

KEBIJAKAN LUAR NEGERI DAN KEMAKMURAN EKONOMI

Bambang Cipto

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

bcipto2000@yahoo.com

Abstract

A foreign policy of a nation determined by policy capacity. The policy capacity indicators include: a) they whom related in decision making which try to develop national consensus about a goal and a way to reach the goal, focuses systematic understanding in policy making process, avoid doubtful in taking the policy; b) focuses a patience in waiting for results; c) look at other countries which are not as a unity; d) continuously increase policy capacity.

As developing country, the Indonesia's foreign policy was become a tool for increasing welfare. A measure of success in Indonesia's foreign policy have to be linked to achievements of Indonesia's welfare during the government's period. The president's ability in increasing policy capacity and bargaining is vital. In other words, foreign policy by economic approach is real practice by sharpening vision continuously to get a better result.

Keywords: foreign policy, policy capacity, policy making process.

PENDAHULUAN

Hubungan antara kebijakan luar negeri dan kemakmuran ekonomi dewasa ini semakin penting karena krisis ekonomi selama beberapa tahun terakhir mestinya mendorong munculnya pemikiran untuk merumuskan kebijakan-kebijakan publik yang berdampak positif bagi peningkatan kemakmuran ekonomi bangsa. Data yang dikumpulkan Bank Dunia tahun 2003 menunjukkan bahwa tidak kurang dari 38,4 juta penduduk Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan sedangkan 43 juta penduduk menganggur atau setengah menganggur.¹ Sementara itu, tenaga kerja di perkotaan terus meningkat 5% per tahun ditengah kondisi pekerjaan

yang kurang bagus bagi buruh. Sehingga pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini sering disebut sebagai pertumbuhan langka lapangan kerja (jobless growth).²

Dalam konteks inilah perumusan kebijakan luar negeri Indonesia dituntut untuk mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kemakmuran rakyat. Dengan demikian kebijakan luar negeri diharapkan akan berdampak lebih efektif bagi upaya nasional meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak. Tulisan ini akan mencoba mengevaluasi dasar-dasar dan pelaksanaan kebijakan luar

¹ *The Jakarta Post*, Economic Outlook 2005.

² *The Jakarta Post*, 23 Pebruari 2005

negeri presiden Susilo Bambang Yudoyono serta dampaknya terhadap tingkat kemakmuran Indonesia. Secara lebih khusus lagi tulisan ini ingin menelaah sejauh mana kebijakan luar negeri presiden Susilo mengakomodasi kepentingan ekonomi bangsa yang sedang dalam keadaan sulit pada saat ini?

KEBIJAKAN LUAR NEGERI: TINJAUAN TEORITIS

Studi akademik tentang kebijakan luar negeri pada umumnya didominasi oleh kajian-kajian yang berbasis pada kasus negara besar khususnya Amerika. Bukan saja kajian-kajian ini bias akan tetapi juga terlalu menekankan pada kajian tentang bagaimana mendapatkan dan mengakumulasi kekuasaan. Sebagai contoh, dalam pandangan kaum realist politik internasional dipandang sebagai *struggle for power* dan negara, sebagai unit utama dalam sistem internasional, merupakan pengumpul kekuatan (*power maximizer*).³ Oleh karena itu, kebijakan luar negeri suatu negara dipahami sebagai rangkaian kegiatan membangun, memelihara atau menghancurkan perimbangan kekuatan antar bangsa.⁴ Pandangan realist ini dipengaruhi oleh fakta internasional paska PD II dalam mana Amerika berkepentingan untuk mempertahankan statusnya sebagai pemenang perang dengan menyandang gelar negara adikuasa. Tidak mengherankan jika kajian tentang kebijakan luar negeri di Barat dipengaruhi oleh praktek kebijakan luar negeri Amerika.⁵ Literatur tentang kebijakan luar negeri

pada umumnya ditulis oleh para pengarang-pengarang yang berasal dari Amerika. Kalaupun ada penulis non-Amerika jumlah mereka sangat kecil dan pengaruhnya terhadap mainstream kajian kebijakan luar negeri dengan sendirinya sangat terbatas. Kajian akademik tentang kebijakan luar negeri dengan sendirinya lebih difokuskan pada isu-isu perang dan keamanan nasional yang berhubungan langsung dengan kebijakan luar negeri Amerika dan negara besar lain. Sifat-sifat dasar kajian kebijakan luar negeri tersebut sudah barang tentu sangat menyulitkan pengembangan kajian tentang kebijakan luar negeri yang berorientasi pada kepentingan negara-negara kecil, termasuk Indonesia.

³ Hans J. Morgenthau, *Politik Antar Bangsa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990, hal. 41.

⁴ K.J. Holsti, "The Comparative Analysis of Foreign Policy: Some Notes on the Pitfalls and Paths to Theory," dalam buku *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, diedit oleh David Wurfel dan Bruce Burton, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, The Macmillan Press, Ltd, 1990, hal. 13-14.

⁵ Tentang hubungan saling terkait antara Teori, Kebijakan, dan Praktek baca buku George A. Lopez and Michael S. Stohl, *International Relations: Contemporary Theory and Practice*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1989, hal. 5. Menurut Lopez dan Stohl hubungan antara Teori, Kebijakan, dan Praktek politik luar negeri merupakan bentuk lingkaran. Oleh karena itu, kajian tentang kebijakan luar negeri Indonesia, misalnya, menuntut hubungan tak terpisahkan antara ketiganya dalam perspektif Indonesia.

