerawananan politik di dalam negeri.

Sebagai upaya untuk memulihkan kepercayaan dunia internasional, membangun citra positif Indonesia, dan memperoleh dukungan akan integritas teritorial Indonesia maka Presiden Wahid mengedepankan diplomasi ekonomi sebagai agenda kebijakan luar negeri Indonesia. Presiden Wahid melakukan serangkaian lawatan ke berbagai negara yang diawali dengan mengunjungi negara-negara ASEAN, Amerika Serikat, dan Jepang. Kunjungan ke Singapura, misalnya, cukup berhasil meyakinkan kalangan pengusaha di sana untuk kembali menanamkan modalnya di Indonesia, setelah terjadi penarikan modal besar-besaran ketika runtuhnya Orde Baru. Selain itu, kunjungan Presiden Wahid ke AS berhasil mendatangkan dukungan pengucuran dana IMF bagi Indonesia. Dengan agenda yang sama, kunjungan ke Jepang juga berhasil memperoleh komitmen bantuan baru dan jaminan akan adanya penjadwalan utang yang diberikan oleh Menteri Keuangan Jepang, Kiichi Miyazawa. Penjadwalan ulang utang-utang Indonesia sedikit banyak dapat memperingan beban anggaran

APBN pemerintah dalam rangka pemulihan ekonomi nasional.

Agenda pemulihan ekonomi nasional dengan mengandalkan suntikan dana IMF masih melandasi kebijakan ekonomi Presiden Megawati. Pemerintah bahkan bersedia menerapkan resep yang diberikan IMF untuk mengatasi krisis ekonomi, di antaranya berupa privatisasi BUMN dan bantuan likuiditas. Namun, kebijakan pemberian bantuan likuiditas justru kontraproduktif karena hampir membangkrutkan sistem moneter Indonesia. Akibatnya, kondisi ekonomi Indonesia semakin terpuruk. Terkait dengan hal ini, Presiden Megawati menuntut IMF untuk turut bertanggung jawab atas dampak rekomendasi kebijakan IMF tersebut. Menurut Megawati, paling tidak IMF membantu Indonesia dengan menjadwalkan ulang cicilan-cicilan utang Indonesia agar tersedia lebih banyak dana untuk pembangunan kesejahteraan rakyat. Kebijakan privatisasi BUMN semasa Presiden Megawati juga dinilai cukup berhasil menaikkan pertumbuhan ekonomi nasional dan mengurangi beban negara. Akan tetapi, kebijakan ini mengandung kontroversi karena BUMN yang diprivatisasi justru dijual ke perusahaan asing. Tindakan ini dapat diartikan bahwa pemerintah telah menggadaikan aset negara kepada pihak asing. Ketergantungan terhadap asing masih tetap mewarnai kebijakan ekonomi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Meskipun pada pertengahan Oktober 2006 Indonesia telah melunasi seluruh sisa utang pada IMF sebesar 3,2 miliar dolar AS yang berarti bahwa Indonesia tidak lagi berkewajiban tunduk pada agenda IMF, namun wacana untuk berutang kembali mencuat. Hal ini dikarenakan pengucuran kredit perbankan ke sektor riil masih sangat kurang, sementara jumlah penduduk miskin semakin meningkat sehingga gap kesenjangan ekonomi kian melebar.

Berbagai kebijakan dalam rangka pemulihan ekonomi nasional tersebut menunjukkan bahwa secara umum orientasi kebijakan luar negeri Indonesia masih condong ke "barat". Pendulum politik luar negeri Indonesia kembali bergeser ke arah yang sama seperti era Orde Baru. Sistem ekonomi kapitalisme yang berlandaskan ekonomi pasar dan bergantung pada lembaga-lembaga keuangan internasional telah mengambil peran utama dalam menggerakkan perekonomian na-

²⁷ The World Bank, *Indonesia: Macroeconomic Update*, 20 September 1999, hlm. 1-2.

