

327.2

100  
P

142-2004

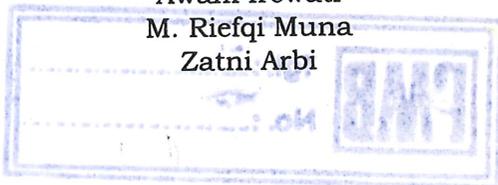
**HADIAH**

Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Soeharto

# Diplomasi Pemulihan Ekonomi Nasional



Ratna Shofi Inayati  
Asvi Warman Adam  
Awani Irewati  
M. Riefqi Muna  
Zatni Arbi



HAKIYATI

Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Soeharto:  
Diplomasi Pemulihan Ekonomi Nasional  
Ratna Shofi Inayati (ed.)

---

© Pusat Penelitian Politik - LIPI (P2P - LIPI) 2002

---

Editor: Ratna Shofi Inayati

---

Hak cipta dilindungi undang-undang  
All rights reserved

---



Cetakan I, Desember 2002  
Diterbitkan oleh Pusat Penelitian Politik-LIPI (P2P-LIPI)  
Jl. Jend. Gatot Subroto 10 Jakarta Indonesia  
Telp./fax: 021-5207118

---

Desain sampul: Moch. Nurhasim

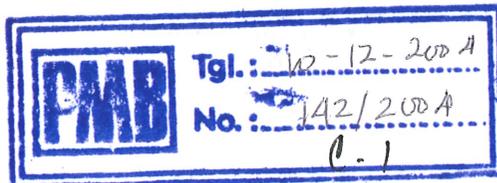
---

Lay Out: Tim Lay Out P2P LIPI

---

ISBN: 979-3384-07-7

---



## **KATA PENGANTAR**

Kajian yang dilakukan oleh Kelompok Studi Politik Luar Negeri Indonesia (Polugri) ini berjudul: "Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Soeharto: Diplomasi Pemulihan Ekonomi Nasional". Kajian ini merupakan suatu upaya untuk mengungkap peran politik luar negeri Indonesia dalam rangka pemulihan ekonomi khususnya upaya pemerintah untuk mengatasi krisis di bidang politik dan moneter seperti penciptaan stabilitas nasional dan pemulihan kepercayaan internasional.

Indonesia belum mampu keluar dari krisis ekonomi yang dialaminya sejak 1997, antara lain karena besarnya ketergantungan perekonomian Indonesia terhadap bantuan pinjaman dari luar negeri. Ironisnya, selain menambah beban utang luar negeri bantuan tersebut juga sangat membatasi ruang gerak kebijakan pemerintah untuk mengeluarkan Indonesia dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Sebagaimana kita ketahui, politik luar negeri merupakan kebijakan untuk mengembangkan hubungan dengan negara-negara lain atau organisasi internasional dalam mencapai tujuan nasional. Politik luar negeri Indonesia di dalam implementasinya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang senantiasa berubah. Perpaduan antara kedua kelompok faktor inilah yang memberi bobot dan arah bagi pelaksanaan politik luar negeri.

Pengembalian kepercayaan luar negeri terhadap Indonesia merupakan upaya nasional yang harus ditunjang oleh segenap komponen bangsa sedangkan Departemen Luar Negeri (DEPLU) sebagai pelaksana politik luar negeri merupakan ujung tombaknya.

Indonesia dituntut tetap menjalankan politik luar negerinya secara asertive dengan mengambil posisi yang tepat terhadap berbagai masalah global dan merumuskan kembali landasan politik luar negerinya yang bebas aktif dalam konstelasi dunia saat ini dengan bertitik tolak dari azas lingkaran konsentris.

Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak. Berkenaan dengan itu kami mengucapkan terima kasih, semoga Tuhan Yang Maha Esa akan membalas segala kebaikannya. Harapan kami semoga laporan ini mampu memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk pengambilan keputusan atau kepentingan praktis lainnya.

Jakarta, 31 Desember 2002

Editor,

Ratna Shofi Inayati

**DAFTAR ISI**

<b>Kata Pengantar</b>		i
<b>Daftar Isi</b>		iii
<b>Bab 1</b>	Pendahuluan <i>Ratna Shofi Inayati</i>	1
<b>Bab 2</b>	Faktor Internal Yang Mempengaruhi Kepercayaan Luar Negeri <i>Awani Irewati</i>	15
<b>Bab 3</b>	Faktor Eksternal: Diplomasi Penyelesaian Utang Luar Negeri <i>Asvi Warman Adam</i>	35
<b>Bab 4</b>	Faktor Eksternal: Pengaruh Amerika Serikat Atas Kebijakan Luar Negeri Indonesia <i>Zatni Arbi</i>	53
<b>Bab 5</b>	Arah Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Indonesia <i>Ratna Shofi Inayati</i>	67
<b>Bab 6</b>	Kesimpulan dan Rekomendasi <i>Ratna Shofi Inayati dan Riefqi M. Muna</i>	83



## **Pendahuluan**

**Ratna Shofi Inayati**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kejatuhan pemerintahan Soeharto, yang dipicu oleh terpuruknya perekonomian nasional sebagai dampak krisis ekonomi regional saat itu telah mewariskan sejumlah permasalahan besar. Antara lain, Indonesia harus menanggung beban utang luar negeri yang sangat besar, kepercayaan luar negeri yang sangat rendah akibat citra bangsa Indonesia yang dianggap tidak dapat melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) dan hak demokrasi rakyat, praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dianggap telah membudaya, serta lemahnya penegakan hukum dan ambruknya sistem perbankan nasional sebagai akibat dari krisis moneter.<sup>1</sup> Gerakan reformasi yang berkembang di Indonesia pada akhir tahun 1990an mendorong pemerintahan yang terpilih menggantikan pemerintahan Soeharto untuk melakukan perombakan secara menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pelaksanaan politik luar negeri kita. Fokus perhatian mau tidak mau harus diberikan pada upaya-upaya pemulihan ekonomi secara menyeluruh.

Pemerintahan Presiden B. J. Habibie (1998-1999), yang menggantikan kekuasaan Presiden Soeharto, berusaha merespon semangat demokratisasi yang menggejolak pada saat itu dalam usaha memperkuat basis dukungan masyarakat terhadap kepemimpinannya. Namun demikian, salah satu kebijakan yang diambilnya dengan memberikan opsi merdeka terhadap Timor Timur (Timtim) justru menimbulkan dilemma. Di satu pihak, persoalan Timtim dinilai telah menimbulkan beban politis selama lebih dari 20 tahun, terutama dengan adanya tekanan dari dunia internasional yang berdampak terhadap upaya pemulihan ekonomi. Sementara dari kacamata dalam negeri, keputusan tersebut dinilai telah menafikan perjuangan bangsa, khususnya TNI yang selama ini telah banyak berkorban dalam memperjuangkan integrasi Timtim dalam kedaulatan RI.

---

<sup>1</sup> Geoff Forrester & R.J.May(eds), "The fall of Soeharto", Singapore,1999, h. 201

Pada awal periode pemerintahan berikutnya, Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001) berusaha memperkuat komitmen dunia internasional terhadap pemerintah Indonesia dengan melakukan perjalanan keliling mengunjungi lebih dari 30 negara dalam tempo satu-dua bulan. Kebijakan yang dikenal sebagai diplomasi persatuan itu dimaksudkan untuk memperoleh dukungan internasional, khususnya negara-negara tetangga perbatasan, terhadap keutuhan wilayah kedaulatan Indonesia yang tengah menghadapi masalah disintegrasi berupa tuntutan pemisahan diri dari beberapa daerah seperti Aceh, Papua, Riau, dsb.

Sayangnya, diplomasi Abdurrahman Wahid yang berusaha mengukuhkan posisi Indonesia dalam peta internasional tidak diimbangi dengan kebijakan dalam negeri yang solid dengan mengeluarkan rumusan-rumusan kebijakan secara komprehensif, visi dan misi serta prioritas sasaran secara jelas dan strategi yang tepat untuk mencapai sasaran tersebut. Sebaliknya Presiden Abdurrahman Wahid semakin terjebak dalam proses tarik-menarik antara berbagai kepentingan politik nasional serta menanggapinya dengan langkah-langkah reaksional dan emosional, yang pada akhirnya mengantarkannya pada proses "*impeachment*".

Presiden Megawati, yang menaiki tampuk kepemimpinan berikutnya pada tahun 2001 sampai saat laporan penelitian ini ditulis, mewarisi pemerintahan dan bangsa dalam kondisi yang carut-marut serta tuntutan masyarakat yang menaruh harapan sangat besar akan adanya perubahan kearah perbaikan. Dukungan politik yang cukup signifikan pada awal kekuasaannya ternyata kurang memadai bagi Megawati untuk mengatasi problem-problem di bidang sosial, politik dan perekonomian yang membebani bangsa Indonesia saat ini. Perkembangan politik nasional, antar-golongan dan komponen bangsa, antar-partai maupun internal partai yang mencerminkan kurangnya tingkat pemahaman mereka akan praktek demokrasi yang sehat baik di kalangan eksekutif, legislatif maupun yudikatif menyulitkan Megawati dalam mengambil langkah-langkah kebijakan nasional yang diperlukan.

Salah satu hal yang patut dicermati selama proses reformasi yang diawali dengan merosotnya perekonomian Indonesia, yang dipicu oleh krisis moneter yang menimpa kawasan Asia, adalah semakin besarnya ketergantungan kita terhadap dunia internasional seiring dengan berkembangnya globalisasi di segala bidang.

Isu-isu HAM, demokratisasi, lingkungan hidup maupun terorisme internasional yang menjadi semakin marak belakangan ini telah berperan sebagai faktor-faktor utama yang perlu dikelola secara bijaksana.

Serangan terhadap World Trade Center dan Pentagon di Amerika Serikat pada 11 September 2001, telah digunakan oleh Amerika Serikat untuk membangkitkan isu terorisme internasional. Diperkirakan isu tersebut telah dimanfaatkan oleh pihak Amerika Serikat khususnya Presiden Bush untuk

mengembalikan popularitasnya yang mulai menurun di dalam negeri sekaligus digunakan sebagai alasan pembenaran untuk mewujudkan sasaran strategis Amerika Serikat untuk menyingkirkan rezim-rezim yang tidak disukai Amerika Serikat maupun meluaskan pengaruhnya di kawasan-kawasan tertentu antara lain Asia Tengah.

Tidak tertutup kemungkinan apabila Indonesia dianggap melindungi unsur-unsur radikal yang memusuhi kepentingan Amerika Serikat di dunia maka Amerika Serikat dapat saja mempertimbangkan untuk menekan Indonesia secara politik dan ekonomi. Untuk itu tidak ada pilihan lain kecuali bangsa Indonesia perlu menata kembali seluruh kebijakan luar negerinya sesuai dengan skala prioritas. Lebih tepatnya, Indonesia harus memfokuskan kebijakan politik luar negerinya dengan menetapkan prioritas kebijakan yang didasarkan pada lingkaran-lingkaran kepentingan yang ada.

Indonesia belum mampu keluar dari krisis ekonomi yang dialaminya sejak 1997 antara lain karena besarnya ketergantungan perekonomian Indonesia terhadap bantuan pinjaman dari institusi keuangan internasional seperti halnya International Monetary Fund (IMF), World Bank (WB) dan Consultative Group on Indonesia (CGI). Namun ironisnya, selain menambah beban utang luar negeri bantuan tersebut juga sangat membatasi ruang gerak kebijakan pemerintah untuk mengeluarkan Indonesia dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Upaya untuk melepaskan ketergantungan Indonesia dari utang luar negeri antara lain ditempuh melalui forum Paris Club. Pertemuan Paris Club sudah tiga kali diadakan sejak pemerintahan reformasi yakni Paris Club I, September 1998 berhasil menjadwalkan kembali pinjaman sebesar 4,7 miliar dolar AS; Paris Club II, April 2000 untuk pinjaman sebesar 5,8 miliar dolar AS dan Paris Club III, April 2002, untuk pinjaman sebesar 5,4 miliar dolar AS beserta bunganya yang akan jatuh tempo antara April 2002 dan Desember 2003.<sup>2</sup> Namun demikian, keberhasilan upaya tersebut sangat tergantung kepada konsistensi pemerintah di dalam melaksanakan program-program yang telah direncanakan dalam pengelolaan APBN sesuai *Letter of Intent* yang disepakati bersama IMF serta kemauan politik (*political will*) pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Jumlah pinjaman luar negeri pemerintah dewasa ini sekitar 71,4 miliar dolar AS, sedangkan pinjaman dalam negeri sekitar Rp 640 triliun.<sup>3</sup> Kesuksesan penjadwalan utang pemerintah dalam Paris Club III dilanjutkan dengan upaya lobi dalam forum London Club untuk penjadwalan ulang utang komersial Indonesia kepada sindikasi perbankan internasional (pinjaman ke kreditor swasta) senilai 340 juta dolar AS.

---

<sup>2</sup> Jakarta Post, April 28, 2002

<sup>3</sup> Business Times, Mei 3 2002

Di samping penjadwalan utang luar negeri, upaya pemulihan perekonomian nasional perlu ditunjang pula oleh investasi dari luar negeri dalam bentuk modal, teknologi baru, manajemen yang lebih baik serta tenaga kerja yang lebih terampil.

Namun, untuk itu diperlukan upaya pemulihan kembali kepercayaan negara-negara industri maju terhadap pemerintah Indonesia, dan hal ini tidak hanya menyangkut bidang ekonomi saja tetapi perlu ditunjang pula dengan upaya perbaikan di bidang keamanan serta hukum dan peraturan perundang-undangan sebagai prasyarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah Indonesia guna mewujudkan iklim investasi yang kondusif.

Walaupun transisi menuju pemerintahan yang lebih *legitimate* dan demokratis telah dilalui dengan selamat selama tiga periode pemerintahan pasca Soeharto, masih dibutuhkan waktu untuk meningkatkan stabilitas nasional khususnya dalam bidang politik, keamanan dan penegakan hukum. Kecenderungan menajamnya polarisasi elite semakin menyulitkan terbentuknya pemerintah yang bersih dikaitkan dengan penciptaan *good governance* yang terfokus pada isu KKN, penegakan hukum yang setengah-setengah, tiadanya transparansi dan lemahnya akuntabilitas dalam pengambilan keputusan publik sehingga ketidakpastian politik terus berlanjut. Padahal, sebagaimana diketahui, pemulihan kehidupan ekonomi sangat tergantung pada mengalirnya kembali investasi asing yang merupakan lokomotif utama pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berlanjutnya krisis ekonomi yang diikuti oleh krisis politik merupakan lingkaran setan yang sulit diputus.

Pengembalian kepercayaan luar negeri terhadap Indonesia merupakan upaya nasional yang harus ditunjang oleh segenap komponen bangsa sedangkan Departemen Luar Negeri sebagai pelaksana politik luar negeri merupakan ujung tombaknya.

Sebagaimana kita ketahui, politik luar negeri merupakan kebijakan untuk mengembangkan hubungan dengan negara-negara lain atau organisasi internasional dalam upaya mencapai tujuan nasional. Politik luar negeri Indonesia di dalam implementasinya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang senantiasa berubah. Perpaduan antara kedua kelompok faktor inilah yang memberi bobot dan arah bagi pelaksanaan politik luar negeri.

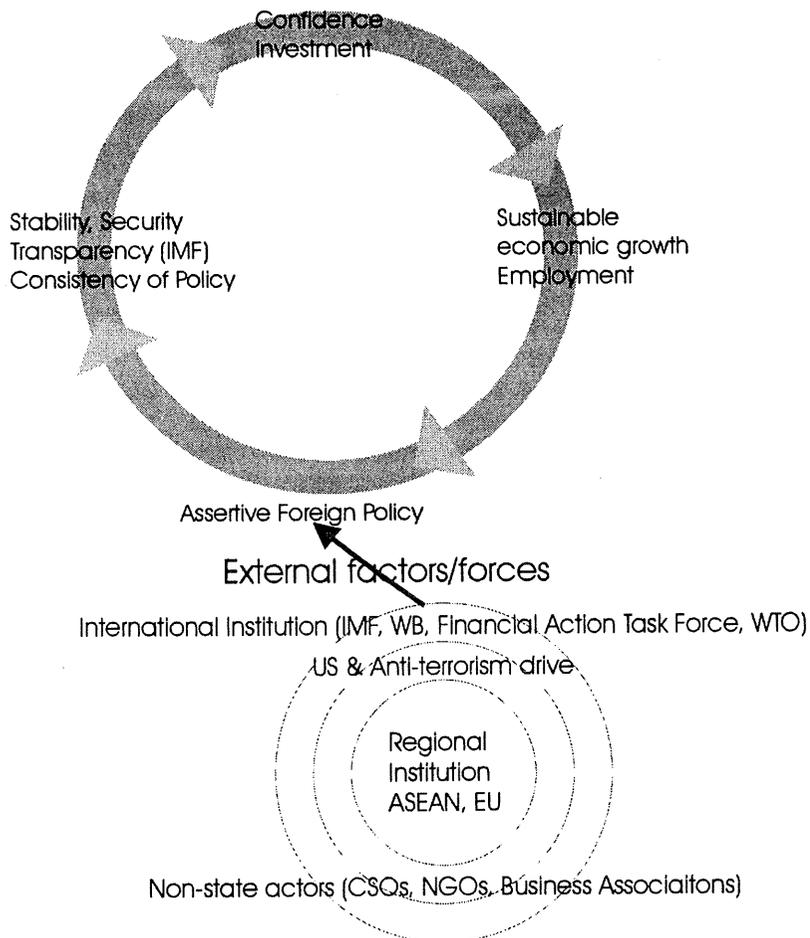
Dalam mengupayakan penegakan kembali demokrasi, *good governance*, aturan hukum (*rule of law*) serta mengatasi berbagai gejala disintegratif baik horisontal maupun vertikal dalam rangka pemulihan ekonomi yang lebih cepat, Indonesia jangan sampai mengesampingkan peran regional dan internasionalnya sebagai anggota berbagai organisasi internasional (ASEAN, APEC, OKI, GNB dan PBB). Meskipun terdapat kritik bahwa politik luar negeri semasa pemerintahan Orde Baru tidak lagi sepenuhnya bebas-aktif karena lebih berorientasi ke Barat, patut diakui bahwa

kebijakan tersebut cukup efektif. Lingkungan regional pada masa Soeharto tercermin aman dan stabil. Indonesia sebagai salah satu pendiri ASEAN berhasil mendorong terwujudnya forum kerjasama regional ASEAN pada tahun 1967 serta menerapkan prinsip *The ASEAN Way*, yang berarti bahwa konflik di antara sesama anggota tidak dimunculkan secara terbuka. Sebagai suatu organisasi regional ASEAN telah mampu melahirkan solidaritas antar-komunitas bangsa-bangsa Asia Tenggara.

Menghadapi pengaruh khususnya yang datang dari luar (eksternal) sebagai akibat globalisasi, Indonesia dituntut untuk tetap menjalankan politik luar negerinya secara *assertive* dengan mengambil posisi yang tepat terhadap berbagai masalah global dan merumuskan kembali landasan politik luar negerinya yang bebas dan aktif dalam konstelasi dunia saat ini dengan bertitik tolak dari azas lingkaran konsentris.<sup>4</sup> Posisi strategis Indonesia dengan jumlah penduduk serta potensi alamnya yang besar mengharuskan Indonesia untuk berperan lebih aktif di dunia internasional, meskipun kini masih dalam keadaan yang kurang menguntungkan. Indonesia tidak boleh menjadi obyek dalam permainan dan pertarungan politik internasional. Indonesia tetap harus merupakan subyek yang berhak menentukan kebijakannya sendiri.

---

<sup>4</sup> CPF Luhulima, "Globalisasi dan Manajemen Politik Luar Negeri", Kompas 18 Januari 2001



Tantangan utama politik luar negeri dan diplomasi Indonesia adalah bagaimana meraih dukungan politik dan kerjasama ekonomi dari negara-negara di dunia, lembaga-lembaga internasional dan regional guna mewujudkan pertumbuhan ekonomi untuk mengatasi jumlah pengangguran yang terus meningkat melalui pemulihan kepercayaan dunia internasional terhadap pemerintah Indonesia.

### B. Fokus Kajian

Penelitian ini berupaya mengungkap peran politik luar negeri Indonesia dalam rangka pemulihan ekonomi selama pemerintahan pasca Soeharto, khususnya

upaya pemerintah untuk mengatasi krisis di bidang politik dan moneter seperti penciptaan stabilitas nasional dan pemulihan kepercayaan internasional.

Fokus penelitian ini meliputi faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia serta bagaimana pola diplomasi pemerintah dalam mengatasi krisis yang terjadi baik ekonomi maupun politik, disamping memberikan rekomendasi kepada pemerintah tentang bagaimana politik luar negeri Indonesia yang diperlukan dalam upaya pemulihan ekonomi nasional.

### C. Kerangka Pemikiran

Ekonomi politik internasional sebagai studi tentang saling keterkaitan dan interaksi antar fenomena politik dan ekonomi, antara negara dan pasar, antara lingkungan domestik dengan internasional, dan antara pemerintah dengan masyarakat.

Menurut paham liberalisme yang dipelopori oleh Adam Smith dan David Ricardo mengemukakan bahwa ekonomi internasional seperti halnya ekonomi domestik, terdapat keselarasan kepentingan. Hubungan ekonomi internasional bisa dibuat menjadi "positive-sum game" yang berarti bahwa setiap orang dapat memperoleh keuntungan tidak sama besar.<sup>5</sup> Diyakini bahwa hubungan ekonomi internasional bersifat saling menguntungkan dan adanya keselarasan yang mendasar antara kepentingan nasional dengan kepentingan ekonomi internasional. Jadi seharusnya tidak ada alasan untuk terjadinya konflik internasional dan perang.

Berhubung dengan adanya kesamaan yang mendasar antara kepentingan nasional dengan kepentingan kosmopolitan yaitu kepentingan akan pasar bebas, kaum liberal mengajukan alasan bahwa negara sebaiknya jangan mencampuri transaksi ekonomi yang melintas batas nasional. Melalui pembebasan pertukaran komoditi, penghapusan hambatan bagi arus investasi, dan penciptaan pembagian kerja secara internasional, setiap orang dalam jangka panjang akan memperoleh keuntungan. Ini bisa terjadi karena kebijaksanaan liberalisasi itu akan mendorong tercapainya tujuan pokok kegiatan ekonomi, yaitu pemanfaatan sumber daya dunia secara efisien dan maksimalisasi kesejahteraan dunia.<sup>6</sup> Oleh karena itu untuk memenuhi kepentingan nasionalnya setiap bangsa atau negara harus bersikap terbuka dan kooperatif dalam hubungan ekonomi dengan suatu sistem ekonomi nasional maupun internasional, yang bebas dan kompetitif sehingga dapat menghasilkan keuntungan maksimum bagi sebagian besar pelaku sistem itu.

---

<sup>5</sup> Ross Garnaut and Peter Drysdale, *Asia Pacific Regionalism*, Sydney: Harper Educational, 1994, hlm 179

<sup>6</sup> *ibid.*

Akan tetapi dalam prakteknya gagasan kaum liberal banyak kelemahannya antara lain praktek transaksi ekonomi yang didasarkan pada liberalisme hanya menguntungkan negara yang kuat dan merugikan negara yang lemah. Pada masa kini penekanan pada spesialisasi dan efisien telah merugikan ekonomi negara-negara berkembang, karena dengan mengutamakan spesialisasi produksi maka ketergantungan pada pasar eksternal untuk mengimpor barang yang tidak mereka hasilkan. Padahal pasar eksternal selalu didominasi oleh negara –negara maju. Penekanan pada efisiensi dalam prakteknya ternyata menimbulkan penggunaan teknologi padat-modal secara besar-besaran. Semakin canggih teknologi yang digunakan memang semakin efisien proses produksinya, tetapi pada umumnya membutuhkan tenaga kerja yang lebih sedikit sehingga menimbulkan banyak pengangguran di negara berkembang.

