

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

AKTOR DAN STRUKTUR

ASEP SETIAWAN, ENDANG SULASTRI
SUMARNO

Editor:
Retnowati WD Tuti



POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: AKTOR DAN STRUKTUR

Oleh

Asep Setiawan

Endang Sulastris

Sumarno

Editor: Retnowati WD Tuti



POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: AKTOR DAN STRUKTUR

Oleh

Asep Setiawan dan Endang Sulastrri

Hak Cipta @ Asep Setiawan, Endang Sulastrri, Sumarno, 2018

Editor: Retnowati WD Tuti

Penerbit



ISBN 978-602-0798-03-5



KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan bagian dari bahan ajar perkuliahan Politik Luar Negeri Indonesia. Sejumlah referensi untuk mempelajari perkembangan Politik Luar Negeri Indonesia dilakukan dengan pendekatan sejarah dan politik. Salah satu buku yang banyak dijadikan referensi adalah karya Michael Leifer. Buku tersebut menjelaskan bagaimana politik luar negeri Indonesia terbentuk oleh perkembangan sejarah baik Orde Lama maupun Orde Baru. Sejarah perjuangan Indonesia merebut kemerdekaan dari tangan para penjajah sangat membekas kedalam orientasi politik luar negeri Indonesia.

Sedangkan buku yang sekarang berada di tangan Anda, berangkat dari dinamika pengambilan kebijakan dalam Politik Luar Negeri Indonesia. Sebagai negara yang dalam tahap pembentukan demokrasi, sejumlah lembaga mempengaruhi terhadap formulasi dan implementasi politik luar negeri Indonesia. Dapat disebut disini misalnya lembaga eksekutif dimana presiden sebagai pemimpin tertinggi memiliki pengaruh besar terhadap implementasi politik luar negeri. Presiden dibantu antara lain Menteri Luar Negeri Indonesia dalam menentukan prioritas dari arah dan prioritas Politik Luar Negeri.

Buku ini juga menyinggung bagaimana peran lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia diatur oleh perundangan. Dengan rujukan perundangan itulah para aktor yang melaksanakan Politik Luar Negeri Indonesia sudah memiliki kekuasaan masing-masing. Jadi struktur pemerintahan yang demokratis itu di Indonesia itu dalam mengimplementasikan kebijakan luar negeri diatur oleh perundangan yang berlaku.

Selain lembaga eksekutif yang penting menjadi perhatian, buku ini juga menyinggung peran DPR sebagai lembaga legislatif yang menjadi mitra dari pemerintah. Setelah reformasi, DPR tidak hanya sebagai stempel dalam mendukung kebijakan pemerintah tetapi juga bersikap kritis dan fokus dalam

pengawasan pemerintahan. DPR juga memiliki peran dalam penentuan para pejabat perwakilan Indonesia di luar negeri.

Di era demokrasi di Indonesia, publik juga memiliki peran meskipun strukturnya tidak ditentukan perundangan. Publik yang merupakan bagian dari civil society juga memberikan kontribusi dalam pembentukan Politik Luar Negeri Indonesia. Oleh sebab itu salah satu bab membahas peran civil society dalam Politik Luar Negeri Indonesia.

Tim penulis berpendapat sumbangsih kecil ini semoga bermanfaat bagi pengembangan studi Politik Luar Negeri Indonesia. Tentu tidak ada gading yang tak retak, buku ini juga masih mengandung banyak kekurangan. Oleh karena itu sumbang saran sangat terbuka untuk perbaikan cetakan berikutnya.

Jakarta, 22 November 2018

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GAMBAR	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II PRESIDEN DAN POLITIK LUAR NEGERI	23
BAB III PERAN KEMENTERIAN LUAR NEGERI	33
BAB IV DPR DAN POLITIK LUAR NEGERI	47
BAB V PERAN CIVIL SOCIETY DALAM POLITIK LUAR NEGERI	53
BAB VI TNI-POLRI DAN POLITIK LUAR NEGERI	59
BAB VII PENUTUP	64
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

Presiden Joko Widodo menyampaikan visi kebijakan luar negerinya dalam pidato di KTT Asia Timur ke-9 di Yangon, Myanmar November 2014. Pidato Jokowi ini merupakan penjelasan mengenai kebijakan luar negeri seperti apa yang akan dilaksanakan disertai dengan prioritasnya.

Presiden Jokowi menegaskan konsep Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia sehingga agenda pembangunan akan difokuskan pada 5 (lima) pilar utama, yaitu:¹

1. Membangun kembali budaya maritim Indonesia.
2. Menjaga sumber daya laut dan menciptakan kedaulatan pangan laut dengan menempatkan nelayan pada pilar utama.
3. Memberi prioritas pada pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim dengan membangun tol laut, deep seaport, logistik, industri perkapalan, dan pariwisata maritim.
4. Menerapkan diplomasi maritim, melalui usulan peningkatan kerja sama di bidang maritim dan upaya menangani sumber konflik, seperti pencurian ikan, pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan,

¹<https://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Presiden-Jokowi-Deklarasikan-Indonesia-Sebagai-Poros-Maritim-Dunia.aspx>

dan pencemaran laut dengan penekanan bahwa laut harus menyatukan berbagai bangsa dan negara dan bukan memisahkan.

5. Membangun kekuatan maritim sebagai bentuk tanggung jawab menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim.

Dengan menyebutkan diri sebagai Poros Maritim Dunia maka pemerintahan Jokowi menegaskan status Indonesia sebagai negara kepulauan. Konsekuensi dari kebijakan ini bersifat domestik dan internasional. Implikasi ke hubungan luar negeri adalah adanya diplomasi maritim dimana persoalan maritim termasuk pengelolaan sumber daya di dalamnya dan perbatasan menjadi perhatian pemerintah Jokowi.

Demikian juga ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjelaskan garis besar politik luar negerinya. Sejumlah karakter dari politik luar negeri era Susilo Bambang Yudhoyono juga dapat dilacak dari beberapa pernyataan dan kebijakannya. Sejumlah catatan mengenai apa yang ditunjukkan SBY dalam politik luar negeri antara lain :

1. Opportunity Driven, yaitu mendayagunakan segala kesempatan yang ada secara optimal.
2. Win Win Solution, yaitu memberikan solusi yang menguntungkan kedua belah pihak.
3. Constructive, yaitu bahwa Indonesia akan berperan dalam kegiatan-kegiatan yang mendorong terciptanya kestabilan regional.

4. Rasional dan Pragmatis, yaitu menggunakan rasio dalam berpikir dan

perimbangan keputusan serta berpikir secara pragmatis atau manfaat.

5. Soft Power, yaitu mengandalkan dan mempelajari cara- cara halus dalam melakukan diplomasi seperti yang dilakukan di negara- negara Canada, Norwegia dan Australia.

6. Personal, yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap pemimpin tiap-
t iap negara untuk mengamil hati dan menjalin persahabatan.

Kemudian dari beberapa karakter dan prioritas dalam pelaksanaan politik luar negeri era Pemerintahan SBY lahirlah apa yang disebut dengan politik luar negeri yang konstruktif untuk membangun stabilitas nasional dan internasional dengan membawa semboyan All Directions Foreign Policy (Politik luar negeri ke segala arah). Hal ini berarti bahwa Indonesia tidak hanya memihak ke satu pihak saja, sesuai dengan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif. Selain itu, Indonesia juga menganut paham A Million Friends, Zero Enemy yang artinya merangkul sebanyak- banyaknya kawan dengan menggunakan soft power sehingga meminimalisir kemungkinan adanya musuh.

Dari dua contoh implementasi politik luar negeri itu, bagaimana perumusan itu sampai kepada pemerintahan dan kemudian menjadi kebijakan ? Siapa saja yang memberikan keputusan atas arah politik luar negeri? Aktor-aktor mana saja dalam politik luar negeri yang berpengaruh dalam memutuskan arah

kebijakan luar negeri ? Bagaimana pula proses dalam pengambilan kebijakan luar negeri ?

Bab ini menjelaskan bagaimana secara kerangka teoritis pengambilan keputusan luar negeri diambil. Dalam studi tentang foreign policy making maka tampak sejumlah konsep dan model dalam mengkaji bagaimana proses itu terjadi dan aktor serta struktur apa saja yang berpengaruh.

Dalam studi mengenai model pengambilan kebijakan luar negeri, Graham T. Allison memetakan adanya tiga varian penting.² Model yang diajukan Allison ini memberikan kerangka dasar dalam melakukan analisis dalam politik luar negeri. Model ini dapat diterapkan dalam satu kasus tertentu tetapi juga dapat digabung dengan model-model yang ada bahkan dengan model lainnya.

Setidaknya dalam konsep yang diajukan Allison terdapat tiga model utama. Allison sendiri menyebutkan dalam bukunya model pertama sebagai Rational Actor, model kedua sebagai Organizational Behaviour dan model ketiganya Governmental Politics. Gambaran mengenai model yang dikembangkan oleh Allison dapat disimak dari tabel yang diuraikan Breuning.

² Graham T Allison and Philip Ze,ikow. 1999. *Essence Of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Gambar 1

Model Pengambilan Kebijakan Luar Negeri

	Rational Actor Model (Model Aktor Rasional)	Organizational Behaviour Model (Model Perilaku Organisasi)	Governmental Politics Model (Model Politik Birokrasi)
Kebijakan ditentukan oleh	Kepentingan Nasional	Kemampuan dan Kekuatan Lembaga	Perundingan yang kompleks antar individu dan lembaga
Aktor-aktor Kunci	Pemerintah yang bertindak seolah-olah pengambil keputusan tunggal dan rasional	Organisasi, bertindak atas dasar prosedur standar operasi	Individu-individu, dipandu oleh peran dan kepentingan sendiri
Proses Pengambilan Keputusan	<ol style="list-style-type: none">1. Identifikasi Kepentingan Nasional2. Identifikasi Pilihan Kebijakan3. Analisis untung dan rugi4. Pemilihan Kebijakan terbaik demi kepentingan nasional	<ol style="list-style-type: none">1. Keahlian dan kepentingan organisasi menentukan kebijakan2. Beradaptasi dengan prosedur standar operasi3. Kemungkinan-kemungkinan menentukan pilihan kebijakan	<ol style="list-style-type: none">1. Horisontal: kepentingan ditentukan oleh peran dan cara kerja lembaga2. Vertikal: kepentingan ditentukan oleh posisi dalam hirarki3. Tawar-menawar (bargaining) dan manuver politik menentukan pilihan kebijakan

Sumber: Marijke Breuning (2008)

Rational Actor Model (RAM) atau model pengambilan keputusan rasional adalah salah satu kerangka analisa politik luar negeri yang diperkenalkan oleh Graham T Allison dengan rujukan nyata terhadap Krisis Misil Kuba (Cuban Missile Crisis) tahun 1962. Saat karyanya diterbitkan *Essence of Decision Making: Explaining Cuban Missile Crisis* tahun 1971, RAM menjadi ciri dari Allison.

RAM merupakan upaya menjelaskan peristiwa internasional dengan memperhitungkan tujuan dan kalkulasi negara atau pemerintahan. RAM ini mengungkap antara keputusan dan pilihan yang bisa diambil oleh pengambil keputusan. Manusia diasumsikan bertindak secara rasional diantara sejumlah pilihan yang dapat diambilnya. Individu yang memegang keputusan dalam pemerintahan dianggap bertindak dengan niat rasional.