²⁸ *Ibid.*

sional. Usulan pembukaan hubungan dagang dengan Israel yang diembuskan Presiden Wahid seakan semakin memperjelas orientasi kebijakan luar negeri Indonesia saat itu. Dengan membuka hubungan dagang dengan Israel, Presiden Wahid bermaksud menunjukkan kepada investor asing bahwa Indonesia adalah negara yang tidak membedakan bangsa dan etnis dalam rangka agenda pemulihan ekonomi dan dalam tataran perdagangan dunia. Selain itu, melalui upaya tersebut Presiden Wahid berharap akan memengaruhi kuatnya lobi Yahudi-Amerika di Wall street untuk mendorong masuknya perusahaan asing ke Indonesia.

Sikap ini juga menguat ketika AS menjadi negara non-Asia pertama yang dikunjungi Presiden Megawati dalam lawatan ke luar negeri pertamanya. Bahkan tindakan Presiden Megawati yang menunjukkan simpatinya ke AS pasca-tragedi 11 September 2001 sedikit banyak menunjukkan keberpihakan Indonesia untuk ikut serta dalam agenda perang global melawan terorisme dan secara tidak langsung turut mendukung stigmatisasi terorisme dengan Islam. Akibatnya, Rizal Sukma menilai pemerintahan Indonesia di bawah Megawati menunjukkan kebijakan yang ambigu, yang ditandai dengan tidak adanya sikap dan posisi yang jelas dalam merespons kampanye perang melawan terorisme.²⁹ Oleh karena itu, Vermonte menilai bahwa isu terorisme telah menempatkan Indonesia dalam posisi yang rumit. Di satu sisi, berbagai peluang kerja sama khususnya terkait dengan pemberantasan terorisme memberikan kesempatan untuk meneguhkan posisi dan peran Indonesia di mata dunia internasional; namun pada sisi lain, cara pemerintah dalam menangani perkembangan terorisme mengembalikan pendekatan keamanan (*security approach*) di dalam negeri.³⁰ Poin terakhir juga diindikasikan dengan diterapkannya kebijakan Daerah Operasi Militer (DOM) yang represif di Aceh dan berbagai penanganan ancaman disintegrasi di Aceh, Poso, dan Papua serta aksi terorisme bom Bali I dan bom J.W. Marriot.

²⁹ Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, (London: Routledge, 2006), hlm. 131.

³⁰ Philips J. Vermonte, "Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia: Membangun Citra Diri", dalam Bantarto Bandoro (Ed.), *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta: CSIS, 2005), hlm. 36.

Posisi pendulum kebijakan luar negeri Indonesia yang mengarah ke "Barat" semakin terlihat dalam kebijakan luar negeri Indonesia semasa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Sejak Mei 2005 telah terjadi peningkatan intensitas kunjungan Presiden Yudhoyono ke AS dalam rangka meningkatkan hubungan bilateral dengan AS, khususnya terkait dengan kerja sama militer. Hasilnya, sebagai upaya normalisasi hubungan militer kedua negara, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden George W. Bush menyepakati pembentukan *Indonesia-US Security Dialogue* dan *Bilateral Defence Dialogue*. Selain itu, agenda global AS dalam memerangi terorisme telah menjadi momentum bagi dibukanya kembali kerja sama militer dengan Indonesia berupa latihan militer bersama dan bantuan persenjataan. Hal ini dilakukan oleh AS semata-mata untuk menjaga kepentingan strategis AS di Indonesia, baik dalam hal stabilitas politik keamanan maupun keamanan pasokan energi.

