

9-22-2004

## Politik Luar Negeri Indonesia: Pantulan dari 'Weak State' dan Masa Transisi yang Berkepanjangan

Zainuddin Djafar

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI, fisip@ui.ac.id

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global>



Part of the [Defense and Security Studies Commons](#), [International and Area Studies Commons](#), [International Relations Commons](#), [Law Commons](#), and the [Political Theory Commons](#)

---

### Recommended Citation

Djafar, Zainuddin (2004) "Politik Luar Negeri Indonesia: Pantulan dari 'Weak State' dan Masa Transisi yang Berkepanjangan," *Global: Jurnal Politik Internasional*: Vol. 7 : No. 1 , Article 6.

DOI: 10.7454/global.v7i1.234

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global/vol7/iss1/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Global: Jurnal Politik Internasional by an authorized editor of UI Scholars Hub.

# *Politik Luar Negeri Indonesia: Pantulan dari 'Weak State' dan Masa Transisi yang Berkepanjangan*

ZAINUDDIN DJAFAR

## **Abstract**

*Evaluation of Indonesian foreign policy leads us to assess the following: Firstly, since the Soeharto era we have had close relations with the Western countries, we have enjoyed billions US dollars of loans, held technical co-operations in various aspects, we have oil reserves, LNG and other potential natural resources; but as result of the multidimensional crisis in 1997-1999, our economic and business activities, as well as financial and banking systems, have been ruined. Secondly, the three following administrations (B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid and Megawati Soekarnoputri, 1998-2004) were not able to do much, let alone restore Indonesia to its former position as a respected country among the ASEAN community. Thus, Indonesia has continued to deal mainly with its problems of internal crises and undeniably, has become increasingly dependent of the mercy of Western countries (including the donor agencies and international financial institutions) regarding financial loans and other economic aids. This article is aimed to explain: (a) the meaning of the term "weak state" (b) what can Indonesia do with its foreign policy, which inevitably has to compromise with the "Weak State" condition? (c) what are the policies that should be implemented so that we can come out of the delicate situation?*

## **PENDAHULUAN**

Peran ekonomi-politik negara-negara Barat terhadap eksistensi Indonesia adalah '*benang merah*' yang telah menjadi 'bukti' dan bisa membuat kita disegani maupun terpuh. Sejak akhir tahun 1960-an, Indonesia mengakhiri politik luar negeri (polugri)-nya yang konfrontatif terhadap negara-negara Barat.<sup>1</sup> Pemerintahan Soeharto mengutamakan polugri Indonesia yang mampu mengalirkan bantuan modal dan keuangan semaksimal mungkin. Soeharto merangkul negara-negara Barat untuk mendukung pembangunan ekonomi yang terangkai

dari satu Repelita ke Repelita berikutnya. World Bank, International Monetary Fund (IMF), IGGI (dibubarkan dan diganti dengan Consultative Group on Indonesia – CGI, awal 90-an), dan Asian Development Bank (ADB) adalah institusi keuangan internasional negara-negara Barat yang semakin akrab dengan pembangunan Indonesia.

Soeharto kemudian memperkuat kerja sama regional dengan negara-negara sekitar Asia Tenggara, dengan mendukung pembentukan ASEAN. Konfrontasi Indonesia dengan Malaysia diakhiri, Indonesia tidak lagi curiga atau khawatir dengan adanya

pangkalan AS di Philipina maupun Thailand. Soeharto juga tidak melanjutkan polugri poros dengan Hanoi, Beijing dan Pyongyang.

Indonesia, sebagai negara yang terbesar jumlah penduduk muslimnya, juga masuk sebagai anggota OIC (Organization of Islamic Conference). Dalam perjalanan polugrinya sampai pertengahan 1990-an, terdapat puluhan organisasi internasional di berbagai bidang (politik-keamanan, ekonomi dan sosial budaya) yang menempatkan Indonesia sebagai anggotanya.<sup>2</sup>