Konsep RAM terdiri dari empat inti yakni : Goals & Objectives, Alternatives, Consequences dan Choice. Pertama, disebut Goal and Objectives menyangkut "kepentingan dan nilai dari seseorang yang diterjemahkan kedalam kemanfaatan atau keuntungan yang mewakili keinginan yang dikehendaki dari serangkaian konsekuensi bila diambil sebuah tindakan"

Sedangkan kedua, "alternatives", ditafsirkan sebagai "seseorang yang rasional harus memilih diantara serangkaian alternatif di hadapannya dalam situasi tertentu" . Ketiga, consequences merupakan akibat dari aktor rasional yang harus dipertimbangkan dalam mengambil keputusan bahwa setiap alternatif mengandung akibat/konsekuensi/hasil yang akan muncul jika alternatif tertentu diambil.

Keempat. choice dijelaskan oleh Allison secara eksplisif. "Pilihan rasional merupakan pemilihan alternatif yang konsekuensi positifnya/keuntungannya menempati ranking tertinggi diantara pengambil keputusan. Pilihan dengan nilai maksimal diantara kondisi yang sulit".

Allison juga menjelaskan unit dasar analisis. Yang dimaksud adalah aksi pemerintah yang akan memaksimalkan tujuan dan sasaran strategis. Konsep ini terbagi menjadi tiga faktor:

a. unified national actor dimana bangsa atau pemerintah dianggap sebagai pengambil keputusan yang rasional dan bersatu.

b. Masalah dimana tindakan itu dipilih untuk menanggapi situasi strategis yang mengancam atau peluang di pentas internasional.

c. Tindakan sebagai pilihan rasional

Semuanya melibatkan empat konsep inti : objectives, options, consequences and choice. Model RAM ini menghubungkan antara niat dengan aksi. Dalam bahasa Allison, jika kita tahu tujuan seorang aktor, saya memiliki gambaran besar tindakan apa yang akan diambilnya. Dengan memperhatikan perilaku dan mempertimbangkan kira-kira apa tujuan aktor itu, saya memiliki hipotesis kuat mengenai mengapa dia melakukannya dan apa yang dilakukannya. Sasaran, kalkulasi, pilihan, ancaman, peluang merupakan kata-kata kunci yang terkait dengan formula RAM.

Model ini bisa menjelaskan bagaimana Amerika Serikat dalam Cuban Missile Crisis memilih aksi Blokade, Ultimatum, Serangan Udara dan Karantina. Pilihan ini diyakni Amerika sesuai dengan keuntungannya. Dalam kalimat Allison, model RAM tidak hanya mengenai tujuan kebijakan tetapi juga kalkulasi situasi dimana aktor itu sendiri berada. Konteks ini mewakili ancaman dan peluang yang harus diambil seseorang dengan pro dan kontra nya. Aktor

memilih alternatif yang terbaik bagi kepentingannya. Oleh sebab itu menjelaskan apa yang aktor lakukan atau membuat perkiraan yang mungkin akan diambilnya. Analisis harus mempertimbangkan tidak hanya objektif aktor namun juga pilihan yang diidentifikasinya, risiko dan untung yang diperkirakan setelah satu pilihan diambil dan kesiapannya dan ketidakyakinannya untuk mengambil risiko.

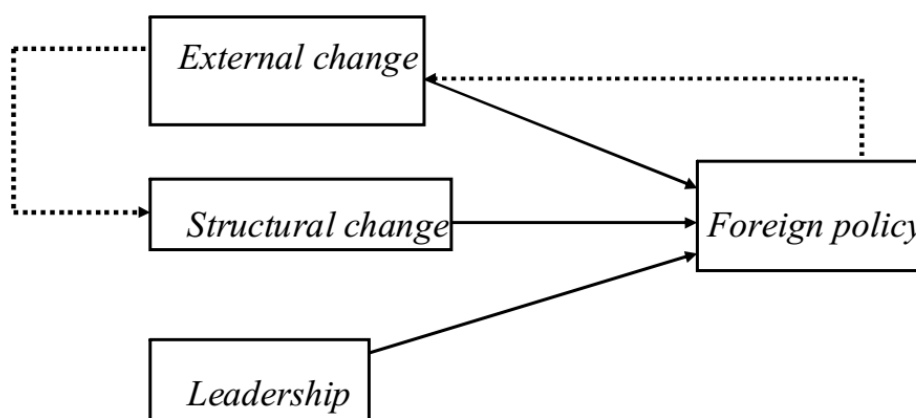
Menurut Marjike, model ini menekankan pada peranan (roles) yang dilakukan banyak birokrat yang terlibat dalam proses politik luar negeri, dan tidak memfokuskan perhatiannya hanya pada pusat pembuat keputusan politik luar negeri suatu negara. Dengan demikian, para birokrat memiliki banyak pengaruh dalam merumuskan politik luar negeri. Para birokrat juga bertanggungjawab pada pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sehingga mereka dapat mempengaruhi implementasi politik luar negerinya.

Pada model ini pemerintah dianggap terdiri dari sekian banyak individu dan organisasi. Konsekuensi yang muncul adalah keputusan tidaklah dipandang sebagai produk rasionalitas melainkan produk dari proses interaksi dan penyesuaian dari berbagai individu dan organisasi. Dengan kata lain, politik luar negeri merupakan proses politik yang meliputi rundingan-rundingan (bargaining), kompromi (compromise), dan penyesuaian-penyesuaian (adjustment).

Kemudian Perwita dan Yani menjelaskan adanya model adaptif dalam politik luar negeri.³ Politik luar negeri kemudian menjadi respons dan stimulus yang menghubungkan kepentingan di dalam negeri dengan kesempatan di luar negeri. Dalam studi politik luar negeri sejumlah pakar memfokuskan kepada bagaimana negara merespon terhadap perkembangan internasional sebagai kelanjutan perubahan di dalam negeri. Bagaimana politik luar negeri itu mengalami transformasi dari waktu ke waktu digambarkan dalam sebuah model berikut ini:

Gambar 2

Model Politik Luar Negeri Model Adaptif



Sumber: Perwita dan Yani (2014)

Berdasarkan model yang digambarkan Rosenau itu, politik luar negeri merupakan hasil dari perubahan di dalam negeri (structural change) dan

³ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani. 2014. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung : Remaja Rosda Karya. Hal 66.

perubahan di luar negeri (external change). Dua variable ini menentukan bagaimana politik luar negeri sebuah negara dijalankan. Variabel lain yang muncul yang mempengaruhi bentuk politik luar negeri adalah kepemimpinan sebuah pemerintahan.

Menurut Rosenau, terdapat empat kemungkinan muncul dari model adaptif ini. Keempat pola adaptasi politik luar negeri tersebut, yaitu: *preservative adaptation (responsive to both external and internal demands and changes)*, *acquiescent adaptation (responsive to external demands and changes)*, *intransigent adaptation (responsive to internal demands and changes)*, *promotive adaptation (unresponsive to both external and internal demands and changes)*.⁴

Dari empat kemungkinan yang terjadi dari adaptive model ini adalah respons terhadap tuntutan dan perubahan dalam negeri. Pemerintahan yang melakukan perubahan di dalam negeri karena pemilihan umum atau perubahan pemerintahan yang diakibatkan reformasi atau revolusi atau pergantian mendadak pemerintahan akan muncul tuntutan baru.

Perwira dan Yani kemudian juga menjelaskan mengenai adanya model pembuatan keputusan (decision making model) seperti dipaparkan oleh Richard Snyder dkk. Snyder menjelaskan bahwa berbagai faktor internal dan eksternal mempengaruhi politik luar negeri suatu negara.

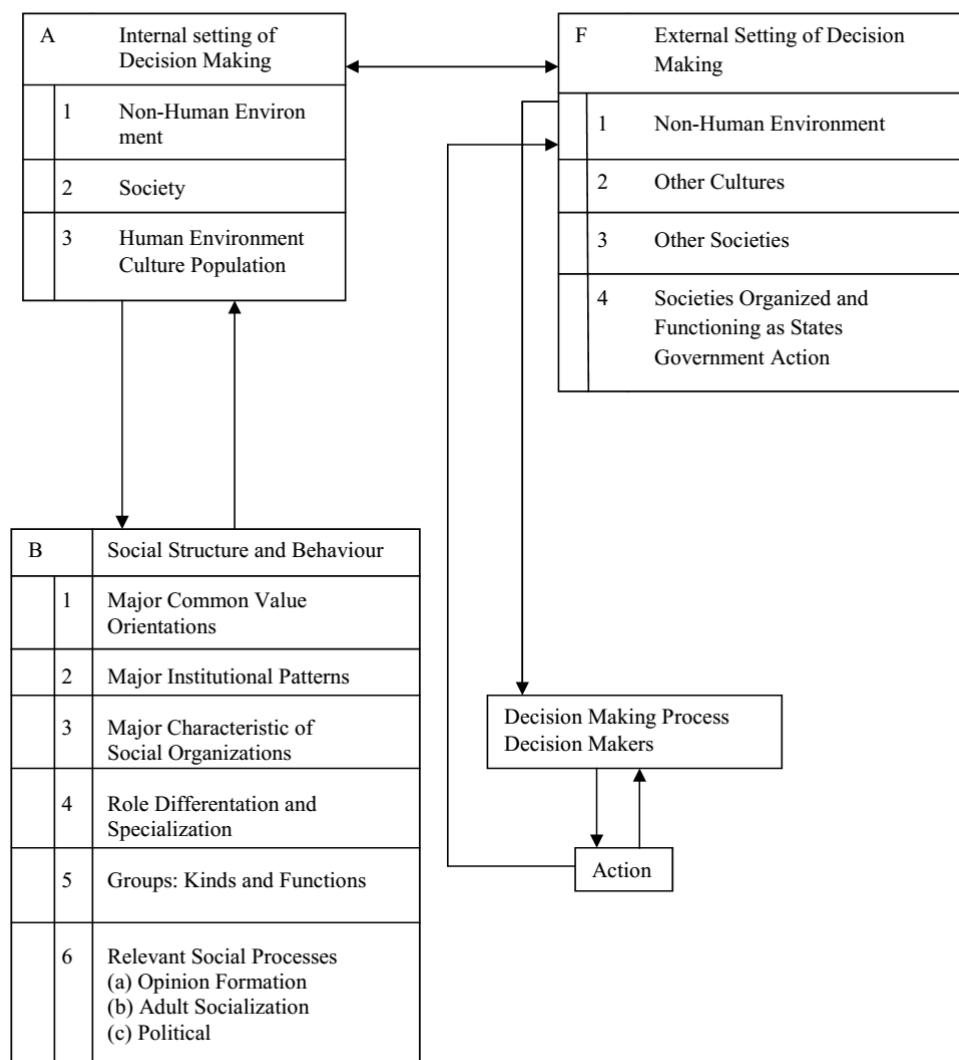
Menurut Perwita dan Yani, asumsi dasar dari model ini ini adalah tindakan internasional dapat dimaknai sebagai sekumpulan keputusan-keputusan yang

⁴ James N. Rosenau. 1981. *The Study of Political Adaptation: Essays on the Analysis of World Politics*. New York, Nichols Publishing, hal. 59.

dibuat oleh kesatuan politik domestik yang diakui. Dengan model ini maka terjadi penekanan pada analisis jaringan birokrasi organisasi yang kompleks dengan prosedur kelembagaannya.