Gagasan demokrasi yang terus dihembuskan oleh Amerika Serikat telah menjadi salah satu agenda dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan bermodalkan pengalaman berdemokrasi di Indonesia, Presiden Yudhoyono menggagas *Bali Democracy Forum* sebagai bentuk diplomasi *soft power*. Forum dialog yang telah diselenggarakan selama tiga tahun berturut-turut tersebut (2008-2010) tersebut merupakan inisiatif Indonesia untuk mempromosikan demokrasi sebagai *platform* dan arsitektur politik di kawasan Asia Pasifik. Berangkat dari asumsi bahwa demokrasi merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat, Indonesia mendorong demokrasi sebagai upaya untuk meraih perdamaian dan stabilitas, baik di level nasional maupun regional.

Namun, dalam konteks tertentu orientasi kebijakan luar negeri Indonesia yang ditunjukkan oleh pemerintahan pasca-Orde Baru tidak sepenuhnya mengikuti genderang negara-negara Barat. Presiden Wahid, misalnya, pada saat yang bersamaan sangat mendorong kebangkitan Asia dalam hubungan internasional. Selain itu, untuk mengimbangi kekuatan Amerika Serikat, Presiden Wahid menggagas Forum Pasifik Barat yang terdiri atas Indonesia, Timor Timur, Papua Nugini, Australia, dan Selandia Baru dan poros

Indonesia-China-India serta poros ekonomi Indonesia-Singapura-China-Jepang-India. Selain itu, Presiden Megawati melakukan berbagai kerja sama ekonomi dan politik di luar blok Amerika Serikat dan sekutunya, seperti kerja sama pembelian pesawat Sukhoi jenis SU-27 dan SU-30 serta dua unit helikopter MI-35 dengan Rusia dan kerja sama perdagangan dengan China. Berbagai hal di atas menunjukkan bahwa diplomasi Presiden Wahid dan Presiden Megawati tidak memiliki pola yang jelas atau bercorak acak. Jika mengadopsi konsep “mendayung di antara dua karang”³¹ yang menjadi jargon prinsip politik luar negeri bebas aktif semasa Perang Dingin maka gaya diplomasi Presiden Wahid dapat dikatakan “menabrak semua karang”. Presiden Wahid seakan berupaya merangkul semua pihak dan tidak mengindahkan berbagai norma tidak tertulis dalam interaksi antar-negara.

Gaya diplomasi inilah yang kemudian membentuk elemen politik luar negeri Indonesia semasa Presiden Wahid, yang oleh Alwi Shihab didasarkan pada “menjaga jarak dengan semua negara, hidup bertetangga baik, dan kebijakan universal.”³² Akibat dari gaya diplomasi tersebut pelaksanaan prinsip bebas aktif mengalami dilema serius. Di satu sisi, Presiden Wahid mengunjungi negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat dalam rangka mendorong investasi. Namun di sisi lain, Presiden Wahid berupaya membendung pengaruh negara-negara Barat tersebut dengan usulan pembentukan berbagai poros “kebangkitan Asia” yang justru mendapat tentangan dari negara-negara Asia sendiri, khususnya yang bersekutu dengan AS. Dalam konteks inilah, perdebatan antara ketergantungan ekonomi dan independensi yang terjadi semasa era Orde Baru³³ kembali menjadi dilema bagi kebijakan luar negeri Indonesia di masa pemerintahan Presiden Wahid.

³¹ Lihat Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976).

³² Budiarto Shambazy, “Politik Luar Negeri Gus Dur”, *Kompas*, 2 Januari 2010. <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/02/0253398/politik.luar.negeri.gus.dur>. Diakses pada 2 Januari 2010.

³³ Lihat Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence from Soekarno to Soeharto*, (Ithaca dan London: Cornell University Press, 1976); Michael Leifer, *Indonesian Foreign Policy*. (London: Allen & Unwin, 1983).