Polugri Indonesia yang asertif, kooperatif, dan akomodatif tersebut memberikan dampak luar biasa bagi eksistensi Indonesia dari Sabang sampai Merauke pada awal 1990-an. Untuk pertama kali dalam sejarahnya, Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto menguasai wilayah Sabang sampai Merauke di bawah satu 'pemerintahan Jakarta'. Ini suatu momentum yang melebihi prestasi yang pernah dicapai oleh kerajaan Majapahit maupun Sriwijaya yang jangkauan wilayah kekuasaannya belum melingkupi Sabang sampai Merauke. Hal ini digunakan oleh pemerintahan Soeharto untuk memperoleh pengakuan internasional atas Alur Laut Kawasan Indonesia (ALKI) atau *Archipelago Sea Lanes*. Indonesia mendapat pengakuan atas wilayah lautnya oleh konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa, Bab IV, 1982 bagi negara mana pun yang akan menggunakan selat dan laut Indonesia harus mendapat izin.<sup>3</sup>

Donald K. Emerson mengakui bahwa pantulan polugri yang dibangun pemerintahan Soeharto menempatkan Indonesia sebagai *regional power and a major Third World voice in the global political and economic arenas*.<sup>4</sup>

Michael Leifer juga memuji hasil dan dampak konkret dari polugri pemerintahan Soeharto *'that reflected a proud national identity and its sense of regional entitlement*.<sup>5</sup>

Pada September 1992 Indonesia yang mendapat giliran sebagai pimpinan Gerakan Non-Blok akhirnya berhasil membawa "Pesan Jakarta" ke Majelis Umum PBB. Indonesia bersama Gerakan Non-blok mempunyai *'special commitment'* antara lain, *'the eradication of colonialism, racism, and apartheid as well as a duty to prevent the UN from being dominated by any one country*.<sup>6</sup>

## INDONESIA DAN MULTIKRISIS

Setelah Soeharto *lengser* (21 Mei 1998) dan di masa pemerintahan Presiden Habibie maupun Abdurrahman Wahid (1998-99), Indonesia masih melanjutkan kebijakan polugri yang independen dan moderat, walaupun hal itu berjalan dengan tertatih-tatih, lamban, dan makin tergantung 'nasibnya' atas belas kasihan negara-negara donor dari Barat dan lembaga keuangan internasional (IMF, dan World Bank).<sup>7</sup> Pada masa pemerintahan Habibie penyalahgunaan dana bantuan IMF melalui program JPS (Jaringan Pengembangan Sosial), hanya sedikit sekali dampak signifikannya untuk menunjang kehidupan mereka yang berada dibawah garis kemiskinan.<sup>8</sup>

Polugri Indonesia betul-betul memasuki masa kelabu; ditambah lagi dengan pemisahan Timor Timur dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia (akhir Agustus 1999). Keadaan ini membuat Indonesia semakin terpuruk; makin sulit bagi Indonesia untuk mengembangkan diplomasi internasionalnya yang menunjang penyele-

saian krisis internal (meliputi bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan pertahanan keamanan). Hal ini diakibatkan oleh krisis multi-dimensi yang dihadapi Indonesia di tingkat domestik sejak pertengahan 1997 dan masih terasa dampaknya sampai mendekati akhir 2004 ini.

Selanjutnya, Pemerintahan Megawati Soekarnoputri yang menggantikan Presiden A. Wahid (November 1999), telah mewarisi biaya krisis dan utang luar negeri yang mengerutkan dahi kita semua. Krisis Indonesia tahun 1997-1999 telah mewariskan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah sebesar US\$ 7,5 miliar dan US\$ 200 miliar sebagai total utang Indonesia (termasuk utang pemerintah dan perusahaan swasta).<sup>9</sup>

Kesulitan di atas masih dihadapkan pada empat ciri perkembangan ekonomi yang negatif. *Pertama*, pemerintahan Megawati gagal untuk menghentikan berpindahannya reputasi investasi dan modal dari perusahaan swasta secara drastis (umumnya *Indonesian-Chinese businessmen*) ke beberapa negara Asia. Total jumlah dana bank yang terbang ke luar negeri sekitar US\$ 7,622 Miliar pada awal tahun 1999, dan hal itu terus meningkat dengan rata-rata sekitar 30% untuk tahun 2000 dan 2001.<sup>10</sup> *Kedua*, pertumbuhan investasi dan kapital yang berasal dari luar negeri juga negatif, termasuk *portfolio investment*.<sup>11</sup> Akibatnya banyak investasi dari luar negeri yang dialihkan ke negara-negara Asia Tenggara. Walhasil pertumbuhan ekonomi Indonesia pernah mengalami neraca pembayaran negatif (1997-2001), dan baru perlahan 'sembuh' dengan pertumbuhan 4,5% pada tahun 2004. *Ketiga*, hancurnya kepercayaan masyarakat dan para pelaku bisnis terus