Gambar 3

Model Decision Making Politik Luar Negeri



Sumber: Perwita dan Yani (2014)

Gambar tersebut menunjukkan prosedur yang dikemukakan Snyder dkk mengenai model decision-making dalam perumusan politik luar negeri. Model ini menjelaskan bahwa faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan. Dalam model ini manusia dianggap lebih efektif dari proses politik luar negeri.

Pada dasarnya politik luar negeri sebuah negara bersumber dari kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional merupakan elemen penting yang kemudian dapat menjadi bagian dari sumber formulasi dan implementasi politik luar negeri. Oleh karena itu perlu dipahami terlebih dahulu mengenai konsep kepentingan nasional yang kemudian nantinya akan digunakan dalam pemodelan politik luar negeri berorientasi kerakyatan.

Kalau people atau rakyat dijadikan basis dalam kepentingan nasional maka berbagai model yang menjelaskan ini dapat disimak dalam sejumlah perspektif. Rosenau memberikan perspektif mengenai sumber-sumber politik luar negeri yang mengacu kepada beberapa elemen kondisi sebuah negara.⁵

Menurut Rosenau sumber yang relevan untuk kebijakan luar negeri dapat dibagi dalam dua kontinum waktu yakni yang lamban berubah dan yang cepat

⁵ James N Rosenau, Kenneth W. Thompson, Gavin Boyd (eds). 1976. *World Politics: An Introduction*. New York: Free Press.

berubah. Selain kontinum waktu Rosenau menyebutkan sumber lainnya berdasarkan kontinum agregasi sistemik (systemic aggregation). Seperti tampak dalam berikut, Rosenau memasukkan kontinum agregasi sistemik terdiri dari sumber-sumber sistemik, sumber-sumber societal, sumber-sumber pemerintahan dan sumber-sumber idiosinkretik.

Matriks sumber yang menjadi masukan bagi kebijakan luar negeri dan cenderung lambat berubah adalah luas dan geografi negara yang disebutkan juga sumber sistemik. Budaya yang sejarah juga sumber sistemik yang lambat berubah. Sumber sistemik lainnya adalah struktur negara besar dan aliansi serta teknologi. Pembangunan ekonomi, struktur sosial dan opini publik masuk kedalam sumber societal yang berada diantara sumber yang lambat dan cepat berubah. Rosenau juga memasukan sumber-sumber pemerintahan yakni akuntabilitas politik dan struktur pemerintah.

Sumber yang cepat berubah untuk kebijakan luar negeri adalah faktor eksternal, masalah-masalah kawasan dan krisis yang dimasukkan kedalam sumber-sumber sistemik. Sedangkan faktor situasional yang berasal dari internal negara dikategorikan dalam sumber societal. Sumber yang cepat berubah, dalam matriks yang disusun Rosenau, adalah sumber idiosinkretik yang terdiri dari nilai-nilai, talent, pengalaman dan kepribadian pemimpin.

Gambar 4
Sumber Politik Luar Negeri

Systemic aggregation continuum	Time continuum Sources that tend to change slowly	Sources that tend to undergo rapid change
Systemic sources	Great power structure Alliances Size Geography Technology	Situational factors: external Issues Areas Crisis
Societal sources	Economic Development	Situational factors: internal
Governmental sources	Culture and history Social structure Moods of Opinion Political accountability Governmental structure	
Idiosyncratic sources		Values, talents experiences and personalities of leaders

Sumber: James N. Rosenau (1976)

Dari tabel yang disusun oleh Rosenau tersebut tampak bahwa kebijakan luar negeri sebagai orientasi, komitmen dan perilaku tergantung kepada faktor internal dan eksternal Negara tersebut. Sumber di dalam negeri ada yang bersifat dinamis, cepat berubah dan juga hampir disebutkan ajeg seperti luas dan

geografi. Namun sumber eksternal juga memiliki dinamika sendiri seperti struktur kekuasaan Negara-negara besar dan aliansinya.

Dari konsep yang dikemukakan Rosenau tampak bahwa kebijakan Negara tidak lepas dari masukan domestik negara itu dan juga situasi eksternal. Dalam proses terjadinya perubahan itu Hermann (1990) menyebutkan adanya tujuh tahapan dalam perubahan kebijakan luar negeri yakni

1. Initial policy expectations
2. External actor/environmental stimuli
3. Recognition of discrepant information
4. Postulation of a connection between problem and policy
5. Development of alternatives
6. Building authoritative consensus for choice
7. Implementation of new policy

Ketujuh proses itu dipengaruhi agen perubahan yakni leader driven, bureaucratic advocacy, domestic restructuring dan external shock. Aspek pemimpin yang mengambil keputusan atas kebijakan baru karena pertimbangan politik kemudian birokrasi yang memberikan dukungan atas kebijakan pimpinan pemerintah merupakan elemen penting dalam perubahan kebijakan luar negeri. Selain itu adanya tekanan dalam negeri mengharuskan adanya penyesuaian kebijakan luar negeri yang juga mempertimbangkan tekanan eksternal. Dengan pertimbangan itu maka aspek domestik dan internasional

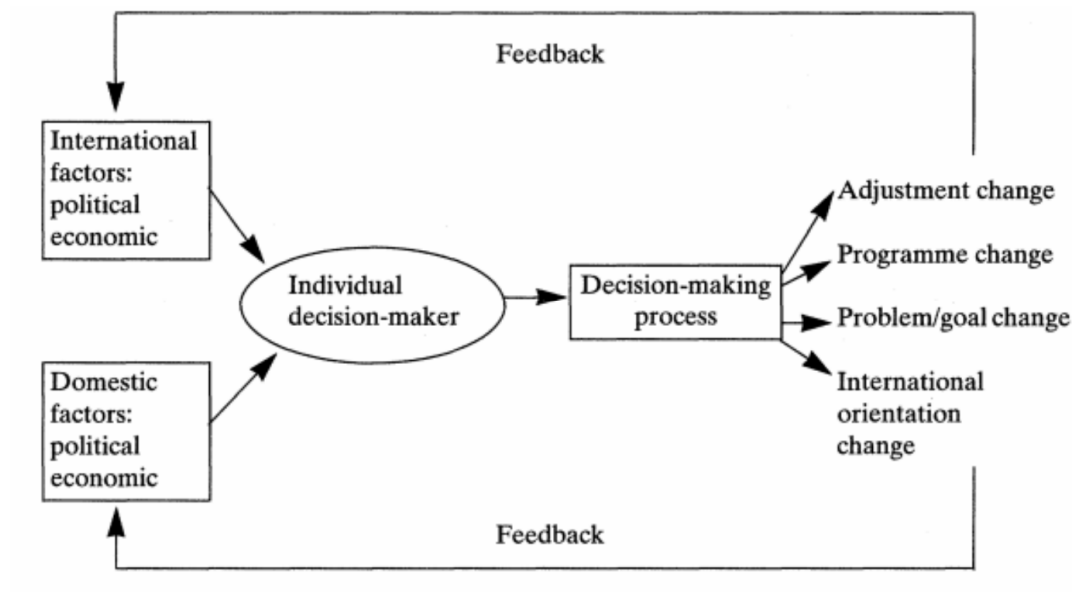
menjadi bahan masukan untuk kebijakan yang dari satu titik berubah kepada titik lain meskipun tingkat perubahannya hanya berupa pergeseran saja.

Gustavsson mengembangkan model yang dikembangkannya terdiri dari tiga langkah yakni identifikasi sejumlah sumber yang dimediasi oleh individual para pengambil kebijakan yang bertindak dalam proses pengambilan kebijakan yang akan membawa kedalam perubahan kebijakan luar negeri. Sumbernya terdiri dari dua yakni faktor internasional dan domestik. Dua sumber inilah yang kemudian akan banyak mempengaruhi bagaimana sebuah pemerintahan menerjemahkan kepentingan nasionalnya.

Sumber internasional dari model Gustavsson antara lain faktor politik dan ekonomi. Faktor politik di tingkat internasional menyangkut kepada aspek hubungan kekuasaan antar Negara dan hubungan yang menyangkut aspek militer dari keamanan nasional seperti ditafsirkan oleh perspektif realis. Sedangkan faktor ekonomi mengenai ekonomi internasional berkaitan dengan transaksi lintas batas dan lintas kelembagaan.

Faktor domestik dalam model Gustavsson terkait dukungan para pemilih, partai politik dan aktor masyarakat. Faktor ini menjelaskan bagaimana hasil pemilu, opini publik dan koalisi antara aktor politik utama. Faktor ekonomi tingkat domestic menyangkut antara lain pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi dan tingkat pengangguran.

Gambar 5
Perubahan Politik Luar Negeri Dinamis

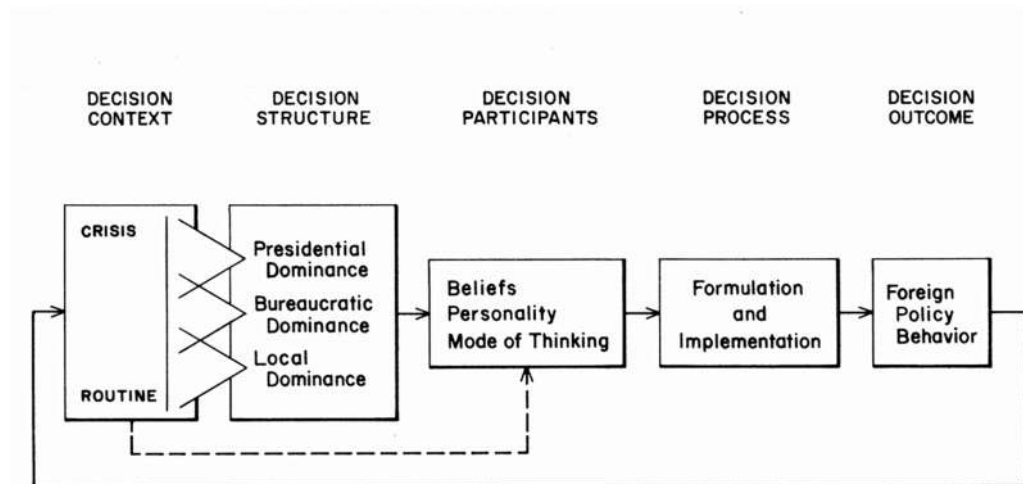


Sumber: Gustavsson (1999)

Gambar tersebut menunjukkan sebuah model dimana faktor internasional dan domestik menjadi determinan para pengambil kebijakan untuk menerjemahkan kepentingan nasional menjadi prioritas-prioritas dalam politik luar negeri. Dalam gambar Gustavsson itu dijelaskan bahwa akan terjadi pergeseran dan perubahan

dalam implementasi politik luar negeri karena adanya masukan dari dalam dan luar negeri. Selain Gustavsson menarik pula dikaji bagaimana model yang digunakan oleh Jerel Rosati dalam melihat formulasi kebijakan luar negeri .⁶

Gambar 6



Proses Formulasi Politik Luar Negeri

Sumber: Rosati (1981)

Menurut Rosati proses pengambilan keputusan berbasiskan model birokratik politik mengacu kepada input dimana penambil kebijakan memperlakukan masukannya berdasarkan kondisi krisis dan rutin. Masukan ini kemudian diterjemahkan oleh lembaga-lembaga birokratis yang menangani kebijakan luar negeri. Dalam proses pengambilan keputusan, birokrasi ini

⁶ Jerel A. Rosati. 1981. "Developing A Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective." *World Politics*, Vol. 33, No 2, pp. 234-252.

tergantung orang-orang didalamnya yang memiliki keyakinan, personalitas serta cara berfikir yang menerjemahkan dari situasi krisis atau rutin.