Sementara itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengaplikasikan prinsip bebas aktif dengan jargon *all directions foreign policy*. Kebijakan ini bermakna bahwa Indonesia bebas untuk memutuskan langkah kebijakan yang diambil tanpa mengikatkan dirinya atau merujuk dirinya pada salah satu blok/kekuatan/negara. Kebijakan ini muncul karena tatanan dunia terus berubah yang menghadirkan tantangan dan permasalahan baru. Latar belakang dari *all directions* adalah multipolarisme, bukan lagi bipolarisme dua kubu. Metafor yang digunakan adalah *navigating in a turbulent ocean* (berlayar di samudra yang bergejolak). Selain itu, gaya diplomasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang cenderung “main aman” dengan kebijakannya mengakomodasi politik “*thousand friends zero enemy*” justru menjadikan kebijakan luar negeri Indonesia tidak jelas orientasinya atau mengalami disorientasi. Dalam hal ini Indonesia dapat dikatakan berada di persimpangan jalan, yaitu dihadapkan pada berbagai arah yang harus dipilih.

Dalam relasi dengan negara-negara Asia, khususnya ASEAN, orientasi kebijakan luar negeri Indonesia juga menarik untuk dikaji. ASEAN yang merupakan bagian terdalam lingkaran konsentris politik luar negeri Indonesia, mendapatkan perhatian serius dari pemerintahan Orde Baru.³⁴ Peran regional Indonesia di forum ASEAN amat menonjol. Sikap asertifitas Presiden Soeharto yang menempatkan ASEAN sebagai “*soko guru*” politik luar negeri Indonesia menunjukkan secara jelas orientasi kebijakan luar negeri Indonesia.³⁵ Namun, ketika krisis ekonomi melanda Asia, kohesivitas dan integritas ASEAN dalam menghadapi dampak krisis mulai kendur. Masing-masing negara anggota ASEAN disibukkan dengan upaya penanggulangan efek krisis moneter. Indonesia, sebagai salah satu negara paling parah terimbas krisis, juga berkonsentrasi untuk pemulihan kondisi ekonomi. Pemerintahan Presiden Habibie tidak banyak memberi perhatian pada ASEAN dalam kebijakan luar negerinya. Oleh karena itu, dalam kondisi ketidakstabilan

³⁴ Dewi Fortuna Anwar, “Indonesian Foreign Policy and Domestic Politics”, (Singapore: ISEAS, 2003), Hlm. 7.

³⁵ Lihat Gordon Hein, “Soeharto’s Foreign Policy: A Second Generation Nationalism”. Disertasi Phd di University of California, Berkeley, (1986).

ekonomi dan politik dalam negeri, Indonesia sulit mempertahankan peran regionalnya.

Kondisi justru tidak lebih baik semasa pemerintahan Presiden Wahid. Pada masa ini hubungan Indonesia dengan negara-negara ASEAN semakin meregang akibat pernyataan kontroversial Presiden Wahid. Ketika KTT ASEAN di Singapura pada November 2000, misalnya, Presiden Wahid mengajukan ide agar keanggotaan ASEAN diperluas dengan memasukkan Papua Nugini dan Timor Timur. Ide ini didasari oleh pemikiran Presiden Wahid bahwa bagaimana negara-negara anggota ASEAN yang sudah lebih maju bisa memberikan bantuan solidaritasnya kepada negara-negara seperti Papua Nugini dan Timor Timur. Namun, ide tersebut ditolak oleh Singapura, dengan alasan bahwa masuknya negara-negara tersebut ke ASEAN hanya akan membebani ASEAN saja. Lalu Presiden Wahid juga menyatakan bahwa Indonesia harus mencari model kerja sama baru, tidak bisa hanya bergantung pada ASEAN dalam memajukan kerja sama dan solidaritas di kawasan. Oleh karena itu ASEAN, menurut Presiden Wahid, harus ditinjau lagi agar bisa sesuai dengan perpolitikan pasca-Perang Dingin. Selain itu, Presiden Wahid secara langsung mengkritik Singapura dengan mengatakan bahwa “Pada dasarnya orang Singapura melecehkan Melayu. Kita dianggap tak ada. Lee Kuan Yew menganggap saya sebentar lagi turun (dari jabatan presiden). Singapura mau enaknya sendiri, cari untungnya sendiri.”³⁶ Karena berbagai pernyataan kontroversial Presiden Wahid tersebut maka hubungan Indonesia dengan negara-negara ASEAN lain, khususnya Singapura, menjadi kurang harmonis. Hal ini menandakan orientasi kebijakan luar negeri yang menempatkan ASEAN sebagai ring terdalam lingkaran konsentris tidak menjadi prioritas pemerintahan Presiden Wahid.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati pendulum orientasi kebijakan luar negeri Indonesia terkait dengan ASEAN kembali bergeser ke posisi awal. Presiden Megawati kembali menempatkan ASEAN sebagai fokus kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini di-