berlangsung. Hal ini sulit diperbaiki secara drastis, seiring rawannya Indonesia dengan teror-teror bom dalam beberapa tahun terakhir ini. Akhirnya, Indonesia kehilangan momentum atas reformasi ekonominya. Ini juga diperburuk oleh perkembangan situasi politik domestik yang masih rawan dengan kekerasan, maraknya demonstrasi, berkembang-suburnya KKN terutama di seluruh jajaran pemerintah dan tiadanya jaminan *rule of law* (kepastian hukum).

Perkembangan tersebut membuat kita pesimis tentang prospek polugri maupun diplomasi internasional Indonesia dalam merespons secara positif *the 10<sup>th</sup> Asean Vision 1998*, yang merencanakan *the Hanoi Plan of Action for ASEAN 2020*. Tujuan utama rencana Hanoi tersebut memperkuat kerja sama ekonomi dan makroekonomi, kemudian memperkuat sistem keuangan ASEAN, memperbaiki liberalisasi dan kerja sama jasa keuangan, meningkatkan pasar modal ASEAN dalam upaya membangun institusi keuangan, pajak, dan asuransi yang dapat berperan secara regional dan global.<sup>12</sup>

## INDONESIA SEBAGAI WEAK STATE

Krisis Indonesia yang belum tuntas akhirnya benar-benar menempatkan Indonesia (era pemerintahan Megawati) masuk dalam kriteria '*weak state*'. Intinya, Indonesia kandas dengan kerepotan urusan dalam negeri sampai melupakan diplomasi internasional.<sup>13</sup> Pemerintahan Megawati terjebak dengan masalah krisis dalam negeri. Indonesia di bawah kepemimpinan '*the silent president*' Megawati, sulit keluar dari situasi krisis tersebut; apalagi melakukan improvisasi kebijakan yang bersifat ekster-

nal. Kebijakan polugri Indonesia di era Megawati tidak bisa berbuat banyak, apalagi meneruskan (dalam arti mengembangkan diplomasi internasional yang proaktif) kebijakan polugri yang telah dilakukan di masa Orde Baru (1968-awal 1997).

Hambatan dalam masa pemerintahan Megawati, tidak berarti kebijakan polugri pada era pemerintahan Soeharto sudah demikian sempurna. Kritik pada era Soeharto mengkhawatirkan negara Indonesia yang masih belum mantap, sewaktu-waktu dapat pecah dan dapat muncul berbagai instabilitas. Michael R. J. Vatikiotis menempatkan Indonesia era Soeharto masih sebagai *'fragile state'*.<sup>14</sup>

Indonesia masih rawan akan berbagai instabilitas politik, ekonomi, sosial-budaya, keamanan, finansial, dan kegiatan investasi. Ini masih ditambah dengan hasil pemilu legislatif 1999 dan 2004, serta putaran pertama dan kedua pemilihan presiden, yang semuanya belum bisa diandalkan untuk membawa perubahan berarti bagi sistem politik dan ekonomi Indonesia. Kredibilitas perkembangan ekonomi dan politik Indonesia dimata internasional masih lemah. Ini mempersulit bagi pemerintahan Megawati untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi Indonesia di atas 4,5%,<sup>15</sup> dan mengharapkan masuknya investor ke Indonesia.

Penempatan istilah *'weak state'* pada keberlangsungan pemerintahan Indonesia bukan tanpa alasan. *Pertama*, berdasarkan penjelasan sebelumnya (peninggalan jumlah utang luar negeri yang besar, biaya krisis yang harus ditanggulangi, larinya investor asing ke negara ASEAN lainnya, dan sulitnya mengharapkan masuknya investor

asing,) jelas sulit memasukkan Indonesia sebagai negara yang sudah bebas dari krisis. Tentunya situasi tersebut membawa pertanyaan yang mendasar, yaitu bagaimana Indonesia bisa mengembangkan format kehidupan politik dan institusinya secara berkualitas.<sup>16</sup>