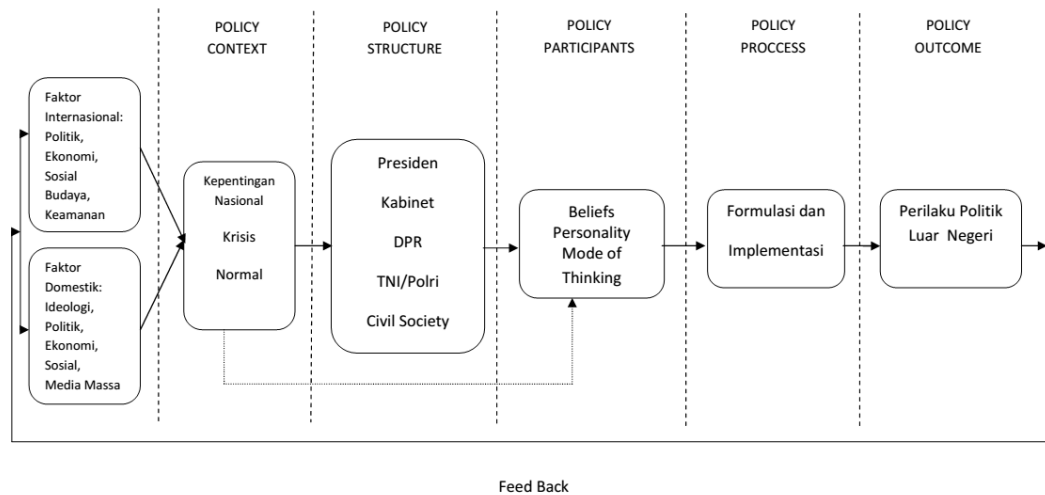
Dalam konteks Indonesia dari beberapa model di atas maka dapat ditampilkan bagaimana model dalam pengambilan keputusan politik luar negeri Indonesia.

Model yang dibuat ini berdasarkan kepada konsep *policy environment*, *policy context*, *policy structure*, *poly participant*, *policy process* dan *policy outcome*. Jerel Sumber konseptual dari pemodelan ini dari Jerel A. Rosati tentang model hubungan antara unsur pengambil keputusan dalam setiap tahapan.⁷ Selain itu sumber-sumber politik luar negeri diambil dari James N. Rosenau (1981). Model yang menyebut faktor internasional dan domestik dari Gustavsson (1999).

Gambar 7

Model Pengambilan Kebijakan Luar Negeri Indonesia

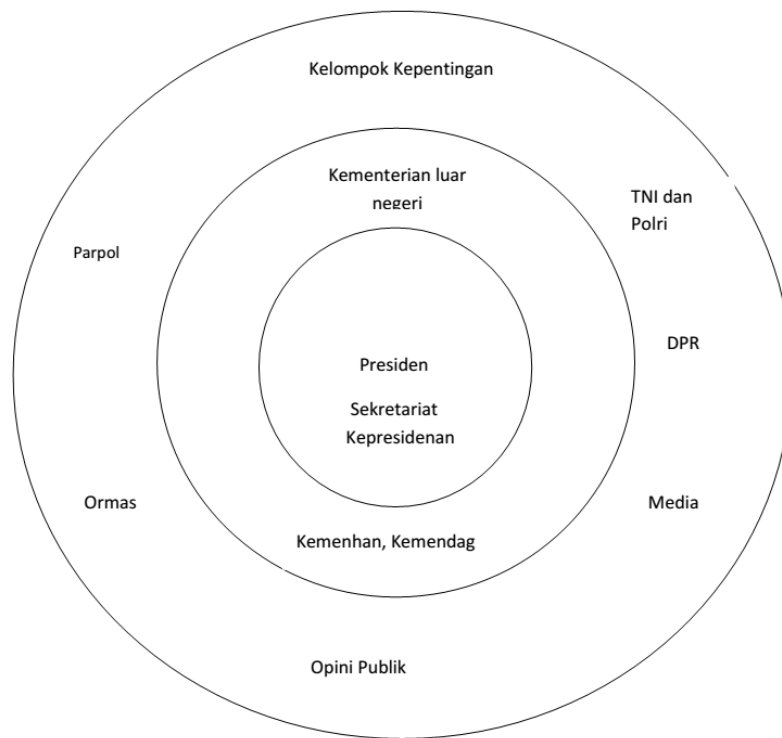
⁷ Jerel A. Rosati. 1981. "Developing A Systematic Decision Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective". *World Politics*. Vol. 33. No 2 (Jan. 1981), pp 234-252



Sumber: Rosenau (1976), Rosati (1981), Gustavsson (1999), Penulis

Dari sisi lain model pengambilan kebijakan luar negeri termasuk model pengambilan kebijakan Indonesia akan memberikan perspektif bagaimana proses itu berjalan. Demikian juga struktur yang ada dalam pemerintahan akan memahami alur pengambilan kebijakan yang tidak hanya melibatkan lembaga kepresidenan, kementerian tetapi juga DPR dan masyarakat.

Gambar 8 Model Aktor Politik Luar Negeri



Sumber: Tim Penulis

Dalam buku ini bab berikutnya akan membahas peran lembaga atau aktor di negara Indonesia dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pertama, presiden dan lembaga kepresidenan merupakan puncak lembaga eksekutif dikupas perannya secara konstitusional dan kemudian dinamikanya. Dalam beberapa studi presiden dominan dalam menentukan arah politik luar negeri Indonesia.

Bab berikutnya akan sebagai pelaksana kebijakan luar negeri Menteri Luar Negeri dengan seluruh perangkatnya di Kementerian Luar Negeri menjadi bagian penting dalam mengeksekusi kebijakan luar negeri yang sudah diambil

pemerintah. Dari berbagai dokumen yang diterbitkan, tampak bahwa Kementerian Luar Negeri memiliki perangkat birokrasi yang berkembang sehingga memudahkan akses kepada kebijakan yang sedang diambil.

Disamping lembaga eksekutif, bab selanjutnya membahas mengenai peran DPR dalam kebijakan luar negeri baik dalam penempatan duta besar maupun dalam perjanjian internasional. Diplomasi melalui lembaga parlemen juga ternyata bagian dari menampilkan Indonesia di dunia sebagai salah satu negara berbasis demokrasi.

Peran civil society dimana didalamnya terdapat media massa, tokoh masyarakat, organisasi masyarakat dan organisasi non pemerintah (NGO) di negara yang sudah terbuka seperti Indonesia juga memiliki pengaruh dalam outcome politik luar negeri.

Bab mengenai peran TNI dan Polri ini berkaitan dengan kebijakan luar negeri di bidang pertahanan. Beberapa lembaga itu yang dalam studi politik luar negeri sebagai aktor dalam negeri dalam pengambilan kebijakan luar negeri itu adalah contoh yang dianggap dapat mempengaruhi para pengambil keputusan.

BAB II

PRESIDEN DAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

Kekuasaan Presiden dan Lembaga Kepresidenan untuk urusan luar negeri secara eksplisit sudah diatur oleh UUD 1945 dan perundangan lainnya. Kekuasaan secara konstitusional ini memberikan mandat dalam mengelola pemerintahan terkait dengan urusan luar negeri. Bahkan dalam beberapa pasal, ada pengaturan pula bagaimana berhubungan dengan negara lain dalam keadaan genting dan dalam keadaan normal.

Dalam hirarki kekuasaan eksekutif seperti di Indonesia, Presiden memiliki kekuasaan tertinggi tidak hanya sebagai kepala pemerintahan tetapi juga kepala negara dengan jabatan panglima tertinggi bagi angkatan bersenjata. Dengan posisi tertinggi di eksekutif ini maka pemerintahan Indonesia disebut sebagai pemerintahan presidensial. Hal ini dikarenakan jabatan presiden yang tinggi di lembaga eksekutif dan tidak tergantung kepada DPR dalam pengambilan keputusan.

Dengan memahami bagaimana kedudukan hukum dan kekuasaan presiden maka akan memberikan perspektif dalam memahami bagaimana proses pengambilan kebijakan luar negeri di Indonesia dilakukan. Proses struktural akan dilalui para pembuat kebijakan (aktor pembuat kebijakan) sampai kemudian menjadi perilaku kebijakan luar negeri.

Mengenai kekuasaan presiden dalam hubungan luar negeri diatur beberapa pasal dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 sebelum terjadi amandemen pasca reformasi disebutkan dalam pasal 11 dan 13 yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 11: Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Selanjutnya dalam Pasal 13: (1) Presiden mengangkat duta dan konsul; (2) Presiden menerima duta negara lain.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 maka bunyi dari pasal-pasal tersebut sebagai berikut: Pasal 11:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Demikian juga di pasal 13 terdapat perubahan yang antara lain menyertakan DPR sebagai lembaga yang mempertimbangkan langkah-langkah pengiriman duta besar.

Pasal 13:

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari pasal-pasal di konstitusi mengenai kekuasaan presiden berkaitan dengan hubungan luar negeri jelas. Sebelum terjadinya amandemen, posisi presiden sentral dan mutlak tanpa intervensi dari lembaga lain. Namun setelah adanya amandemen dalam beberapa keputusan seperti perjanjian perdamaian dan mengangkat duta dan konsul, presiden sebagai yang mewakili eksekutif diminta konsultasi dengan DPR.

Beberapa kekuasaan presiden terkait dengan urusan luar negeri ini memang sudah jelas tercantum di dalam perundangan. Bahkan seperti nanti dilihat dalam kaitan dengan lembaga Kementerian Luar Negeri sebagai pelaksana dalam hubungan luar negeri, kekuasaan presiden ini didelegasikan kepada para pelaksana ini. Dari uraian detil dan beberapa contoh berdasarkan dokumen yang dipublikasikan Kementerian Luar Negeri, penjabaran kekuasaan eksekutif semakin terlihat.

Presiden sebagai pemimpin lembaga eksekutif mengarahkan kebijakan luar negeri berdasarkan prinsip-prinsip yang sudah diterapkan sebelumnya. Yang dimaksud disini adalah kepentingan nasional yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bunyi Pembukaan UUD 1945 ini tidak diamandemen sehingga dapat mencerminkan sebuah tujuan dari terbentuknya Republik Indonesia. Isi dari Pembukaan UUD 1945 merupakan amanat bagi pemerintahan Indonesia untuk melaksanakan amanat itu termasuk di dalamnya adalah menjaga perdamaian dunia. Ini merupakan sebuah komitmen Indonesia sendiri.