lakukan agar Indonesia dapat meraih kembali peran regionalnya di kawasan sehingga dapat meningkatkan peran dan posisi tawar Indonesia di mata dunia internasional. Untuk itu, Presiden Megawati melakukan lawatan pertamanya sejak menjabat sebagai Presiden dengan berkunjung ke negara-negara ASEAN. Lawatan selama 8 hari pada Agustus 2001 tersebut dilakukan oleh Presiden Megawati sesuai dengan tradisi yang berjalan selama ini bahwa para pemimpin baru ASEAN hendaknya mengunjungi negara-negara anggota ASEAN terlebih dahulu sebelum mengunjungi negara-negara lain di luar kawasan itu. Tradisi yang dikenal dengan “etika kepemimpinan ASEAN” ini juga pernah dilakukan oleh Presiden Gloria Arroyo Macapagal dari Filipina dan PM Thailand, Thaksin Shinawatra. Kunjungan tersebut, selain berupa kunjungan kehormatan (*courtesy call*), berhasil menyepakati beberapa perjanjian dan komunikasi bersama, salah satunya kesepakatan kerja sama keamanan, seperti penanggulangan penyelundupan senjata dan lalu lintas teroris.

Dalam upaya semakin mengembangkan ASEAN, Indonesia semasa Presiden Megawati juga mengusulkan dibentuknya Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN sebagai bentuk kerja sama politis untuk menjaga keamanan antarkawasan. Penguatan pilar politik dan keamanan perlu dilakukan untuk membantu ASEAN dalam merespons berbagai tantangan internasional seperti kejahatan transnasional, kemiskinan, dan pembangunan sosial ekonomi. Dengan ini, perkembangan ASEAN tidak hanya di sektor ekonomi (Komunitas Ekonomi ASEAN) dan sektor budaya (Komunitas Sosial Budaya ASEAN), tetapi juga politik. Dalam rangka mendorong ketiga pilar tersebut, KTT ASEAN di Bali tahun 2003 telah menyepakati pembentukan Komunitas ASEAN 2015. Target ini juga menjadi prioritas kebijakan luar negeri pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011 dimanfaatkan oleh Indonesia untuk mendorong tiga prioritas kemajuan Komunitas ASEAN 2015, yaitu memastikan kawasan Asia Pasifik adalah kawasan damai sebagai prasyarat berlangsungnya pembangunan ekonomi yang berkesinambungan; memastikan

³⁶ Budiarto Shambazy, “Politik Luar Negeri Gus Dur”, *Kompas*, 2 Januari 2010, dalam <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/02/0253398/politik.luar.negeri.gus.dur>. Diakses pada 2 Januari 2010.

terbentuknya peta ekuilibrium dinamis di Asia Pasifik yang meletakkan keseimbangan tanpa kekuatan dominan; dan memastikan peran dan sumbangsih ASEAN dalam rangka membangun *ASEAN Community in a Global Community of Nations*.