Selama beberapa dekade paska PD II kesulitan ini sangat berpengaruh pada kajian akademik dan praktek kebijakan luar negeri dinegara-negara kecil. Indonesia, sebagai misal, hingga kini belum berhasil mengembangkan teori kebijakan luar negeri yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan Indonesia. Dampak praktis dari kelangkaan studi akademik, antara lain, adalah Indonesia sangat mudah terseret kedalam arus kepentingan global yang didominasi oleh kepentingan negara-negara besar. Harus diakui bahwa pengaruh dan dominasi negara-negara besar dalam hubungan internasional memang masih sangat kuat. Persoalannya adalah apakah fakta ini menghalangi negara-negara kecil dan lemah mengembangkan kebijakan luar negeri sesuai dengan prioritas tujuan negaranya masing-masing?

Lebih lanjut, perlu juga dijelaskan disini bahwa obsesi pakar Amerika untuk tetap mendominasi trend dan perkembangan kajian tentang kebijakan luar negeri bukan hanya dibuktikan dengan penekanan pada Amerika sebagai studi kasus utama. Mereka juga memandang kajian berbasis pada kasus non-Amerika sebagai sebuah kelainan (anomali). Sekalipun demikian menarik pula untuk dicatat bahwa kasus-kasus anomali sampai tingkat tertentu justru menunjukkan masih tersedianya ruang baik praktek maupun akademik bagi pengembangan kajian kebijakan luar negeri yang tidak sepenuhnya berbasis pada kasus normal seperti Amerika dan negara besar lain. Dengan kata lain, peluang bagi pengembangan studi

kebijakan luar negeri alternatif bukanlah sebuah harapan semata-mata.

Salah satu contoh tentang kasus anomali dan yang dapat membantu mencerahkan tulisan ini adalah studi kasus tentang kebijakan luar negeri Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan. Kebijakan luar negeri negara-negara tersebut tidak mengikuti pakem kajian yang berkembang di Amerika. Daya tarik lain dari kasus anomali adalah keberhasilan mereka cenderung diluar harapan para penulis maupun praktisi kebijakan luar negeri Barat pada umumnya.⁶

Ketiga negara ini sangat menarik perhatian para pengamat Barat karena sesudah PD II mereka pada umumnya berada pada posisi yang sangat sulit untuk berkembang. Jepang adalah negara yang hancur karena perang, Taiwan dan Korea Selatan dikenal sebagai negara yang miskin. Namun pada dekade 60 dan 70-an mereka dikenal sebagai negara-negara dengan tingkat kemakmuran yang tinggi. Dikemudian hari negara-negara tetangganya seperti Thailand, Malaysia, dan Singapura mengikuti jejak mereka. Menurut Bobrow dan Chan, keistimewaan kebijakan luar negeri mereka dapat dipelajari dengan memperhatikan dua hal pokok, yakni, kapasitas kebijakan (*policy capacity*) dan posisinya didunia (*world position*).

Keberhasilan kebijakan luar negeri suatu bangsa sangat ditentukan oleh kapasitas kebijakannya. Adapun indikator kapasitas kebijakan meliputi (a) mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan berusaha keras membangun konsensus nasional

tentang tujuan dan cara mencapai tujuan, menekankan pemahaman sistematis dalam proses perumusan kebijakan, menghindari keragu-raguan dan saling memfitnah dalam menjalankan kebijakan, (b) menekankan kesabaran dalam menunggu hasil yang diharapkan, (c) memandang bangsa-bangsa lain bukan sebagai kesatuan yang solid, (d) terus-menerus meningkatkan kapasitas kebijakan.⁷

Isu kedua yang perlu diperhatikan adalah posisi dunia suatu bangsa. Posisi ini menjadi penting karena setiap posisi negara memberinya kemampuan untuk melakukan tawar-menawar. Kemampuan tawar-menawar (*bargaining position*) suatu negara, sekalipun sumber daya alamnya terbatas, akan semakin baik jika sebuah negara menunjukkan indikator berikut: (a) mampu menyediakan (ekspor) barang yang sulit atau mahal didapat di tempat lain, (b) memenuhi kebutuhan dan menjaga hubungan baik dengan pejabat negara tujuan ekspor, (c) senantiasa menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan politik di negara tujuan ekspor.

⁶ Davis B. Bobrow and Steve Chan, "Understanding Anomalous Successes: Japan, Taiwan, and South Korea," dalam buku, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, diedit oleh Charles F. Herman, Charles W. Kegley Jr., James N. Rosenau, Boston: Allen & Unwin Inc., 1987, hal 111.

⁷ Bobrow and Chan, hal. 121-122

⁸ http://www.dfat.gov.au/aib/australia_foreign_trade_policy.html

KEBIJAKAN LUAR NEGERI: TINJAUAN PRAKTIS

Presiden Indonesia paska Suharto sangat jarang menjadikan isu ekonomi sebagai isu sentral kebijakan luar negeri mereka. Baik Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati, Yudoyono sangat kurang memperhatikan isu ekonomi dalam rumusan kebijakan luar negeri mereka. Bahkan sesungguhnya mereka sekedar melanjutkan kebijakan luar negeri pemerintah sebelumnya dengan sedikit polesan-polesan tanpa ada perubahan substansial yang membedakannya dari kebijakan luar negeri pendahulunya.