Presiden sebagai pemimpin tertinggi di tingkat eksekutif harus menjaga amanat Pembukaan UUD 1945 itu dan meminta Kementerian Luar Negeri mengimpelentasikan kepentingan nasional Indonesia.

Presiden memiliki peran dalam mengarahkan prinsip Bebas dan Aktif dalam Politik Luar Negeri Indonesia dapat terlaksana. Prinsip bebas aktif ini pernah dikemukakan oleh Mohamad Hatta dalam sidang Komite Nasional Indonesia Pusat:⁸

“Tetapi mestikah kita bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih pro Rusia atau pro Amerika apakah tak ada pendirian yang harus kita ambil dalam

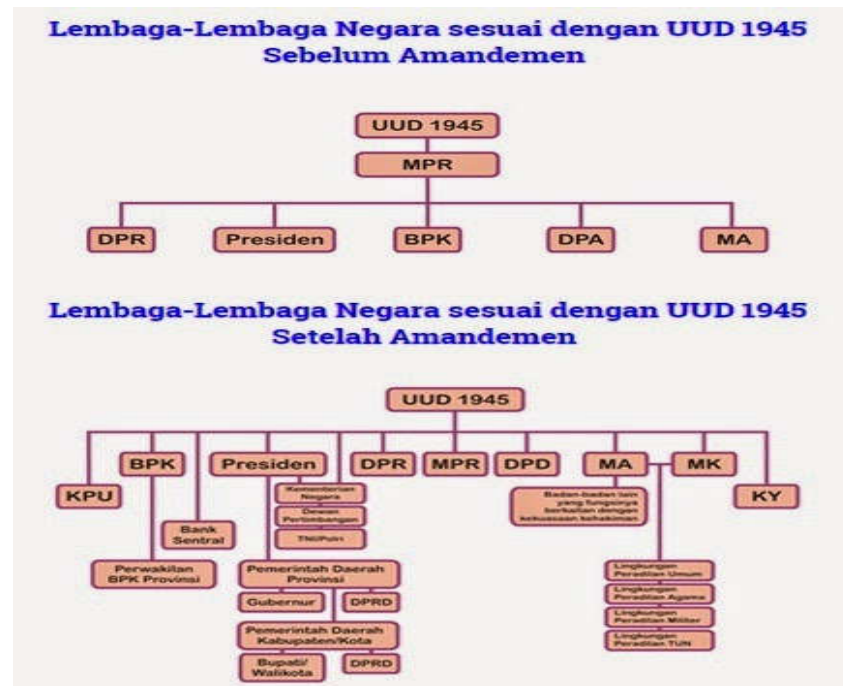
⁸ Michael Leifer. 1989. *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Gramedia. hal. 30.

mengejar cita-cita kita? Pemerintah berpendapat pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita jangan menjadi objek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia merdeka seluruhnya.”

Pandangan Moh. Hatta inilah yang menjadi cikal bakal dari prinsip bebas aktif dimana Indonesia tidak menginginkan jadi objek persaingan dari negara-negara besar yang bertarung karena perbedaan ideologi atau perbedaan lainnya. Prinsip bebas aktif ini masih relevan sampai saat ini dan akan dipertahankan untuk masa selanjutnya. Presiden memiliki peran besar agar Indonesia menjaga prinsip bebas aktif ketika berhadapan dengan negara-negara besar yang kepentingannya juga dapat dipaksakan kepada negara lain.

Dalam pengambilan kebijakan dikenal struktur pemerintahan Indonesia yang sesudah amandemen UUD 1945 berbeda. Berikut ini struktur negara Indonesia yang terbaru :

Gambar 1 Struktur Pemerintahan Indonesia



Sumber:

Berdasarkan struktur itu sekarang ini, sistem Pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya Sistem Pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, Sistem Pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju Sistem Pemerintahan yang baru. Sistem Pemerintahan baru diharapkan berjalan mulai tahun 2004 setelah dilakukannya Pemilu 2004.

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada enam lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK). Perubahan amandemen UUD 1945 yaitu :

- Mempertegas prinsip Negara berdasarkan atas hukum (Pasal 1 ayat (3) dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*
- Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat Negara, seperti hakim
- Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang Undang berdasarkan fungsi masing-masing
- Setiap lembaga Negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945
- Menata kembali lembaga-lembaga Negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga Negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip Negara berdasarkan hukum
- Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing masing lembaga Negara disesuaikan dengan perkembangan Negara demokrasi modern.

Pokok-pokok Sistem Pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Bentuk negara Kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa propinsi.
2. Bentuk Pemerintahan adalah Republik, sedangkan Sistem Pemerintahan Presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala Pemerintahan. Presiden dan wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Untuk masa jabatan 2004-2009, Presiden dan wakil Presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.

4. Kabinet atau Menteri diangkat oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.
5. DPR memiliki kekuasaan mengawasi jalannya Pemerintahan. Presiden dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR
6. DPR memiliki fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran.
7. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya Pemerintahan.
8. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

Sistem Pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari Sistem Pemerintahan Parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam Sistem Presidensial. Beberapa variasi dari Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan megawasi Presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Contohnya dalam pengangkatan duta negara asing, Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI, dan Kepala Kepolisian.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Contohnya, pembuatan perjanjian Internasional, pemberian gelar, tanda jasa, tanda kehormatan, pembrian amnesti, dan abolisi.
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget(anggaran)

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki Sistem Presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, Sistem bikameral, mekanisme checks and balance, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

Kekuasaan dalam negara dibagi dalam dua hal yaitu pemisahan kekuasaan (separation of power) dan pembagian kekuasaan (distribution of power). Hubungan antara lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi disebut sebagai pemisahan kekuasaan negara yang bersifat horizontal. Sedangkan pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat disebut sebagai pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal.

Dari uraian di atas maka jelas bahwa presiden merupakan pemimpin eksekutif tertinggi yang memimpin pelaksanaan politik luar negeri. Presiden memiliki peran sentral dalam mengarahkan strategi dan implementasi dari politik luar negeri setidaknya untuk lima tahun pemerintahan. Dan apabila dalam pemilihan presiden terpilih kembali maka presiden memiliki peran untuk lima tahun berikutnya. Di dalam sistem pemerintahan Indonesia, presiden hanya boleh berkuasa dua kali lima tahun yang berarti sepuluh tahun secara berturut-turut. Penetapan dua kali masa jabatan ini karena selama Orde Baru seorang presiden dapat berkuasa sampai 32 tahun.

Presiden dibantu oleh berbagai kementerian dalam hubungan luar negeri. Kementerian Luar Negeri seperti akan diuraikan dalam bab selanjutnya menjadi pembantu presiden dalam mengeksekusi berbagai keputusan termasuk dalam pengiriman duta besar ke luar negeri. Kementerian Luar Negeri sebagai lembaga pemerintah juga tugas dan wewenangnya sudah diatur dalam perundangan. Basis pemahaman mengenai tugas dan wewenang Kemlu ini perlu diketahui karena kita akan mengetahui bagaimana dinamika dalam merumuskan dan mengimplementasikan strategi serta implementasi dari politik luar negeri.

BAB III

PERAN KEMENTERIAN LUAR NEGERI INDONESIA

Bab ini membahas peran Kementerian Luar Negeri dalam formulasi dan implementasi kebijakan luar negeri Indonesia. Kementerian ini dipimpin seorang Menteri yang kemudian juga dilengkapi oleh Wakil Menteri dengan latar belakang adanya kepentingan apabila Menteri Luar Negeri sedang berada di luar negeri maka Wakil Menlu dapat memberikan keputusan strategis saat diperlukan.

Untuk memahami bagaimana peran dan fungsi dari Kemenlu ini beberapa penjelasan dari perundangan dapat dijadikan sandaran. Dengan adanya pengertian apa dan bagaimana Kemenlu ini maka bagaimana dinamika Kementerian ini dalam menyusun kebijakan juga dapat lebih mendalam. Meskipun nanti adanya struktur namun proses dari pengambilan kebijakan luar negeri juga tidak semata-mata urusan internal Kemenlu.

Undang-undang yang memberikan penjelasan mengenai kewenangan sekaligus fungsi dari Kemenlu dalam Kabinet Pemerintah Indonesia, dapat disimak dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.
2. Politik Luar Negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.
3. Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apa pun, yang diatur oleh hukum internasional dan dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional atau subyek hukum internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik.
4. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.
5. Organisasi Internasional adalah organisasi antarpemerintah.

Kemudian dalam bab berikutnya juga dapat dipahami bagaimana aturan dalam melaksanakan hubungan luar negeri. Dari uraian di bawah dapat dipahami bahwa Kemlu sebagai sebuah lembaga yang membantu presiden memiliki tugas dan wewenang tertentu yang dimuat undang-undang.

BAB II

PENYELENGGARAAN HUBUNGAN LUAR NEGERI DAN PELAKSANAAN POLITIK LUAR NEGERI

Pasal 5

- (1) Hubungan Luar Negeri diselenggarakan sesuai dengan Politik Luar Negeri, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara Hubungan Luar Negeri, baik pemerintah maupun non-pemerintah.

Pasal 6

- (1) Kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden. Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada Menteri.
- (3) Menteri dapat mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu demi dipatuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Pasal 7

- (1) Presiden dapat menunjuk pejabat negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain untuk menyelenggarakan Hubungan Luar Negeri di bidang tertentu.
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.

Pasal 8

- (1) Menteri, atas usul pimpinan departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen, dapat mengangkat pejabat dari departemen atau lembaga yang bersangkutan untuk ditempatkan pada Perwakilan Republik Indonesia guna melaksanakan tugas-tugas yang menjadi bidang wewenang departemen atau lembaga tersebut.
- (2) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) secara operasional dan administratif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Perwakilan Republik Indonesia serta tunduk pada peraturan-peraturan tentang tata kerja Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

Pasal 9

- (1) Pembukaan dan pemutusan hubungan diplomatik atau konsuler dengan negara lain serta masuk ke dalam atau keluar dari keanggotaan organisasi internasional ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Pembukaan dan penutupan kantor perwakilan diplomatik atau konsuler di negara lain atau kantor perwakilan pada organisasi internasional ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 10

Pengiriman pasukan atau misi pemeliharaan perdamaian ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 11

- (1) Dalam usaha mengembangkan Hubungan Luar Negeri dapat didirikan lembaga kebudayaan, lembaga persahabatan, badan promosi, dan lembaga atau badan Indonesia lainnya di luar negeri.
- (2) Pendirian lembaga dan atau badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri.

Pasal 12

- (1) Dalam usaha mengembangkan Hubungan Luar Negeri dapat juga didirikan lembaga persahabatan, lembaga kebudayaan, dan lembaga atau badan kerja sama asing lain di Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pendirian lembaga atau badan kerja sama asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB III

PEMBUATAN DAN PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

Pasal 13

Lembaga Negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

Pasal 14

Pejabat lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, yang akan menandatangani perjanjian internasional yang dibuat antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah negara lain, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lainnya, harus mendapat surat kuasa dari Menteri.