Perkembangan ASEAN yang pesat telah menempatkan ASEAN sebagai motor bagi berbagai forum internasional. Pembentukan forum-forum lanjutan seperti *ASEAN Regional Forum (ARF)* yang terdiri atas 26 negara bermanfaat untuk membahas isu-isu keamanan secara lebih terbuka. Selain itu, penandatanganan Piagam ASEAN pada Desember 2008 yang memayungi pembentukan Komunitas ASEAN 2015 diyakini kian memperkuat peran ASEAN dalam menghadapi berbagai perubahan arsitektur kerja sama global. Oleh sebab itu, dengan semakin signifikannya posisi ASEAN dalam kancah internasional maka penempatan ASEAN dalam orientasi kebijakan luar negeri Indonesia bermanfaat untuk meningkatkan posisi dan daya tawar Indonesia di mata dunia internasional dalam rangka mencapai kepentingan nasional.

Catatan Akhir

Politik luar negeri Indonesia pasca-Orde Baru dipengaruhi oleh faktor domestik sebagai bagian dari proses demokratisasi dan internasional dalam bentuk globalisasi. Namun, dalam konteks tertentu faktor domestik memainkan peran yang dominan. Dengan kata lain, iklim politik terbuka yang berkembang pasca-lengsernya Presiden Soeharto memengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang membentuk beberapa hal, yaitu ketidakjelasan profil kebijakan luar negeri Indonesia dan kegamangan dalam orientasi prinsip politik luar negeri Indonesia. Oleh karenanya, dalam upaya mempertegas profil dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia, pemerintahan dewasa ini perlu lebih memberikan perhatian pada beberapa hal.

Pertama, pemerintah perlu melakukan revitalisasi menyeluruh terhadap elemen-elemen mendasar dalam formulasi dan implementasi kebijakan luar negeri Indonesia dengan tujuan menempatkan kepentingan nasional dalam skala prioritas utama. Upaya ini dapat diawali dengan melakukan rekonseptualisasi prinsip luar negeri

bebas aktif untuk menegaskan independensi Indonesia. Hal ini penting dilakukan mengingat selama ini prinsip bebas aktif hanya digunakan sebagai jargon simbolis, tetapi tidak memiliki landasan operasional untuk menjalankan konsep tersebut.

Kedua, kompleksitas isu regional dan global saat ini mengharuskan politik luar negeri Indonesia memiliki pemikiran strategis dan berpikir di luar kotak. Pilihan kebijakan strategis didasarkan pada pertimbangan rasional dan realistis serta sesuai dengan kapasitas kita. Dalam hal ini Indonesia perlu memobilisasi modalitas Indonesia dengan mengoptimalkan diplomasi isu-isu non tradisional, seperti demokrasi, HAM dan Islam, dengan kekuatan *soft power*. Selain itu, upaya Indonesia untuk berpikir di luar kotak dapat berupa optimalisasi diplomasi publik dengan meningkatkan peran serta aktor non-negara dalam aktivitas diplomasi. Salah satu aktor tersebut adalah media, dalam hal ini media massa dapat berperan penting dalam realitas diplomasi saat ini. Media tidak hanya berkontribusi dalam meningkatkan pemahaman masyarakat akan suatu permasalahan, tetapi juga membantu mendiseminasi informasi dalam kaitan dengan kiprah diplomasi Indonesia dan mengomunikasikannya kepada masyarakat di dalam negeri dan masyarakat internasional. Oleh karena itu, menjalin *policy network* dengan media merupakan bagian penting dari diplomasi kontemporer.

Ketiga, kebijakan luar negeri Indonesia perlu mengoptimalkan lingkaran konsentris dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri. Jika ASEAN masih dianggap sebagai *soko guru* politik luar negeri Indonesia maka kerja sama ASEAN perlu menjadi prioritas utama Indonesia dalam menciptakan stabilitas dan kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara. Untuk itu, diplomasi Indonesia di ASEAN harus diarahkan pada upaya strategis untuk memperkuat ASEAN sebagai lingkaran konsentris pertama kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam posisinya sebagai Ketua ASEAN 2011, misalnya, Indonesia dapat mulai memainkan peran aktif di level global dengan memimpin pembahasan berbagai isu global seperti isu lingkungan, pembangunan, dan konflik keamanan. Indonesia juga dapat

menjadi penengah untuk menyeimbangkan posisi negara-negara ASEAN antara Amerika Serikat dan China, di mana keduanya sedang bersaing untuk menancapkan pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara.