Dalam arena internasional, liberalisme juga mengingkari fakta bahwa tidak semua bangsa memiliki kemampuan yang sama untuk berkompetisi, karena adanya perbedaan dalam struktur faktor produksinya. Adanya ketimpangan relasional antar bangsa-bangsa. Kalau pemerintah nasional seperti Indonesia tidak melakukan intervensi ke dalam pasar internasional, perdagangan internasional dalam suasana ketimpangan seperti itu hanya akan menguntungkan ekonomi dari negara maju. Kalau di dalam negeri liberalisme telah menghasilkan akumulasi kekayaan di tangan beberapa kapitalis, di arena internasional liberalisme telah menciptakan suatu ekonomi dunia yang didominasi oleh beberapa negara industri maju yang sangat kuat.

Sebagai sebuah negara dengan penduduk Muslim terbesar, sudah waktunya kebijakan politik luar negeri Indonesia diproyeksikan ke dalam sebuah mekanisme global, sebagai bagian aktif untuk ikut serta menciptakan perdamaian dunia. Bagi kabinet Presiden Megawati sekarang ini memberikan keuntungan ganda, ke dalam tidak serta merta dituduh mengekor dan memuaskan keinginan negara-negara maju, ke luar memproyeksikan konsistensi pelaksanaan politik luar negeri yang bebas-aktif bernuansa global sebagai pemimpin Gerakan Nonblok, sesuai dengan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia serta memberikan *leverage* yang memadai bagi kepentingan nasional secara menyeluruh.

Dalam kaitan ini, kita melihat manuver Dubes AS untuk Indonesia sesudah peristiwa 11 September tahun lalu juga harus dibaca dan dimengerti dalam perspektif ini. Walaupun Presiden RI sudah melakukan kunjungan dan menyatakan dukungannya untuk melawan dan memberantas terorisme internasional, adalah tugas Dubes AS di Jakarta untuk mengukur dimensi dan kedalaman partisipasi pemerintah Indonesia atas kondisi milenium yang secara serius digalang dan dibangun Washington sekaligus melihat dan memantau reaksi masyarakat maupun gugus kendali pemerintah atas reaksi-reaksi yang muncul.

Sejak awal AS memahami benar kalau upaya penggalangan koalisi ini akan mendapat tantangan dari sebagian masyarakat Indonesia yang cenderung melihat adanya ketidakadilan dan upaya dominasi, ketimbang menyelesaikan persoalan terorisme secara tuntas dan komprehensif. Dalam kurun lima tahun ke depan, proyeksi dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia akan banyak bersinggungan dengan kepentingan AS dan negara-negara Barat di semua bidang.

Latar belakang dan pengertian ini setidaknya memberikan sebuah persepsi yang lain dan sama sekali berbeda dan untuk sementara mungkin bisa dirumuskan, perlunya suatu renasionalisasi politik luar negeri Indonesia yang tetap didasarkan pada asas bebas aktif dalam nuansa globalisasi untuk ikut serta menciptakan perdamaian dunia yang abadi. Renasionalisasi bukan berarti membangun sebuah semangat nasionalisme sempit menentang segala sesuatu yang berbau asing, tetapi mengarah pada reposisi dan reaktualisasi seluruh potensi negara dan masyarakat dalam kesatuan yang utuh dan menyeluruh.

Situasi dan kondisi ini mengisyaratkan perlunya kebijakan yang utuh dan menyeluruh politik luar negeri Indonesia yang diproyeksikan untuk mengantisipasi imbas keputusan-keputusan yang diambil AS. Keputusan PBB tentang pembekuan asset maupun rekening untuk menghentikan terorisme internasional akan sangat berpengaruh terhadap ekonomi dan perdagangan negara-negara dunia ketiga. Bagi Indonesia, persoalan ini menjadi semakin pelik bila kita tidak mampu untuk memposisikan diri dalam sebuah mekanisme yang bernuansa global tanpa harus mengorbankan kesetiaan kita pada cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Renasionalisasi politik luar negeri RI harus diartikan dalam konteks dan pemahaman kesetiaan tanpa harus mencari pembenaran atas permasalahan politik maupun ekonomi yang timbul akibat kesalahan kita sendiri. Memang dilemma ekonomi yang dihadapi sekarang ini serta ketergantungan perekonomian dan perdagangan Indonesia terhadap negara-negara maju khususnya AS sangat besar. Namun terpuruknya ekonomi lebih disebabkan pada kesalahan di dalam negeri yang harus dicarikan penyelesaian oleh pemerintah kita.

Di sisi lain, renasionalisasi politik luar negeri Indonesia juga lebih ditujukan kepada adanya sebuah kesatuan aksi dan tindak semua institusi politik dan ekonomi pemerintahan sehingga tidak terjadi lagi kesalahan-kesalahan fatal yang merugikan bangsa dan negara di bidang ekonomi dan politik karena tidak terkoordinasinya secara baik kebijakan politik luar negeri yang mencoba mengkomodasi kekuatan-kekuatan luar baik itu atas nama demokrasi, kemanusiaan, pemulih ekonomi dll.

Sejak awal kita sudah melihat kalau koalisi milenium akan bergerak sendiri dipimpin AS dan Inggris di luar mekanisme PBB yang kita harapkan

akan menyelesaikan persoalan terorisme secara “terukur dan efektif”, karena memang PBB akan bergerak kalau para penguasa di AS maupun Inggris menginginkannya. Dari awal kita melihat *crystal clear*, kalau mekanisme *stick and carrot* akan menjadi daya penarik bagi dukungan sepenuhnya koalisi milenium agar bisa secara efektif memburu siapa pun yang dianggap menentang dominasi dan hegemoni kekuasaan dunia di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya.

Namun seperti yang pernah diungkapkan oleh Menlu Ali Alatas di depan *Council of Foreign Relations* di New York pada tahun 1996, “... *the deeply rooted inequities and imbalance between developed countries, the North-South divide, has become the major unresolved issue of our time*”. Ketidakadilan dan ketidakseimbangan ini yang harus dicarikan penyelesaiannya dalam pelaksanaan renasionalisasi kebijakan luar negeri tersebut.

Wakil Presiden Mohammad Hatta yang juga menjabat sebagai PM dan Menhan pada tanggal 2 September 1948 di depan sidang kelompok kerja KNIP (Parlemen sekarang) dalam pidatonya “Mendayung di antara Dua Karang” mengatakan bahwa Indonesia mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan berjuang untuk mencapai cita-citanya, tanpa harus menjadi obyek sebuah konflik internasional”.

Hasilnya. Tahun 1962 Indonesia tidak menjadi sebuah negara komunis. Dan selama 32 tahun perekonomian berkembang bersama dengan negara-negara di dunia lainnya. Renasionalisasi kebijakan luar negeri RI dimaksudkan untuk keluar dari konflik dan pilihan *if* dan *or* yang tidak memberikan peluang bagi sebuah penyelesaian yang menyeluruh.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini dibagi menjadi enam bab, yaitu:

**Bab 1: Pendahuluan.** Pada bab pendahuluan mengantarkan arah penelitian ini. Salah satu hal yang patut dicermati selama proses reformasi yang diawali dengan merosotnya perekonomian Indonesia, yang dipicu oleh krisis moneter yang menimpa kawasan Asia, adalah semakin besarnya ketergantungan kita terhadap dunia internasional seiring dengan berkembangnya globalisasi di segala bidang.

Politik luar negeri merupakan kebijakan untuk mengembangkan hubungan dengan negara-negara lain atau organisasi internasional dalam upaya mencapai tujuan nasional. Politik luar negeri Indonesia di dalam implementasinya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang senantiasa berubah. Perpaduan antara kedua kelompok faktor inilah yang memberi bobot dan arah bagi pelaksanaan politik luar negeri. Akibat globalisasi, Indonesia dituntut untuk tetap menjalankan politik luar negerinya

secara *assertive* dengan mengambil posisi yang tepat terhadap berbagai masalah global.

Tantangan utama politik luar negeri dan diplomasi Indonesia adalah bagaimana meraih dukungan politik dan kerjasama ekonomi dari negara-negara di dunia, lembaga-lembaga internasional dan regional guna mewujudkan pertumbuhan ekonomi untuk mengatasi jumlah pengangguran yang terus meningkat melalui pemulihan kepercayaan dunia internasional terhadap pemerintah Indonesia.

**Bab 2: Faktor Internal yang mempengaruhi kepercayaan Luar Negeri.** Pada bab ini dibahas mengenai kondisi domestik atau faktor-faktor internal. Faktor tersebut sangatlah menentukan arah dan dinamika pelaksanaan Politik Luar Negeri, di samping faktor-faktor eksternal. Penyelesaian masalah domestik (faktor internal) dalam bab ini dibatasi pada hal-hal seperti stabilitas keamanan; transparansi (*transparency*); konsistensi kebijakan (*Consistency of Policy*), yang mencakup didalamnya penegakan hukum (*law enforcement*) dan peraturan perundang-undangan yang kondusif; *confidence investment* menjadi faktor-faktor utama dan penting dalam mengembalikan kepercayaan para kreditor maupun investor asing ke Indonesia. Juga disinggung masalah HAM dan TKI serta akhirnya tantangan Indonesia di dalam menarik investasi asing langsung.

**Bab 3: Faktor Eksternal: Diplomasi Penyelesaian Utang Luar Negeri.** Bab ini merupakan bagian dari faktor eksternal yang mempengaruhi pemulihan ekonomi nasional. Kajian penelitian difokuskan pada diplomasi penyelesaian utang luar negeri yang dialami Indonesia pasca Soeharto. Peran IMF dan World Bank sangat menentukan dalam penyelesaian utang Indonesia sehingga Indonesia meminta Paris Club untuk penundaan utang luar negeri kita.

Masalah eksternal yang dihadapi oleh Indonesia sangat ditentukan oleh kondisi dan perilaku kita di dalam negeri. Saat ini pemerintah berupaya sekuat tenaga melakukan pemulihan ekonomi nasional. Namun penyembuhan ekonomi Indonesia tidak akan dapat dilakukan tanpa penyelesaian utang. Rezim Soeharto telah meninggalkan utang yang sangat besar. Bila Soekarno pada tahun 1965/1966 mewariskan utang "hanya" sebesar 2,5 milyar USD, maka Soeharto pada tahun 1998 meninggalkan utang tak kurang dari 150 milyar USD.

**Bab 4: Faktor Eksternal: Pengaruh Amerika Serikat Atas Kebijakan Luar Negeri Indonesia.** Masalah eksternal yang mempengaruhi pemulihan ekonomi nasional datang dari negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Jepang dan RRC serta lembaga keuangan internasional seperti IMF, WB. Pada bab empat ini difokuskan kepada pengaruh Amerika Serikat atas kebijakan luar negeri RI terhadap pemulihan ekonomi nasional Indonesia.

Setiap saat diperlukan atau diinginkan, Amerika Serikat dapat menggunakan berbagai cara untuk memberikan tekanan bagi Indonesia—baik secara politis maupun dengan memanfaatkan ketergantungan Indonesia—agar Indonesia mau tidak mau akan mengikuti strategi Amerika Serikat dalam memerangi terorisme global. Ketergantungan ini, ditambah dengan ketidakstabilan yang ditimbulkannya, akan berdampak besar pada upaya pemulihan perekonomian Indonesia. Investor akan tetap ragu-ragu untuk kembali memasuki Indonesia karena tidak adanya stabilitas politik, keamanan dan transparansi yang menjadi persyaratan utama bagi penanaman modal asing.

**Bab 5: Arah Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi;** pada bab ini akan dibahas mengenai bagaimana kebijakan Indonesia berperan dalam kerjasama regional (ASEAN dan APEC) dan tantangan yang dihadapinya serta diplomasi yang dijalankan pemerintah untuk memulihkan perekonomian Indonesia .

Semakin bebasnya pasar dunia dengan skenario perundingan Putaran Uruguay menghasilkan kesepakatan untuk memperkecil hambatan-hambatan perdagangan. Setiap negara semakin dituntut untuk mempertajam spesialisasi produksi agar daya saingnya menguat guna menerobos pasar regional yang semakin terproteksi sebagai akibat dari munculnya blok-blok perdagangan. Bagi Indonesia, akhirnya memilih untuk mengakselerasikan diri dengan kerjasama regional dalam kerangka AFTA dan APEC, maka tantangan untuk memperkuat garis belakang (*home front*) tidaklah sederhana karena Indonesia harus siap untuk membuka pasar domestiknya bagi produk-produk dari sesama negara anggota ASEAN menerobos pasar regional yang semakin terproteksi sebagai akibat dari munculnya blok-blok perdagangan.

Oleh karena itu, politik luar negeri kita tidak dapat lagi dihadapi dengan pendekatan politik, ekonomi, sosial-budaya, keamanan secara terpisah-pisah. Ia harus didekati secara terintegrasi dan hal ini memerlukan suatu sikap yang baru pula, yakni dengan melihat perkembangan-perkembangan nasional, regional dan internasional sebagai suatu rangkaian kejadian dan perkembangan yang terintegrasi.

**Bab 6: Kesimpulan dan Rekomendasi,** peluang dan kendala yang ada dibahas di bab kesimpulan ini serta memberikan masukan berupa rekomendasi untuk pemerintah . Penanganan terhadap permasalahan untuk pemulihan ekonomi nasional diharapkan dengan kebijakan yang jelas dan tegas disertai "*sense of crisis*" guna menunjukkan kredibilitas pemerintah terhadap dunia luar sehingga pemerintah memiliki *leverage* dan dapat bersikap *assertive* dalam politik luar negerinya.

**Daftar Pustaka**

Forrester, Geoff & R.J. May (eds), "The Fall of Soeharto", Singapore, 1999.

Garnaut, Ross & Peter Drysdale, "Asia Pacific Regionalism", Sydney:Harper Educational, 1994.

Luhulima, CPF, "Globalisasi dan Manajemen Politik Luar Negeri Indonesia," Kompas, 18 Januari 2001.

Bussines Times, Mei 3 2002

Jakarta Post, April 28 2002



## Faktor Internal Yang Mempengaruhi Kepercayaan Luar Negeri

Awani Irewati

### I. Pendahuluan

Banyak sekali faktor internal yang harus diperhatikan dan dibenahi jika kita menginginkan pulihnya kembali kepercayaan luar negeri pada negara kita. Kita patut merenung dan mengklarifikasi kelemahan yang ada pada bangsa dan negara ini atas apa yang tengah terjadi. Satu upaya berupa penekanan lebih kepada kesadaran kembali; penegasan kembali; dan peninjauan kembali (*review*) atas situasi dan kondisi domestik kita yang semakin tak jelas ini penting dilakukan. Dalam konteks perumusan Politik Luar Negeri Indonesia, kondisi domestik atau faktor-faktor internal menjadi sangatlah menentukan arah dan dinamika pelaksanaan Politik Luar Negeri, di samping faktor-faktor eksternal. Penyelesaian masalah domestik (faktor internal) yang dalam bab ini dibatasi pada hal-hal seperti stabilitas keamanan; transparansi (*transparency*); konsistensi kebijakan (*Consistency of Policy*), yang mencakup didalamnya penegakan hukum (*law enforcement*) dan peraturan perundang-undangan yang kondusif; *confidence investment* menjadi faktor-faktor utama dan penting dalam mengembalikan kepercayaan para kreditor maupun investor asing ke Indonesia.

Perkembangan situasi di tanah air akhir akhir ini ternyata masih jauh dari apa yang diharapkan oleh investor asing. Kenyataan ini diakui pula oleh Kepala BKPM bahwa minat para investor asing salah satunya bisa dilihat dari jumlah proyek yang menyusut realisasinya (termasuk permohonan perizinan baik untuk proyek baru, perluasan maupun perubahan status).<sup>1</sup> Kenyataan pahit ini semakin terbebani manakala ditambah dengan kecenderungan investor terbesar seperti Jepang mulai mengalihkan perhatiannya ke Cina (terutama di pantai timurnya). Pertimbangan-pertimbangan seperti biaya energi dan upah buruh yang lebih murah di Cina bahkan Thailand dan Vietnam secara perlahan bisa menyusutkan minat para investor asing untuk datang ke Indonesia.

---

<sup>1</sup> *Media Indonesia*, 11 September 2002.

Dalam konteks pentingnya diplomasi pemulihan ekonomi Nasional sebenarnya kedua faktor, internal maupun eksternal, harus berjalan secara paralel. Tetapi yang terjadi dan yang berlaku bagi Indonesia saat ini, pemulihan faktor internal nampaknya sangat terlebih dulu dibutuhkan dan dinantikan karena itu yang menjadi persyaratan utama bagi pelaku-pelaku ekonomi/bisnis internasional. Pertanyaan mendasar yang dipakai sebagai *guideline* dalam analisis penulisan ini adalah seberapa besar kendala internal yang tengah dihadapi Indonesia di dalam upaya menegakkan kembali pilar ekonomi nasional kita. Ketidaktepatan program pemulihan ekonomi, yang seharusnya disertai dengan langkah-langkah gradual yang diambil pemerintah Kabinet Gotong Royong ini bisa semakin memperlemah pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Jika demikian apakah Politik Luar Negeri Indonesia masih bisa dikatakan *Assertive Foreign Policy*?

## II. Klarifikasi Faktor Internal

Sesuai dengan pertanyaan kunci di atas, klarifikasi faktor-faktor internal dalam konteks ini sangatlah perlu dilakukan, sekaligus sebagai upaya definitif penulisan yang tidak mungkin mencakup seluruh variabel yang beragam. Skema lingkaran internal dimaksud di sini terbagi dalam 3 (tiga) hal yaitu:

- a). Stabilitas-keamanan (*Stability-security*);
- b). Transparansi (*Transparency*);
- c). Konsistensi kebijakan (*Consistency of Policy*).

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa faktor internal berupa *stability-security*; transparansi; konsistensi kebijakan; yang akan menjadi penekanan dalam penulisan di bab ini. Adapun faktor internal yang dimaksud di sini mencakup berbagai hal seperti *law enforcement*, KKN, Peraturan perundang-undangan yang kondusif, perpajakan, cukai, desentralisasi dsbnya. Adapun mengenai Identifikasi Pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia di era ketiga Presiden (BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri) bisa dilihat pada *lampiran 1*.

### A. Stabilitas dan Keamanan (*Stability and Security*)

Upaya untuk menjaring investasi dari luar akan sangat tergantung kepada perkembangan kondisi dalam negeri. Oleh karena itu diplomasi untuk meyakinkan pihak luar akan sangat ditentukan oleh perkembangan domestik itu sendiri. Kepercayaan luar negeri terhadap kondisi domestik Indonesia akan sangat menentukan bagi masa depan ekonomi Indonesia. Keadaan domestik yang tidak menentu berkaitan dengan proses pemulihan krisis yang berkepanjangan telah menyebabkan kepercayaan masyarakat internasional

terhadap Indonesia semakin menurun. Kondisi demikian sangat berkaitan erat dengan kondisi keamanan dan penegakan hukum.

Secara garis besar, permasalahan keamanan domestik yang mempengaruhi terhadap iklim investasi dan perkembangan ekonomi secara makro adalah kondisi, perkembangan, dan kecenderungan yang terjadi pada tataran nasional. Dalam hal ini, terdapat lima perkembangan dan kecenderungan strategis di dalam negeri yang perlu diantisipasi. Pertama, gerakan separatisme dan kekerasan yang menyertainya. Kedua, konflik-konflik komunal dan sosial di dalam masyarakat. Ketiga, proses pemulihan ekonomi nasional. Keempat, dinamika proses reformasi politik dan stabilitas politik. Kelima, pertentangan ideologis di dalam masyarakat.

*Gerakan Separatisme dan kekerasan.* Munculnya berbagai gerakan separatisme di berbagai wilayah akan memiliki akibat bagi timbulnya konflik dan kekerasan yang mengganggu stabilitas dan keamanan. Untuk itu cara-cara dan pendekatan damai (*peacebuilding*) akan terus dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan separatisme yang disebabkan oleh permasalahan yang kompleks terutama sebagai akibat kebijakan-kebijakan politik masa lalu. Penggunaan cara-cara kekerasan berkaitan dengan gerakan ini telah menurunkan tingkat keamanan terutama di wilayah yang bergejolak.

*Konflik Komunal dan Sosial.* Munculnya berbagai konflik komunal dan sosial telah mengakibatkan penderitaan yang luar biasa bagi masyarakat dengan jatuhnya korban jiwa maupun material yang tidak terhingga. Komunal konflik yang muncul seperti di Maluku, Poso dan Ambon dapat merupakan tantangan yang nyata untuk dapat diselesaikan secara damai. Kerusuhan Mei 1998 pengaruhnya masih terasa sampai sekarang terutama kepada golongan etnis Cina yang merasa menjadi target korban. Eksodus kelompok bisnis Cina ke luar negeri, terutama ke Singapura telah menyebabkan larinya kapital. Oleh karena itu jaminan keamanan akan menjadi faktor penentu bagi berlangsungnya perkembangan ekonomi termasuk arus investasinya.

*Berlarutnya Pemulihan Ekonomi.* Berlarutnya upaya pemulihan ekonomi merupakan faktor penentu utama untuk membangun kembali kepercayaan, baik itu domestik maupun dunia internasional. Secara domestik, kegagalan pemerintah untuk membangun kembali ekonomi akan meningkatkan derajat pembangkangan sipil (*civil disobedience*) yang akan menyebabkan instabilitas. Sebab, hal ini akan berkaitan dengan terus bertambahnya jumlah pengangguran yang suatu ketika dapat meledak sebagai permasalahan sosial dan politik. Lebih jauh pengangguran akan dapat menyulut konflik dan instabilitas. Kemampuan Indonesia untuk keluar dari krisis ekonomi akan berdampak langsung kepada kemampuan pembangunan sistem pertahanan Indonesia. Tantangan berat pemulihan ekonomi itu semakin kompleks sebab solusi itu harus sesuai dengan mekanisme pasar dari sistem

ekonomi politik global yang lebih menekankan kepada ekonomi terbuka dengan kompetisi yang sangat ketat.

*Pertentangan Ideologis.* Pertentangan ideologis akhir-akhir ini tampak semakin meruncing terutama pada tingkat masyarakat. Bersamaan dengan berkembangnya kehidupan berdemokrasi telah muncul juga kecenderungan eksklusivisme ideologis yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Kecenderungan ini akan menyulitkan upaya penanganan terutama dengan munculnya kecenderungan penggunaan kekerasan oleh kelompok eksklusif yang jika tidak dapat diantisipasi akan dapat menyebabkan konflik komunal yang membahayakan.

*Lambatnya Reformasi.* Reformasi di segala bidang yang dilakukan bersamaan untuk keluar dari krisis ekonomi merupakan tuntutan bagi masa depan Indonesia yang demokratis. Oleh karena itu, berjalannya pemerintahan yang demokratis dengan pemahaman terhadap perbedaan dan kemajemukan akan mendorong terciptanya stabilitas politik karena penyaluran tuntutan-tuntutan politik akan dapat disalurkan melalui mekanisme demokratis.