Pasal 15

Ketentuan mengenai pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional diatur dengan undang-undang tersendiri.⁹

BAB VII

APARATUR HUBUNGAN LUAR NEGERI

⁹ UU 24 Tahun 2002 tentang Perjanjian Internasional.

Pasal 28

- (1) Menteri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam bidang Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri.
- (2) Koordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri diselenggarakan oleh Menteri.

Pasal 29

- (1) Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.
- (2) Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh mewakili negara dan bangsa Indonesia dan menjadi wakil pribadi Presiden Republik Indonesia di suatu negara atau pada suatu organisasi internasional.
- (3) Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh yang telah menyelesaikan masa tugasnya mendapat hak keuangan dan administratif yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 30

- (1) Untuk melaksanakan tugas diplomatik di bidang khusus, Presiden dapat mengangkat Pejabat lain setingkat Duta Besar.
- (2) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diangkat dengan Keputusan Menteri.

Pasal 31

- (1) Pejabat Dinas Luar Negeri adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti pendidikan dan latihan khusus untuk bertugas di Departemen Luar Negeri dan Perwakilan Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai pendidikan dan latihan Pejabat Dinas Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri.

Pasal 32

- (1) Pejabat Dinas Luar Negeri adalah Pejabat Fungsional Diplomat.
- (2) Pejabat Fungsional Diplomat dapat memegang jabatan struktural.
- (3) Tata cara pengangkatan dan penempatan Pejabat Dinas Luar Negeri diatur dengan Keputusan Menteri.
- (4) Hak dan kewajiban Pejabat Dinas Luar Negeri diatur dengan Keputusan Menteri.

Pasal 33

Jenjang kepangkatan dan gelar Pejabat Dinas Luar Negeri dan penempatannya pada Perwakilan Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Menteri.

Pasal 34

Hubungan kerja antara Departemen Luar Negeri dan Perwakilan Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Menteri.

Dari paparan perundangan hubungan luar negeri jelas apa saja wewenang dari Kemenlu. Demikian juga bagaimana cara kerja Kemlu berhubungan dengan lembaga lain baik dalam pemerintahan maupun dengan lembaga legislatif.

Selanjutnya untuk memahami bagaimana perundangan ini dilaksanakan perlu ditinjau struktur Kementerian Luar Negeri Indonesia seperti termuat dalam situs www.kemlu.go.id. Menteri Luar Negeri dalam struktur Kemlu merupakan pejabat tertinggi dibantu oleh beberapa Direktur Jenderal. Dalam gambar struktur Kemlu berikut dapat dilihat bagaimana organisasi pelaksanaan hubungan luar negeri yang penting dalam implementasi politik luar negeri.

Struktur Kementerian Luar Negeri

Menteri Luar Negeri



MENTERI LUAR NEGERI

Retno L.P. Marsudi

Wakil Menteri Luar Negeri



WAKIL MENTERI LUAR NEGERI

AM Fachir

Sekretariat Jenderal



SEKRETARIS JENDERAL

Mayerfas

Direktorat Jenderal Asia Pasifik dan Afrika



DIREKTUR JENDERAL ASIA PASIFIK DAN AFRIKA

Desra Percaya

Direktorat Jenderal Amerika dan Eropa



DIREKTUR JENDERAL AMERIKA DAN EROPA

Muhammad Anshor

Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN



DIREKTUR JENDERAL KERJASAMA ASEAN

Jose Antonio Morato Tavares

Direktorat Jenderal Kerja Sama Multilateral



DIREKTUR JENDERAL MULTILATERAL

Febrian Alphyanto Ruddyard

Direktorat Jenderal Informasi dan Diplomasi Publik



DIREKTUR JENDERAL INFORMASI DAN DIPLOMASI PUBLIK

Cecep Herawan

Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional



DIREKTUR JENDERAL HUKUM DAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

**Dr. iur. Damos Dumoli
Agusman, SH, MA**

Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler



DIREKTUR JENDERAL PROTOKOL DAN KONSULER

Andri Hadi

Inspektorat Jenderal



INSPEKTUR JENDERAL

Rachmat Budiman

Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan



KEPALA BADAN PENGKAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN

Siswo Pramono

Staf Ahli Bidang Diplomasi Ekonomi

STAF AHLI BIDANG DIPLOMASI EKONOMI

.

Staf Ahli Bidang Hubungan Antarlembaga



STAF AHLI BIDANG HUBUNGAN KELEMBAGAAN

Ronny Prasetyo Yuliantoro

Staf Ahli Bidang Manajemen



STAF AHLI BIDANG MANAJEMEN

Wajid Fauzi

Staf Khusus Menteri Luar Negeri untuk Isu-Isu Strategis

STAF KHUSUS MENTERI LUAR NEGERI UNTUK ISU-ISU STRATEGIS

.

Staf Ahli Bidang Sosial Budaya dan Pemberdayaan Masyarakat Indonesia di Luar Negeri



STAF AHLI BIDANG SOSIAL BUDAYA DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT INDONESIA DI LUAR NEGERI

Dewi Savitri Wahab

Staf Ahli Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

STAF AHLI BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN

.

Staf Khusus Menteri Luar Negeri Untuk Penguatan Program-Program Prioritas



STAF KHUSUS MENTERI LUAR NEGERI UNTUK PENGUATAN PROGRAM-PROGRAM PRIORITAS

Mahendra Siregar

Sebagai gambaran bagaimana kemudian struktur ini menjalankan tugasnya, Kementerian Luar Negeri menyusun kerangka strategi yang telah dibuat dalam masa lima tahun pemerintahan dalam diikuti dari rencana jangka menengahnya. Dokumen ini menunjukkan bagaimana rumusan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh presiden dan wakil presiden seperti dalam visi misi pemerintahannya diformulasikan dalam kebijakan luar negeri.

Gambar: Strategi Kemlu RI



Sumber: Rencana Strategis 2015-2019

Sebagai lembaga yang memformulasikan kebijakan luar negeri karena memiliki kompetensi dalam hubungan luar negeri, Kemlu kemudian manjabarkan apa yang menjadi sasaran strategis sesuai dengan kebijakan

pemerintah Indonesia. Gambar itu merupakan penjabaran misi visi pemerintahan di bawah Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Oleh karena itu dalam rencana strategis disebutkan bahwa : panduan ini disusun guna mewujudkan Visi Pembangunan Tahun 2015—2019 “Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong”, dan guna mewujudkan Misi ke-3 “Politik luar negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai Negara maritim”,

Agenda Pembangunan Nasional, maka ditetapkanlah pernyataan Visi Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia sebagai berikut: “Terwujudnya Wibawa Diplomasi guna Memperkuat Jati Diri Bangsa sebagai Negara Maritim untuk Kepentingan Rakyat”

Terwujudnya Wibawa Diplomasi adalah terlaksananya penyelenggaraan hubungan Indonesia dengan negara lain yang disegani dan dihormati oleh dunia internasional karena peran aktif dan kepemimpinan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional.

Memperkuat Jati Diri Bangsa adalah penguatan identitas/ciri khas yang menandai keberadaan bangsa Indonesia yang membedakannya dari bangsa lain di dunia.

Negara Maritim adalah negara yang sebagian besar wilayahnya merupakan perairan dan mengelola wilayah lautnya untuk mempertahankan kedaulatan dan meningkatkan kemakmuran serta membangun ekonomi kelautan secara terpadu dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber kekayaan laut secara berkelanjutan serta membangun konektivitas dan pertahanan maritim.

Untuk Kepentingan Rakyat adalah pemenuhan kebutuhan dan hajat hidup masyarakat guna membawa kemakmuran bagi masyarakat luas, bangsa, dan negara.

Selanjutnya seperti tampak dalam gambar di atas Kemlu memformulasikan misinya saat ini;

1. Memperkuat peran dan kepemimpinan Indonesia sebagai negara maritim dalam kerja sama internasional untuk memajukan kepentingan nasional
2. Memantapkan peran Kementerian Luar Negeri sebagai penjurulaksana hubungan luar negeri dengan dukungan dan peran aktif seluruh pemangku kepentingan nasional
3. Mewujudkan kapasitas Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI yang mumpuni.

Misi Kementerian Luar Negeri ini kemudian dijabarkan lagi dalam bentuk

beberapa tujuan yakni:

1. Kepemimpinan dan peran Indonesia dalam kerja sama internasional yang berpengaruh
2. Nilai manfaat ekonomi, keuangan dan pembangunan yang optimal melalui hubungan luar negeri
3. Menguatnya kapasitas organisasi dan SDM Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI yang handal, modern, dan humanis

Lebih detail lagi tujuan ini dijabarkan lagi dalam delapan sasaran strategis yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri.

1. Diplomasi maritim dan perbatasan yang kuat

Diplomasi maritim dan perbatasan adalah negosiasi atau perundingan yang dilakukan oleh dua negara atau lebih mengenai kerja sama kemaritiman dan penetapan serta penanganan permasalahan perbatasan laut dan darat.

2. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN yang meningkat

Kepemimpinan adalah nilai kewibawaan yang menjadi pertimbangan dan kepercayaan dunia internasional terhadap kedudukan Indonesia, sehingga memiliki nilai pengaruh terhadap kebijakan di forum internasional. Kepemimpinan dapat diperlihatkan di antaranya melalui peran sebagai inisiator, mediator dan fasilitator.

3. Peran Indonesia di dunia internasional yang meningkat.

Indonesia akan memainkan peran dalam berbagai forum internasional.

4. Diplomasi ekonomi yang kuat

Diplomasi ekonomi adalah pemanfaatan alat politik internasional untuk mencapai tujuantujuan ekonomi melalui berbagai kerja sama seperti pembangunan (termasuk kesehatan, pendidikan dan pertanian), energi, lingkungan hidup, keuangan, dan pangan.

5. Pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI dan diaspora yang prima

Pelayanan adalah tindakan, bantuan, persiapan, dan pengurusan dokumen dan perizinan dalam hal kekonsuleran, keimigrasian, ketenagakerjaan, pendidikan dan perhubungan, dan lain-lain. Perlindungan adalah pertolongan, pembelaan, pendampingan, dan penyediaan bantuan hukum dan sosial dari Perwakilan RI di luar negeri bagi WNI dan BHI yang terkena kasus di luar negeri. WNI adalah orang yang diakui oleh UU sebagai warga negara Republik Indonesia. BHI adalah Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan menurut peraturan perundangan Indonesia. Diaspora adalah warga negara Indonesia, keturunannya, dan orang yang memiliki darah Indonesia yang menetap di luar negeri.

6. Kebijakan Luar Negeri yang berkualitas

Kebijakan Luar Negeri adalah sikap dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.

7. Dukungan dan komitmen nasional yang tinggi atas kebijakan luar negeri dan kesepakatan internasional:

Kesepakatan internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apa pun, yang diatur oleh hukum internasional dan dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional atau subyek hukum internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik

8. Monitoring hasil diplomasi yang efektif

Monitoring adalah satu langkah sistematis dan berkala dalam kerangka memastikan terlaksananya suatu perumusan dan implementasi kebijakan luar negeri. Diplomasi yang efektif adalah diplomasi yang tepat guna sehingga hasil diplomasi dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat.