Pemerintahan Australia, misalnya, tidak hanya berhenti pada pengembangan tema akan tetapi bahkan telah melembagakan isu-isu ekonomi kedalam departemen luar negeri masing-masing. Pemerintah Australia secara eksplisit merumuskan kepentingan nasionalnya terdiri dari kepentingan keamanan (*national security*) dan kemakmuran serta kesejahteraan rakyatnya (*prosperity and well-being of the Australian people*).⁸

Departemen Luar Negeri Australia secara resmi menyebut dirinya sebagai Departemen Luar Negeri dan Perdagangan. Penyebutan ini menunjuk pada kesadaran yang sangat kuat tentang pentingnya isu ekonomi. Dengan demikian, pemerintah Australia, melalui Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (*Department of Foreign Affairs and Trade*), dapat memusatkan perhatian dan energi birokrasinya untuk meningkatkan kontribusinya dalam pengembangan perekonomian bangsa.

Pernyataan eksplisit tentang kepentingan nasional Australia, sebagai sumber nilai pelaksanaan kebijakan luar negeri, dan penggabungan Departemen Luar Negeri dan Departemen Perdagangan merupakan wujud nyata dari keinginan dan motivasi pemerintah Australia yang sedemikian kuat untuk menjadikan pertimbangan ekonomi sebagai faktor penting dalam pengelolaan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri negara tersebut.

Sementara itu, pemerintah Malaysiapun tidak ragu-ragu dalam menjadikan kepentingan keamanan nasional dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama kebijakan luar negeri Malaysia.⁹ Perdana Menteri Mahathir Muhammad dikenal luas sebagai Perdana Menteri pertama yang menjadikan ekonomi sebagai salah satu tema sentral kebijakan luar negeri Malaysia sejak menduduki jabatan sebagai Perdana Menteri ke-empat tahun 1981.

Mahathir sangat dikenal sebagai pimpinan Malaysia yang memprakarsai kebijakan *Look East Policy*. Kebijakan ini mengubah ketergantungan Malaysia pada Inggris dan menjadikan negara-negara Asia Timur khususnya Jepang sebagai contoh untuk ditiru. Orientasi baru kebijakan luar negeri Malaysia ini sangat mengagumkan karena dilakukan ditengah era Perang Dingin dalam mana negara-negara Asia harus memilih menjadi pendukung atau lawan negara-negara Barat.

Mahathir pula yang memprakarsai pembentukan East Asia Economic Caucus (EAEC) yang bertujuan untuk membangun kaukus ekonomi yang

terdiri dari negara-negara Asia Timur dan Asean. Walaupun prakarsa ini ditolak Indonesia karena tidak melibatkan Amerika akan tetapi pertimbangan ekonomi Asia sangat menonjol dalam pencetusan prakarsa tersebut. Dengan demikian pemikiran-pemikiran Mahathir mencerminkan secara gamblang betapa erat hubungan antara kebijakan luar negeri Malaysia dan upaya negara tersebut meningkatkan kemakmuran penduduknya.

Keutamaan ekonomi pada kebijakan luar negeri Malaysia terlihat pada perubahan orientasi hubungan Malaysia dan Cina yang semula diselimuti dengan kecurigaan dan permusuhan. Dalam kunjungan Mahathir ke Cina tahun 1985 Mahathir menyatakan betapa penting kemakmuran ekonomi bagi kemajuan negara-negara Asia. Dia bahkan menyebutkan istilah "*economic in command*" yang sering disebut-sebut Komite Sentral Partai Komunis Cina.¹⁰ Terobosan Mahathir ke Cina jauh pada awal pemerintahannya merupakan petunjuk betapa Mahathir sangat menyadari faktor ekonomi dalam pengelolaan kebijakan luar negeri Malaysia. Dengan menjadikan ekonomi sebagai tema sentral kebijakan luar

⁹ <http://www.kln.gov.my/english/foreignaffairs/foreignpolicy/myforeign.htm>

¹⁰ Joseph Chin Yong Liow, "Malaysia-China Relations in the 1990s: The Maturing of a Partnership," *Asian Survey* (July/August 2000), hal. 674.

secara bertahap Malaysia mampu memetik hasilnya berupa posisi Malaysia sebagai rekan dagang Cina terbesar ke II pada tahun 1999. Posisi ini sangat penting mengingat Cina selama 10 tahun terakhir dikenal sebagai salah satu kekuatan ekonomi terkemuka di dunia. Sudah tentu dengan menjadikan ekonomi sebagai salah satu tema sentral Malaysia dengan cepat dapat memetik hasilnya berupa peningkatan kemakmuran ekonomi rakyat Malaysia.

KEMAKMURAN EKONOMI

Setiap negara bisa dipastikan selalu berusaha meningkatkan kesejahteraan hidup rakyatnya. Tidak setiap negara berhasil mencapai salah satu tujuan tersebut dalam waktu singkat. Sebagian besar negara memerlukan waktu sangat lama untuk mencapainya. Bahkan hingga kini berpuluh-puluh negara masih menghadapi kesulitan dalam mewujudkan impian jutaan penduduknya. Beberapa negara maju bahkan menjadikan isu kesejahteraan ekonomi rakyat ini sebagai tolok ukur keberhasilan sebuah pemerintahan. Amerika termasuk salah satu negara yang menjadikan kemakmuran ekonomi sebagai indikator apakah sebuah pemerintahan berhasil atau gagal menjalankan amanat yang diberikan rakyat. Secara lebih khusus presiden Amerika ditantang untuk menjadikan kemakmuran sebagai pertanda keberhasilan pemerintahannya. Oleh karena itu, dalam kampanye presiden isu-isu ekonomi menjadi penting sebagai bahan perdebatan para calon.