*Kedua*, pencerahan maupun pemberdayaan semaksimal mungkin atas peran lembaga/institusi politik penting (DPR, MPR) kurang mendapat dukungan kuat dari sebagian besar anggotanya. Ini terbukti dengan masih besarnya tekanan kepentingan sebagian anggota dewan yang perannya bukan menjadi wakil rakyat seperti diharapkan, tapi justru menjadi bagian dari fenomena budaya pejabat dalam negara pejabat.<sup>17</sup> Hal ini diikuti pula dengan minimnya komitmen perjuangan maupun rendahnya profesionalisme sekelompok wakil rakyat.<sup>18</sup> Intinya, kepercayaan publik masih tetap rendah terhadap figur politisi, elite partai, anggota DPR/MPR dan juga sebagian menteri kabinet. Akibatnya, sulit bagi kita untuk mengharapkan terlalu banyak atas kualitas dan peran sebagian anggota DPR/MPR 2004 yang akan berprestasi lebih baik dibanding anggota dewan terhormat periode sebelumnya.

*Ketiga*, semua itu masih ditambah dengan lemahnya pelayanan pendidikan dan kesehatan,<sup>19</sup> juga korupsi yang masih merajalela, dan tiadanya kepastian hukum di Indonesia.<sup>20</sup> *Keempat*, di luar dari warisan masalah ekonomi, keuangan, dan investasi yang kronis (akibat krisis), situasi Indonesia untuk lima tahun mendatang (2004-2009) juga masih menghadapi berbagai tantangan serius. Ini memastikan bahwa Indonesia sulit untuk keluar dari konotasi *weak state* dalam waktu relatif singkat.

Hal ini diperkuat oleh beberapa indikator sebagai berikut:

- A. Masa 2004-2009 merupakan periode yang paling kritis bagi kondisi keuangan negara, karena pada tahun-tahun itulah utang-utang pemerintah akan jatuh tempo dengan nilai mencapai Rp 1.200 triliun, dan untuk total utang luar negeri (Rp 580 triliun) serta utang dalam negeri (Rp 620 triliun).<sup>21</sup> Untuk membayar bunganya saja pemerintah tahun ini harus menyisihkan Rp 60 triliun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Walaupun Bank Dunia menilai stok dan rasio utang Indonesia mengalami penurunan (158% dari Produk Domestik Bruto (PDB) pada 1998, menjadi 59% dari PDB pada mendekati akhir 2004), namun APBN 2005-2009 tetap kritis.<sup>22</sup> Sebab faktor eksternal seperti merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dan naiknya harga minyak dunia bisa membuat beban APBN dan defisit APBN kembali membengkak.<sup>23</sup> Ini disebabkan membengkaknya subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan transaksi pengeluaran pemerintah dengan pihak asing.<sup>24</sup> Secara teoretis, hal-hal tersebut dapat menjadi ciri nyata dari *rapid economic decline*. Akibatnya, semua itu bisa diikuti oleh *rapid financial shocks* dan beban kenaikan harga minyak yang menjadi tantangan hebat bagi kehidupan ekonomi suatu negara.<sup>25</sup>

- B. Masalah berat lainnya yang dihadapi Indonesia adalah rendahnya investasi, buruknya infrastruktur ekonomi dan rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi (pada tahun 2004, hanya mampu

mencapai 4,5% per tahun). Buruknya infrastruktur ekonomi tentunya akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan. Sejak krisis (1997-99), kualitas infrastruktur ekonomi Indonesia terus merosot; tertinggal oleh Thailand, Taiwan, Cina, dan Sri Lanka pada 2002, dan Indonesia masuk urutan terbawah (no. 80) dari 80 negara yang disurvei oleh World Economic Forum.<sup>26</sup> Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia sampai tingkat 6%, diperlukan investasi 5 miliar dolar AS per tahun hanya untuk perbaikan infrastruktur.<sup>27</sup> Akibatnya dalam lima tahun mendatang (2004-2009), Indonesia memerlukan tambahan investasi sejumlah 25 miliar dolar AS. Mau tidak mau, untuk menopang pertumbuhan ekonomi sejumlah 6% tersebut, menurut Bank Dunia diperlukan investasi sebesar 30% dari PDB.<sup>28</sup>