Dalam satu media massa dikatakan bahwa pemerintahan Megawati dengan Kabinet Gotong Royongnya dinilai tidak mampu memanfaatkan stabilitas politik yang relatif stabil sebagai moment tepat untuk memacu pemulihan ekonomi nasional. Lebih jauh lagi dikatakan hasil kajian yang dilakukan Indef dan *Econit Advisory Group*, Lembaga kajian ekonomi non-pemerintah, memaparkan bahwa dalam kurun waktu setahun ini tim ekonomi Kabinet Gotong Royong tidak berhasil menarik kondisi ekonomi nasional ke arah satu kemajuan yang signifikan.<sup>2</sup>

Jika memang demikian mengapa pemerintahan Megawati kurang mampu memanfaatkan kesempatan itu mengingat pemulihan ekonomi nasional adalah yang terpenting dan mendesak dalam agenda kepentingan nasional. Apakah memang benar bahwa stabilitas politik dan keamanan nasional saat ini telah kondusif bagi pemulihan ekonomi nasional?

Stabilitas dan keamanan nasional pasca Soeharto memperlihatkan kondisi yang amat berbeda dengan masa pemerintahan Soeharto meskipun kita tak bisa mengabaikan runyamnya keadaan dan kondisi kini sebagai akibat panjang dari sistem pemerintah Soeharto. Semuanya itu mengakibatkan konflik-konflik vertikal maupun horizontal yang tak berkesudahan, yang ujung-ujungnya menyeret rakyat kebanyakan kepada kesengsaraan yang tanpa akhir. Masalah-masalah konflik daerah rawan yang mudah tersulut dengan isu-isu SARA tak pelak mampu menggoyang dan menghantam stabilitas dan keamanan nasional yang sebelumnya dalam kondisi relatif aman.

---

<sup>2</sup> "Tak Dimanfaatkan untk Memacu Pemulihan Ekonomi, Stabilitas Politik Mubazir", dalam *Pikiran Rakyat*, 31 Juli 2002, [Http://www.pikiran-rakyat.com/cetak.0702/31/0104.htm](http://www.pikiran-rakyat.com/cetak.0702/31/0104.htm)

Pada masa pemerintahan Habibie, stabilitas dan keamanan nasional memperlihatkan grafik yang buruk sekali karena intensitas penolakan terhadap pemerintahan ini yang dinilai sebagai kepanjangan rezim Soeharto sangatlah tinggi sekali. Gerakan mahasiswa yang menjadi ujung tombak dalam gerakan reformasi membuktikan satu kekuatan utuh dan bulat yang diarahkan hanya pada satu sasaran agenda nasional yaitu menumbangkan rezim Soeharto. Habibie naik sebagai sosok pemimpin yang sebenarnya adalah satu paket dengan rezim Soeharto.

Kondisi politik jelas masih sangat kental sekali dengan euphoria reformasi, yang memang sebelumnya tak pernah terjadi. Di masa Habibie, kondisi perpolitikan kita diwarnai dengan suasana dan orientasi kepentingan partai-partai politik pada siapa yang akan menjadi pemimpin berikutnya. Konflik-konflik politik bermunculan dengan justifikasi alam dan penerapan nilai-nilai demokrasi sudah sepatutnya dimulai. Hal itu bisa dimaklumi mengingat selama rezim Soeharto katup-katup demokrasi tak pernah dibuka. Era Habibie hanya dipandang sebagai era transisional, yang akan menghantar satu perubahan dari era otoriter menuju era reformasi yang demokratis.

Pemulihan ekonomi nampak semakin jauh dari harapan dengan mandegnya proses produksi, tingkat suku bunga yang melambung, hancurnya sistem perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lainnya; ekspor yang tersendat yang pada akhirnya menipiskan cadangan devisa; banyak investasi asing langsung maupun tak langsung yang hengkang dari Indonesia dan sebagainya.<sup>3</sup>

Implementasi politik luar negeri yang dilakukan pemerintahan Habibie terutama lebih ditekankan pada upaya pendekatan kepada Barat, utamanya Eropa. Pendekatan ini dilakukan sebagai upaya untuk memperoleh dukungan kepemimpinannya yang sangat sarat diwarisi dengan carut-marutnya kondisi politik dan perekonomian nasional era Soeharto. Namun satu hal terpenting bahwa kepemimpinan Habibie memperoleh dukungan internasional ketika menawarkan referendum terhadap Timor-Timur, meski banyak pula yang melihat langkah ini sebagai kesalahan fatal. Patut diakui bahwa masalah Tim-tim selama ini memang menjadi 'ganjalan' bagi Indonesia dalam politik luar negerinya. Tapi kendati kini Tim-tim telah resmi lepas dari NKRI, permasalahan yang ditimbulkannya pun juga tak kecil. Upaya pemulihan pasca referendum bagi Indonesiapun masih terus dilakukan.

Masalah pemberantasan dan pengadilan bagi pelaku-pelaku KKN utamanya Soeharto dan kroni-kroninya tidak berhasil disentuh oleh Habibie. Ini bisa dimengerti mengingat Soeharto adalah 'Bapak sekaligus guru' bagi Habibie yang tak mungkin untuk mengadilinya. Akibatnya upaya penegakkan

---

<sup>3</sup> Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia : Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2002, hal.44.

Hukum (*law enforcement*) dan konsistensi Habibie pada misi reformasi itu sendiri tak pernah tersentuh dan diperjuangkan.

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, ada satu hal menarik ketika Presiden Wahid diwawancarai oleh *Businessweek* tentang upaya yang telah dilakukan atas stabilitas nasional semenjak memimpin yaitu tercapainya upaya pemeliharaan integritas nasional (*preservation of national integrity*), khususnya di Aceh, Maluku dan Irian Jaya (yang kemudian diubah menjadi Papua). Namun diakui pula olehnya bahwa kendati upaya itu telah dicapai tidak berarti bahaya mengancam telah berlalu.<sup>4</sup> Begitu banyak tantangan yang menghadang upaya penegakan stabilitas dan keamanan. Kepemimpinan Wahid nampaknya menyadari betul bahaya dari disintegrasi yang tengah dihadapi Indonesia. Begitu mudahnya setiap orang atau rakyat melakukan protes atas kepentingan sepihak mereka yang terabaikan. Unjuk rasa yang dilakukan oleh sejumlah kelompok Buruh, misalnya, lalu sejumlah tanah di mana sekolah-sekolah didirikan mulai digugat keras oleh suku tertentu (di Irian) yang mengatakan bahwa tanah itu adalah milik suku mereka, meski anak-anak mereka bersekolah di situ, membuktikan begitu mudahnya image 'hak yang terampas' dibenak mereka. Hak-hak yang terampas (selama masa rezim Soeharto) itu mulai muncul kepermukaan, dan bersamaan dengan itu mulai muncul pula kesadaran atas efektivitas pola-pola unjukrasa bagi kepentingan yang dirasakan sepihak telah terampas.

Bahaya yang mengancam stabilitas lainnya, program otonomi daerah yang tidak jelas bagi daerah. Ini terbukti dengan banyaknya ketidakmengertian atau kesalahpahaman daerah untuk begitu saja mengkavling sumber-sumber alam sebagai miliknya. Sosialisasi atas pengertian otonomi daerah kepada masyarakat, khususnya di daerah-daerah, nampak kurang maksimal dilakukan. Contoh kasus pengkavlingan laut di daerah-daerah berpantai, lalu pemaksaan penarikan berbagai macam retribusi maupun pajak di daerah-daerah sebagai pemasukan pada PAD (Pendapatan Asli Daerah), yang semuanya sangat memberatkan masyarakat, mencerminkan lemahnya asumsi pelaksanaan otonomi daerah.

Pada masa pemerintahan Megawati, ancaman disintegrasi nasional masih menjadi ancaman bagi keutuhan teritorial. Gerakan-gerakan separatis seperti di Aceh, Papua, Maluku menjadi agenda nasional utama yang harus segera dituntaskan. Di samping itu, ancaman terhadap kesatuan bangsa yang banyak bermunculan seperti konflik-konflik berbau SARA di Ambon, Maluku memposisikan Indonesia sebagai negara yang menakutkan dan tidak aman, intoleran terhadap agama tertentu. Dengan kondisi semacam ini bagaimana pelaku bisnis internasional maupun investor asing tertarik untuk datang ke

---

<sup>4</sup>Indonesia's Wahid: "We Are Beginning the Rule of Law", [http://www.businessweek.com/2000/00\\_22/b3683214.htm?scriptFramed](http://www.businessweek.com/2000/00_22/b3683214.htm?scriptFramed)

Indonesia jika stabilitas politik dan keamanan tidak bisa memberikan jaminan keamanan pada usaha bisnis mereka. Stabilitas dan keamanan di Indonesia ini menjadi satu keharusan yang tidak bisa ditawar jika tidak menginginkan Indonesia menjadi negara yang termarginalisasi secara regional maupun global dalam menghadapi kompetisi ketat seperti AFTA dan APEC bahkan WTO.

### B. Transparansi (*Transparency*)

Istilah ini kini menjadi sangat populer dan menjadi satu tuntutan dan keharusan dalam setiap kegiatan kehidupan bernegara. Terutama dalam setiap kegiatan di tingkat pemerintahan (termasuk didalamnya Birokrat, elite politik dan dunia bisnis) maupun non pemerintah. Satu tuntutan mendesak di mana pada zaman Orde Baru dulu hampir tidak pernah tersentuh bahkan dipandang 'tabu' dalam memperjuangkannya. Semua utusan utamanya menyangkut pertanggungjawaban moral (kepentingan publik) menjadi terabaikan. Ini semua berpangkal pada tidak jalannya praktek-praktek *good governance*, *clean government* serta *public accountability*.

Sesuai dengan isi dalam PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) Bab IV hal Arahan Kebijakan Ekonomi Makro dikemukakan dengan tegas:

1). mempercepat penyelamatan dan pemulihan ekonomi guna membangkitkan sektor riil; 2). mengupayakan tingkat suku bunga yang wajar, tingkat inflasi yang terkendali, tingkat kurs yang stabil dan realistis; 3). menyetatkan APBN dengan mengurangi defisit anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran; 4). mempercepat rekaptalisasi perbankan dan restrukturisasi utang swasta; 5). bersama-sama dengan kebijakan lainnya melakukan berbagai upaya terpadu untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran; serta 6). mendukung pengembangan sistem ekonomi kerakyatan.<sup>5</sup>

Dalam Propenas itu juga dikemukakan langkah-langkah penting untuk menciptakan proses pemulihan ekonomi sebagai berikut.<sup>6</sup>

1. Memulihkan serta memantapkan keamanan dan stabilitas politik
2. Meningkatkan kepastian hukum dan aturan yang jelas
3. Menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih, baik dan berwibawa (*good governance*)
4. Mengamankan proses desentralisasi

---

<sup>5</sup> Dikutip dari Badan Analisa Fiskal (Departemen Keuangan Republik Indonesia) [Http://www.fiskal.depkeu.go.id/Propenas.asp?kd=41](http://www.fiskal.depkeu.go.id/Propenas.asp?kd=41)

<sup>6</sup> *Ibid.*

5. Melaksanakan kebijakan fiskal dan moneter secara terpadu
6. Memulihkan fungsi intermediasi perbankan
7. Mempercepat realokasi sumber daya pembangunan

Sorotan dunia Internasional atas masalah penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih, baik dan berwibawa sangat gencar, apalagi jika dikaitkan dengan persyaratan pinjaman utang luar negeri. Praktek-praktek KKN yang sudah mendarah daging selama rezim Soeharto menghempaskan dinding ekonomi kuat yang ternyata selama ini hanya semu. Sebagai contoh kecil (namun memiliki dampak berat bagi perekonomian) adalah penyelewengan pinjaman luar negeri yang pada akhirnya beban pelunasan ditimpakan kepada rakyat. Tender-tender proyek mercusuar dijalankan lewat saluran-saluran tertutup dengan jaringan KKN yang amat kental.

Di masa pemerintahan Habibie gagal membentuk tim independen guna memeriksa kekayaan Soeharto, anak-anaknya dan kroni-kroninya. Kemudian dibentuklah Inpres khusus untuk tujuan pemeriksaan pada pelaku-pelaku KKN namun sebagaimana telah disinggung sebelumnya, upaya inipun kurang berhasil juga. Kedekatan pribadi serta kenyataan Habibie sebagai orang yang 'dibesarkan' Soeharto di jaman ORBA menjadikan kepemimpinan Habibie sulit bergerak leluasa memenuhi tuntutan reformasi.

Demikian pula tuntutan transparansi di era Habibie memang belum dapat direalisasi secara penuh, selain karena relatif singkatnya kepemimpinan Habibie. Namun perlu diakui besarnya tantangan yang dihadapinya di dalam menegakkan transparansi di segala bidang memang tak mudah mengingat orang-orang dalam kabinetnya maupun birokrasi-birokrasi masih dikuasai orang-orang yang terbiasa dengan aturan main dan kebiasaan ORBA.

Era pemerintahan Wahid praktek-praktek semacam itu hendak dikikis habis hingga keakarnya. Namun mampukah ia mengikis praktek KKN yang telah berpuluh tahun 'hidup bebas' di alam Indonesia adalah perkara yang tak mudah juga. Patut diakui kepemimpinan Wahid telah membuka kran-kran demokrasi dan keterbukaan yang mulai dirasakan masyarakat diberbagai segmen kehidupan. Kemerdekaan berpendapat, berkomunikasi, serta memperoleh informasi terbuka mulai dirasakan sejak zaman kepemimpinannya. Gaya kepemimpinannya ini, di mana hampir tak pernah ada sebelumnya, disambut dengan amat terbuka oleh masyarakat. Begitu besarnya dorongan masyarakat atas alam demokrasi yang diberikan membuat pemerintah dan jajarannya terlihat kurang cepat dalam mengakomodasi tuntutan yang muncul. Akibatnya pemerintah seringkali terkesan sangat

lambat dalam pengambilan keputusan untuk *public policy* maupun pembuatan peraturan perundangan.<sup>7</sup>

Meski demikian Pemerintahan Wahid mencoba memberi peluang besar atas peran dan tanggungjawab masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan, sebaliknya berusaha mengurangi intervensi pemerintah. Pembubaran Departemen Penerangan dan Departemen Sosial untuk kemudian diganti dengan Lembaga yang lebih efisien adalah gebrakan awal dalam kepemimpinannya. Hal lain seperti budaya transparansi yang diterapkan pada kebebasan pers pun menjadi perhatian utama.

Namun hal-hal positif di atas selebihnya tertutup dengan arah dan langkah kebijakan nasional yang tak jelas. Inkonsistensi kebijakan Wahid yang secara rasional sering tak dapat dicerna oleh masyarakat luas serta seringnya bongkar-pasang personal dalam Kabinetnya (yang dikenal dengan *All the President's Men*) mengindikasikan tidak solidnya kabinet dibawahnya. Ketidakjelasan ini ditambah dengan kepemimpinan Wahid yang sebenarnya tidak lepas dan bersih benar dari praktek KKN secara gradual menurunkan kredibilitas kepemimpinannya di mata lembaga Legislatif maupun masyarakat umum. Diawali dengan 'pertengkaran' sengit antara Presiden (lembaga Eksekutif) dengan MPR, yang dapat digambarkan sebagai *legislative claim* (ancaman impeachment) versus *executive claim* (ancaman Dekrit Presiden), menjadikan peta konflik elit Indonesia berakhir dengan posisi *legislative winner*.

Hal yang melemahkan popularitas Wahid bahwa ia terlibat dalam Skandal Bruneigate dan Bulogate I, yang hingga kini tak pernah tuntas secara transparan telah menghantarnya pada akhir kepemimpinannya lewat proses *impeachment* MPR. Berakhirnya era kepemimpinan Wahid belum meninggalkan kondisi pemulihan ekonomi nasional ke arah positif.

Era Megawati awalnya sangat diharapkan dapat memberi pencerahan baru bagi masa depan Indonesia terutama berkaitan dengan pemulihan ekonomi nasional. Namun tiadanya *Grand Design* atas kebijakan nasional Kabinet Gotong Royong ini agaknya sangat sulit diharapkan untuk dapat mengangkat Indonesia ke kondisi yang lebih baik. Sebagai contoh, kasus pengungkapan Banpres (Bantuan Presiden) yang sejatinya upaya klarifikasinya seharusnya terbuka di DPR mengindikasikan adanya

---

<sup>7</sup>Skenario 4, "Fajar Menyingsing, Kabut Mulai Tersibak", [Http://www.geocities.com/ind2010/sken4.htm](http://www.geocities.com/ind2010/sken4.htm)

kepentingan politik antara eksekutif dengan legislatif.<sup>8</sup> Yang paling sederhana namun sepertinya sangat sulit dilaksanakan adalah keharusan dari Presiden untuk transparan dalam pelaporan kekayaan pribadi. Kasus terkini yang menjadi sorotan publik yaitu ketidakjelasan Megawati dalam menolak terbentuknya Pansus Bulog II semakin mengindikasikan adanya kepentingan politik yang diperjuangkan ketimbang mengedepankan proses hukumnya.

Salah satu hal yang paling mengganjal dalam era Megawati ialah tiadanya kejelasan proses *Release and Discharge* (R&D) yang semula ditujukan untuk menyukseskan terkendalanya masalah pengembalian dana pemerintah yang diperbantukan terhadap sejumlah bank swasta nasional. Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yang kurang lebih sebesar Rp. 144 triliun yang dikucurkan, dimaksudkan untuk mempercepat proses pemulihan sistem perbankan nasional sehingga inipun diharapkan dapat mempercepat proses pemulihan ekonomi nasional. Kendati tujuan ini telah ditegaskan menjadi keputusan politik hukum (tertuang dalam UU Propernas No. 25 dan TAP MPR No. 1/2001)<sup>9</sup> namun hingga penulisan ini berlangsung belum menampakkan hasil-hasil yang positif sesuai target. Hal yang memprihatinkan jika pada akhirnya proses R&D ini tidak membawa hasil maka dana bantuan lewat BLBI, yang sebenarnya adalah dana rakyat, akan lebih membebani rakyat yang nampaknya tidak memiliki posisi bargain yang kuat dihadapan kekuatan-kekuatan yang bermain ini.

Jika sistem perbankan Indonesia masih terus dilanda kemelut yang tak berkesudahan sehingga bisa menurunkan tingkat kepercayaan pihak-pihak yang terkait, tidak mustahil tingkat kepercayaan luar negeri pada sistem perbankan kita akan semakin menipis. Apalagi di tengah-tengah carut marutnya kondisi politik ekonomi dan sosial kita saat ini.

Masalah penegakkan hukum juga menjadi hal yang memprihatinkan. Lembaga dan aparat hukum yang sejatinya menjadi simbol dari keadilan, kejujuran dan transparansi bagi lembaga maupun aparat lainnya selayaknya tidak ikut terguncang dalam lembah kepentingan politis yang seringkali menyimpang dari aturan hukum sebenarnya. Kalau saja lembaga seperti Mahkamah Agung (MA) sudah tak bisa dipercaya lagi karena keputusan-keputusan pengadilan yang dihasilkan, pada akhirnya, diwarnai dengan kepentingan-kepentingan kelompok maupun pribadi, maka keadilan, kejujuran dan transparansi nampaknya sudah tidak bisa tumbuh 'subuh' di

---

<sup>8</sup> Klarifikasi tertutup di Komisi I DPR dengan memanggil Moerdiono, A.J. Bambang Sutanto perihal kasus pengerukan ambang sungai Mahakam dan lahan sejuta hektar di Kalimantan semasa Orba dipertanyakan apakah itu sebagai langkah penyelamatan 'muka' Golkar, Analisis Politik, "Membedah Lingkaran Dalam MegaX: Megawati Juga Di Sarang Penyamun?", <http://www.detakanalisis.com/politik/2002/07/04/040702-politik-2100.htm>

<sup>9</sup> *Forum*, 22 Desember 2002

negara kita ini. Padahal ini sangat diperlukan sekali bagi Indonesia dalam kondisi seperti saat ini. Karena itu LSM seperti *Judicial Watch* (JW) yang tugasnya mengurai fakta tentang perilaku para hakim tidak ada salahnya diberi dukungan selama JW ini juga bisa bekerja sungguh-sungguh dengan mengutamakan 3 faktor, yaitu keadilan, kejujuran dan transparansi. Mengapa ini penting? Tidak lain karena lembaga hukum tertinggi bukan saja menjadi instrument perubahan tetapi juga harus menjadi lembaga yang lebih dahulu melakukan perubahan itu sendiri sesuai dengan cita-cita reformasi.

Jika tidak didahului dengan itu, lalu bagaimana Indonesia bisa cepat ke luar dari masalah lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*). *Law enforcement* diperjuangkan dan ditegakan di institusi hukum tertinggi dan di institusi dibawahnya diyakini akan bisa menarik kuat lembaga-lembaga maupun pihak-pihak pemerintah maupun swasta lainnya untuk tunduk di bawah aturan ketat hukum yang berlaku. Bila tak ada niatan baik (*goodwill* ataupun *willingness*) untuk menjunjung hukum (*rule of law*), ini akan semakin berdampak parah pada lemahnya kepercayaan dunia internasional termasuk investor asing untuk datang ke Indonesia yang tak jelas aturan hukumnya.

Satu hal yang menjadi perhatian apakah masuknya Megawati dalam *political mainstream* ini mendapat dukungan penuh dari orang-orang sekitarnya. Dengan kata lain, adakah kelompok tertentu berupaya "menjatuhkan" kredibilitas Megawati sehingga ia sedemikian rupa terkesan memang lemah dalam kepemimpinannya. Bisa jadi kelompok tertentu itu adalah 'orang-orang' Soeharto yang melancarkan konspirasi politik terhadap Megawati.

Yang jelas terekam kini popularitas Megawati baik itu di depan konstituannya, yang kebanyakan rakyat kecil, menunjukkan kekecewaan beratnya pada kebijakan pemerintah yang ternyata tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Dicabutnya subsidi listrik, naiknya harga BBM, melonjaknya bahan-bahan kebutuhan pokok (sebagai dampak dari terikatnya kita pada persyaratan IMF) membuat rakyat semakin pesimis di dalam melihat kinerja Kabinet dalam pemulihan ekonomi nasional. Megawati seharusnya melakukan dialog interaktif dengan publik yang menjelaskan secara transparan mengapa kebijakan yang berdampak erat dengan kepentingan rakyat itu diambil. Inilah yang kurang menjadi perhatiannya seiring dengan menurunnya loyalitas pendukungnya.

### **C. Konsistensi Kebijakan (*Consistency of Policy*)**

Tuntutan konsisten kebijakan di era transisi Habibie merupakan tuntutan awal dan utama yang sebenarnya sangat dibutuhkan untuk menstimulasi kembalinya investor asing ke Indonesia. Namun di era peralihan ini, yang masih dipenuhi dengan luapan emosional dan euphoria sebagai artikulator

'bebas' dari jeratan rezim Soeharto, berbagai ide dan konsep reformasi semuanya diartikulasikan atas nama prinsip-prinsip demokrasi yang justru tak ada batasannya. Akibatnya, suasana yang demikian rancu dan penuh emosional sangat mempengaruhi kinerja Kabinet di bawah Habibie untuk menegakkan konsistensi kebijakan pemerintah dalam semua bidang. Konsistensi pemerintah di dalam penegakkan hukum dan HAM terasa masih belum memadai dengan apa yang terjadi saat itu. Kasus Trisakti dan semanggi tidak ditindak cepat sebagaimana mestinya, bahkan sesudah era Habibie pun tidak ada penyelesaian secara tuntas. Ini menunjukkan betapa pelanggaran HAM yang terjadi belum mendapat perhatian penting dari pemerintah, karena berbagai konflik kepentingan kelompok/ pribadi yang bermain didalamnya 'menjerat' gerak langkah Habibie yang semakin tak bisa berlutik.