Pemilihan presiden Amerika tahun 1992 dan 1996, misalnya, diwarnai dengan isu-isu ekonomi yang sangat menonjol.¹¹ Sukses Clinton dalam kampanye kepresidenan tahun 1992 lebih karena kepiawaian kubu Clinton dalam merumuskan dan menjabarkan program ekonomi mereka dihadapan para pemilih Amerika yang sedang dilanda pengangguran paska perang Iraq. Tingkat pertumbuhan ekonomi Amerika pada tahun terakhir pemerintahan Bush berada pada posisi dibawah 1%.¹² Keadaan inilah yang dimanfaatkan calon presiden Clinton untuk memfokuskan perhatian para pemilih pada agenda ekonomi sepanjang masa kampanyenya. Clinton berjanji akan menciptakan 8 juta lapangan kerja guna mengatasi pengangguran dan akan meningkatkan pajak bagi orang-orang kaya.¹³ Clinton tidak sekedar menyebar janji kampanye namun berusaha keras memenuhi janji tersebut karena pada tahun 1994 pemerintah Clinton telah berhasil menciptakan sekitar 4 juta lapangan kerja atau separuh dari janjinya dimasa kampanye. Selama masa pemerintahan pertama Clinton kebijakan luar

¹¹ Jerel Rosati and Stephen Twing, "The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War," dalam James M. Scott, *Making U.S. Foreign Policy in the Post Cold War World*, Durham and London: Duke University Press, 1998, hal. 38

¹² Lee H. Hamilton, "A Democrat Looks At Foreign Policy," *Foreign Policy* (Summer 1992), hal. 36.

¹³ Stanley B. Greenberg, "The Mythology of Centrism: Why Clinton and Blair Really Won?," *The American Prospect*, (September 1–October 1, 1997)

negerinya tak bisa dilepaskan dari isu-isu ekonomi yang diharapkan meningkatkan kesejahteraan rakyat Amerika. Clinton menandatangani perjanjian NAFTA (kerjasama ekonomi dengan Canada dan Mexico). Clinton juga menghadiri pertemuan puncak APEC di Jakarta tahun 1994. Terobosan kebijakan ekonomi luar negeri inilah yang ikut serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi Amerika pada periode pertama pemerintahan Clinton. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri Clinton tak dapat dilepaskan dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa Amerika dengan mengkombinasikan kebijakan politik dan ekonomi luar negeri. Kemakmuran ekonomi dengan sendirinya tak dapat dilepaskan dari kebijakan luar negeri.

ASUMSI DASAR

Berdasarkan uraian di atas penulis mengajukan argumentasi bahwa kebijakan luar negeri suatu negara tidak semata-mata harus didasarkan pada pertimbangan keamanan dalam dan luar negeri suatu negara. Sebaliknya, kebijakan luar negeri suatu negara dapat memainkan peran penting untuk memajukan kepentingan nasional dalam artian luas. Sebagai negara berkembang dan miskin Indonesia dapat menjadikan kebijakan luar negeri sebagai sarana untuk meningkatkan kemakmuran bangsa. Sudah tentu asumsi dasar ini memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam tingkat praktis. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri Indonesia dituntut untuk

menjadikan kebutuhan meningkatkan kemakmuran ekonomi nasional sebagai salah satu tema sentral kebijakan luar negeri Indonesia. Tema ini mengandung makna strategis karena dapat mendorong para pengambil kebijakan luar negeri untuk menjadikan tema tersebut sebagai pedoman strategis dalam implementasi kebijakan luar negeri Indonesia. Dengan demikian ukuran keberhasilan kebijakan luar negeri Indonesia perlu dikaitkan dengan capaian-capaian kemakmuran Indonesia selama masa pemerintahan.

Disamping itu, peran top executive seperti Presiden atau Perdana Menteri memainkan peran menentukan dalam perumusan dan pelaksanaan agenda kebijakan luar negeri yang menjadikan ekonomi sebagai tema sentralnya. Peran Mahathir dalam pengelolaan kebijakan luar negeri Malaysia sudah barang tentu sangat menonjol. Malaysia memang diuntungkan oleh sistem politik otoriter yang kemudian dimanfaatkan Mahathir untuk mengendalikan capaian-capaian politik luar negerinya. Apapun bentuk sistem politiknya, selama presiden memiliki ruang yang fleksibel dan visi ekonomi yang jelas akan memungkinkan dirinya untuk menciptakan kreasi-kreasi kebijakan luar negeri yang mendukung upaya bangsa menciptakan kemakmuran rakyat.

Demikian juga kemampuan presiden dalam meningkatkan kapasitas kebijakan dan tawar-menawar menjadi sangat vital dan menentukan. Dalam hal ini presiden memerlukan tim yang secara khusus mengelola negara tujuan ekspor termasuk di dalamnya

pengelolaan hubungan tawar-menawar dengan negara bersangkutan. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri yang bertemakan ekonomi bukanlah sekedar simbol akan tetapi lebih merupakan praktek riil dengan penajaman visi secara terus-menerus untuk mendapatkan hasil yang lebih baik secara berturutan.

KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA PASKA SUHARTO

Kebijakan luar negeri Megawati, sebagaimana kebijakan luar negeri para pendahulunya, kurang berhasil merumuskan secara eksplisit tujuan kebijakan luar negeri pemerintahannya. Suharto, Habibie, Gus Dur, Megawati terbiasa menyebut kebijakan luar negeri pemerintahan mereka sebagai kebijakan yang berlandaskan konstitusi. Ada kesan kuat bahwa para presiden Indonesia kurang percaya diri dalam merumuskan kebijakan luar negeri pemerintahan masing-masing. Mereka merasa lebih aman dengan mengatakan bahwa kebijakan luar negeri mereka benar-benar sesuai atau berlandaskan pada nilai-nilai dasar konstitusi. Akibatnya, kebijakan luar negeri Indonesia kering dari pemikiran dan langkah-langkah baru dan segar. Konservatisme ini sangat menonjol bila dibandingkan dengan kreatifitas dan kemajuan Perdana Menteri Mahathir. Karena ketiadaan tujuan yang jelas ini perjalanan keluar negeri yang dilakukan Megawati sesungguhnya tanpa arah dan tujuan yang jelas.¹⁴ Kebijakan luar negeri Megawati sekedar meneruskan

apa yang telah berlangsung sebelumnya tanpa ada pemikiran lebih jauh kelebihan dan kekurangannya. Lebih buruk lagi kebijakan luar negeri Megawati cenderung tergantung pada Amerika sebagaimana dikatakan William Liddle bahwa dalam urusan investasi, pasar, dan berbagai urusan lain Megawati tergantung pada Amerika.¹⁵ Ketergantungan pada negara besar pada Amerika tanpa disertai dengan agenda yang jelas, khususnya agenda ekonomi, memperkuat asumsi bahwa Megawati sesungguhnya tidak memiliki visi kebijakan luar negeri yang jelas. Ketiadaan visi ini dengan sendirinya membuat upaya peningkatan kemakmuran rakyat terganjal oleh ketiadaan kebijakan yang mendukung upaya tersebut. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri tanpa agenda ekonomi didalamnya membuat kebijakan luar negeri tidak berjalan secara efektif dan kontribusi yang diharapkan terhadap perbaikan ekonomi menjadi berkurang.

KEBIJAKAN LUAR NEGERI SUSILO BAMBANG YUDOYONO

Apakah kebijakan luar negeri presiden Susilo Bambang Yudoyono mengakomodasi unsur-unsur ekonomi secara eksplisit dan sistematis adalah

¹⁴ Hadi Soesastro, "Indonesia's Evolving Foreign Policy and ASEAN Leadership," USINDO Open Forum, Washington D.C., April 22, 2003.

¹⁵ The Jakarta Post, 6 Oktober 2003.

persoalan dasar bangsa Indonesia saat ini. Secara eksplisit berarti adanya pernyataan resmi tentang kebijakan luar negeri pemerintah yang sungguh-sungguh mengakomodasi unsur-unsur ekonomi atau menjadikan kemakmuran ekonomi sebagai salah satu tema kebijakan luar negeri pemerintah bersangkutan. Sedangkan secara sistematis adalah adanya upaya sistematis dari pemerintah untuk melibatkan semua pemain kebijakan luar negeri untuk tujuan ekonomi luar negeri pemerintah bersangkutan. Dengan demikian presiden akan mampu menciptakan sinergi dari semua kekuatan nasional demi terwujudnya harapan meningkatkan kemakmuran ekonomi bangsa dibawah pemerintahan yang sedang berkuasa.

Secara umum, presiden-presiden Indonesia sejak Suharto hingga Susilo Bambang Yudoyono memang jarang sekali membahas secara khusus kebijakan luar negeri Indonesia. Mereka terbiasa membicarakan kebijakan luar negeri berdasarkan apa yang dinyatakan dalam konstitusi dan berakhir dengan pernyataan sangat tentang kebijakan luar negeri Indonesia yang bercorak bebas aktif. Tapi perincian lebih lanjut tentang apa yang dimaksud dengan gambaran umum tersebut jarang dilakukan oleh masing-masing presiden yang pernah berkuasa di Indonesia. Kompleksitas persoalan domestik dan rendahnya kemampuan untuk menghadapi persoalan-persoalan tersebut membuat isu-isu luar negeri tidak mendapat perhatian khusus dari presiden. Dengan kata lain, presiden Susilo, sebagaimana presiden

sebelumnya, tidak terbiasa mengembangkan pemikiran tentang kebijakan luar negeri. Kebiasaan ini cukup aneh karena selama puluhan terakhir Indonesia menghadapi tekanan diplomatik yang mengubah tatanan politik, ekonomi, dan sosial domestik. Selama dekade 90-an Indonesia harus menghadapi tekanan pemerintahan Amerika yang mempersoalkan tentang pelanggaran HAM di Indonesia. Sejak Indonesia dilanda krisis ekonomi IMF yang didukung Amerika kembali menekan Indonesia bahkan Amerika menekan Habibie agar melepaskan Timor Timur. Paska krisis ekonomi kembali Amerika menekan Indonesia karena isu-isu terorisme internasional. Sungguh tidak masuk akal mengapa tekanan diplomasi beruntun selama lebih dari 12 tahun tidak membuat para presiden paska Suharto mengembangkan pemikiran tentang kebijakan luar negeri.