Dari seluruh jumlah investasi yang diperlukan, hanya sekitar 6.5% yang bisa disediakan oleh pemerintah dan sisanya harus diperoleh dari pihak swasta asing (negara-negara Barat). Terealisasinya investasi swasta tersebut sangat tergantung pada kemampuan pemerintah baru untuk menciptakan iklim investasi dan regulasi yang kondusif bagi investor asing dari negara-negara Barat.<sup>29</sup> Hal ini merupakan salah satu jalan keluar yang memerlukan dukungan polugri Indonesia yang tidak *introvert* (tertutup, sejak krisis 1997) tapi proaktif, dan kalau perlu *high profile*. Harapan ini tampaknya cukup optimis dengan tampilnya Susilo Bambang Yudoyono (SBY) dan Jusuf Kala (JK) sebagai presiden dan wakil

presiden Indonesia yang baru. Minimal diperlukan kemampuan pemerintahan SBY dan JK untuk tidak tenggelam atau terbawa arus oleh beratnya masalah-masalah internal yang dihadapi Indonesia.

- C. Masalah besar lainnya, terpuruknya sektor riil. Pertumbuhan sektor industri mengalami penurunan dari 9% (sebelum krisis 1997-99) menjadi 5% selama krisis maupun sesudahnya. Ini berdampak pada penyerapan tenaga kerja yang pertumbuhannya hanya 1,9% (sejak krisis) dibanding 7,1% sebelum krisis.<sup>30</sup> Konsekuensinya, Indonesia mengalami tingkat pengangguran yang cukup tinggi di Asia Tenggara, yaitu 40 juta-an lebih sampai mendekati akhir 2004. Situasi ini juga menghambat ekspor Indonesia, yang hanya meningkat 10% (1996-2003) dibanding Korea Selatan yang naik 114%, Thailand 70%, dan Malaysia naik 43%.<sup>31</sup>

Masalah-masalah besar tersebut di atas sulit untuk diabaikan, dan semua itu (rendahnya pertumbuhan ekonomi, buruknya infrastruktur ekonomi, dan mandeknya sektor riil) adalah indikasi-indikasi riil lainnya dari Indonesia yang *weak state*. Adanya keinginan dan ambisi politik dari pemerintahan baru untuk melakukan perubahan dapat menjadi kunci penting (*way out*) lainnya, bagi keluarnya bangsa ini dari perangkap pertumbuhan ekonomi rendah. Ini merupakan tindakan konkret untuk mengatasi pengangguran dan kemiskinan. Kemampuan pemerintah baru untuk mengatasi masalah-masalah tersebut di atas akan menjadi kunci penting bagi Indonesia untuk ber-

improvisasi dengan kebijakan polugri-nya.

Status negara Indonesia sebagai '*weak state*' tersebut, dapat mengalami masa transisi yang amat panjang, jika tidak ada upaya serius untuk mengembangkan prioritas kebijakan politik yang berkualitas. Beberapa contoh dapat disebutkan. *Pertama*, Indonesia masih memerlukan strategi yang luas untuk membangun *democratic nation-state*.<sup>32</sup> Hal ini termasuk membangun pemerintahan dan kehidupan demokrasi yang efektif (dari rakyat, untuk rakyat dan dipertanggungjawabkan pada rakyat). *Kedua*, strategi kebijakan pada poin di atas harus diikuti dengan pembangunan *civil society* termasuk sikap dan norma tingkah lakunya dan tidak hanya institusi politiknya serta pelaksanaan pemilihan umum.<sup>33</sup> *Ketiga*, diperlukan strategi yang mendapat dukungan militer (khususnya peran proaktif TNI dan jajarannya) yang *commit* pada kedua poin tersebut.<sup>34</sup>

Tidak hanya soal transisi yang panjang, tapi kegagalan pelaksanaan atas ketiga strategi tersebut bisa merubah status Indonesia menjadi '*failed states*' (Nepal, Liberia, Afghanistan, dan Irak), maupun '*collapsed states*' (Lebanon, Tajikistan, dan Sierra Leone).<sup>35</sup> Di luar beberapa strategi yang disebutkan di atas, pemerintahan baru (Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla) juga harus konsisten menghindari penggunaan cara-cara yang represif dan kekerasan dalam menyelesaikan berbagai persoalan politik, sehingga Indonesia terhindar dari julukan negara yang sering melanggar HAM.<sup>36</sup> Isu pengawasan dan perlindungan keamanan yang dinikmati warga sipil tidak cacat hukum, tapi benar-benar dapat dibanggakan.