Patut diakui era Abdurrahman Wahid membuka kran-kran demokrasi dan keterbukaan terutama dalam memperoleh informasi. Kebebasan pers; pengurangan peran negara sementara memberi peran lebih besar ke masyarakat adalah kenyataan yang ingin dicapai dalam kepemimpinan Wahid. Sasaran yang ingin dicapainya sangat jelas yaitu terciptanya masyarakat dan dunia pers yang kritis sehingga dapat mengontrol praktek-praktek korupsi yang sudah berakar 'budaya' kuat selama masa Orba. Pemberantasan korupsi nampak sangat sulit untuk dibasmi hingga akar-akarnya. Bahkan di masa Wahid praktek korupsi nampak semakin terang-terangan dilakukan. Bahkan perhatian Bank Dunia (*World Bank*) atas pemberantasan korupsi juga cukup besar, berkaitan dengan kepentingan dan tanggungjawabnya atas pengucuran dana pinjaman terhadap Indonesia.<sup>10</sup> Berhasilkah sasaran ini di bawah Kepemimpinan Wahid?

Keterbukaan dan kebebasan pers atas informasi memang telah terbangun, namun sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bangun kebebasan itu masih belum berjalan dalam koridor hukum yang semestinya. Padahal Wahid juga ingin menegakkan supremasi Hukum yang berusaha tidak lakukan intervensi dalam proses peradilan. Namun upaya inipun tak diimbangi dengan keseriusannya di dalam memprosesadilan mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya yang kental dengan praktek-praktek KKN. Kesan melindungi mantan presiden dan sekitarnya ini masih terlihat kuat sehingga upaya menegakkan konsistensi kebijakan nampak lemah.

Selain itu, pemaksaan Wahid atas dikeluarkannya Dekrit Presiden, sebelum kejatuhannya, mengindikasikan adanya tumpang tindih antara Pasal 12 UUD'45 dengan Perpu No. 23 tahun 1959 tentang Dekrit Presiden. Ini juga

---

<sup>10</sup> Mengenai korupsi lihat lebih lanjut pada , "Corruption In the Spotlight-KKN After The Fall of Suharto", di Richard Holloway (editor), *Stealing From The People: 16 Studies on Corruption in Indonesia, Book 3*, Jakarta: Aksara Foundation, 2002, hlm. 59-64

menggambarkan adanya kerancuan antara pemerintah dengan lembaga-lembaga legislatif.<sup>11</sup> Persaingan sengit antara Eksekutif (dengan Dekritnya) dengan Legislatif (ancaman *impeachment*) saat itu akibat dari rumusan Peraturan Perundang-undangan yang saling bertabrakan dan belum dibenahi.

Kecenderungan menguatnya tindak kekerasan dan anarkisme mengindikasikan ketidakberdayaan Hukum di negara ini. Kondisi ini semakin mempersulit upaya pemulihan ekonomi yang sangat membutuhkan dukungan bisnis internasional.

Di bawah kepemimpinan Megawati konsistensi kebijakan pemerintah di dalam persoalan hukum masih terseok. Kasus penyalahgunaan dana non-budgeter Bulog, yang melibatkan Ketua DPR Akbar Tanjung yang diikuti dengan penolakan Megawati atas pembentukan Pansus Bulog II di DPR/MPR justru menjadi batu sandungan bagi Megawati sendiri. Konsistensi pemerintah di dalam menyeret pelaku-pelaku kriminal hukum, seperti penembakan Hakim Agung oleh putra mantan presiden Soeharto diakui memberikan nilai positif bagi kinerja kabinet ini. Namun kekecewaan rakyat masih terlihat mengingat hukuman yang diberikan masih belum setimpal dengan pelecehan hukum yang dilakukan Tommy Soeharto itu.

Masalah penegakan dan pengadilan HAM juga masih terlihat lemah dalam pelaksanaannya, yang belum sepenuhnya independen, adil, dan tidak memihak. Pengadilan HAM yang meski terbilang masih relatif baru bagi masyarakat Indonesia belum mencerminkan pengadilan yang sesungguhnya. Vonis hukuman selama ini lebih banyak dijatuhkan kepada terdakwa kalangan sipil, sementara terdakwa kalangan militer dipandang tidak melakukan pelanggaran HAM berat (dalam kasus Timtim). Kendati demikian ini suatu upaya awal bagi Indonesia, di mana pemerintah didesak internasional untuk memilih tegas, menyidangkan kasus Timtim di Pengadilan Internasional atau di Pengadilan Indonesia (yang diperkuat dengan Undang-undang No. 26 tahun 2000). Namun dari awal ini saja jika proses pengadilan tidak dilakukan secara adil dan benar maka pelaksanaan pengadilan HAM di Indonesia akan dinilai sebagai pengadilan konsumtif politis saja. Bagaimanapun buruknya kondisi negara kita, supremasi hukum dalam pengadilan pelanggaran HAM sedini mungkin harus benar-benar ditegakkan sebagai salah satu cara (di samping penegakan hukum) untuk menumbuhkan penghormatan nilai-nilai HAM yang telah lama tertindas oleh 'kaki' bangsa sendiri.

Selain itu, keinginan pemerintah (dalam hal ini dikemukakan oleh Menteri Perindustrian Rini Suwandi) untuk mengganti peran Bea dan Cukai dengan sistem *Pre Shipment Inspection* (yang pernah diberlakukan pada tahun

---

<sup>11</sup> Budi Soetjipto, "Memahami Konstelasi Kepemimpinan Megawati", *Suara Karya*, 24 Agustus 2001 bisa juga diakses dari <http://www.hri.or.id/urunrembug/tulisan012.htm>

1985-1995) menjadi alasan semakin maraknya praktek-praktek penyelundupan barang-barang yang dilakukan oleh oknum tertentu. Meski ini kemudian menghantam efektivitas dan peran Bea dan Cukai sebagai ujung tombak kegiatan ekspor-impor, namun penggantian peran itu masih sebatas pengembangan wacana. Bagi negara maju sistem PSI itu memang menjadi andalan mereka dan sangat efektif di dalam aktivitas bisnis dan perdagangan. Kontrol yang ketat atas barang-barang yang hendak dikirim ke negara tujuan dilakukan dengan mendata lengkap barang-barang itu sehingga begitu tiba di tempat tujuan praktek-praktek penyelundupan diminimalisasi dengan pemeriksaan dokumen PSI yang telah sampai terlebih dahulu ketimbang barang-barang itu. Penawaran Suwandi itu masih sebatas pengembangan wacana saja, karena banyak juga pihak yang mengusulkan agar peran Bea dan Cukai saja yang dibenahi secara ketat terlebih dulu.

Kenyataannya, praktek-praktek penyelundupan barang yang terjadi di beberapa pelabuhan memang sangat sulit dikontrol, mengingat modus operasinya kapal-kapal pengangkut barang singgah merapat di pulau-pulau kecil (yang memang kontrolnya sangat lemah) atau merapat ke kapal-kapal lain di tengah laut untuk melakukan "pemindahan" barang. Jika praktek semacam ini tidak lekas dibenahi secara menyeluruh, upaya pemulihan ekonomi nasional yang bergantung erat dengan kegiatan ekonomi dan bisnis internasional akan sangat sulit keberhasilannya. Selanjutnya ini akan berpengaruh pada beratnya beban Indonesia memperjuangkan politik luar negerinya di percaturan internasional.

Permasalahan yang berkaitan erat dengan kesejahteraan pekerja dan pemulihan perekonomian (pemasukan devisa), yang seharusnya mendapat perhatian dan penanganan langsung dari Megawati ialah kasus TKI. Kenyataannya kasus TKI ini menjadi terbelengkalai dan seakan bukan menjadi permasalahan nasional. Tiadanya perhatian dan penanganan secara bilateral dengan negara tetangga membuat semakin buruknya kinerja Megawati dan kabinetnya dalam upaya menarik Indonesia ke luar dari permasalahan nasional.

Belum lagi permasalahan TKI tertangani secara konkrit dan tuntas, Indonesia mengalami bencana yang berdampak internasional, yaitu peledakan bom Bali. Bencana ini membawa nama dan martabat Indonesia semakin terpuruk ke dalam tingkatan *Indonesia War Risk Surcharge*. Lebih parah lagi, upaya pemulihan ekonomi nasional semakin tersendat dalam kelambanan yang parah. Karena kejadian bom Bali itu secara jelas membuktikan kepada dunia bahwa Indonesia tidak aman lagi sebagai tempat untuk melakukan investasi dan bisnis. Ketakutan dan ungkapan Indonesia sebagai negara yang rentan atas ancaman terorisme semakin besar. Bahkan di level internasional semakin berat implementasi politik luar negeri kita yang berupaya

meyakinkan dunia internasional bahwa Indonesia bebas dari ancaman kekuatan terorisme.

Lalu jika demikian apalagi yang tersisa dari kita untuk diandalkan dalam implementasi politik luar negeri Indonesia yang *assertive*. Untuk menjawab pertanyaan ini nampaknya sangat sulit selain butuh waktu yang relatif lama untuk membangun dan menunjukkan kembali kredibilitas Indonesia sebagai negara dan pasar yang positif dimata dunia internasional. Apalagi jika kinerja kepemimpinan Megawati masih seperti sekarang agak sulit untuk berpandangan optimistik atas arah dan nasib bangsa ini.

### III. Tantangan Indonesia Dalam Upaya Menarik Investasi Asing

Investasi merupakan *engine* bagi pertumbuhan ekonomi. Bagi Indonesia yang telah terpuruk sejak krisis keuangan yang dimulai tahun 1997, maka investasi sangat diperlukan untuk memulihkan kembali ekonomi. Sebab, tanpa investasi berbagai kegiatan ekonomi yang menurun atau unit usaha yang bangkrut akan sulit untuk bangkit kembali. Oleh karena itu tinggi rendahnya investasi akan ikut menentukan sejauhmana Indonesia dapat kembali membangkitkan ekonominya dari keterpurukan.

Jika kondisi internal tidak mendukung iklim investasi, maka kekuatiran akan adanya antrian untuk pencabutan investasi akan terus berjalan. Sony Inc., sebuah perusahaan elektronik raksasa merencanakan menutup pabriknya di Indonesia, untuk dialihkan ke Malaysia. Hal itu tentu merupakan pukulan berat buat *image* Indonesia, karena selama ini Malaysia dilihat sebagai negara yang memiliki upah buruh yang lebih tinggi daripada Indonesia. Namun, dari keseluruhan biaya-biaya ekstra, ternyata Indonesia jauh lebih mahal. Sebelumnya, pabrik sepatu Nike telah menarik diri dari Indonesia. Kondisi demikian, bukan hanya memberikan *impact* kepada kepercayaan terhadap Indonesia, tetapi ia juga menyebabkan ribuan jiwa terancam kehilangan nafkah karena implikasi pengangguran langsung yang terciptakannya.

Sebagai sebuah kenyataan bahwa meningkatnya upah buruh di Indonesia telah berakibat pada terjadinya *relokasi* industri dan sentra produksi yang padat modal ke negara-negara yang upah buruhnya lebih rendah selain jaminan keamanan yang lebih memadai. Selain itu faktor fundamental yang lain seperti perangkat lunak hukum dan infrastruktur sering dijadikan alasan utamanya.

Dalam kondisi demikian, datangnya investasi baik domestik dan terutama dari luar negeri terutama yang berbentuk investasi langsung *Foreign Direct Investment (FDI)* akan secara langsung menjadikan suntikan bagi perkembangan ekonomi Indonesia yang telah tergabung ke dalam sistem ekonomi pasar. Dalam konteks demikian, apapun alasannya Indonesia benar-benar telah masuk ke dalam ketergantungan ekonomi internasional, sehingga

tanpa adanya investasi, maka pertumbuhan itu akan sangat sulit, mengingat produk lokal sebagai komoditas ekonomi masih terbatas.

FDI memerlukan kebijakan investasi yang dapat menciptakan lingkungan yang atraktif bagi para investor. *Pertama*, ia harus menciptakan iklim yang kompetitif di dalam pasar domestik. *Kedua*, adalah kebijakan yang secara internasional dapat menerima suatu kebijakan yang menggabungkan berbagai instrumen harus dapat diciptakan untuk memberikan jaminan kepercayaan kepada para investor bahwa investasinya aman.<sup>12</sup>

Akan tetapi, upaya diplomasi multi jalur untuk mengundang investasi juga tergantung kepada jaminan kondisi keamanan domestik yang merupakan prasyarat bagi keyakinan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Untuk itu persaingan pada tingkat regional baik Asia Tenggara dan Asia Timur akan semakin sulit sebab aspek yang memberikan daya tarik bagi masuknya investasi itu bersifat saling terkait dengan berbagai faktor seperti keamanan, aturan hukum, infrastruktur serta biaya-biaya produksi yang lain. Berbagai spekulasi akan kekuatiran mengenai perkembangan iklim investasi di Indonesia dan persaingan ekonomi di kawasan Asia Timur semakin ketat sebab berbagai negara seperti Malaysia, Thailand, Vietnam dan apalagi Republik Rakyat Cina (RRC) memiliki tingkat kepastian yang lebih tinggi untuk pengembangan investasi. Vietnam dan RRC lebih banyak dipilih karena jaminan keamanan serta upah buruh yang rendah.

Arus investasi kini lebih banyak mengalir ke RRC selain Vietnam. Berbagai investasi internasional menurut berbagai laporan ekonomi menyatakan bahwa kedua negeri tersebut mengalami peningkatan investasi asing sehingga negara seperti Indonesia menjadi tidak menarik lagi. Kenyataan sistem ekonomi dunia yang didominasi oleh kekuatan pasar serta prinsip kuat akan efisiensi biaya ekonomi telah menunjukkan kepada kita bahwa ekonomi kapital yang telah mengglobal itu semata-mata mendasarkan kepada perhitungan *cost and benefit* dan hal itu merupakan premise yang tidak bisa dilawan. Dalam konteks ideologi ekonomi demikian, prasyarat tentang stabilitas yang selama ini dicapai melalui pendekatan represif merupakan permasalahan dan dilemma klasik untuk mengembangkan ekonomi yang lebih mendasarkan kepada *human face* yang berkeadilan.

#### IV. Penutup

Bermunculannya kekerasan secara terus-menerus merupakan kenyataan yang akan mempengaruhi sikap investor untuk menanamkan modalnya ke Indonesia. Ketika keadaan di atas belum menunjukkan perbaikan, serangan terorisme di Bali semakin memporakporandakan kepercayaan dunia luar terhadap

---

<sup>12</sup> Luis Teneo dan Maria Coppala (eds) , *Competition Policy and Economic Growth in Indonesia: A report on Issues and Options*, The World Bank, tt. Hal. 5.,

Indonesia. Lambannya serta sangat lemahnya *sense of crisis* pada tingkat kepemimpinan nasional semakin memperburuk keadaan. Lebih jauh ketidakjelasan atau sikap mendua dari Presiden Megawati menunjukkan semakin lemahnya upaya untuk menunjukkan kredibilitas di dunia luar, sehingga *assertiveness* akan sulit dilakukan sebab Indonesia tidak memiliki *leverage* di dalam hubungannya dengan negara-negara luar.

Lemahnya visi pemerintahan Megawati Sukarnoputri di dalam merespon berbagai permasalahan keamanan telah meningkatkan kekuatiran banyak kalangan baik domestik maupun luar negeri bahwa pemulihan ekonomi akan menjadi semakin sulit bagi Indonesia. Presiden Megawati menghadapi posisi yang sulit ketika di dalam menghadapi permasalahan terorisme. Wakil Presiden sendiri pernah menyatakan kepada media bahwa di Indonesia tidak ada teroris, bahkan ia meminta kepada aparat keamanan untuk menangkap dirinya sebelum k menangkap Abubakar Ba'syir. Sebuah pernyataan politis di mana pergulatan kelompok Islam garis keras sangat berkaitan dengan pergulatan politik domestik.

Upaya pemulihan ekonomi nasional tidak bisa tidak sangat tergantung penuh pada kondisi internal Indonesia. Yang utama harus mendapat perhatian dan penanganan lebih dulu adalah penegakan hukum (*law enforcement*) dalam segala bidang. Karena jika lembaga dan aparat hukumnya telah benar-benar bersih di dalam menjunjung supremasi hukum diyakini ini akan menjadi semacam *entry point* bagi pembenahan pelaksanaan keadilan, kejujuran dan transparansi serta penghormatan HAM.

Jika hal yang paling mendasar ini tidak benar-benar diupayakan, kecil kemungkinan berharap ada perbaikan dan perubahan positif pada sektor-sektor lain. Karena upaya perbaikan pada stabilitas-keamanan; transparansi; konsistensi kebijakan; dan sebagainya sangat tergantung pada kepatuhan masyarakat maupun publik pada aturan-aturan hukum yang sebenarnya. Masyarakat maupun publik tidak akan melihat pada isi dari pasal-pasal hukum terlebih dulu, melainkan akan melihat dan mencontoh lebih dulu bagaimana perilaku aparat-aparat penegak hukum, termasuk pimpinan tertinggi negeri ini. Jika mereka ini telah dapat secara benar memberikan contoh yang baik dan teladan, kepercayaan publik akan dengan sendiri pulih kembali.

Harapan demikian tidak terasa berlebihan dan dengan sendirinya akan menurunkan hal-hal positif lainnya, termasuk penegakan HAM, di mana seringkali kepentingan rakyat kecil menjadi tersingkir oleh kepentingan segelintir orang maupun kelompok saja. Jika kepercayaan publik telah diperoleh kembali, maka lambatnya pemulihan ekonomi nampaknya akan bisa lebih ditolerir masyarakat. Pembenahan kondisi dalam negeri, pada akhirnya, akan melahirkan kepercayaan luar negeri terutama para investor asing untuk kembali ke Indonesia.

Tegasnya, kerangka berpikir pemerintah beserta aparat penegak hukum seharusnya dibalik yaitu tidak lagi bersandar pada upaya pemulihan ekonomi dari atas dengan mengenyampingkan perebutan kepercayaan publik, melainkan dibalik menjadi penegakan Hukum dan HAM untuk menarik simpati dan kepercayaan publik yang telah kandas. Bagaimana Indonesia bisa memulihkan atau memperoleh kembali kepercayaan internasional jika kepercayaan masyarakat pada pemerintah sendiri sulit diperoleh. Indonesia di bawah kepemimpinan 3 presiden (pasca Soeharto) secara general belum mampu membawa kondisi perekonomian Indonesia ke level yang jauh lebih baik, setidaknya angka pengangguran menjadi turun. Kerangka berpikir di atas nampaknya sudah waktunya menjadi dasar pemikiran kepemimpinan berikutnya.



**Daftar Pustaka**

- Basri, Faisal. *Perekonomian Indonesia : Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2002.
- Indonesia's Wahid: "We Are Beginning the Rule of Law", [http://www.businessweek.com/2000/00\\_22/b3683214.htm?scriptFramed](http://www.businessweek.com/2000/00_22/b3683214.htm?scriptFramed)
- Badan Analisa Fiskal (Departemen Keuangan Republik Indonesia)  
<Http://www.fiskal.depkeu.go.id/Propenas.asp?kd=41>
- Skenario 4, "Fajar Menyingsing, Kabut Mulai Tersibak",  
<Http://www.geocities.com/ind2010/sken4.htm>
- Analisis Politik, "Membedah Lingkaran Dalam MegaX: Megawati Juga Di sarang Penyamun?", <http://www.detakanalisis.com/politik/2002/07/04/040702-politik-2100.htm>
- McCarthy, Paul, "Corruption In the Spotlight-KKN After The Fall of Suharto", di Richard Holloway (editor), *Stealing From The People: 16 Studies on Corruption in Indonesia*, Book 3, Jakarta: Aksara Foundation, 2002, hlm. 59-64
- Teneo, Luis dan Maria Coppala (eds) , *Competition Policy and Economic Growth in Indonesia: A report on Issues and Options*, The World Bank.
- Suara Karya*, 24 Agustus 2001 bisa juga diakses dari <http://www.hri.or.id/urunrembug/tulisan012.htm>
- Pikiran Rakyat*, 31 Juli 2002, <Http://www.pikiran-rakyat.com/cetak.0702/31/0104.htm>
- Media Indonesia*, 11 September 2002.
- Forum*, 22 Desember 2002.



## **Faktor Eksternal: Diplomasi Penyelesaian Utang Luar Negeri**

**Asvi Warman Adam**

Beberapa faktor eksternal seperti halnya lembaga keuangan IMF, Bank Dunia dan ADB sangat menentukan dalam penyelesaian masalah utang Indonesia. Selain itu berbagai lembaga non pemerintah (NGOs) dan lembaga masyarakat sipil (CSOs) baik yang berada di dalam maupun di luar negeri dapat mempengaruhi pula kebijakan politik luar negeri kita.

Negara-negara besar seperti Amerika Serikat (AS), Jepang dan RRC turut berpengaruh pula dalam upayanya untuk memasukkan kepentingan politik dan ekonomi mereka sebagaimana halnya perhimpunan negara kawasan seperti Uni Eropa dan ASEAN.

Khususnya AS dan Jepang memiliki peran yang menentukan pada lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan forum CGI.

Pada bab berikut ini akan dibahas masalah penyelesaian utang luar negeri Indonesia. Tentu disadari oleh penulis bahwa masalah eksternal yang dihadapi oleh Indonesia sangat ditentukan oleh kondisi dan perilaku kita di dalam negeri.

### **A. Diplomasi Penyelesaian Utang**

Saat ini pemerintah berupaya sekuat tenaga melakukan pemulihan ekonomi nasional. Namun penyembuhan ekonomi Indonesia tidak akan dapat dilakukan tanpa penyelesaian utang. Rezim Soeharto telah meninggalkan utang yang sangat besar. Bila Sukarno pada tahun 1965/1966 mewariskan utang "hanya" sebesar 2,5 milyar USD, maka Soeharto pada tahun 1998 meninggalkan utang tak kurang dari 150 milyar USD.

Sekarang cicilan pokok dan bunga utang itu sudah hampir sama, dan gabungan keduanya telah melebihi dana yang diperuntukkan bagi anggaran tahunan pemerintah. Hal tersebut telah menyebabkan anggaran untuk pendidikan dan kesehatan mesti dipotong misalnya. Padahal TAP MPR tahun 2002 mewajibkan pemerintah Indonesia menganggarkan sektor pendidikan 20 persen dari keseluruhan anggaran. Namun kewajiban ini tak dapat dilaksanakan karena keperluan membayar cicilan utang plus bunganya.

Dengan kata lain, kewajiban membayar utang telah menyebabkan pemerintahan Megawati tidak dapat melaksanakan amanat dari MPR.

Mengingat pentingnya penyelesaian utang, timbul pertanyaan kenapa pemerintah Indonesia tidak berupaya sekuat tenaga untuk menuntaskan persoalan ini seoptimal mungkin. Mengapa pemerintah terkesan lembek terhadap negara kreditor? Berbeda dengan negara-negara Amerika Selatan, tampaknya Indonesia selalu menjadi "anak manis" dalam urusan penyelesaian utang dengan negara kreditor. Kenapa pemerintah tidak memenuhi tuntutan dari sebagian kalangan akademisi dan LSM yang meminta Indonesia bersikap lebih vokal dalam berhadapan dengan negara pemberi kredit? Kenapa Indonesia tidak meminta pemotongan (*hair cut*) utang?