Presiden Susilo sejak sebelum terpilih pun telah memperlihatkan tanda-tanda kelemahan visi luar negeri sebagaimana terekam dalam visi dan misi pasangan Sby-Kalla. Dalam visi dan misi tersebut mereka memusatkan perhatian pada isu-isu domestik. Fokus pada isu-isu dalam negeri ini sampai tingkat tertentu dapat diterima karena kompleksitas persoalan bangsa saat ini. Akan tetapi, tak dapat dipungkiri bahwa faktor eksternal memainkan peran signifikan dalam menciptakan kondisi domestik yang sedemikian rumit. Sebagai contoh, kenaikan harga BBM sangat pasti dipengaruhi oleh harga minyak dunia yang melambung tinggi. Dengan demikian, faktor eksternal jelas

memainkan peran signifikan terhadap kenaikan harga BBM dalam negeri. Demikian pula banyak persoalan-persoalan lain yang bila dirunut sesungguhnya berujung pada faktor eksternal. Interaksi faktor domestik dan internal sudah semestinya menjadi pertimbangan pemerintah baru dalam merumuskan kebijakannya. Akan tetapi kenyataan bahwa pasangan SBY-Kalla gagal menuliskan isu tersebut dalam visi dan misi mereka menunjukkan betapa rendahnya perhatian dan mungkin pemahaman mereka dalam urusan luar negeri. Dengan sendirinya kemenangan pasangan tersebut dalam Pemilu 2004 tidak kemudian diikuti dengan pernyataan eksplisit tentang kebijakan luar negeri pemerintah baru. Sebagaimana dikatakan Bantarto Bandoro bahwa isu-isu kebijakan luar negeri selalu luput dari "mainstraim" agenda kebijakan nasional karena tekanan isu-isu domestik yang sedemikian berat.¹⁶

Presiden Susilo dipengaruhi oleh wacana internasional bahwa demokrasi adalah sesuatu yang harus dijadikan perhatian utama setiap negara. Oleh karena itu, pernyataan Susilo tentang kebijakan luar negeri lebih menekankan keharusan Indonesia menjelaskan kepada dunia luar bahwa transisi demokrasi telah berhasil dilalui. Visi luar negeri ini didasari harapan bahwa pemerintah-pemerintah Barat akan memberikan penghargaan lebih banyak pada Indonesia karena telah memenuhi "kehendak" mereka. Termasuk dalam daftar harapan ini adalah bantuan ekonomi dan militer lebih banyak sebagaimana diterima pemerintah

terguling Suharto. Alur pemikiran ini menunjukkan bahwa presiden Susilo gagal beranjak dari paradigma Suharto yang berakhir dengan krisis ekonomi dan politik. Lalu bagaimana alur pemikiran ini diwujudkan dalam bentuk kebijakan luar negeri?

Presiden Susilo mewujudkan gagasan dasar tersebut melalui kunjungan ke berbagai negeri dengan tujuan jangka pendek memperbaiki citra dalam negeri yang hancur sebagai akibat dari resesi ekonomi, korupsi yang terus meruyak sambil pada saat yang sama menjelaskan kepada dunia luar bahwa Indonesia berhasil menjalankan transisi demokrasi yang cukup membanggakan.¹⁷ Disamping itu, Susilo juga menghadiri pertemuan APEC di Santiago, pertemuan ASEAN di Laos, dan pertemuan ASEM di Hanoi serta menyelenggarakan konperensi Asia-Afrika di Bandung. Kunjungan Susilo ke Amerika dan Jepang memperkuat kesan yang ingin diciptakan bahwa Indonesia sungguh-sungguh dalam upayanya memperbaiki citra bangsa Indonesia di dunia internasional.

Sudah barang tentu bahwa perjalanan ke berbagai negeri asing dan kehadiran Susilo dalam berbagai pertemuan internasional disamping untuk memperbaiki citra diri juga diharapkan, bila mungkin, untuk mengundang investor asing ke Indone-

¹⁶ Bantarto Bandoro, "Democracy and Foreign Policy: Outlook for 2005," *The Jakarta Post*, 30 Desember 2004.

¹⁷ <http://www.worldpress.org/>, Frans Hendra Winarta, "Good Governance about issues of transparency, accountability," *The Jakarta Post*, 15 Juli 2005

sia. Pendek kata, kebijakan perjalanan keluar negeri juga mengandung pertimbangan ekonomi.

Akan tetapi patut disayangkan bahwa sejak awal tujuan yang hendak dicapai presiden tidak secara jelas dinyatakan baik pada visi-misi pasangan SBY-Kalla apalagi pada pernyataan-pernyataan resmi selaku presiden terpilih. Kalaupun ada, pernyataan resmi presiden Susilo tentang kebijakan luar negeri masih menjadikan "politik bebas aktif" sebagai tema sentral kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam sebuah pidatonya pada forum diskusi "Indonesia and the World," presiden Susilo hanya menyatakan bahwa Indonesia perlu mengembangkan konsep politik luar negeri bebas aktif.¹⁸ Pernyataan resmi presiden ini menunjukkan konservatisme dan keterbatasan pemikiran luar negeri Susilo. Politik luar negeri bebas aktif adalah konsep yang terbentuk segera sesudah Perang Dunia II berakhir dalam mana dunia terbelah menjadi dua blok, yakni, blok Barat kapitalis dan blok Timur sosialis. Sudah barang tentu konsep lama ini sudah tidak tepat untuk diterapkan dalam era sistem internasional yang telah berubah total pada saat ini.