## FOREIGN POLICY ANALYSIS

Bagi negara yang statusnya sebagai *Macht-politik* yang bercirikan *simply a concentration of power, or brute strength, of basic military force*, tidaklah sulit untuk melakukan penerapan *Foreign Policy Analysis (FPA)*,<sup>37</sup> karena, *pertama*, adanya unsur *power* dan *strength* itu merupakan basis dari kedaulatan politik suatu negara. *Kedua*, *power politics* akan digantikan oleh kepentingan nasional yang menjadi *driving motivation* bagi tingkah laku negara.<sup>38</sup> Hal ini akan membawa tindakan negara yang mengutamakan kesejahteraan warganya.<sup>39</sup> *Ketiga*, peran negara tersebut juga akan mempromosikan kepentingan warganya, termasuk sebagai fasilitator kebutuhan warganya.<sup>40</sup> *Keempat*, peran negara juga diharapkan dapat mengatasi berbagai problema besar di bidang ekonomi, politik, pertahanan keamanan, dan sosial-budaya.

Robert Gilpin menyebut peran negara tersebut sebagai *'free rides for the state role'*.<sup>41</sup> Hal itu semua merupakan faktor penting dari eksistensi suatu negara yang kuat (*Machtpolitik*), tidak hanya bagi kehidupan sosial warganya, tapi juga bagi kepentingan polugri suatu bangsa, rakyat dan negaranya. Ciri-ciri yang ditampilkan negara yang berstatus *Machtpolitik* tersebut, tentunya amat sulit untuk dipadankan dengan keadaan Indonesia dipenghujung 2004 ini.

Proses bekerjanya dari suatu FPA ditentukan oleh dua lingkungan pengaruh utama.<sup>42</sup> *Pertama*, beroperannya lembaga-lembaga politik internal (termasuk departemen luar negeri) terutama presiden sebagai pimpinan tertinggi dalam merumuskan kebijakan polugri. *Kedua*, beroperannya pengaruh negara-negara lain terhadap sua-

tu negara dalam bentuk interaksi secara timbal balik. Menurut Chris Brown, kebijakan polugri dari suatu negara yang 'normal' dapat terlibat langsung maupun tidak langsung untuk melakukan intervensi atas kepentingan nasionalnya pada kedua lingkungan pengaruh tersebut.<sup>43</sup> Singkatnya, suatu negara dibawah pimpinan seorang presiden dalam menjalankan kebijakan polugrinya hendaklah bersifat independen, tegas, dan mandiri. Hal-hal tersebut tampaknya masih sulit dikembangkan untuk menjadi ciri kebijakan polugri Indonesia di akhir Oktober 2004 ini.

Apa yang terjadi pada Indonesia? Sejak Indonesia mengalami krisis, kita akhirnya melakukan kompromi dan sulit melepaskan diri dari realitas negara yang *weak state* tersebut. Situasi Indonesia (2004) tentunya masih akan tetap mengandalkan FPA yang berada di bawah gradasi yang bersifat 'normal' atau disebut sebagai tradisional.

Di tingkat internal, presiden sebagai pengambil keputusan tertinggi di bidang polugri (kasus era pemerintahan Megawati, 2002-2004) terkesan lamban, kurang tanggap, dan kurang proaktif, misalnya dalam kasus terorisme. *'The silent president'* tampaknya ragu-ragu untuk melakukan 'putusan akhir' yang tegas dan konsisten dalam membasmi terorisme. Tampaknya karena terbawa oleh repotnya urusan-urusan internal ditambah kuatnya tekanan pengaruh dari peran: (a) opini publik; (b) pengaruh media massa; (c) kelompok penekan (misalnya organisasi serikat buruh, LSM, dan organisasi profesi); dan, (d) institusi-institusi politik yang penting (seperti Dewan Perwakilan Rakyat, dan Tentara Nasional Indonesia) terhadap pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia.<sup>44</sup>

Semua unsur tersebut tidak hanya dapat membingungkan para pembuat keputusan,<sup>45</sup> tapi juga dapat merongrong kewibawaan pemerintah seandainya presiden tidak punya *sense of strong leadership*.