### **Profil Utang Indonesia**

Pemerintah Orde Baru telah melakukan kebijakan utang sejak tahun 1969. Sebagai negara miskin Indonesia memang pantas untuk mendapatkan pinjaman luar negeri waktu itu. Masa itu terjadi krisis pangan, tabungan pemerintah nihil, inflasi sangat tinggi dan nilai tukar tak terkendali. Bantuan luar negeri menjadi penyelamat jangka pendek untuk keluar dari krisis saat itu.

Namun kebijakan utang luar negeri ternyata berlanjut dan bahkan pemerintah menjadi kecanduan utang. Permintaan utang itu dijustifikasi oleh teknokrat sebagai permintaan riil untuk mengatasi kesenjangan investasi dan tabungan. Permintaan itu sejalan dengan keinginan birokrat dan perusahaan yang mengelilinginya sebagai *supplier, rent seeker* penikmat utang. Karena itu jumlah utang luar negeri membengkak dari tahun ke tahun. Sampai saat ini jumlah utang luar negeri yang telah dibayar pemerintah dan BUMN sejak tahun 1980 sampai 1999 adalah 124,916 milyar USD. Beberapa hal yang perlu dicatat dari pembayaran utang luar negeri pemerintah dan BUMN:

**Pertama**, dari jumlah pembayaran utang, hampir separuhnya atau 38,71 persen merupakan akumulasi dari pembayaran cicilan bunga. Jumlah bunga utang yang dibayarkan per tahun relatif besar, hampir mendekati jumlah cicilan utang pokok.

**Kedua**, jumlah pembayaran utang per tahun meningkat dari masa ke masa. Pembayaran utang tahun 1980 hanya 1,762 milyar USD per tahun. Pada tahun 1985, utang yang terbayar 3,973 milyar USD/tahun, naik dua kali lipat dari tahun 1980. Tahun 1992 utang yang dicicil 8,114 milyar USD/tahun, lebih dua kali lipat tahun 1985. (Lihat tabel 1)

Tabel 1  
Pembayaran Pokok dan Bunga Utang Luar Negeri  
Pemerintah dan BUMN (juta USD)

Tahun	Pokok	Bunga	Jumlah
1980	939	823	1762
1981	1054	991	2045
1982	1104	1132	2236
1983	1290	1233	2523
1984	1600	1629	3229
1985	2330	1643	3973
1986	2622	2072	4694
1987	3406	2273	5679
1988	4439	2526	6965
1989	4217	2802	7019
1990	4352	2879	7231
1991	4673	2896	7569
1992	5182	2932	8114
1993	5706	3160	8866
1994	5609	3184	8793
1995	6007	3684	9691
1996	7917	3053	10970
1997	5364	2861	8225
1998	4263	2953	7216
1999	4486	3630	8116
Jumlah	76560	48356	124916

Sumber: Bank Indonesia, 2000 sebagaimana dikutip dari Rachbini, 2001

**Ketiga**, jumlah pembayaran utang tersebut sudah demikian besar dan melebihi batas kemampuan pemerintah dan BUMN untuk membayarnya. Tahun 1997 pemerintah dan BUMN meminta "penundaan untuk mengurangi beban pembayaran utangnya meskipun sebenarnya pantas untuk meminta penghapusan".

**Keempat**, apabila kemampuan membayar utang dibandingkan dengan laju berutang per tahun seperti deret tambah dan kali, maka pemerintah dan BUMN memerlukan waktu yang sangat panjang untuk mampu melunasinya melebihi batas waktu yang telah dijanjikan. Akibat kejenuhan kemampuan membayar utang, maka generasi mendatang mau tidak mau harus membayar ongkos ekonomi dan sosial yang lebih mahal atas keputusan *mismanagement* utang generasi sebelumnya.

Berdasarkan kelompok peminjamnya, utang luar negeri dibedakan utang pemerintah, BUMN dan swasta. Perilaku ketiga kelompok pengutang ini memiliki perbedaan dan persamaan.

Tahun 1969, pemerintah mulai berutang sebesar 2,437 milyar USD. Dalam tempo 6 tahun, jumlahnya meningkat dua kali lipat menjadi 6,661 milyar USD. Periode 6 tahun berikut, jumlahnya meningkat lagi jadi dua kali lipat (13,945 milyar USD). (lihat tabel 2)

Tabel 2  
Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam (juta USD)

	Pemerintah	BUMN	Swasta	Jumlah
1969	2437	n.a	n.a	2437
1970	2778	n.a	n.a	2778
1971	3255	n.a	n.a	3255
1972	3617	n.a	n.a	3617
1973	4426	n.a	n.a	4426
1974	4851	n.a	n.a	4851
1975	6611	1832	n.a	8443
1976	8295	2009	n.a	10304
1977	9654	1875	n.a	11.529
1978	11330	1708	n.a	13038
1979	11775	1793	n.a	13568
1980	12994	1876	n.a	14870
1981	13945	2184	2718	18847
1982	16767	3270	3401	23438
1983	19953	3480	3824	27257
1984	22189	3320	4756	30265
1985	25321	2997	6839	35157
1986	31521	3073	6998	41592
1987	38417	3149	7963	49529
1988	38983	3277	8460	50720
1989	39577	3650	9173	53400
1990	45100	4257	14596	63953
1991	45725	3359	16613	65697
1992	48769	4516	20075	73359
1993	52462	5060	23070	80592
1992	48769	4516	20075	73359
1993	52462	5060	23070	80592
1994	58616	5070	32814	96500
1995	59588	4822	43421	107832
1996	55303	3742	51126	110171
1997	53865	3995	78228	136088

1998	67315	4153	79418	150886
1999(Mei)	68689	5067	73183	146939

Sumber: Bank Indonesia, sebagaimana dikutip dari Rachbini, 2001

Pada tahun 1998 jumlahnya menjadi 67,315 milyar USD. Jadi ketika Soeharto berhenti jadi Presiden RI, jumlah utang telah membengkak sebesar 27 kali dari pertama kali berutang tahun 1969.

Utang BUMN dimulai tahun 1975 sebesar 1,832 milyar USD. Empat belas tahun kemudian jumlah itu meningkat menjadi dua kali lipat (1989) sebesar 3,650 milyar USD. Pembesaran utang BUMN itu tidaklah secepat jumlah utang pemerintah.

Swasta mulai berutang sejak tahun 1981. Utang pertama berjumlah 2,718 milyar USD. Posisi utang swasta meningkat dua kali lipat dalam 4 tahun berikutnya (1985) menjadi 6,839 milyar USD. Tahun 1994 jumlahnya menjadi 32,814 milyar USD. Kemudian hanya dalam tempo 2-3 tahun, tahun 1997 mencapai 78,228 milyar USD. Sejak tahun 1997 hanya dalam tempo 17 tahun utang swasta sudah lebih besar dari utang pemerintah. Penambahan utang swasta meningkat pesat saat diberlakukan liberalisasi keuangan dan perbankan, Pakto 88. Gabungan utang pemerintah dan swasta itu yang memicu krisis ekonomi pada pertengahan 1997 lalu.

### Pemikiran tentang penghapusan/pemotongan utang

Mengapa sampai muncul wacana penghapusan atau pemotongan utang? Hal itu antara lain didorong oleh pemikiran bahwa masalah utang luar negeri negara-negara Dunia Ketiga saat ini, pada hahekatnya adalah masalah **ketidakadilan ekonomi dan sosial** oleh negara-negara industri kaya di Utara (Eropa, Amerika Utara, Jepang dan Australia) terhadap negara-negara di dunia ke ketiga (Afrika, Amerika Latin dan Asia). Melalui lembaga-lembaga keuangan internasional (IFIs), terutama Bank Dunia dan IMF serta Bank-Bank komersial raksasa dan perusahaan-perusahaan multi-nasional, negara-negara kaya di Utara menyediakan dan menyalurkan dana penjaminan/utang kepada negara-negara miskin di Selatan.

Melalui mekanisme suku bunga tidak tetap (*variable interest rate*), pinjaman itu kemudian terakumulasi bahkan melebihi jumlah pinjaman pokoknya. Akumulasi bunga utang ini kemudian semakin berlipat ganda karena mata uang negara-negara miskin pengutang di Selatan juga terus menerus mengalami kemerosotan nilai tukar terhadap dollar, karena negara-negara pemberi utang di Utara memberlakukan sistem nilai tukar tetap (*fixed exchange rate*). Akibatnya, bukannya mampu membayar kembali utang-utang mereka, banyak negara-negara Selatan bahkan tidak mampu membayar cicilan utangnya sekalipun. Dalam keadaan demikian, biasa IMF menawarkan

program penyesuaian strukturalnya dan pinjaman baru khusus untuk menutup defisit tersebut, sehingga mekanisme yang sama berulang lagi dan masalahnya tetap tak terpecahkan, bahkan semakin parah. Kesimpulan mengenai utang: Utang adalah alat penjajahan baru, Utang sebagai instrumen kapitalisme internasional.

Selanjutnya bagaimana utang luar negeri Indonesia? Masalah utang yang dihadapi Indonesia benar-benar telah sampai pada batas mencekik leher. Betapa tidak? Selain memikul beban utang luar negeri sebesar 150 milyar dollar AS (per Desember 1998), Indonesia juga kini memikul beban utang dalam negeri sebesar Rp 600 triliun. Dengan demikian, secara keseluruhan Indonesia kini menanggung beban hutang sebesar Rp 2.100 triliun! Kondisi utang luar negeri Indonesia yang sangat parah ini menyebabkan Pemerintah Indonesia meminta penjadualan ulang pembayaran pokok utang pada Paris Club I dan II. Walaupun demikian, Indonesia tetap tidak bisa mengelak dari kewajiban membayar bunganya. Hal ini tampak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2001, dari total APBN sebesar Rp 340 triliun, Rp 23,8 triliun digunakan untuk membayar bunga utang luar negeri. Jika ditambah dengan bunga utang dalam negeri sebesar Rp 61,2 triliun, praktis 26,32% APBN 2001 habis terpakai untuk membayar bunga utang.

Gambaran yang kurang lebih serupa juga tampak pada RAPBN 2002. Dari total RAPBN 2002 sebesar Rp 332,5 triliun, yang digunakan untuk membayar bunga utang luar negeri berjumlah Rp 27,4 triliun. Jika ditambah dengan bunga hutang dalam negeri sebesar Rp 59,6 triliun, volume RAPBN 2002 yang dipakai untuk membayar bunga utang meliputi 26,17%

#### **A) Fisher Paradox**

Semakin besar nilai cicilan pokok dan bunga utang luar negeri semakin besar pula utang luar negeri yang dibuat. Sebagaimana dijelaskan oleh Prof Fisher:

*"Each dollar of debt still unpaid becomes bigger dollar and if the over indebtedness with which we started was great enough, the liquidation of debts cannot keep up with the fall of price, which it cause. In that case, the liquidation defeats it self. While it diminished the number of dollar owed , it may not so as far as it increases the value of each dollar owed.*

*Then, the very effort of individuals to lessen their burden of debt increases it....*

*Then, we have the great paradox: The more debtor pay, the more they owe" (Fisher, 1993)*

Gejala Fisher Paradox ini telah dirasakan di tanah air kita sejak tahun 1980, saat Indonesia mulai dikenai kewajiban untuk membayar cicilan utang dan bunga sekaligus. Pada tahun 1980, pembayaran cicilan utang luar negeri Indonesia berjumlah 2,8 milyar USD, sedangkan tahun 1996 sudah mencapai 26,7 milyar USD. Berarti pembayaran cicilan dan bunga utang meningkat 450 persen. Ternyata pencairan utang luar negeri Indonesia pada saat yang periode yang sama juga meningkat 330 persen. Tahun 1980 utang luar negeri Indonesia 3,2 milyar USD dan tahun 1996 menjadi 20,97 milyar USD. Dengan kata lain, semakin besar Indonesia membayar cicilan utang dan bunganya, semakin besar pula utang baru yang dibuat Indonesia.

Sampai Juli 1999 utang kita sudah mencapai 150 milyar USD. Jumlah sediaan utang (*debt stock*) ini melampaui rekor Meksiko, Brasil, dan Argentina pada dekade 1980-an. Saat ini, utang luar negeri Indonesia per kapita per tahun 425 USD, itu berarti 88,7 persen dari keseluruhan per kapita telah dijamin untuk membayar utang.

Data di atas menyebabkan Indonesia layak dimasukkan dalam daftar negara miskin pengutang berat (*highly indebted poor countries*) untuk mendapatkan penghapusan atau keringan utang luar negeri (*debt relief*). Namun Bank Duni menolak memasukkan Indonesia dalam daftar tersebut karena Bank Dunia mempunyai proyeksi bahwa akhir tahun 2000, persediaan utang luar negeri Indonesia akan menurun hingga tinggal 103 milyar USD dan pada tahun 2010 hanya tinggal 53 milyar USD.

Namun kenyataan prediksi Bank Dunia itu meleset. Selain itu, DSR (*debt service ratio*)<sup>1</sup> sebagai indikator untuk mengukur beban utang telah ditetapkan oleh Bank Dunia secara kabur. Sejak tahun 1981, Bank Indonesia menggunakan standar ganda dalam perhitungan DSR. Sebelum tahun 1981, rumus DSR adalah Beban Utang dibagi Ekspor Bersih Migas dan Ekspor Kotor Non Migas, tetapi setelah tahun 1981, bank Dunia menetapkan bahwa pembagi Beban Utang adalah Ekspor Kotor Migas dan Ekspor Kotor Non-Migas. Saat ini DSR Indonesia telah mencapai 49 persen, bahkan selalu di atas 30 persen sejak tahun 1981. Itu berarti telah melampaui ambang batas

---

<sup>1</sup> DSR adalah rasio pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri yang jatuh tempo terhadap ekspor yang dihasilkan dalam periode setahun. Angka DSR ini mempengaruhi perekonomian nasional. Angka DSR yang masih dapat dikendalikan adalah sekitar 20 persen. Namun kini angka itu sudah jauh melebihi 50 persen.

Dengan DSR lebih dari 30 persen, berarti hasil ekspor nasional banyak dipakai untuk membayar utang luar negeri. Hal ini dikaitkan dengan industri berorientasi ekspor yang kandungan bahan bakunya berasal dari impor yang tinggi. Sekarang nilai impor sudah mendekati nilai ekspor (75-80 persen). Dengan angka DSR yang lebih dari 30 persen maka terlampaui besar pengorbanan ekspor bersih untuk membayar utang luar negeri. Bahkan tahun 1998-1999 angka DSR ini mencapai 59 persen.

"wajar dan sehat" yang dipersyaratkan oleh Bank Dunia dan IMF sendiri (Lihat tabel 3).

Tabel 3  
Debt Service Ratio dan Posisi Utang terhadap Ekspor (persen)

Tahun	DSR Pemerintah	DSR Nasional	Posisi thd Ekspor
1994/95	17,7	32,6	--
1995/96	16,4	32,6	--
1996	--	34,0	179,5
1997	--	44,8	207,8
1998	--	58,7	262,0
1999	--	51,9	240,0

Sumber: dari berbagai terbitan sebagai dikutip oleh Rachbini, 2001.

### B) Utang Najis (Odious Debts)

Tahun 1927, Prof Alexander Sack, ahli hukum dan mantan Menteri Keuangan Rusia zaman Tsar memperkenalkan konsep hukum yang disebut *Odious Debts*. (lihat *Les effets des Transformations des Etats sur leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financieres*, Paris, Recueil Sirey, 1927). Konsep itu untuk menjawab pertanyaan bila suatu rezim politik berakhir atau diakhiri bagaimana dengan kewajiban utangnya terhadap para kreditornya? Menurut Sack<sup>2</sup>, utang itu tetap menjadi kewajiban rezim penggantinya. Tetapi bagaimana kalau utang itu dipergunakan oleh rezim yang menindas rakyat. Dalam hal ini menurut Sack utang itu jadi najis bagi rakyat. Utang itu adalah utang rezim tersebut. Ketika rezim itu jatuh, maka utang itu batal. Suatu kontrak utang hanya sah bila utang itu digunakan untuk kebutuhan dan kepentingan rakyat.

*Odious Debts* berkaitan pula dengan *moral hazard*. Bank meminjamkan uang kepada diktator karena yakin bahwa uang itu akan kembali meskipun sang diktator tidak lagi berkuasa. Itu yang terjadi pada masa Soeharto dan Marcos.

Ketika Soeharto lengser ia meninggalkan utang sebanyak 150 milyar USD. Sementara itu kekayaan keluarga Soeharto di dalam dan di luar negeri

<sup>2</sup> *Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins dan dans les intéréts de l'Etat, mais pour fortifier son regime despotique, pour reprimer la population qui le combat, etc, cette dette est odieuse pour la population de l'Etat entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation; c'est une dette de regime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir.*

ditaksir sekitar 15 milyar USD (seperti dimuat di majalah *Time*. Majalah ini kemudian diperkarakan yang berakhir dengan kekalahan keluarga Soeharto). Jadi seyogianya rezim Soehartolah yang membayar utang-utang yang dibuat oleh rezim itu. (ini juga dalam rangka mengurangi faktor *moral hazard* tersebut di dunia internasional, sehingga para kreditor lebih berhati-hati dan arif dalam memberi pinjaman).

### C) Potong Utang Lama dan Perbaiki Manajemen Utang Baru

Beberapa ekonom Indonesia seperti Sritua Arief (alm), Didiek Rachbini dan Revrison Baswir mencoba menggabungkan pemikiran tentang penghapusan/pemotongan utang itu dengan memperbaiki manajemen utang yang baru. Pokok-pokok pemikirannya antara lain:

- a) Cara ekstrem dengan tidak membayar utang sama sekali itu sulit dilakukan. Risikonya juga besar, kita akan dikenakan sanksi oleh lembaga dan pelaku bisnis internasional. Didik memasukkan konsep utang najis (*odious debt*) dalam bagian ini. Sebetulnya *odious debt* dapat dikelola dengan mengikuti ketentuan internasional.
- b) Dalam jangka pendek melakukan restrukturisasi utang luar negeri dan memperbaiki DSR (*debt service ratio*). Selanjutnya pemerintah dapat menghapus sebagian proyek bantuan luar negeri (*loan*) secara selektif terhadap proyek yang tidak layak, tidak efisien dan tidak bermanfaat bagi rakyat banyak. Untuk ini perlu dilakukan diplomasi terhadap negara donor sekaligus sebagai pertanggungjawaban politik kepada rakyat.
- c) Dalam jangka menengah adalah mengkaji pilihan investasi dengan dasar keuntungan komparatif, melakukan deregulasi yang intensif guna memperbaiki kinerja pasar dan kelembagaan non pasar, serta melakukan inovasi SWAP dengan tanpa melakukan konfrontasi (untuk itu perlu diplomasi ekonomi).
- d) Jangan ditutup kemungkinan moratorium yang seperti pernah dilakukan Meksiko dan negara Amerika Latin lainnya karena pertimbangan politik bahwa beban yang ditanggung rakyat sudah demikian berat dan tidak tertanggung lagi. Menurut IDEA (Revrison Baswir dkk) perlu dibentuk jaringan nasional dan internasional untuk melakukan lobi agar penyalahgunaan utang

selama Orde Baru sebanyak 30 persen itu dapat dikategorikan sebagai utang najis sehingga tidak usah dibayar<sup>3</sup>.

- e) Meskipun IMF berkeinginan untuk menerapkan *good governance*, namun lembaga itu sendiri tidak menjalankan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam kegiatannya sendiri<sup>4</sup>. Banyak hal yang dirahasiakan. Berbagai penilaian ekonomi yang paling penting dibuat oleh IMF terhadap negara anggotanya bersifat konfidensial. Sebagian dokumen yang dirundingkan dengan negara peminjam tidak dapat diketahui publik. Dengan demikian, warganegara dari negara peminjam sukar memperoleh informasi tentang kebijakan mana yang ditentukan oleh IMF dan mana yang ditetapkan oleh negara peminjam itu sendiri. Berarti sulit pula untuk menuntut pertanggungjawaban IMF atas kegagalan suatu proyek pembangunan yang didanainya. Beberapa tuntutan kerahasiaan ini memang permintaan dari negara yang bersangkutan agar informasi itu tidak dibuka kepada publik.

#### D) Tunda pembayaran dan stop utang baru

Menurut ekonom Sri Edi-Swasono<sup>5</sup> ada tiga hal utama yang harus kita perhatikan dalam masalah utang luar negeri ini. **Pertama**, utang luar negeri

<sup>3</sup> IDEA (Revrisond Baswir dkk), *Nestapa Pembangunan Sosial: Studi atas Dampak Beban Utang terhadap Pembangunan Pendidikan dan Kesehatan*, Yayasan Litera, Yogyakarta, 2000, hal 220.

<sup>4</sup> CPF Luhulima, "IMF and Good Governance", *TRACeS*, vol III, no 13, Juni 2002.

<sup>5</sup> Disampaikan dalam lokakarya yang diadakan di Gedung DPR/MPR oleh Forum Anggota DPR/MPR dan beberapa LSM seperti INFID tanggal 10 Oktober 2001. Selain Sri Edi-Swasono juga berbicara Revrisond Baswir, Drajat Wibowo, Ivan Hadar dan Dimiyati Hartono. Yang menarik dalam kesempatan itu terungkap praktek jahat yang dilakukan perusahaan swasta yang mengalihkan utangnya menjadi utang publik. Asia Pulp and Paper (APP), salah satu kelompok perusahaan Sinar Mas Group (Eka Tjipta Widjaja) yang memiliki utang swasta berjumlah 13,4 milyar dollar AS. Kelompok ini mengumumkan ketidakmampuannya dalam membayar utang (*stand still on all debt repayment*) pada tanggal 12 Maret 2001. Utang APP atau Sinar Mas Group berafiliasi dengan Bank International Indonesia yang direstrukturisasi oleh BPPN mencapai 1,2 milyar dollar AS. Karena ketidakmampuannya membayar, maka BPPN menunda pembayaran 2,5% dari utang pokok selama sebulan, sedang utang bunga sebesar 77 juta dollar AS sudah dibayar oleh pemerintah melalui BPPN.

Dalam lokakarya tersebut juga terdengar kecurigaan terhadap pihak-pihak yang masih mau melanjutkan meminta utang luar negeri demi kepentingan mereka sendiri. Oleh sebab itu sempat terlontar ucapan dari salah seorang peserta: "Kalau mau berutang, adakan dulu referendum".

harus bersifat sementara dan hanya merupakan pelengkap, **kedua**, pinjaman luar negeri harus terukur, dan **ketiga**, pinjaman luar negeri harus dipakai untuk meningkatkan kemampuan domestik (*domestic capability*). Selain itu, dalam menyikapi utang luar negeri ini, dikemukakan beberapa hal penting, di antaranya ia mengusulkan agar kita meminta pembebasan untuk tidak membayar cicilan dan bunga paling tidak untuk jangka waktu 10 tahun.