Dan keempat karena kebijakan luar negeri adalah refleksi dari politik domestik maka kebijakan luar negeri Indonesia harus mampu menyeimbangkan antara kebutuhan domestik dan perlunya tetap memainkan peran proaktif di level internasional. Kebijakan luar negeri harus digunakan untuk menjembatani gap antara wilayah domestik dan internasional (intermestik). Oleh karena itu, pembenahan kondisi domestik sangat diperlukan sebagai dasar bagi kebijakan luar negeri. Akhirnya, asertifitas Indonesia tidak akan efektif selama situasi ekonomi politik dan keamanan dalam negeri tidak menunjukkan perbaikan signifikan.

Daftar Pustaka

- Abdulgani, Roeslan. 1956. *Mendajung dalam Taufan*. Jakarta: Penerbit Endang.
- Anwar, Dewi Fortuna. 2003. *Indonesian Foreign Policy and Domestic Politics*. Singapore: ISEAS.
- Bandoro, Bantarto (Eds.). 2005. *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: CSIS.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New York and London: Yale University Press.
- David Held dan Anthony McGrew (Eds.). 2001. *The Global Transformation Reader: an Introduction to the Globalization Debate*, Second Edition. Cambridge & Malden: Polity Press.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Ensiklopedia Tokoh Indonesia. "Wawancara Dr. Alwi Shihab: PKB Miliki Otoritas Redam Radikalisme". www.tokohindonesia.com.
- Grugel, Jean. 2002. *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.
- Hatta, Mohammad. 1976. *Mendayung Antara Dua Karang*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Hein, Gordon. 1986. "Soeharto's Foreign Policy: A Second Generation Nationalism". Disertasi Phd di University of California, Berkeley.
- Held, David dan Anthony McGrew. 2007. *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Inayati, Ratna Shofi (Ed.). 2000. *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000, Masa Pemerintahan Presiden Clinton*. Jakarta: PPW LIPI.
- Japanton Sitohang (Ed.). 2006. *Hubungan Indonesia-Uni Eropa: Penguatan Good Governance*. Jakarta: P2P LIPI.
- Leifer, Michael. 1983. *Indonesian Foreign Policy*. London: Allen & Unwin.
- Linz, J.J. dan A. Stephan. 1996. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Marco Bunte dan Andreas Ufen (Eds.). 2009. *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. London and New York: Routledge.
- Oetomo, Andi. 2010. *Pengelolaan Perkotaan Lewat Skema Sister City*. *Online Bulletin Tata Ruang* edisi Mei-Juni 2010.
- Sambutan Presiden RI pada acara Foreign Policy Breakfast. 19 Agustus 2008. Deplu RI.
- Schumpeter, Joseph. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Shambazy, Budiarto. "Politik Luar Negeri Gus Dur". *Kompas*, 2 Januari 2010. <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/02/0253398/politik.luar.negeri.gus.dur>. Diakses pada 2 Januari 2010.
- Sukma, Rizal. 2006. *Islam in Indonesian Foreign Policy*. London: Routledge.
- Suryadinata Leo. 1998. *Politik Luar Negeri di Bawah Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- The World Bank. *Indonesia: Macroeconomic Update*. 20 September 1999.
- Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence from Soekarno to Soeharto*. Ithaca dan London: Cornell University Press.
- Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. New York: Oxford University Press.
- Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2008. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*. Jakarta: P2P LIPI dan Pustaka Pelajar.