BAB IV

DPR DAN POLITIK LUAR NEGERI

Bab ini membahas peran lembaga legislatif DPR dalam politik luar negeri Indonesia. Tugas DPR terkait dengan urusan hubungan luar negeri tercantum di dalam UUD 1945 dan perundangan lainnya. Dengan memahami aspek legalitas DPR dalam kerangka kebijakan luar negeri maka akan memahami dinamika di dalamnya karena Komisi I misalnya menjadi mitra Menteri Luar Negeri dalam rapat kerja.

Sebagai lembaga legislatif, DPR memiliki fungsi sebagai lembaga pembuat perundangan, lembaga penyusun alokasi anggaran dan lembaga pengawas pelaksanaan lembaga eksekutif dalam implementasi kebijakan.

Untuk mengetahui bagaimana kekuasaan DPR dalam hubungan luar negeri perlu ditengok terlebih dahulu bagaimana Konstitusi mengatur kekuasaan DPR. Dalam UUD 1945 sebelum terjadi amandemen pasca reformasi disebutkan dalam pasal 11 dan 13 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 11:

Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 13:

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul
- (2) Presiden menerima duta negara lain.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 maka bunyi dari pasal-pasal tersebut sebagai berikut:

Pasal 11:

(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 13:

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari bunyi Konstitusi ini maka tampak adanya perluasan wewenang dan kekuasaan DPR dalam hubungan luar negeri Indonesia. Dalam bunyi amandemen UUD 1945 tampak bahwa DPR memiliki kekuasaan diikutkan dalam kebijakan yang diambil pemerintah. Adanya bunyi seperti Presiden mengangkat duta besar mempertimbangkan DPR. Konsekuensinya setiap Duta Besar yang akan dikirim melalui konsultasi dengan DPR.

Selanjutnya aspek hukum mengenai keterlibatan DPR dalam hubungan luar negeri juga diatur dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Beberapa pasal dalam UU ini dengan jelas memberikan kekuasaan kepada DPR untuk terlibat dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan luar negeri termasuk dalam pengiriman Duta Besar.

Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa:

(1) Kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik

Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden.

Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian

dengan negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) Presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar

Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1) kepada Menteri.

(3) Menteri dapat mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu demi

dipatuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Demikian juga dalam pasal lainnya kewenangan DPR juga sudah diatur dalam kaitan dengan hubungan luar negeri:

Pasal 9

(1) Pembukaan dan pemutusan hubungan diplomatik atau konsuler dengan negara lain serta masuk ke dalam atau keluar dari keanggotaan organisasi internasional ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) Pembukaan dan penutupan kantor perwakilan diplomatik atau konsuler di negara lain atau kantor perwakilan pada organisasi internasional ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 10

Pengiriman pasukan atau misi pemeliharaan perdamaian ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari bunyi pasal-pasal tersebut jelas bahwa DPR memiliki peran besar dalam kebijakan luar negeri. Keputusan-keputusan penting pemerintah sudah ditentukan atas persetujuan atau pelibatan DPR. Dari tata hukum internasional, DPR juga dilibatkan ketika adanya klausul terkait perjanjian internasional. Ini juga terkait dengan hubungan luar negeri.

Pasal 2

Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah - langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.

Bunyi Pasal 2 dengan jelas menyebutkan bahwa DPR akan diajak berkonsultasi untuk urusan pengesahan perjanjian internasional. Dengan posisi seperti ini DPR memiliki wewenang memberikan pertimbangan ketika sebuah perjanjian internasional akan diikuti dan akan diimplementasikan di dalam negeri.

Di dalam Pasal 11 kembali secara eksplisit DPR mendapatkan wewenang dalam perjanjian internasional.

Pasal 11

(1) Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi

sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden.

(2) Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dievaluasi.

BAB V

PERAN CIVIL SOCIETY DALAM POLITIK LUAR NEGERI

Peran Civil Society dalam politik luar negeri telah menjadi kajian di kalangan scholar hubungan internasional. Beberapa contoh kajian itu dilakukan oleh Melissa Pomeroy dalam Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations dalam artikel Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. Sedangkan Dakhane Nouredine dan Zerrouga Ismail (2017) menulis tentang The Role of Civil Society in Foreign Policy, a Study in the Liberal Democracy-Practical Policies (2017) dalam Noble International Journal of Social Sciences Research ISSN(e): 2519-9722 ISSN(p): 2522-6789 Vol. 2, No. 1, pp: 1-9, 2017. Kajian lainnya dilakukan oleh Sheriff F . Folarin dari Covenant University Ota Ogun State, Nigeria dalam Democratizing the Nigerian Foreign Policy Process: An Inquest for Recipes.

Perannya sangat terkait dengan kondisi negara yang sudah demokratis. Artinya keterbukaan informasi, partisipasi masyarakat dan aktivitas media telah dijamin negara. Sebaliknya peran civil society ini tidak banyak berkembang dimana bentuk negara belum demokratis atau belum sepenuhnya demokratis. Di negara yang pemerintahannya ketat seperti di Korea Utara, civil society

dianggap tidak mendapatkan tempat dalam pengambilan kebijakan pemerintah, apalagi kebijakan luar negeri.

Pengertian Civil Society menurut M. Dawam Rahardjo :...suatu ruang (realm) partisipasi masyarakat, dalam perkum-pulan-perkumpulan sukarela (voluntary association), media massa, perkumpulan profesi, serikat buruh tani, gereja atau perkumpulan-perkumpulan keagamaan..” . Indikatornya, terdiri dari organisasi-organisasi yang melayani kepentingan umum, atau memiliki rasionalitas dan mampu mengatur dirinya sendiri secara bebas. Civil Society diterjemahkan menjadi masyarakat madani, mengandung tiga hal, yaitu: agama, peradaban dan perkotaan.

Sedangkan intelektual Muslim Nurcholis Madjid menjelaskan bahwa “ ..perkataan madinah, dalam peristilahan modern, menunjuk kepada semangat dan pengertian civil society , suatu istilah Inggris yang berarti masyarakat sopan, beradab dan teratur dalam bentuk negara yang baik.” Indikatornya adalah adanya kedaulatan rakyat sebagai prinsip kemanusiaan dan musyawarah. Dan juga berpartisipasi dan mengambil bagian dalam proses-proses menentukan kehidupan bersama, terutama di bidang politik, dan memiliki sikap-sikap terbuka.

Dari pengertian itu jelas bahwa masyarakat sipil memiliki karakter partisipasi masyarakat dalam kebijakan-kebijakan dan urusan yang berkaitan dengan negara dan pemerintahan. Kontribusinya jelas ingin membangun negeri lebih baik lagi. Bentuk masyarakat sipil mulai dari organisasi kemasyarakatan,

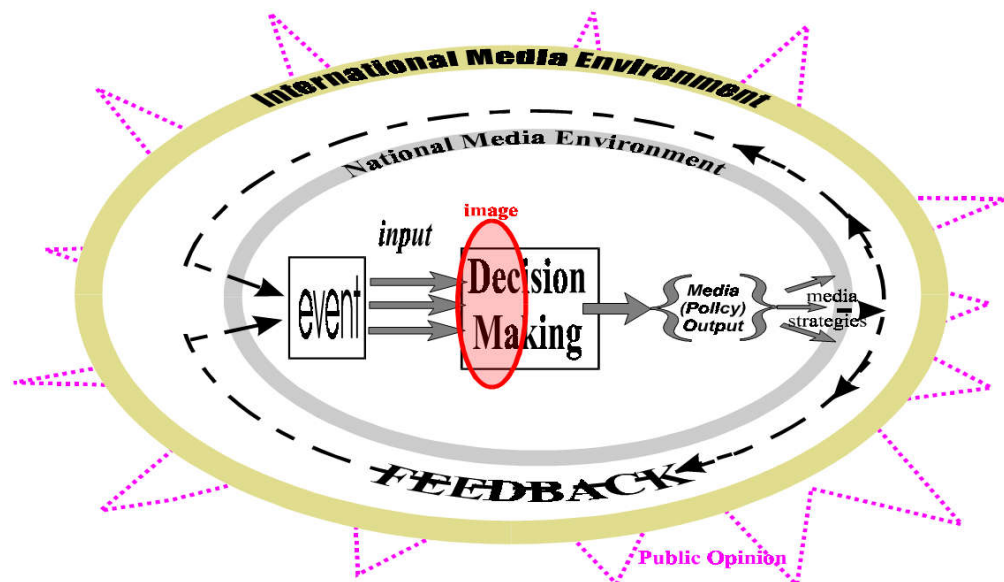
asosiasi, perhimpunan, serikat buruh bahkan ormas keagamaan dan organisasi non pemerintah (NGO).

Di Indonesia beberapa kajian mengenai penyertaan civil society dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan luar negeri sudah berkali-kali dilakukan. Disini dapat disebutkan misalnya kajian yang dilakukan Iis Gindarsah dalam *Democracy and Foreign Policy-Making in Indonesia: A Case Study of the Iranian Nuclear Issue* (2012). *Contemporary Southeast Asia* Vol.34, No.3. 416-37 menjelaskan mengenai bagaimana media menjadikan aktor yang memberikan dampak terhadap kebijakan luar negeri khususnya dalam sikap Indonesia di Dewan Keamanan PBB terkait nuklir Iran pada tahun 2007 sampai 2008.

Menurut Gindarsah, adanya keterbukaan pasca reformasi 1998 menyebabkan pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri bersifat terbuka. Publik mendapatkan akses dari media massa. Oleh karena itulah maka berita dan opini di media massa menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Media massa, dalam artikel Gindarsah, membuka perhatian kepada laporan yang menggugat Indonesia karena mendukung sanksi baru dalam kasus nuklir Iran di Dewan Keamanan PBB tahun 2007. Selain memberitakan ketidakpuasan, media juga memuat berbagai artikel yang mengkritik sikap Indonesia yang semula mendukung nuklir Iran menjadi mendukung resolusi yang disusun negara-negara Barat agar Iran diberi sanksi baru. Media massa juga memuat publik opini mengenai sikap Indonesia yang mendukung sanksi yang dianggap sebagai menyerah terhadap tekanan Barat.

Bagaimana mekanisme media memberikan pengaruhnya kepada pengambilan kebijakan dapat dijelaskan dari kerangka konseptual yang disampaikan Chanan Naveh ¹⁰

Gambar : Konsep Peran Media dan Kebijakan Luar Negeri



Sumber: Chanan Naveh (2002)

Dalam gambar itu media massa digambarkan sebagai lingkungan yang berperan sebagai perangkat komunikasi politik pemerintah. Selain lingkungan

¹⁰ Chanan Naveh. 2002. The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Framework. conflict & communication online, Vol. 1, No. 2.

komunikasi politik juga sebagai alat mengkomunikasikan kebijakan. Secara spesifik media dalam konteks sebagai lingkungan pembentuk kebijakan luar negeri. Adanya efek dari media massa ini menyangkut fungsi agenda setting dan framing dari media terhadap kebijakan luar negeri. Dalam kerangka agenda setting misalnya media menjadi saluran perdebatan publik, publik opini, prioritas isu dan juga menyangkut isu-isu yang diangkat karena dipersepsikan penting di mata publik.