Guru besar di Fakultas Ekonomi UI itu menambahkan bahwa kita harus bermula dari penegasan suatu *platform* nasional, yaitu bahwa yang kita bangun adalah rakyat. Dengan kata lain, apabila ada pembangunan ekonomi yang menyengsarakan rakyat, yang menggusur atau memarginalisasi rakyat, ini merupakan suatu *default of development*. Ia mengeritik para pejabat pemerintah Indonesia yang sangat takut dalam melakukan negosiasi dengan IMF dan donor lainnya, sehingga mereka “menurut” apa yang didiktekan oleh IMF melalui *Letter Of Intent*-nya. Katanya “Di sini kita merasakan bahwa Indonesia telah menjadi salah satu bangsa pengutang terbesar di dunia dan tidak punya harga diri lagi”.

Oleh sebab itu Indonesia harus berani mulai menghentikan membuat utang baru, kita punya bukti adanya kekuatan dalam negeri, adanya *self-empowerment* selama 3 tahun terakhir ini (tanpa bantuan IMF, tanpa investasi asing, tanpa perbankan aktif dan sehat dan lain-lain), kita tetap bertahan hidup, betapapun rakyat kita menghadapi berbagai macam persoalan. Kita tidak boleh bertekuk lutut kepada IMF dan negara donor.<sup>6</sup>

### E) Paris Club

Upaya yang dipilih oleh pemerintah Indonesia belakangan ini adalah meminta penjadwalan pembayaran utang melalui Paris Club. Lembaga ini dibentuk tahun 1956 bertujuan untuk merundingkan penangguhan pembayaran utang bagi negara-negara yang kesulitan membayarnya. Sejak tahun 1966 Indonesia

---

<sup>6</sup> Korea Selatan dan Thailand dapat diajukan sebagai perbandingan. Korea Selatan melunasi utangnya pada IMF akhir tahun 2002 sebesar 2,1 milyar USD. Sedangkan Thailand berjanji akan membayar utangnya kepada IMF sebanyak 6 milyar USD pada bulan Januari 2003. (Irvandi Gustari, “IMF Memang Patut Diwaspadai”, *Media Indonesia*, 5 Desember 2002). Keberhasilan Korea Selatan dan Thailand lepas dari jeratan IMF lebih banyak ditentukan oleh tekad bangsa tersebut. Bukan karena kemandirian “resep generik” IMF yaitu stabilitas makro, liberalisasi perdagangan dan investasi serta privatisasi. Negara yang fanatik meminum resep obat generik itu seperti Nigeria, Argentina, Meksiko, Brasil dan Indonesia ternyata semakin terpuruk.

telah mengikuti skema penjadwalan utang (rescheduling) beberapa kali. Sebetulnya Indonesia telah mengikuti proses penangguhan utang ini pada awal Orde Baru, meskipun kita memberi nomor pada kegiatan ini dimulai sejak era reformasi (Paris Club I sampai dengan Paris Club III) seperti terlihat pada data berikut:<sup>7</sup>

- 1) 20 Desember 1966
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 360 juta USD.
  - Pola penanganan: klasik.
  - Status penanganan: sudah dibayar lunas.
  - Comparability treatment* diberlakukan.
- 2) 17 Oktober 1968
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 110 juta USD
  - Pola penanganan: klasik
  - Status penanganan: sudah dibayar lunas
  - Comparability treatment* diberlakukan
- 3) 17 Oktober 1970
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 180 juta USD
  - Pola penanganan: klasik
  - Status penanganan: sudah dibayar lunas
  - Comparability treatment* diberlakukan.
- 4) Tahun 1998 (Paris Club I)
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 4,2 milyar USD
  - Pola penanganan: ad hoc
  - Status penanganan: masih aktif
  - Comparability treatment* diberlakukan
- 5) Tahun 2000 (Paris Club II)
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 5,8 milyar USD
  - Pola penanganan: Houston
  - Status penanganan: masih aktif
  - Comparability treatment* diberlakukan
- 6) Tahun 2002 (Paris Club III)
  - Jumlah utang yang dijadwal ulang adalah 5,5 milyar USD

---

<sup>7</sup> Sumber: *Koran Tempo*, 21 Maret 2002, dengan beberapa koreksi

- Pola penanganan: Houston
- Status penanganan: masih aktif
- Comparability treatment* tidak diberlakukan

Keterangan:

- Klasik= penanganan baku (penjadwalan utang biasa)
- Houston= diperuntukkan bagi negara pengutang besar yang berpenghasilan rendah-menengah dengan pendapatan perkapita 550-2995 USD. Berpotensi untuk mendapatkan *debt swap*
- Naples= bagi negara pengutang besar yang miskin dengan pendapatan per kapita di bawah 500 USD.
- Ad hoc= sama dengan klasik, tidak diberi *debt swap*

Lazimnya para negara kreditor itu mensyaratkan perlakuan yang sama dengan swasta. Bila suatu negara meminta penjadwalan utang pemerintah maka negara itu harus meminta hal yang sama terhadap utang swasta (*comparability treatment*). Pada Paris Club III Indonesia memang menghadapi kesulitan dalam menyelesaikan utang swasta ini. Meskipun disetujui penangguhan pembayaran utang sebanyak 5,4 milyar USD dalam kesempatan itu, tetapi utang sebanyak 2,7 milyar kepada Jepang yang jatuh tempo antara April 2002 sampai Desember 2003 tetap harus dibayar.

Paris Club sebetulnya pertemuan yang tidak menyenangkan bagi sebuah bangsa dan negara. Di situ kita terlihat “memohon” penangguhan pembayaran utang. Perundingan “sering berlangsung maraton lebih dari 30 jam tanpa tidur dan istirahat dengan negosiasi yang makan energi dan perasaan”<sup>8</sup>. Tim ekonomi yang ikut perundingan Paris pada awal Orde Baru sempat berikrar tidak akan mengemis lagi ke Paris. Janji itu terpenuhi lebih dari 25 tahun. Namun sekarang kita kembali ke sana untuk dengan sangat terpaksa.

Paris Club berkaitan pula dengan ketergantungan kepada IMF. Pertemuan Paris Club hanya bisa berlangsung bila IMF memberikan lampu hijau. IMF memberikan signal positif bila negara yang bersangkutan tunduk kepada rambu-rambu ekonomi yang ditentukan dan disusun bersama dengan IMF. Akibatnya peran IMF dalam pengawasan kebijakan menjadi semakin penting. Seharus program IMF di Indonesia berakhir April 2002, tetapi karena Indonesia meminta kepada Paris Club untuk konsolidasi utang hingga akhir tahun 2003, Indonesia harus terus mengikuti program IMF sampai jangka waktu tersebut.

Kondisi sekarang ini memiliki beberapa kemiripan dengan keadaan pada awal Orde Baru seperti dalam hal defisit anggaran. Tetapi tahun 1960-70 itu kita beruntung antara lain karena konteks internasional perang dingin yang menyebabkan negara-negara barat sangat mendukung Indonesia. Tahun 1970, Indonesia memperoleh kemudahan yang luar biasa yaitu waktu pelunasan utang 30 tahun dengan *grace period* 15 tahun dan pergeseran penundaan pembayaran cicilan pokok hingga 8 tahun. Kini suasananya sudah berubah.

## Penutup

Selama ini Indonesia telah terjerat dalam perangkap utang yang membelit kehidupan ekonomi bangsa Indonesia saat ini dan masa datang. Betapa besar dampak negatif dari utang itu telah digambarkan di atas. Pembayaran utang (cicilan dan bunga) akan menimbulkan efek untuk berutang lagi. Pada gilirannya itu akan mengurangi kemampuan negara untuk membiayai sektor pokok dan vital bagi kehidupan bangsa seperti pendidikan dan kesehatan.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana keluar dari lembah hitam tersebut. Kita terlihat kurang bersemangat untuk meminta penghapusan atau pemotongan utang luar negeri. Padahal persyaratan untuk itu sebetulnya telah dimiliki oleh Indonesia. Hendaknya ini menjadi sikap pemerintah pada umumnya dan khususnya Presiden. Karena dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2001 di depan sidang DPR, pemikiran untuk pemotongan utang ini belum pernah disinggung.

---

<sup>8</sup> Analisis Sri Mulyani Indrawati, Makna Paris Club III bagi Indonesia, *Kompas*, 8 April 2002.

“Dalam rangka kepentingan ekonomi, kita telah mengadakan perikatan secara formal dengan negeri-negeri lain itu, baik secara bilateral maupun secara multilateral. Pada umumnya perikatan itu dibuat dengan semangat saling menguntungkan. Harus diakui, beberapa di antaranya, terasa demikian memberatkan. Karenanya, tidaklah terlalu salah bila di antara kita ada pemikiran untuk meminta penyesuaian perikatan-perikatan yang memberatkan itu. Tetapi apa pun sebab-sebabnya, dan tanpa mengurangi penghargaan terhadap segala itikad baik yang dicerminkan dari pemikiran tersebut, perikatan tetaplah perikatan. Perjanjian tetaplah perjanjian, baik nasional maupun internasional.”

“Kita harus berusaha sekeras-kerasnya agar komitmen kita dapat kita penuhi. Sekalipun begitu, sudah barang tentu kita akan sangat berterima kasih jika negara-negara sahabat serta pihak kreditor terkait lainnya, dapat memberikan sedikit ruang gerak serta kesempatan bernafas kepada kita, agar kita dapat membenahi kembali kehidupan nasional dalam masa transisi yang amat berat ini.”

Pada pidato itu dipergunakan istilah yang halus yaitu “perikatan dalam rangka kepentingan ekonomi”, padahal yang dimaksudkan bahwa kita berutang kepada negara lain. Dalam kesempatan itu Presiden Megawati hanya menghimbau negara donor dan kreditor untuk memberi Indonesia “sedikit ruang gerak dan kesempatan bernafas”. Betapa pemalunya kita.

Hal ini tercermin dalam kebijakan menteri ekonomi yang notabene adalah pembantu Presiden. Menurut Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti pemerintah tengah mengupayakan penurunan utang, antara lain melalui pertukaran utang (*debt swap*), baik secara bilateral maupun multilateral.

Menurut Menteri Keuangan Boediono, untuk mengelola utang dengan baik, pemerintah akan melakukan kebijakan *prudent borrowing* (menyaring utang baru dengan hati-hati) dan kebijakan menurunkan utang. Cara menurunkan utang yang telah ditempuh antara lain dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan menggunakan surplus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>9</sup>

Ditegaskan, tujuan pengelolaan utang adalah menurunkan beban utang sehingga bisa dikontrol. “Bukan menghilangkannya secara absolut, tetapi membuat beban sebanding dengan kemampuan menanggung utang. Sebagai contoh, perbandingan utang terhadap PDB (Produk Domestik Bruto/ GDP),

---

<sup>9</sup> Budiono menambahkan, elemen strategi lain yang akan dilancarkan pemerintah adalah reformasi pajak (*tax reform*), yang dimulai dengan reformasi administrasi pajak. Menyusul itu, akan dilakukan reformasi kebijakan, termasuk kebijakan yang hanya akan memberikan subsidi untuk target yang jelas, mencapai sasaran dan *sustainable*. Pemerintah tidak akan lagi memberikan subsidi tanpa target jelas, seperti subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan sembilan bahan pokok.

sekarang ini masih 95 persen," katanya. Selain utang, PDB sebagai pembagi dalam rasio tersebut juga harus dikelola dengan baik. Artinya, pertumbuhan ekonomi harus juga dipercepat. Menurut Boediono, biasanya negara keluar dari beban utang dengan pertumbuhan ekonomi. "Misalnya, pertumbuhan bisa dicapai 5-6 persen, inflasi delapan persen, GDP meningkat 13-14 persen. Maka, dalam waktu enam tahun, GDP bisa meningkat dua kali lipat dari saat ini, dari 100 menjadi 200. Dengan demikian, otomatis rasio utang terhadap GDP turun separuh," katanya.

Padahal yang sangat diperlukan negara ini adalah penghapusan atau pengurangan utang, tentu dengan cara-cara yang dapat diterima secara sah (legal) dalam dunia internasional. Pemutusan secara sepihak tentu akan mendapat sanksi yang berat dari lingkungan keuangan internasional. Kita sebagai bangsa yang berdaulat tentu tidak akan menempuh cara tersebut. Seyogianya dikaji dan diikhtiarkan dari sekarang berbagai metode dan cara untuk mencapai pembebasan atau pengurangan utang itu.

Hubungan dengan IMF masih berlangsung sampai tahun 2003. Perlu dipertimbangkan masak-masak apakah kita akan tetap berurusan dengan lembaga ini atau tidak. Dalam hal ini terdapat pro dan kontra di dalam masyarakat. Pihak yang menentang, beranggapan bahwa sudah saatnya kita tidak menggantungkan diri lagi kepada pihak luar negeri yang dalam banyak hal mendikte kebijakan ekonomi nasional. Nasionalisme semacam ini atau apa pun namanya, tentu perlu dipertimbangkan.

Di sisi lain, ada pula yang menginginkan agar hubungan dengan IMF dipertahankan. Alasannya adalah dengan adanya IMF kita akan dikontrol oleh lembaga asing yang selama ini cukup didengar suaranya oleh pemerintah kita. Artinya pejabat atau birokrat kita tidak bisa bertindak semaunya, karena ada pengawasan dari pihak luar. Alasan lain yang mengatakan bahwa kalau kita tidak berhubungan dengan IMF, maka LC pihak swasta kita tidak diterima di luar negeri, tentulah alasan yang bisa dipertanyakan. Buktinya Malaysia yang tidak lagi berurusan dengan IMF dapat berdagang dengan luar negeri tanpa masalah. Hanya yang perlu dituntut adalah keterbukaan IMF terhadap publik Indonesia mengenai kekurangan yang masih ada dalam suatu proyek tertentu.

Tahun 1927 Prof Alexander Sack telah mencetuskan konsep "utang najis" di Paris. Utang yang dibuat oleh rezim penindas dan korup, biarlah dibayar oleh rezim itu sendiri bukan oleh pemerintahan yang menggantikannya. Seyogianya pada masa datang kita tidak datang ke lagi ke Paris Club untuk meminta penangguhan utang (*rescheduling* termasuk *reprofiling* utang) tetapi dengan konsep "*dette odieuse*" (utang najis).

### Daftar Pustaka

- Adams, Patricia, *Odious Debts (Utang Najis): Obral Utang, Korupsi dan Kerusakan Lingkungan di Dunia*, INFID, Jakarta, 2002.
- Arief, Sritua, *IMF/Bank Dunia & Indonesia*, Muhammadiyah UP, Surakarta, 2001.
- Hanlon, Joseph, *Warisan Hutang Rezim Diktator*, (kata pengantar Zaim Saidi), Pirac dan Insist Press, Jakarta/Yogya, 2000.
- IDEA (Revrisond Baswir dkk), *Nestapa Pembangunan Sosial: Studi atas Dampak Beban Utang terhadap Pembangunan Pendidikan dan Kesehatan*, Yayasan Litera, Yogyakarta, 2000.
- Luhulima, CPF, "IMF and Good Governance", *TRACeS*, vol III, no 13, Juni 2002.
- Rachbini, Didik J., *Ekonomi Politik Utang*, Ghalia, Jakarta, 2001.





## **Faktor Eksternal: Pengaruh Amerika Serikat Atas Kebijakan Luar Negeri Indonesia**

**Zatni Arbi**

### **A. Pendahuluan**

Sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya di tahun 1945, secara umum dapat dikatakan bahwa hubungan antara Indonesia dan Amerika Serikat tidaklah pernah mengalami masa-masa yang benar-benar genting. Namun demikian, hal ini tidaklah berarti bahwa di masa lampau Amerika Serikat tidak pernah membuat pemerintah dan rakyat Indonesia merasa kecewa. Sebaliknya, beberapa kali dalam sejarah, Indonesia telah mengalami intervensi Amerika Serikat. Dalam peristiwa Permesta di tahun 1957-58, misalnya, sejarah mencatat bahwa *Central Intelligence Agency* (CIA) milik Amerika Serikat ikut mendukung gerakan di Sulawesi Utara yang melawan pemerintah pusat Republik Indonesia. Kebijakan ini baru berubah setelah John F. Kennedy dari kubu Partai Demokrat menjadi presiden. Kemudian, dokumen-dokumen tentang keterlibatan Amerika Serikat dalam memungkinkan Presiden Suharto mengambil alih pemerintahan dari Presiden Sukarno menyusul peristiwa G30S juga sudah tersedia bagi publik.

Di paruh pertama tahun 1960-an, sejarah juga mencatat kecenderungan Presiden Sukarno membelakangi Amerika Serikat dan mendekati negara-negara berideologi komunis. Jarak antara Amerika Serikat dan Indonesia mencapai puncaknya ketika Presiden Sukarno mengatakan "*Go to hell with your aids*" kepada Amerika Serikat dan negara-negara blok Barat lainnya, dan kemudian menarik Indonesia keluar dari Perserikatan Bangsa-bangsa. Dengan latar belakang demikian, campur tangan Amerika Serikat dalam upaya menggulingkan Presiden Sukarno di bulan Oktober 1965, yang ditandai oleh peristiwa berdarah G30S tersebut bukanlah sesuatu yang di luar dugaan, apalagi bila kita melihatnya dalam konteks Perang Dingin di antara Blok Barat dan Blok Timur.

Dengan sendirinya dapat pula dimengerti bila di masa pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto hubungan antara Indonesia dan Amerika Serikat sangat berbeda dari tahun-tahun terakhir pemerintahan Presiden Sukarno. Presiden Soeharto membawa Indonesia kembali mendekat

ke Blok Barat dan memperlihatkan sikap yang luar biasa keras terhadap anggota partai maupun simpatisan Partai Komunis Indonesia—tentunya dengan restu pihak Barat.

Namun demikian, lebih dari tiga puluh tahun kemudian, Amerika Serikat juga meninggalkan Presiden Soeharto. Krisis moneter Asia, yang pertama-tama meledak di Thailand di bulan Juli 1997 dan kemudian merembet ke sejumlah negara lain di Asia Tenggara dan Asia Timur, turut memainkan peranan yang cukup signifikan dalam menyebabkan lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk pimpinan pemerintahan Indonesia di tahun 1998. Jatuhnya nilai tukar mata uang rupiah terhadap mata uang dolar AS hingga hanya tinggal 25 persen, kecemasan akan ketidakpastian masa depan, semakin kuatnya rasa antipati publik pada sepak terjang keluarga Cendana dalam tahun-tahun menjelang 1998, pada akhirnya mengubah bara menjadi api. Kemudian, peristiwa tragis kerusuhan 13-14 Mei 1998 seakan-akan menjadi bensin yang membuat nyala api semakin tidak terkendalikan. Setelah memerintah secara otoriter selama 32 tahun, Presiden Soeharto akhirnya terpaksa benar-benar lengser.

## **B. Era Pasca Soeharto**

Ketika pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya dan ketika Wakil Presiden B. J. Habibie mengucapkan sumpah sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan Presiden Suharto, dimulailah suatu era dalam sejarah politik luar negeri dan diplomasi Indonesia yang ditandai oleh masa surut politik luar negeri Indonesia.

Walaupun tetap dapat ditemukan duri-duri yang mengganggu, di masa William J. Clinton masih menjadi Presiden Amerika Serikat hubungan Indonesia dan negara tersebut dapat dikatakan cukup mesra. Menteri Luar Negeri Madeleine Albright bahkan pernah mengatakan bahwa pemerintah Clinton sangat menghargai hasil pembangunan yang dilaksanakan oleh Presiden Soeharto, walaupun Presiden Soeharto memerintah dengan cara yang tidak dapat dianggap benar-benar demokratis berdasarkan tolok ukur demokrasi Barat.<sup>1</sup> Ketika Indonesia menjadi tuan rumah Pertemuan Puncak APEC di Istana Bogor, Presiden Clinton adalah salah seorang tamu istimewa yang hadir.

Hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat yang relatif harmonis di masa Presiden Clinton ini dapat pula dipahami dengan mudah, karena banyak program dan kebijakan pemerintah Indonesia di bawah Presiden Soeharto sangat bergantung pada donasi dan pinjaman dana dari lembaga-lembaga internasional yang, pada umumnya, merupakan kepanjangan tangan-tangan kapitalisme Amerika Serikat.

---

<sup>1</sup> CNN, Mei 1998, <http://www.cnn.com/WORLD/asiapcf/9805/20/us.suharto/>.

Ketergantungan Indonesia semakin terasa pada waktu negara ini mulai mengalami krisis finansial yang sangat hebat di tahun 1997. Indonesia lalu mendapat bantuan dari Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*, atau IMF) dengan syarat-syarat yang cukup berat, termasuk penghapusan berbagai subsidi kepada masyarakat. Beratnya dampak persyaratan yang harus dipenuhi melalui Letter of Intent (LoI) ini dengan sendirinya memberikan citra yang sangat negatif tentang IMF di kalangan rakyat Indonesia, terutama yang harus langsung menanggung beban yang lebih berat.

Tidak kalah pentingnya adalah kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di Indonesia, seperti berbagai operasi perusahaan besar Amerika Serikat di bidang eksploitasi sumber daya alam. Indonesia, yang memiliki kekayaan alam yang berlimpah, telah bertahun-tahun menjadi tuan rumah yang sangat kooperatif bagi perusahaan-perusahaan ekstraksi seperti Exxon-Mobile di Aceh dan Freeport di Papua. Dalam sebuah hearing bersama Subkomite Kongres Amerika Serikat untuk Asia Timur dan Pasifik pada tanggal 18 Juli 2001, Ralph L. Boyce, Deputy Asisten Menteri Luar Negeri Amerika Serikat yang lalu menjadi Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, menyampaikan bahwa investasi Exxon-Mobile di Aceh diperkirakan telah mencapai nilai 20 milyar dolar dan investasi Freeport mencapai lima milyar dolar AS.<sup>2</sup> Jumlah investasi total yang demikian besar jelas mempengaruhi berbagai kebijakan negara tersebut terhadap Indonesia.

Khusus menjelang berakhirnya masa Order Baru, campur tangan Amerika Serikat sendiri dalam isu-isu internal Indonesia juga telah terlihat sebelum tanggal 21 Mei 1998 itu. Bahkan, ketika suasana di dalam negeri sudah sangat memanas, demonstrasi mahasiswa dan kerusuhan terjadi di mana-mana, sementara tuntutan untuk melaksanakan reformasi sudah benar-benar bergema dengan keras, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Madeleine Albright pada tanggal 20 Mei 1998 menghimbau Presiden Soeharto untuk mundur secara terhormat. Himbauan ini, seperti kita ketahui, tidak didengarkan oleh Soeharto. Sebagaimana kita ketahui pula, Presiden Soeharto baru memutuskan untuk mengundurkan diri setelah mayoritas dari para pembantunya, yang selama ini memperlihatkan tingkat loyalitas yang sangat tinggi kepadanya, mulai menghentikan dukungan mereka—bersamaan dengan sinyal-sinyal yang diberikan oleh Menteri Luar Negeri Albright.