*Foreign Policy Analysis* yang demikian itu tidak bisa bereaksi secara mandiri terhadap dominannya struktur politik internasional yang masih dikuasai oleh AS dan negara-negara Barat khususnya.<sup>46</sup> Konsekuensinya, wajarlah kalau Indonesia sulit melakukan intervensi di tingkat eksternal. Ini menyebabkan Indonesia (2002-2004) dianggap melupakan diplomasi internasional. Begitu pula kebijakan polugri Indonesia di berbagai kawasan (Timur Tengah, Asia Tenggara, Asia Timur, Asia Selatan, Eropa, Amerika Latin, Afrika, dan negara-negara berkembang) dan GNB serta PBB mau tidak mau harus puas sebagai 'penonton' yang belum bisa berbuat banyak.

Pulihnya kepercayaan internasional terhadap Indonesia ada kaitannya dengan bagaimana sikap kita dalam menangani kasus-kasus teror bom (bom Bali, Marriot, dan Kuningan) yang terjadi 2-3 tahun belakangan ini. Undang-undang antiterorisme yang terbentuk dalam 2 bulan setelah peristiwa bom Bali, dirasakan tidak cukup. Masalah terorisme sudah demikian serius, Indonesia sudah masuk target kepentingan terorisme global. Ini disebabkan, *pertama*, masih lemahnya sikap pemerintah, misalnya karena alasan HAM, kita tidak memberikan jaminan hukum pada aparat intelijen untuk membubarkan organisasi radikal maupun memeriksa pihak-pihak yang dicurigai. *Kedua*, aparat intelijen sendiri perlu ditingkatkan kinerjanya termasuk peralatan deteksinya (misalnya pengadaan CCTV di tempat-tempat strategis, dan penyebaran

gambar-gambar pihak tersangka di tempat-tempat umum). Ini termasuk kerja sama dengan masyarakat, yang menempatkan mereka sebagai mata dan telinga bagi aparat intelijen di seluruh Indonesia. *Ketiga*, karena terorisme punya dampak yang dahsyat terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, maka diperlukan *political action* dan *strong leadership* dari presiden RI. Untuk mendukung aksi-aksi yang bersifat internal tersebut, maka kerja sama yang bersifat bilateral (dengan negara-negara ASEAN) dan global pasti akan mendapat sambutan yang positif.

## KESIMPULAN

Sejauh mana kebijakan polugri Indonesia dapat mendukung kepentingan nasionalnya, sekaligus mengubah kondisi Indonesia yang *weak state* dan bisa berimprovisasi? Ini amat ditentukan oleh realisasi dari harapan dan ambisi yang dilemparkan maupun berada pada pundak pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Kendati pun harapan-harapan tersebut tampaknya masih ada, tapi bukanlah merupakan janji-janji yang mudah direalisasikan. Melainkan siapa pun yang berada di puncak pimpinan negara harus berpacu dengan oportunitas yang demikian sempit, misalnya, setelah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dapat mengatasi masalah-masalah besar (ekonomi-politik, keamanan) yang masih akan membelit Indonesia (2004-2009), tentunya mereka tidak hanya terpaku dalam mengatasi kerepotan urusan dalam negeri. Tapi mereka pun diharapkan segera untuk tidak melupakan diplomasi internasionalnya. Jadi, walaupun kesempatan berimprovisasi dalam kebijakan polugri Indonesia

itu ada dan tidak besar. Maka keberhasilannya amat ditentukan bagaimana pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla mampu berpacu antara kompromi dan melepaskan diri dari realitas Indonesia yang *weak state* tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Brown, Chris. *Understanding International Relations*, Palgrave publisher. New York: 2001

Vatikiotis, Michael R.J.. *Indonesian Politics under Soeharto, the Rise and fall of the New Order*. Routledge. London & New York: 1998

### Terbitan Berkala:

*Asian Pacific Economic Literature*, Vol. 14, 2000, hlm. 32

*Kompas*. 16 September 2004

\_\_\_\_\_, 4 Oktober 2004

\_\_\_\_\_, 9 Oktober 2004

### Situs Internet:

[www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6320.htm](http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6320.htm)

[www.GlobalGuerrillas.com](http://www.GlobalGuerrillas.com)

[www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art\\_cat\\_id=22](http://www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art_cat_id=22).