Kelemahan visi dan kegagalan merumuskan kebijakan luar negeri yang menjadikan ekonomi sebagai tema sentral menunjukkan bahwa tidak ada perhatian sungguh-sungguh terhadap isu tersebut. Harapan perbaikan ekonomi hanyalah hasil sampingan yang diperkirakan akan muncul dengan sendirinya bila Indonesia mampu memperbaiki citra dirinya. Kebijakan ini

dengan sendirinya sejak awal lemah ditinjau dari pertimbangan ekonomi. Walaupun terpilihnya Susilo secara demokratis akan menarik investor untuk meninjau kembali peluang investasi di Indonesia. Akan tetapi pertimbangan tersebut tidak akan maksimal. Karena bilai kondisi politik Indonesia kembali tak terkendali maka dengan sendirinya akan kembali mendorong investor untuk meninggalkan Indonesia. Kemungkinan ini bukan tak mungkin terjadi karena presiden Susilo memang tidak secara eksplisit menjadikan pertimbangan ekonomi dalam rumusan kebijakan luar negerinya.

Kesulitan lain yang akan ditimbulkan oleh ketiadaan visi ekonomi yang bersifat eksplisit adalah kemampuan untuk menggalang dukungan sistematis dari segenap birokrasi yang terlibat dalam kebijakan luar negeri. Tanpa adanya pernyataan kebijakan resmi dan eksplisit sangat sulit bagi birokrasi untuk mengembangkan kegiatan. Karena hampir dapat dipastikan bahwa tanpa kebijakan umum tak akan terjadi pelembagaan nilai dan pelaku yang berorientasi pada upaya peningkatan ekonomi nasional. Adanya kementerian ekonomi dan perdagangan tidak akan menjamin karena sinkronisasi hanya akan terjadi bila arah kebijakan jelas dan semua ini membutuhkan kebijakan umum pemerintah Susilo khususnya dalam bidang luar negeri. Birokrasi hanya akan menjalankan kebijakan rutin dan tidak akan melakukan pembaharuan baik ditingkat kebijakan maupun di tingkat personal dan implementasi.

Bandingkan, misalnya, dengan arah kebijakan baru yang dicanangkan Mahathir Muhammad. Menyadari kondisi ekonomi yang kurang menggembirakan Mahathir mencanangkan kebijakan "*Look East*." Kebijakan ini secara khusus diarahkan untuk menjadikan Malaysia berkembang sebagai negara seperti Jepang dan Korea.¹⁹ Pada tahun 1985 Mahathir juga berkunjung ke Cina dengan secara terbuka membicarakan isu-isu ekonomi. Mahathir sangat konsisten dalam mengembangkan prakarsa ekonomi sehingga pada awal dekade 1990-an kembali mengusulkan East Asia Economic Caucus (EAEC). Konsistensi ini sudah tentu pada akhirnya membuahkan hasil beberapa tahun kemudian. Sehingga pada awal 80-an saat Indonesia masih terlibat dengan urusan domestik Mahathir telah melakukan terobosan kebijakan ekonomi luar negeri yang kelak mengubah arah dan dinamika pertumbuhan ekonomi Malaysia. Kemakmuran Malaysia 20 tahun kemudian, antara lain, disebabkan karena kebijakan luar negeri yang menjadikan ekonomi sebagai salah satu tema sentralnya.

Dibandingkan dengan Malaysia, pemerintah Indonesia tampak semakin kurang peka terhadap persoalan dasar anak bangsa. Prakarsa terakhir Indonesia dalam bidang luar negeri adalah pembentukan Asian Security Community. Konsep ini tidak secara eksplisit menyebutkan aspek ekonomi didalamnya. Bahkan penyelenggaraan konferensi Asia Afrika sama sekali tidak sejalan dengan kebutuhan

mendesak rakyat banyak. KAA tidak akan memberi dampak politik maupun ekonomi karena lebih dianggap sebagai sekedar nostalgia era Sukarno. Kebijakan era 50-an jelas tidak bersentuhan sama sekali dengan kebutuhan riil bangsa. Pengulangan ini menunjukkan pemerintah Indonesia memang kurang peka terhadap kebutuhan riil masyarakat.

KESIMPULAN

Pernyataan-pernyataan resmi kebijakan luar negeri presiden Susilo menunjukkan ketidaksiapan dan konservatisme pemikiran luar negerinya. Susilo gagal merumuskan tema sentral kebijakan luar negeri yang berorientasi pada peningkatan kemakmuran ekonomi bangsa. Sebaliknya, motivasi sederhana seperti kemajuan demokrasi dan perang melawan korupsi merupakan pertimbangan utama dalam melaksanakan kebijakan luar negeri. Bahkan pernyataan Susilo tentang pentingnya mengembangkan kembali konsepsi "politik luar negeri" bebas aktif menunjukkan kemandegan pemikiran luar negeri Indonesia pada pemerintahan saat ini. Perubahan dan gejolak internasional baik dalam

¹⁸ Kompas, 20 Mei 2005.