Era berikutnya ditandai oleh upaya-upaya yang tergesa-gesa dan penuh kekalutan untuk membangun legitimasi Presiden Habibie sebagai tokoh reformasi. Di antara langkah-langkah signifikan yang diambil adalah pembebasan media dari belenggu kontrol pemerintah yang sebelumnya sangat ketat, pelarangan perlakuan diskriminatif oleh badan-badan pemerintahan,

---

<sup>2</sup> [http://www.house.gov/international\\_relations/73978.pdf](http://www.house.gov/international_relations/73978.pdf)

perbaikan pada sistem elektoral dan janji akan berlangsungnya pemilihan umum yang adil dan jujur, serta—yang lalu menjadi peninggalan (*legacy*) yang sangat kontroversial dari era ini—pemberian hak untuk melaksanakan referendum kepada masyarakat Timor Timur.<sup>3</sup>

Di bidang politik luar negeri, selama pemerintahan Presiden Habibie ada kecenderungan kuat untuk menoleh ke Eropa—terutama sekali Jerman—untuk mendapatkan dukungan yang diperlukan untuk membangun perekonomian Indonesia. Namun demikian, selama pemerintahannya Presiden Habibie masih mempertahankan ASEAN di dalam peta dan strategi politik luar negerinya. Hal ini terutama disebabkan oleh masih dipangkunya jabatan Menteri Luar Negeri oleh Ali Alatas dalam susunan cabinet pemerintahan Presiden Habibie, sementara Menteri Alatas sendiri memang dipandang sebagai salah seorang diplomat paling senior di lingkungan ASEAN.

Sampai akhir masa pemerintahannya yang sangat singkat, Presiden Habibie tidak berhasil mengatasi masalah-masalah struktural yang telah bertumpuk-tumpuk sejak era Presiden Soeharto. Meskipun banyak hal positif yang ditegakkannya, Presiden Habibie tidak sempat menegakkan kredibilitasnya sebagai pemimpin reformasi Indonesia, baik di tingkat nasional maupun di tingkat internasional. Dia mengakhiri masa kepresidenannya dalam waktu setahun, tanpa meninggalkan jejak yang signifikan dalam sejarah politik luar negeri Indonesia. Dia juga tidak berhasil berbuat banyak dalam mengatasi krisis ekonomi yang terus melanda Indonesia.

Sebaliknya, dia hampir membawa Indonesia menjauh dari Amerika Serikat. Jarak ini semakin melebar ketika terjadi pelanggaran hak asasi manusia secara besar-besaran di Timor Timur pasca referendum, yang lalu menyebabkan Kongres Amerika Serikat mendesak Presiden Clinton untuk mengambil sikap tegas terhadap Indonesia—termasuk menghentikan bantuan militer dalam bentuk apapun.

Untungnya, Amerika seringkali menerapkan standar ganda. Meskipun telah terjadi atrocitas yang demikian mengerikan di Timor Timur, negara tersebut tidak segera mengambil sikap yang tegas terhadap Indonesia. Dalam salah satu briefing hariannya, Juru Bicara Departemen Luar Negeri Amerika Serikat Jaime Rubin menjelaskan sikap Amerika Serikat yang cenderung lembut terhadap Indonesia sebagai berikut: “Kita mempunyai berbagai kepentingan di Indonesia, dan pekerjaan kami adalah mencoba menyeimbangkan semua kepentingan yang beragam ini (*We have myriad*

---

<sup>3</sup> Abigail Abrash, *Indonesia after Suharto*, Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights, 1998, hal 1.

*interests in Indonesia, and what our job is to try to balance those various interests).*"<sup>4</sup>

Di tengah mulai memburuknya hubungan Indonesia dan Amerika Serikat, yang juga ditandai dengan gagalnya kunjungan Presiden Habibie ke Gedung Putih dan kata-kata yang lebih tajam dari Bill Clinton ketika mengomentari kegagalan Presiden Habibie dalam mengatasi kekejaman yang berlangsung di Timor Timur pasca referendum, Presiden Abdurrahman Wahid dipilih oleh MPR menggantikan Presiden Habibie. Presiden Wahid yang pada awalnya sangat populer ini tampaknya mempunyai strategi khusus untuk mengatasi masalah-masalah di dalam negeri, terutama yang berupa konflik politik pasca era Soeharto. Presiden Wahid terkenal banyak sekali melakukan perjalanan ke luar negeri, baik untuk keperluan pribadi seperti untuk mendapatkan pengobatan maupun untuk keperluan mendapatkan dukungan di tingkat internasional.

Dalam menjalankan politik luar negerinya, Presiden Wahid mendekati negara-negara Asia dan Timur Tengah (negara-negara Islam). Berbagai upaya dilakukannya untuk memperbaiki citra Republik Indonesia di dunia internasional, terutama di kalangan investor. Presiden Wahid bahkan menyentuh satu hal yang sangat sensitif bagi masyarakat Islam di Indonesia, yaitu kemungkinan membuka hubungan diplomatik dengan Israel. Langkah ini sebenarnya dapat saja berdampak positif pada investasi asing di Indonesia, yang merupakan resep utama untuk pemulihan perekonomian negara ini. Namun, hal ini akan sulit sekali diterima oleh mayoritas rakyat Indonesia, karena kedekatan perasaan mereka dengan Palestina.

Sebagaimana halnya Presiden Habibie, Presiden Wahid juga tidak berhasil mengatasi masalah-masalah struktural yang telah berakar di dalam negeri. Kondisi ekonomi semakin memburuk, sementara masyarakat merasakan bahwa praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) semakin merajalela. Meskipun telah menghabiskan cukup banyak waktu—dan dana—sepanjang masa kepresidenannya untuk melakukan sendiri diplomasi luar negeri, Presiden Wahid ternyata juga tidak banyak berhasil membangun kredibilitas dirinya sebagai pemimpin.

Presiden Wahid akhirnya terpaksa mengalah pada kekuatan-kekuatan yang semakin lama semakin kuat menggoyang kedudukannya, meskipun sejarah tidak akan melupakan berbagai hal positif yang telah dihasilkannya. Antara lain, dia telah berhasil mengurangi kekuatan politik yang selama ini dimiliki oleh militer Indonesia. Langkah ini diharapkan akan membuka jalan bagi terciptanya masyarakat madani di Indonesia.

---

<sup>4</sup> *Multinational Monitor*, <http://multinationalmonitor.org/mmm1999/99sept/editorial.html>

Berbeda dari Presiden Habibie pendahulunya, Presiden Wahid tidak terlalu memperhatikan ASEAN. Alwi Shihab, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia semasa pemerintahannya, sangatlah berbeda dari Menteri Luar Negeri Ali Alatas yang memang merupakan diplomat kawakan dengan pengalaman yang cukup lama. Maka, dimulailah masa-masa di mana ASEAN kehilangan figur pemimpin dari Indonesia yang selama ini banyak sekali menentukan arah perjalanan perhimpunan ini.

Semakin kecilnya peran Indonesia di ASEAN membawa dampak yang cukup berarti pada pola kepemimpinan di ASEAN yang lalu menyebabkan perhimpunan ini semakin pudar. Ketika Presiden Megawati Sukarnoputri menggantikan Presiden Wahid, banyak harapan muncul bahwa Indonesia sekurang-kurangnya akan segera keluar dari kemelut politik. Presiden Megawati berusaha mendekati Indonesia kembali ke negara-negara ASEAN dengan melakukan kunjungan kenegaraan tidak lama setelah pelantikannya. Sayangnya, hubungan yang diharapkan akan lebih hangat tidak terjadi. Sebaliknya, Indonesia semakin banyak menghadapi konflik dengan negara-negara tetangga terdekat.

Setelah George W. Bush terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat ke 43 menggantikan Presiden Clinton, seluruh dunia mulai merasakan perubahan sikap dan kebijakan luar negeri negara ini yang lalu cenderung keras. Peristiwa penghancuran World Trade Center di New York dan gedung Pentagon di Washington seolah-olah membantu memperlihatkan garis keras yang dianut oleh presiden yang satu ini.

Beberapa hari setelah peristiwa tragis tersebut, Presiden Bush menyatakan bahwa tindakan teror tersebut dilakukan oleh kelompok Al-Qaeda, yang dipimpin oleh Osama bin Laden. Bush lalu menyatakan perang besar-besaran untuk menghancurkan jaringan Al-Qaeda dan kelompok-kelompok lain di manapun di seluruh dunia yang berafiliasi dengannya. Dampak dari pernyataan perang ini sangat besar. Pertama-tama, kecurigaan terhadap umat Muslim di seluruh dunia, termasuk di Amerika Serikat sendiri, semakin besar. Ke dua, Indonesia menjadi salah satu negara yang mendapat tekanan berat, karena hampir 90 persen dari penduduknya beragama Islam dan Indonesia sendiri memang merupakan negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia. Sulitnya posisi Indonesia dalam perkembangan yang berlangsung dengan sangat cepat ini diperparah oleh sikap Presiden Bush yang sangat tegas, "*Either you are with us, or you are with the terrorists,*" yang disampaikannya pada tanggal 20 September 2002.

Bush menganut sikap uniteralism. Dengan berterus-terang dia menyatakan bahwa Amerika Serikat memiliki hak untuk melancarkan *preemptive strike* bila dianggap perlu. Dia bahkan menuding beberapa negara seperti Korea Utara, Iran dan Iraq sebagai "*axis of evil*", sebuah tuduhan yang menjadi bagian dari apa yang lalu dikenal sebagai "*the Bush Doctrine*".

Di tahun 1990an, Amerika Serikat memang tidak memiliki hubungan yang dekat dengan negara-negara berpenduduk mayoritas Islam di Asia Tenggara. Namun, ketika Perdana Menteri Mahatir Muhammad menyatakan dukungannya bagi perang yang dilancarkan Amerika Serikat terhadap terorisme, Washington menyambutnya dengan pujian.<sup>5</sup> Indonesia sendiri mendapat kritik yang keras dari Washington karena tidak memberikan respon yang sama dan tidak mengambil tindakan tegas terhadap kelompok-kelompok di dalam negeri yang dianggap ekstremis di dalam negeri.

Pada tanggal 19 September, hanya delapan hari setelah peristiwa WTC, Presiden Megawati berkunjung ke Washington atas undangan Presiden Bush.<sup>6</sup> Selain telah dijadwalkan jauh sebelumnya, kunjungan ini tampaknya sulit untuk dihindari, karena besarnya pengaruh Amerika Serikat atas kehidupan politik dan ekonomi Indonesia. Bagi Indonesia, di satu pihak kunjungan ini sangat penting, karena akan dapat membuktikan apakah Indonesia benar-benar masih berada di layar radar Amerika Serikat. Namun, di lain pihak, kunjungan ini juga menimbulkan protes keras dari kalangan Muslim garis keras di Indonesia, yang sebagian besar memiliki empati dengan kaum Muslim di Timur Tengah dan memang sudah lama memiliki pandangan negatif terhadap Amerika Serikat sehubungan dengan keberpihakan negara besar ini dalam konflik Palestina-Israel.

Sikap Amerika Serikat terhadap Indonesia di bulan-bulan berikut semakin melunak. Misalnya, bila beberapa tahun sebelumnya kongres Amerika Serikat memblokir bantuan militer ke Indonesia karena masalah penindasan hak azazi yang terjadi di Timor Timur, di tahun 2002 mulai ada upaya dari Amerika Serikat untuk kembali memberikan bantuan bagi militer Indonesia agar memiliki kapasitas yang lebih baik dalam mengatasi terorisme. Signal yang tegas dalam upaya normalisasi hubungan antara militer Amerika Serikat dengan militer Indonesia adalah kunjungan Secretary of State Colin Powell ke Jakarta pada tanggal 2 Agustus 2002.<sup>7</sup>

Berbagai peristiwa, baik di dalam maupun di luar negeri, yang terjadi setelah penyerangan terhadap WTC itu sangat menyulitkan Indonesia dalam mengambil sikap. Malaysia dan Singapura menyatakan bahwa ada indikasi

---

<sup>5</sup> Gershman, John, "Is Southeast Asia the Second Front" dalam Foreign Affairs, <http://www.foreignaffairs.org/20020701faessay8520/john-gershman/is-southeast-asia-the-second-front.html> dibaca 16 September 2002.

<sup>6</sup> U.S. Department of State, International Information Programs, *U.S., Indonesia Stress Billateral Cooperation, Shared Values*, 19 September 2001. <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01091903.htm>. Dibaca 16 September 2002.

<sup>7</sup> U.S. Department of State, International Information Program. *U.S., Indonesia Starting to Normalize Military Ties*. 2 Agustus 2002. <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02080211.htm>. Dibaca 16 September 2002.

kuat terdapatnya sel-sel teroris internasional di Indonesia. Pemerintah Filipina menahan sejumlah warganegara Indonesia dengan tuduhan bahwa mereka terlibat dalam kegiatan terror di sana. Menteri Senior Singapura, Lee Kuan Yew, sempat menimbulkan kontroversi panas karena komentarnya bahwa Indonesia adalah sarang teroris di Asia Tenggara.

Kaum Islam garis keras di Indonesia sangat tidak menyukai tuduhan-tuduhan ini. Demonstrasi dan protes keras yang mereka lakukan membuat Indonesia semakin sulit mengambil sikap yang jelas dan konsisten, terutama dalam hal kebijakan diplomasinya.

Di satu pihak, kunjungan State Secretary Collin Powell ke Jakarta dapat dianggap sebagai indikasi kedekatan dan keakraban hubungan antara Indonesia dan Amerika Serikat. Namun, pada waktu yang sama, kunjungan itu juga dapat dipersepsikan sebagai penyampaian pesan-pesan "Big Brother" kepada Indonesia, dan hal ini kembali memancing protes dari kelompok-kelompok anti-Amerika di Indonesia.

Penutupan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta dan Konsulat Jenderal Amerika Serikat di Surabaya menjelang tanggal 11 September 2002 adalah salah satu contoh jelas bagaimana pejabat Indonesia harus memperlihatkan kemampuan berdiplomasi. Pernyataan bahwa indikasi ancaman yang dikemukakan pihak Kedutaan Besar Amerika Serikat adalah tidak beralasan merupakan suatu kesalahan diplomatik.

Peristiwa pemboman di Bali pada tanggal 12 Oktober menjadi beban yang amat mempersulit Indonesia dalam menjalankan diplomasi yang konsisten. Hal ini diperparah oleh lambatnya respon dari pemerintah Indonesia. Banyak pihak yang kecewa karena Presiden Megawati tidak langsung mengeluarkan pernyataan resmi, dan dalam hal ini telah didahului oleh Menteri Luar Negeri serta Perdana Menteri Australia. Diplomasi menjadi semakin sulit, ketika Departemen Luar Negeri Indonesia mengeluarkan pernyataan bahwa Indonesia ikut mendukung dimasukkannya Jamaah Islamiyah ke dalam daftar organisasi teroris PBB, sementara Menteri Koordinator Politik dan Keamanan Indonesia mengambil sikap yang sangat berhati-hati dan mengatakan "Jamaah Islamiyah tidak ada di Indonesia."<sup>8</sup>

Contoh lain yang menyulitkan diplomasi adalah pernyataan yang berbeda yang dikeluarkan oleh tim intelijen militer, yang menyatakan bahwa mereka telah mengetahui identitas pelaku, dan tim gabungan polisi menyatakan bahwa mereka masih belum dapat mengidentifikasi pelaku.<sup>9</sup>

Jelas di sini bahwa kesulitan Indonesia dalam melakukan diplomasi yang efektif adalah kompleksitas situasi politik dalam negeri. Kompleksitas

---

<sup>8</sup> The Jakarta Post, "Govt berated for poor teamwork in fighting against terrorism." 26 Oktober 2002.

<sup>9</sup> *Ibid.*

ini terutama disebabkan oleh sangat minimnya komunikasi dari puncak pemerintahan. Negara membutuhkan visi yang jelas yang selalu diingatkan oleh pimpinan tertinggi sehingga selalu diikuti oleh seluruh aparat pemerintahan. Dalam suatu upaya diplomasi total, setiap aparat pemerintah harus ikut serta membangun diplomasi yang efektif.

Dampak tidak adanya diplomasi total pada pemulihan ekonomi Indonesia sangatlah besar. Tanpa diplomasi yang efektif, sulit bagi kita mengharapkan perbaikan ekonomi melalui investasi asing.

Suatu hal yang agak mengembirakan adalah bahwa tampaknya Administrasi Bush semakin menyadari bahwa, walaupun sangat berperan dalam meningkatkan popularitas mereka di mata orang Amerika, sikap keras dan unilateralisme tidak akan menguntungkan mereka dalam jangka panjang. Bahkan, kecenderungan bahwa negara-negara sekutunya mulai tidak sepaham sudah terlihat, antara lain, melalui penolakan Jerman dan Prancis untuk ikut campur dalam rencana penyerangan ke Irak. Di samping itu, semakin banyak pula negara lain yang mulai mengingatkan Presiden Bush bahwa penyerangan ke Irak akan membawa malapetaka baru bagi dunia. Di atas itu semua, kita juga tidak boleh lupa bahwa Amerika Serikat masih memiliki banyak *major interests* di Indonesia, seperti Exxon Mobil di Arun, Caltex di Riau dan Freeport di Papua, yang sebenarnya bisa memperkuat daya tawar (*bargaining power*) Indonesia terhadap Amerika Serikat.

### Dampak Ketergantungan Finansial

Sikap Bush yang dirasakan keras—bahkan oleh sebagian orang Amerika Serikat sendiri dianggap cenderung arogan<sup>10</sup>—dengan sendirinya banyak mengundang rasa antipati terhadap Amerika Serikat di dalam negeri Indonesia. Dengan sendirinya pula sikap masyarakat semakin kritis terhadap lembaga-lembaga bantuan yang merupakan kepanjangan tangan Amerika Serikat, seperti IMF dan Bank Dunia.

Di satu pihak, IMF diharapkan akan membantu Indonesia keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Di lain pihak, IMF juga dipersepsikan sebagai kepanjangan tangan Amerika Serikat yang berfungsi untuk terus memberikan tekanan kepada negara-negara penerima bantuan, termasuk Indonesia.

Sebagaimana diungkapkan terdahulu, Indonesia mulai merangkul IMF ketika Soeharto masih menjadi presiden. Dengan masuknya IMF, Indonesia harus mengikuti berbagai aturan main yang dipersyaratkan oleh lembaga ini. Berbagai kebijakan lalu dikeluarkan. Banyak dari kebijakan ini kontroversial, karena, walaupun untuk jangka panjang kebijakan ini akan sangat membantu

---

<sup>10</sup> Bruce Nussbaum, "Foreign Policy: Bush is Half Right" dalam *BusinessWeek*, 7 Oktober 2002.

dalam membenahi perekonomian Indonesia, dampak jangka pendeknya sangat memberatkan masyarakat yang sudah sangat tertekan dalam kehidupan ekonomi mereka. Maka bertambahlah keyakinan masyarakat umum di Indonesia, yang memang masih hidup dari hari ke hari, bahwa IMF hanyalah merupakan sarana bagi Amerika Serikat untuk semakin memperlemah Indonesia. Kritik terhadap peran IMF dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia dipresentasikan di bagian lain dari laporan ini.

World Bank, yang sudah jauh lebih lama berperan sebagai lembaga yang memberikan berbagai bantuan kepada negara-negara berkembang termasuk Indonesia, juga telah dilihat sebagai sarana untuk menjerat negara ini dalam utang-utang yang semakin bertumpuk. Pinjaman yang diberikan oleh World Bank terus disalurkan, kendati, seperti diuraikan di bagian lain, 30 persen dari pinjaman ini berakhir di tangan orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu saja. Bank Dunia dianggap mengetahui kebocoran ini, namun masalah ini tetap berlangsung sehingga menyebabkan apa yang dinamakan "hutang najis" (lihat bagian lain dari laporan penelitian ini).

Salah satu contoh bagaimana Bank Dunia berfungsi memberikan tekanan pada pemerintah Indonesia adalah ketika Indonesia didesak untuk mempersilakan pasukan penjaga keamanan multinasional membantu mengembalikan ketertiban di Timor Timur. Menurut Atimes, pada waktu yang sama Presiden Bank Dunia mengirimkan surat yang konfidensial kepada Presiden Habibie yang menyampaikan bahwa Indonesia mungkin akan kehilangan bantuan finansial yang sangat dibutuhkannya seandainya Indonesia tidak mau bekerja sama dengan PBB untuk menegakkan ketertiban dan sepenuhnya menghormati hasil referendum.

Dari uraian singkat di atas, tampak bahwa, setiap saat diperlukan atau diinginkan, Amerika Serikat dapat menggunakan berbagai cara untuk memberikan tekanan bagi Indonesia—baik secara politis maupun dengan memanfaatkan ketergantungan Indonesia—agar Indonesia mau tidak mau akan mengikuti strategi Amerika Serikat dalam memerangi terorisme global. Ketergantungan ini, ditambah dengan ketidakstabilan yang ditimbulkannya, akan berdampak besar pada upaya pemulihan perekonomian Indonesia. Investor akan tetap ragu-ragu untuk kembali memasuki Indonesia karena tidak adanya stabilitas politik, keamanan dan transparansi yang menjadi persyaratan utama bagi penanaman modal asing.

Di samping itu, Amerika Serikat juga sudah lama dikenal menggunakan standar ganda. Di negara-negara yang masih belum demokratis, Amerika Serikat mendorong terciptanya pemerintahan yang demokratis. Namun, bila hasilnya tidak sesuai dengan keinginan Amerika Serikat atau bahkan mengancam kepentingannya di negara bersangkutan, Amerika Serikat lalu

menerapkan standar berbeda. Standar ganda Amerika Serikat ini telah terbukti di banyak negara, termasuk Aljazair,<sup>11</sup> Filipina dan Indonesia sendiri.

Kecenderungan-kecenderungan ini semua sebenarnya memberi peluang bagi Indonesia untuk melakukan diplomasi yang lebih asertif tanpa harus tunduk pada Washington. Namun, hal ini harus dilakukan secara total, dengan melibatkan semua pejabat pemerintah Indonesia. Yang dibutuhkan adalah keberanian untuk menegakkan kembali kedaulatan Indonesia di tingkat internasional, yang dilandasi dengan visi dan misi yang jelas dari pemerintah. diplomasi yang asertif tidak akan mungkin dapat dilakukan tanpa adanya pemerintahan yang solid, memiliki visi dan misi yang jelas, memiliki komitmen yang kuat pada kepentingan nasional dan memiliki pemimpin yang mampu memberikan arah yang jelas bagi semua kebijakan nasional maupun internasional.

### Ke Depan

Sampai saat ini, tampaknya Amerika Serikat masih memegang prinsip tidak terlalu mencampuri urusan dalam negeri Indonesia, terutama dalam hal-hal yang menyangkut perpecahan politik, Namun demikian, tekanan-tekanan tetap dirasakan oleh Indonesia, terutama setelah terorisme internasional dinyatakan juga mempunyai jaringan di Indonesia.

Oleh sebab itu, pilihan upaya Indonesia untuk membangun kembali politik luar negeri yang lebih asertif haruslah berupa rangkaian usaha yang multidimensional. Pertama, Indonesia harus dapat sesegera mungkin membereskan urusan dalam negeri. Hal ini berarti Indonesia harus segera melaksanakan agenda reformasi yang telah disusun. Selain pemerintah yang bersih dan transparan, yang mengadopsi prinsip-prinsip good governance, Indonesia juga harus menata kembali infrastruktur hukum, menggalakkan pembangunan ekonomi dan memanfaatkan berbagai peluang yang muncul dari terbentuknya kawasan-kawasan perdagangan bebas di Asia Tenggara dan Asia Timur.

Di samping itu, Indonesia juga perlu mengambil sikap yang lebih tegas terhadap kelompok-kelompok aliran radikal—terlepas dari agama yang mereka anut. Tujuannya bukan untuk memperlihatkan bahwa negara ini tunduk pada negara-negara lain, tetapi karena Indonesia memang sangat membutuhkan penegakan hukum, rasa aman dan terlindung bagi semua anggota masyarakat termasuk orang asing yang sedang berada di Indonesia.