[www.kompas.com/kompas-cetak/0103/08/english/fina.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0103/08/english/fina.htm)

[www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth\\_Competitiveness\\_Index\\_2003\\_Comparisons](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons)

[www.worldbank.or.id](http://www.worldbank.or.id)

[www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign-relations-of-Indonesia.htm](http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign-relations-of-Indonesia.htm)

[www.Parameters/96/summer/dorff.htm](http://www.Parameters/96/summer/dorff.htm)

### Lain – Lain:

*In-depth interview* dengan staf senior Bank Dunia – Jakarta, 29 Agustus 2000

Televisi Pendidikan Indonesia, 7 September 2004

## CATATAN BELAKANG

<sup>1</sup> *Indonesia Foreign Policy*, [www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6320.html](http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-6320.html)

<sup>2</sup> Antara lain: APEC, AsDB, CCC, CP, ESCAP, FAO, G-15, G-19, G-77, IAFA, IBRD, ICAO, ICC, ICRM, IDA, IDB, IFAD, IFC, IFRCs, IHO, ILO, International Maritime Organization, Inmarsat, Intelsat, Interpol, IOC, IOM (*observer*), ISO, ITU, OIC, OPCW, OPEC, UN, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, UNIKOM, UNMIBH, UNMOP, UNMOT, UNOMIG, UPU, WCL, WFTU, WHO, WIPO, WMO, WtoO, dan WtrO, lihat “Foreign Relations of Indonesia” diakses dari <http://www.worldhistory.com/wiki/F/Foreign-relations-of-Indonesia.htm>

<sup>3</sup>

[http://www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art\\_cat\\_id=22](http://www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art_cat_id=22). Jalur laut Indonesia tersebut meliputi ALKI I (Sunda Strait Karimata Strait-Natuna Sea-South China Sea), ALKI II (Lombok Strait-Makasar Strait-Sulawesi Sea), ALKI III-A (Sawu Sea-Ombai Strait-Banda Sea (Western

part of Burn Island)-Seram Sea (Eastern part of Mongole Island) Maluku Sea Pacific Ocean, ALKI III-B (Timor Sea-Leti Strait-Banda Sea (Western part of Burn Island)-Seram Sea (Eastern part of Mongole Island) Maluku Saea Pacific Ocean), ALKI III-c (Arafuru Sea-Banda Sea (Western part of Buru Island) Seram Sea (Eastern part of Mongole Island)-Maluku Sea Pacific Ocean.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Foreign Relations of Indonesia, *loc. cit.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *In-depth interview* dengan staf senior Bank Dunia – Jakarta, 29 Agustus 2000.

<sup>9</sup> Hadi Soesastro, "Indonesia's Crisis: Implications for the Region", *Asian Pacific Economic Literature*, Vol. 14, 2000, hlm. 32.

<sup>10</sup> "Finance Minister: Private Capital Flight Goes On, Market Sentiments Extraordinary Fragile", Kompas Cyber Media, Thursday, 8 March 2001, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0103/08/english/fina.htm>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup>

[http://www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art\\_cat\\_id=22](http://www.indonesia.nl/articles.php?rank=10&art_cat_id=22), *Loc.cit.*

<sup>13</sup> "Prospek Pencilonan Indonesia Jadi Anggota Tetap DK PBB", *Kompas*, 4 Oktober 2004, hlm. 4.

<sup>14</sup> Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Soeharto, the Rise and Fall of the New Order*, Routledge, London & New York, 1998, hlm. 204-217.

<sup>15</sup> Penjelasan Jusuf Kalla, *Program Dialog Politik, Televisi Pendidikan Indonesia*, 7 September 2004

<sup>16</sup> [www.GlobalGuerrillas.com](http://www.GlobalGuerrillas.com)

<sup>17</sup> *Kompas*, 9 Oktober 2004, hlm. 4

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Penjelasan Jusuf Kala, *loc. cit.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Kompas*, 16 September 2004, hlm. 37

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Kompas*, 16 September 2004, *loc. cit.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> "Growth Competitiveness Index Rankings and 2003 Comparisons"

[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth\\_Competitiveness\\_Index\\_2003\\_Comparisons](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons)

<sup>27</sup> [www.worldbank.or.id](http://www.worldbank.or.id), Jakarta Office, 2004

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Kompas*, 16 September 2004, *loc. cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Robert H. Dorff, *Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability*, [www.Parameters/96/summer/dorff.htm](http://www.Parameters/96/summer/dorff.htm).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> [www.GlobalGuerrillas.com](http://www.GlobalGuerrillas.com), *loc. cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Chris Brown, *Understanding International Relations*, Palgrave publisher, New York, 2001, hal. 71.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 72.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 83.