¹⁹ John Funston, "Malaysia: Developmental State Challenged," dalam *Government and Politics in Southeast Asia*, John Funston (ed), Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal. 170

dimensi politik dan ekonomi memerlukan formula kebijakan luar negeri yang sangat berbeda. Tantangan saat ini telah berubah drastis dibandingkan dengan tantangan Indonesia 56 tahun yang lalu. Perubahan-perubahan ini sudah tentu menuntut Indonesia melakukan adaptasi terus-menerus agar tetap dapat mengambil dari dan memberi manfaat terhadap dinamika internasional yang senantiasa berubah-ubah pula.

Presiden Susilo, sebagaimana Suharto dimasa lalu, terlalu tergantung pada Amerika dan kurang mampu mengembangkan pemikiran pragmatis yang diperlukan Indonesia saat ini ketika kondisi ekonominya kurang baik. Penekanan pada isu keamanan terbatas (pembelian pesawat tempur dari AS) merupakan kesalahan strategi jangka panjang mengingat kepentingan kemakmuran ekonomi dewasa ini jauh melampaui kepentingan keamanan. Perlu digarisbawahi disini bahwa kesediaan Jepang menunda kepentingan keamanan, bahkan menggantungkan kepentingan keamanan pada AS, dan mengutamakan kepentingan ekonomi memberikan manfaat luar biasa bagi kemakmuran ekonomi penduduknya beberapa tahun kemudian.

Harus diingat bahwa "timing" dalam peletakan strategi pengembangan ekonomi luar negeri sangat krusial bagi sebuah bangsa. Malaysia telah meletakkan dasar strategi ekonomi luar negeri sejak awal dekade 80-an. Lima belas tahun kemudian barulah Malaysia memetik hasilnya. Sebaliknya, jika Indonesia

tidak segera mengembangkan strategi ekonomi luar negeri yang terfokus sejak sekarang maka dalam sepuluh tahun mendatang peningkatan kemakmuran ekonomi Indonesia tidak akan sebaik yang diharapkan.

Kebijakan luar negeri yang berorientasi pada upaya peningkatan kemakmuran penduduk dengan demikian menjadi tak terelakkan, kecuali Indonesia memang menghendaki agar disejajarkan dengan negara-negara miskin lain di ASEAN. Harapan ini hanya akan terpenuhi bila presiden Susilo berusaha keras merumuskan kebijakan luar negeri strategis dan sangat fokus pada upaya perbaikan ekonomi bangsa.***

DAFTAR PUSTAKA

- Bantarto Bandoro, "Democracy and Foreign Policy: Outlook for 2005," *The Jakarta Post*, 30 Desember 2004.
- Davis B. Bobrow and Steve Chan, "Understanding Anomalous Successes: Japan, Taiwan, and South Korea," dalam buku, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, diedit oleh Charles F. Herman, Charles W. Kegley Jr., James N. Rosenau, Boston: Allen & Unwin Inc., 1987, hal 111.
- George A. Lopez and Michael S. Stohl, *International Relations: Contemporary Theory and Practice*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1989, hal. 5.
- Hadi Soesastro, "Indonesia's Evolving Foreign Policy and ASEAN Leadership," USINDO Open Forum, Washington D.C., April 22, 2003.
- Hans J. Morgenthau, *Politik Antar Bangsa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 1990, hal. 41.
- John Funston, "Malaysia: Developmental State Challenged," dalam *Government and Politics in Southeast Asia*, John Funston (ed), Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal. 170
- Joseph Chin Yong Liow, "Malaysia-China Relations in the 1990s: The Maturing of a Partnership," *Asian Survey* (July/August 2000), hal. 674.
- Jerel Rosati and Stephen Twing, "The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War," dalam James M. Scott, *Making U.S. Foreign Policy in the Post Cold War World*, Durham and London: Duke University Press, 1998, hal. 38
- K.J. Holsti, "The Comparative Analysis of Foreign Policy: Some Notes on the Pitfalls and Paths to Theory," dalam buku *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, diedit oleh David Wurfel dan Bruce Burton, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, The Macmillan Press, Ltd, 1990, hal. 13-14.
- Lee H. Hamilton, "A Democrat Looks At Foreign Policy," *Foreign Policy* (Summer 1992), hal. 36.
- Stanley B. Greenberg, "The Mythology of Centrism: Why Clinton and Blair Really Won?," *The American Prospect*, (September 1 – October 1, 1997)

Referensi terkait:

http://www.dfat.gov.au/aib/australia_foreign_trade_policy.html

<http://www.kln.gov.my/english/foreignaffairs/foreignpolicy/myforeign.htm>

<http://www.worldpress.org/>

Kompas, 20 Mei 2005.

The Jakarta Post, 6 Oktober 2003.

The Jakarta Post, *Economic Outlook* 2005.

The Jakarta Post, 23 Pebruari 2005

PENDAHULUAN

Terdapat dua faktor pendorong perubahan politik pemerintahan yang bertanggung di belakang reformasi negara, yaitu adanya gelombang demokratisasi dan desentralisasi. Desentralisasi dengan berbagai variasi mempunyai kecenderungan sama di berbagai negara adalah peralihan dari permasalahan pendanaan dan infrastruktur ke masalah reformasi sektor pemerintah,

kelembagaan sektor swasta, dan penyelenggaraan pelayanan yang lebih efisien. Desentralisasi melalui desentralisasi fiskal (Ward Bank, 1995), di samping bentuk negara, desentralisasi merupakan suatu refleksi dari perubahan politik sosial-budaya dan ekonomi. Perubahan politik dan sosial budaya terutama di negara-negara berkembang pada periode tersebut diawali dengan