Dalam segi framing, media masa mekonstruksikan realitas melalui pendekatan interpretative. Media massa mengalihkan peristiwa dalam berbagai format yang berisi nilai-nilai berdasarkan perspektif media melalui naskah dan simbol-simbol. Melalui proses framing inilah media menciptakan imaji yang mencerminkan dan memfilter realitas dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Selanjutkan organisasi dalam civil society di Indonesia adalah ormas keagamaan. Partisipasi Ormas Islam juga seperti Muhammadiyah dan Nahdhatul Ulama menunjukkan semakin tinggi ketika Orde Reformasi dimulai 1998. Dengan kata lain kalangan ormas ini juga memiliki dampak terhadap politik luar negeri Indonesia apakah dalam proses formulasi maupun implementasi. Kelompok ormas itu juga dapat konteks civil society sebagai kelompok kepentingan. Dalam beberapa kebijakan luar negeri yang menguntungkan umat Islam, misalnya mengenai kuota haji, kedua ormas mendesak agar pembatasan haji dilonggarkan. Kemudian diplomasi Indonesia kepada Arab Saudi agar kuota

dinaikkan sehingga dapat memberikan layanan kepada para jemaah haji yang kisarannya 200.000 orang.

Dalam kelompok civil society Indonesia yang juga ikut mempengaruhi kebijakan luar negeri adalah think tank seperti CSIS, LIPI dan berbagai forum diskusi dan kajian yang memiliki akses kepada media massa dan pembuat kebijakan. Kelompok intelektual berbasis kampus termasuk kampus-kampus besar juga ikut memberikan masukan kedalam formulasi kebijakan luar negeri Indonesia. Kalangan kampus melakukan penelitian dan kajian sehingga hasil dari risetnya dapat memberikan pengayaan dan bahkan penguatan implementasi politik luar negeri.

Kelompok-kelompok aktivis lingkungan, hak asasi manusia dan buruh juga memiliki peran baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap hubungan luar negeri. Aktivis lingkungan memberikan dorongan agar Indonesia membuka pintu bagi organisasi pencinta lingkungan dunia agar ikut menjaga lingkungan Indonesia. Dengan adanya tekanan dari aktivis lingkungan maka kebijakan luar negeri terhadap lembaga lingkungan asing menjadi terbuka terhadap perbaikan lingkungan.

BAB VI

PERAN TNI DAN POLRI

Peran TNI dan juga Polri sebagai lembaga pertahanan, keamanan dan ketertiban tidak lepas dari fungsi dan peran yang digariskan dalam perundangan. Kenapa perundangan ? Karena pasca reformasi ketika TNI dan Polri tidak masuk kedalam politik praktis maka kaitan dengan hubungan luar negeri juga sudah terumuskan dengan jelas mulai dari penjagaan kedaulatan sampai dengan menjaga ketertiban.

Tidak hanya itu TNI dan Polri sebagai institusi pertahanan dan keamanan juga memiliki kepentingan ke luar negeri seperti dalam pengadaan alutsista. Apakah alutsista ini mengikuti garis politik luar negeri bebas aktif atau hanya pada negara tertentu. Demikian juga di kalangan Polri terdapat beberapa kerjasama dengan negara-negara asing dalam menjaga ketertiban masyarakat seperti dalam pencegahan perdagangan narkoba dan mencegah lalu lintas pelaku terorisme dari Timur Tengah.

Sesuai Undang Undang No 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 7 ayat (1), Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45, serta melindungi

segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Ayat (2) tugas pokok sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) dilakukan dengan:

1. operasi militer untuk perang
2. operasi militer selain perang, yaitu untuk:
 - 1) mengatasi gerakan separatis bersenjata
 - 2) mengatasi pemberontakan bersenjata
 - 3) mengatasi aksi terorisme
 - 4) mengamankan wilayah perbatasan
 - 5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis
 - 6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri
 - 7) mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya
 - 8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta
 - 9) membantu tugas pemerintahan di daerah
 - 10) membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang
 - 11) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia

12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan

13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue)

14) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan

terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Dari fungsi TNI di atas jelas bahwa ada beberapa aspek terkait dengan hubungan luar negeri. Contoh konkretnya adalah “ melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri. “ Bunyi ayat ini jelas menempatkan TNI secara aktif dalam membentuk politik luar negeri Indonesia. Implementasi dari menjaga perdamaian dunia adalah pengiriman pasukan penjaga perdamaian ke berbagai negara. Misi perdamaian ini jelas memberikan nilai positif kepada pemerintah Indonesia karena mampu melaksanakan amanat konstitusi agar Indonesia turut menjaga perdamaian dunia. Dan dalam konteks ini, TNI berperan serta secara aktif.

Menurut penjelasan Kementerian Luar Negeri (www.kemlu.go.id), Indonesia berhasil menjadi kontributor terbesar ke-10 pasukan Pemeliharaan Perdamaian PBB dari 124 negara penyumbang pasukan. Capaian penting ini tercatat dalam Daftar Peringkat Negara Kontributor Pasukan ke Misi

Pemeliharaan Perdamaian PBB) yang diterbitkan PBB pada tanggal 17 Maret 2016.

Indonesia dalam catatan tahun 2016 menugaskan 2.843 personel TNI dan POLRI yang bertugas di 10 Misi Pemeliharaan Perdamaian PBB, yaitu UNIFIL (Lebanon), UNAMID (Darfur, Sudan), MINUSCA (Repubik Afrika Tengah), MONUSCO (Republik Demokratik Kongo), MINUSMA (Mali), MINURSO (Sahara Barat), MINUSTAH (Haiti), UNMIL (Liberia), UNMISS (Sudan Selatan), dan UNISFA (Abyei, Sudan).

Pengiriman pasukan perdamaian PBB juga merupakan instrumen pencapaian politik luar negeri sekaligus sebagai sarana peningkatan kapasitas dan profesionalisme personel TNI dan POLRI. Capaian ini merupakan bagian dari upaya mewujudkan Vision 4,000 Peacekeepers yang tertuang dalam RPJMN (2015-2019).

Sejalan dengan Visi tersebut, Indonesia akan terus memperkuat langkah-langkah untuk merealisasikan pengiriman 1 batalyon komposit (800 personel), 1 Formed Police Unit (140 personel) personel dan 100 Individual Police Officers pada tahun 2016, sebagai bagian dari pledge kontribusi yang disampaikan Wakil Presiden RI pada Leaders' Summit on Peacekeeping di sela-sela Sidang Majelis Umum PBB ke-70 tahun 2015 di New York, Amerika Serikat.

Dari penjelasan Kemenlu RI jelas bahwa TNI memiliki peran memperkuat partisipasi Indonesia dalam menjaga peradmaian dunia. Artinya kontribusi TNI

tidak sedikit karena secara langsung membawa nama Indonesia di kancah internasional. Partisipasi Indonesia ini jelas mendapatkan catatan dari lembaga-lembaga dunia seperti PBB juga dari berbagai negara. Disatu sisi kehadiran TNI dan POLRI dalam pasukan penjaga perdamaian menunjukkan kemampuan Indonesia mengelola kekuatannya sehingga berkontribusi kepada terciptanya perdamaian. Di sisi lain, kehadiran personil TNI dan POLRI di berbagai negara juga memberikan pengalaman dan wawasan mengenai pentingnya perdamaian.

BAB VII

PENUTUP

Aspek struktur dalam Politik Luar Negeri Indonesia sudah ditentukan oleh perundangan sehingga setiap lembaga negara sudah memiliki peranya dalam formulasi dan implementasi politik luar negeri. Presiden memiliki peran penting dalam menentukan prioritas Politik Luar Negeri Indonesia. Seperti tampak ketika Indonesia berada di bawah Presiden Sukarno pada masa awal merebut kemerdekaan kemudian pada akhir masa pemerintahannya terlibat dalam politik konfrontasi dengan Barat. Presiden di dalam pemerintahan Indonesia memang memiliki posisi strategis tidak hanya berdasarkan perundangan tetapi juga dalam politik.

Saat pemerintahan Indonesia di bawah kendali Presiden Soeharto selama 32 tahun, Politik Luar Negeri Indonesia pada awalnya merupakan anti tesa dari perjalanan pemerintahan Indonesia yang anti Barat kemudian menjadi dekat kepada Barat. Bahkan Orde Baru langsung mengubah arah Politik Luar Negeri Indonesia menjadi kerjasama dengan Barat. Kemudian bantuan luar negeri berdatangan dan para ekonom lulusan Barat juga menentukan arah dari kebijakan luar negeri.

Studi yang menarik mengenai para aktor Politik Luar Negeri Indonesia adalah ketika era Reformasi dimulai tahun 1998 saat kekuasaan Presiden

Soeharto berakhir. Pemilu 1999 telah memilih presiden baru yakni Abdurrahman Wahid, presiden pertama yang dipilih oleh MPR pasca reformasi. Sejak tahun 2004, Indonesia kemudian memilih presiden secara langsung yang ini juga menentukan dalam pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia. Posisi Presiden semakin kuat dalam menentuka prioritas Politik Luar Negeri Indonesia dibantu oleh kalangan diplomat professional di bawah komando Menteri Luar Negeri.

Studi tentang aktor-aktor penting dalam Politik Luar Negeri Indonesia masih tahap awal. Masih diperlukan studi yang mendalam untuk menguraikan apa peran penting para aktor dalam Politik Luar Negeri Indonesia. Buku ini juga masih dalam uraian yang masih singkat sehingga diperlukan kajian lebih lanjut. Struktur dari masing-masing aktor juga dalam penjelasannya masih belum mendalam karena referensi mengena hal itu juga masih terbatas. Semoga dalam buku lainnya masih akan bermunculan kajian mengenai Politik Luar Negeri Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Holsti, KJ. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey, Prentice Hall.
- Leifer, Michael. 1983. *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia.
- Mintz, A. and DeRouen Jr, K. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vatikiotis, M.R., 1993. Indonesia's Foreign Policy in the 1990s. *Contemporary Southeast Asia*, pp.352-367.
- Sukma, Rizal. *Indonesia's Restoration of Diplomatic Relations with China: A Study of Foreign Policy Making and the Function of Diplomatic Ties*. London, London School of Economics and Political Science, University of London, United Kingdom, 1997.
- Suryadinata, Leo. 1996. *Indonesia's Foreign Policy under Suharto*. Singapore: Times Academic Press.
- Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*. Ithaca: Cornell University Press

Penulis

Asep Setiawan adalah pengajar di Program Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta. Asep meraih gelar S1 Ilmu Hubungan Internasional dari Jurusan Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Padjadjaran Bandung. Kemudian melanjutkan ke Postgraduate School of International Studies di Universitas Birmingham, Inggris. Asep kini sedang mengikuti program S3 di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Unpad.

Endang Sulastrri adalah Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta. Gelar S1 Ilmu Politik diraihinya di FISIP Universitas Gadjah Mada. Kemudian melanjutkan S2 Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Tahun 2017 Endang Sulastrri meraih gelar Doktor Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada.

Sumarno adalah dosen senior Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta. Sumarno menyelesaikan studi Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember. Program S2 berlanjut di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: AKTOR DAN STRUKTUR

ISBN 978-602-0798-03-5