Jelas untuk dapat mencapai dua hal di atas saja dibutuhkan pemerintahan yang benar-benar kuat dan berwibawa. Pemerintah demikian

---

<sup>11</sup> Ikrar Nusa Bhakti, "Amerika Serikat dan Proses Demokratisasi di Indonesia 1992-2000" dalam Ratna Shofi Inayati (ed), *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000: Masa Pemerintahan Presiden Clinton*. PPW LIPI 2000.

hanya dapat tercipta bila pemimpinnya memenuhi sejumlah persyaratan, seperti visi dan misi yang jelas yang secara terus-menerus disampaikan kepada pelaksana pemerintahan yang lain. Komunikasi yang terus-menerus dan konsisten sangatlah dibutuhkan untuk suatu upaya diplomasi total yang bertujuan mengembalikan kepercayaan pihak investor pada Indonesia.

Misi yang jelas akan memberikan arah kebijakan luar negeri yang jelas pula. Dengan adanya arah yang jelas, Departemen Luar Negeri akan dapat melakukan pekerjaannya dengan lebih baik, yaitu menjadi badan hubungan massa (*public relation body*) yang akan dapat membangun kepercayaan (*confidence*) investor asing pada Indonesia dan kembali berminat menanamkan modal mereka di Indonesia. Inilah yang nantinya akan mendorong terciptanya pemulihan perekonomian Indonesia.

Ketika Presiden Megawati Sukarnoputri mengumumkan pembentukan Kabinet Gotong Royong pada tanggal 9 Agustus 2001, ada enam butir program kerja yang dicanangkan untuk dilaksanakan oleh pemerintah. Butir ke lima secara khusus berkaitan dengan arah dan sasaran kebijakan luar negeri Indonesia. Butir ini berbunyi: "Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara serta kepercayaan luar negeri termasuk lembaga-lembaga pemberi pinjaman dan kalangan investor terhadap pemerintah."<sup>12</sup> Butir ini sudah memberikan cukup pengarah yang dibutuhkan, yang diperlukan kini adalah pelaksanaan nyata yang konsisten.

Khusus dalam kaitan upaya membangun diplomasi total dan upaya membatasi pengaruh politik luar negeri Amerika Serikat atas kebijakan luar negeri Indonesia, yang dibutuhkan kini adalah suatu keberanian untuk mengambil sikap yang lebih asertif. Indonesia masih mempunyai banyak peluang untuk mendapatkan bantuan dari sumber-sumber lain, termasuk RRC, ASEAN dan negara-negara Asia Timur lainnya, guna membangun perekonomian domestic yang sudah bertahun-tahun jalan di tempat. Di samping itu, Indonesia tetap akan dipandang memiliki nilai strategis oleh Amerika Serikat, bukan saja karena ia adalah negara berpenduduk terbesar ke empat di dunia dengan sumber daya alam yang melimpah ruah, tetapi karena posisi geografisnya yang unik. Namun, sekali lagi, sikap asertif seperti ini harus ditunjukkan oleh setiap orang, mulai dari pucuk pimpinan paling atas di pemerintahan dan seluruh bangsa, serta hanya dapat diperlihatkan bila pekerjaan rumah telah dilaksanakan dengan baik.

---

<sup>12</sup> Paparan Lisan Pernyataan Pers Akhir Tahun Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, Dr. N. Hassan Wirajuda, 7 Januari 2002.

### Daftar Pustaka

- Barston, R. P. *Modern Diplomacy* (2<sup>nd</sup> Edition). Harlow, England: Pearson Education Limited, 1988.
- Inayati, Ratna Shofi (ed), "Peluang dan Kendala Politik Luar Negeri RI". Jakarta: PPW LIPI, 1998.
- Inayati, Ratna Shofi (ed), "Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000 (Masa Pemerintahan Presiden Clinton)". Jakarta: PPW-LIPI, 2000
- Gershman, John, "Is Southeast Asia the Second Front" dalam *Foreign Affairs* (Dokumen Web).
- Smith, Anthony L. (ed), *Gus Dur and the Indonesian Economy*. Singapore: ISEAS, 2001.
- U.S. Department of State, International Information Programs (Dokumen Web).
- Wirajuda, N. Hassan. Paparan Lisan (Executive Summary) Pernyataan Pers Akhir Tahun Menteri Luar Negeri Republik Indonesia. Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2002.



## **Arah Kebijakan Luar Negeri Dan Diplomasi Indonesia**

**Ratna Shofi Inayati**

### **A. Pendahuluan**

Misi kebijakan politik luar negeri setiap negara adalah memperjuangkan kepentingan nasional di tingkat internasional. Demikian pula kebijakan nasional Indonesia ditujukan untuk memperjuangkan dan melindungi kepentingan nasional Indonesia. Sejak Indonesia terpuruk dalam kondisi perekonomian yang semakin memburuk, kebijakan politik luar negeri Indonesia khusus difokuskan pada rencana pemulihan ekonomi nasional.

Di tengah perkembangan dunia dewasa ini, yang ditandai oleh saratnya kepentingan nasional masing-masing negara dalam proses negosiasi di tingkat bilateral, regional maupun multilateral, maka semakin penting bagi Indonesia untuk mampu menentukan dan memperlihatkan sikap dan menempatkan posisi yang tepat dan jelas. Jika tidak, kita akan terus terombang-ambing di antara pergumulan kepentingan yang saling bertolak-belakang. Target jangka pendek dan jangka panjang yang hendak dicapai perlu ditetapkan terlebih dahulu secara jelas, sehingga biaya dan manfaatnya lebih bisa terukur dan transparan. Lebih penting lagi adalah bagaimana mengkaitkan strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi nasional dengan langkah-langkah diplomasi yang ditempuh di tingkat internasional.

Dengan berakhimya Perundingan Uruguay serta disetujuinya perjanjian Marakesh di bulan April 1994<sup>1</sup> oleh negara peserta perundingan, serta diratifikasinya Perjanjian Uruguay Round oleh DPR-RI di bulan Nopember 1994, maka secara formal dan efektif perjanjian tersebut sudah berlaku bagi kita.<sup>2</sup> Langkah selanjutnya adalah penerapan perjanjian tersebut sesuai komitmen yang telah disepakati mengenai hak dan kewajiban yang secara permanen tercantum dalam perjanjian tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, ada segi politis, teknis dan operasional yang harus dihadapi baik dalam konteks global, regional maupun nasional.

---

<sup>1</sup> "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", The GATT Secretariat, Geneva, 1994, h.6.

<sup>2</sup> H.S. Kartadjoemena, "GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round", Jakarta, 1997, h. 331

Beberapa kemajuan telah kita capai dalam konteks global dengan keikutsertaan kita dalam suatu aturan main yang disempurnakan melalui suatu institusi multilateral yang diperkuat (WTO), maupun dalam konteks regional (ASEAN dan APEC). Demikian pula secara internal target reformasi dalam negeri dalam bentuk deregulasi dan ketataprajaan yang baik (*good governance*) terus kita upayakan perwujudannya. Dalam praktiknya, faktor eksternal dan internal tersebut akan berinteraksi dalam suatu dinamika yang saling mempengaruhi, sehingga perlu dilihat dalam konteks yang terintegrasi. Satu hal yang perlu dicermati bahwa saling ketergantungan dan interaksi ini akan semakin meningkat di tahun-tahun mendatang dan masa depan kita tergantung kepada bagaimana kita dapat bersikap positif namun waspada terhadap perkembangan di luar.

Krisis ekonomi 1997 yang lalu telah membawa negeri ini kearah keterpurukan telah mendiktekan bahwa akan sulit bagi kita untuk dapat bangkit kembali apabila kita tidak tanggap terhadap perkembangan yang terjadi baik di luar maupun di dalam negeri. Kita harus memaksimalkan peluang dengan memanfaatkan hal-hal yang positif, sekaligus mengatasi kendala baik yang berasal dari luar ataupun dalam negeri. Untuk dapat memanfaatkan peluang yang ada diperlukan penanganan yang serius dengan strategi yang tepat serta koordinasi yang efektif dengan melibatkan berbagai komponen pemerintah, swasta, LSM dan akademisi.

## **B. Indonesia dalam Kerjasama Regional**

Terbentuknya kelompok-kelompok ekonomi regional perlu diwaspadai karena besar kemungkinan dapat menjadi kelompok perdagangan yang proteksionis. Untuk mengantisipasinya, dianjurkan untuk melakukan pengembangan dan diversifikasi pasar bagi barang-barang ekspor kita termasuk, antara lain, ke negara-negara ke tiga.

Terbentuknya berbagai kelompok negara yang sudah atau ingin mengadakan kerjasama dalam bidang perdagangan merupakan kenyataan di dunia, dan hal ini pulalah yang sebenarnya dilakukan oleh ASEAN. Di lain pihak, usaha-usaha multilateral global untuk membuat perdagangan internasional lebih bebas melalui Putaran Uruguay sampai sekarang belum memperlihatkan hasil yang substansial, meskipun sudah berjalan lebih dari lima tahun. Maka adanya regionalisme di satu pihak dan cita-cita multilateralisme harus kita telaah dan pahami makna serta berbagai konsekuensinya agar kita bisa bersikap dan bertindak secara lebih efektif di dalam upaya kita mengamankan kepentingan nasional.<sup>3</sup>

Negara-negara ASEAN dan negara-negara Asia Pasifik pada umumnya percaya bahwa kepentingan mereka akan lebih terjamin jika regim

---

<sup>3</sup> CPF.Luhulima, "ASEAN Menuju Postur Baru", CSIS, Jakarta, 1997, h.57

perdagangan dunia dikuasai oleh sistem multilateral, sehingga mereka tidak merencanakan untuk membentuk suatu blok perdagangan Asia. Akan tetapi perlu disadari bahwa terbentuknya ikatan-ikatan demikian tidak selamanya didasari oleh motif ekonomi, seperti halnya ASEAN yang terbentuk pada tahun 1967 karena motif politik dan keamanan.<sup>4</sup> Namun demikian, sekali ikatan dibentuk maka program kerjasama ekonomi kemudian lebih dipentingkan untuk memberi dampak operasional bagi kerjasama itu. Hal ini disebabkan karena kerjasama politik biasanya hanya mementingkan *political will*.<sup>5</sup> Seperti misalnya ASEAN, *goodwill* politik pada waktu itu diberikan Indonesia dengan menghentikan konfrontasinya terhadap Malaysia. Demikian pula penyusunan Uni Eropa lebih didasari motif politik, yakni agar Jerman dan Perancis sebagai anggota utama ikatan kerjasama tersebut tidak lagi berperang satu sama lain. Contoh lain, antara Amerika Serikat dan Kanada sebetulnya sudah lama terjalin perdagangan yang cukup bebas. Dengan terbentuknya North American Free Trade Area (NAFTA) maka Meksiko masuk dalam skema perdagangan bebas yang bagi Amerika Serikat lebih bermotifkan politik. Dari pada harus menampung berjuta-juta kaum imigran dari Meksiko yang menyeberang untuk mencari pekerjaan, Amerika Serikat memandang lebih baik orang-orang Meksiko itu tetap tinggal di negerinya sementara hasil pekerjaannya diberikan kesempatan untuk masuk ke pasar Amerika Serikat.<sup>6</sup>

Namun demikian, apapun motif aslinya, setelah suatu blok perdagangan terbentuk dan memberikan preferensi perdagangan kepada sesama anggota blok, maka negara-negara di luar blok itu akan lebih sulit bersaing di pasar blok itu. Misalnya, mobil yang dirakit di Meksiko diberikan kemudahan untuk masuk ke pasar Amerika Serikat sehingga mobil Hyundai yang diekspor dari Korea lebih sulit bersaing. Maka Korea, dan juga negara-negara lain, sekarang berlomba-lomba mendirikan pabrik di Meksiko guna mempermudah upaya menembus pasar Amerika Serikat. Dalam hal ini negara ASEAN seperti Indonesia mempunyai kekurangan modal untuk mengikuti taktik yang sama. Kalaupun konglomerat Indonesia melakukan penanaman modal di luar negeri seperti itu, mereka justru cenderung dicurigai telah "melarikan modal."<sup>7</sup>

Dalam upaya memulihkan perekonomian nasional di tengah gelombang globalisasi ini politik luar negeri Indonesia perlu difokuskan pada Jepang, Korea Selatan, dan RRC pada tingkat bilateral, ASEAN/AFTA dan APEC pada tingkat regional, serta kelompok-kelompok tertentu pada tingkat global.

<sup>4</sup> Kompas 18 Januari 2001, CPF.Luhulima,"Globalisasi dan manajemen Politik Luar Negeri".

<sup>5</sup> Reinventing ASEAN,"ISEAS,Singapore, 2001, h. 110-112

<sup>6</sup> Mari Pangestu,"Indonesia in a Changing World Environment, Multilateralism vs Regionalism," Indonesian Quarterly, vol XXIII, no.2, CSIS, Jakarta, 1995,h. 120

<sup>7</sup> ibid; <http://business-times.asia.com.sg/views/story/html>

Pada masa pemerintahan Presiden B. J. Habibie, peran Indonesia dalam kerjasama ASEAN masih cukup kuat seperti tampak pada Sidang Tahunan Menteri Luar Negeri ASEAN pada Juli 1998 di Manila di mana Menteri Luar Negeri Ali Alatas dengan sikap tegas menyatakan tidak akan mau menerima gagasan kebijaksanaan lentur (*flexible engagement*) yang diusulkan Thailand dan didukung Filipina. Gagasan tersebut pada intinya membolehkan anggota ASEAN untuk ikut campur tangan dalam masalah domestik negara-negara anggota lainnya, yang selama ini ditabukan. Sikap Indonesia tersebut mendapat dukungan dari Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Vietnam, yang tetap bertahan dengan kebijakan non-intervensi ASEAN yang sudah diterapkan selama 32 tahun. Akhirnya kompromi dicapai dan semua Menteri Luar Negeri menyepakati perubahan "jalan tengah", yakni kebijakan peningkatan interaksi yang lebih sering lagi (*enhanced interaction*) di antara anggota ASEAN, baik dalam arti kualitatif maupun kuantitatif.<sup>8</sup>

Sikap tegas Menteri Luar Negeri Alatas agar ASEAN tidak gegabah mengubah prinsip ternyata masih didengar oleh mayoritas anggota ASEAN. Ini mencerminkan betapa Indonesia masih tetap mampu memainkan peranan dominan pada tingkat regional. Asumsi yang mengatakan bahwa Indonesia merupakan "soko guru" ASEAN rupanya masih tetap berlaku.

Sementara itu Presiden B. J. Habibie tampaknya masih berkuat dengan upaya untuk mendapat pengakuan internasional, terutama dari Amerika Serikat. Namun Amerika Serikat, yang ketika itu dipimpin oleh Presiden Clinton, hingga akhir pemerintahan Habibie tidak bersedia menerima kunjungan Habibie ke Gedung Putih. Selama masa pemerintahannya Habibie lebih condong ke negara-negara Eropa untuk mencari dukungan bagi upaya pemulihan ekonomi Indonesia.

Pada masa pemerintahannya, pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif versi Presiden Habibie banyak diamati. Namun, pengalaman Soekarno dan Soeharto menunjukkan bahwa politik luar negeri Indonesia cenderung didominasi oleh sosok presiden sebagai kepala pemerintahan. Konfrontasi terhadap Malaysia yang dilancarkan Bung Karno, lalu pendekatan keamanan Soeharto yang terlalu ketat terhadap Timtim, memberikan gambaran yang jelas tentang dominasi eksekutif.

Berbeda dengan Presiden Habibie, sejak memerintah Presiden Abdurahman Wahid (Gus Dur) kurang mempedulikan ASEAN. Pasangan Gus Dur-Alwi Shihab seolah-olah meninggalkan kerjasama regional ASEAN dengan semakin mengendurnya peran Indonesia. Salah satu contoh yang sangat menonjol adalah ketika Menteri Luar Negeri Alwi Shihab menghadiri Sidang Tahunan ASEAN di Manila tahun 1999. Sebelum acara selesai,

---

<sup>8</sup> "Politik Luar Negeri Indonesia: Didominasi sosok Presiden", Kompas, 16 Agustus 1998

menteri ini sudah meninggalkan Manila karena memilih untuk menghadiri rapat partai PKB di Indonesia.

Berbeda dengan pemerintahan Presiden Wahid, Presiden Megawati begitu diangkat menjadi presiden pertama-tama adalah mengunjungi negara-negara anggota ASEAN lain untuk mempererat kerjasama. Pada KTT di Brunei Darussalam tahun 2001, banyak kalangan mempertanyakan tentang relevansi ASEAN. Namun pertanyaan itu sekarang agak bergeser pada KTT ke 8 ASEAN di Phnom Penh bulan November 2002, sebagai kawasan kini seolah menjadi primadona, menjadi incaran negara-negara maju. Tidak kurang dari Korea Selatan, Jepang dan Cina mengincar ASEAN untuk bekerjasama sebagai kawasan perdagangan. Pemimpin-pemimpin ASEAN dan Cina pada KTT ASEAN di Phnom Penh bahkan telah menandatangani sebuah kesepakatan kerangka kerja menyangkut kerjasama komprehensif ekonomi, termasuk di dalamnya sebuah wilayah perdagangan bebas ASEAN-Cina (ASEAN - *china Free Trade Area*) dalam sepuluh tahun.

Meski sebagai institusi, ASEAN itu mungkin dianggap pudar, tidak kompak seperti ASEAN pada masa-masa lalu, namun kini mulai terjawab, mengapa kawasan ini mulai mencuat sebagai seolah primadona kawasan. Justru sementara akhir-akhir ini kawasan ini tengah diguncang berbagai aksi terorisme, terutama di Filipina, dan terakhir ledakan bom di Bali yang menewaskan lebih dari 180 jiwa, serta serentetan ledakan bom di Thailand Selatan.

Apakah manfaat bagi Indonesia?. Dari sisi potensi pasar ASEAN dengan Cina, serta ASEAN dengan Jepang, potensinya adalah penduduknya yang berjumlah total dua milyar. Jadi pasarnya sangat besar, sehingga potensinya juga sangat besar. Oleh karena itu kalau kita bisa menciptakan potensi pasar itu menjadi realitas, maka hal itu mendorong usaha kerja produktivitas di Indonesia. Hal ini akan mendorong pula produktivitas yang dinamis di negara-negara ASEAN.

ASEAN bagi Indonesia juga merupakan peluang pasar, hal ini terlihat dari kenyataan bahwa bahwa arus ekspor Indonesia ke negara-negara ASEAN pada tahun 2000 sudah mencapai 4,2 milyar dollar. Dari sebelumnya 2,8 milyar dollar. Dalam rangka AFTA Indonesia bisa membuat produk-produk yang *ourward looking*, ekspor ke luar itu akan mempunyai kesempatan yang lebih luas, karena ASEAN sebagai pasar, penduduknya berjumlah total 500 juta jiwa.

Dari skala ekonomi, maka semakin besar pasar, semakin besar produksi. Unit *per-cost* nya menjadi semakin murah, jadi akan membuat Indonesia maju ke arah itu.

Hal ini dapat dicapai apabila pengusaha-pengusaha Indonesia harus menghilangkan mindset yang disebut *infant industry*, kalau para pengusaha tetap seperti apa yang disebut argumen *infant industry*, selalu mengatakan

bahwa saya belum berusaha untuk efisiensi, dan masih perlu mendapat proteksi maka pemikiran ini yang harus dibuang. Sebagai contoh, Vietnam justru ingin masuk Organisasi Perdagangan Bebas Dunia (WTO) dan Cina saja sudah masuk WTO. Pada intinya prinsip WTO adalah bagaimana agar lalu lintas barang dan jasa, serta kapital bias berjalan dengan lancar, sehingga menunjukkan kepada alokasi efisiensi dari pada alokasi *resources*.

Perkembangan ASEAN, kini memang bergerak maju. Tinggal kini bagaimana Indonesia menyadari potensi kawasan ini, kawasan yang kini menjadi incaran negara-negara ekonomi maju.

Secara bilateral, hubungan dengan Jepang diharapkan akan kembali memulihkan kepercayaan internasional terhadap Indonesia, dan Tokyo diharapkan bisa menjadi sumber modal penting bagi pemulihan ekonomi nasional. Hubungan bilateral dengan Korea Selatan juga diharapkan akan bisa menjadi sumber penting bagi penataan ulang industri nasional yang setengah hancur melalui kerja sama teknologi madya dan tinggi yang dimiliki negara ini.<sup>9</sup> Sementara itu, Cina bisa menjadi mitra dagang dan pasar utama produk Indonesia melalui penyediaan berbagai bidang bahan baku yang diperlukan serta menjadi sumber penting bagi penyediaan teknologi kecil dan menengah yang dimilikinya. Mantan Presiden Wahid pada waktu itu sangat menekankan pentingnya hubungan RI-RRC di masa mendatang, seperti tercermin dalam gagasannya tentang aliansi RI, RRC, India, Singapura dan Jepang. Akan tetapi gagasan tersebut tidak menunjukkan secara konkret pentingnya RRC dalam isi dan arah politik luar negeri yang ingin diciptakannya.<sup>10</sup> Misalnya, hanya terjadi penempatan seorang Konsul Kehormatan Republik Indonesia di Shanghai dengan resiprokal Konsul Jenderal RRC penuh di Surabaya. Ini merupakan suatu keputusan yang tidak memperlihatkan nilai strategis dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa globalisasi sekarang ini. Padahal, seandainya waktu itu Indonesia berhasil menunjukkan secara konkret bahwa Cina betul-betul penting bagi kita, maka prospek hubungan RI-RRC akan memberikan prospek yang baik bagi perekonomian kita.

### C. Tantangan Bagi Pemerintah Indonesia

Hingga saat akhir penelitian ini, pemerintah Indonesia masih berada dalam posisi lemah dalam menghadapi berbagai kelompok kepentingan bisnis di dalam negeri yang menuntut proteksi dan monopoli. Akibatnya sering terjadi benturan kepentingan dalam mengupayakan peningkatan efisiensi dan daya saing nasional. Pemerintah secara sadar dan sistematis sebenarnya dapat

---

<sup>9</sup> "Reinventing ASEAN" *ibid.* h.134; <http://www.vnagency.com.vn/Public/Readnews.asp?file>

<sup>10</sup> Anthony L. Smith, "Gus Dur and the Indonesian Economy," ISEAS, Singapore, 2001, h.59

berupaya untuk menjalin kerjasama yang memungkinkan para produsen dalam negeri berkiprah dalam kancah persaingan yang lebih ketat, sehingga semakin tumbuh kesadaran akan pentingnya tekad untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing usaha. Dengan demikian, kesejahteraan konsumen dalam negeri dapat meningkat, termasuk pula kesejahteraan penduduk berpenghasilan rendah. Sementara itu, seleksi pasar akan menciptakan lapisan pengusaha yang tangguh dengan daya saing yang semakin dapat diandalkan untuk mendobrak pasar global. Alokasi sumber daya di dalam perekonomian pun semakin optimal. Jelaslah bahwa kondisi tersebut tidak akan terwujud dengan seketika. Dalam jangka pendek, pasti akan ada pengusaha yang jatuh, dan beberapa bidang usaha akan mengalami kemunduran. Sebaliknya seleksi alam akan memunculkan kekuatan-kekuatan baru di dalam dunia usaha sebagai dampak dari terbentuknya iklim usaha yang adil (*fair*) serta meluasnya peluang-peluang pasar.<sup>11</sup>

Semakin bebasnya pasar dunia dengan skenario perundingan Putaran Uruguay menghasilkan kesepakatan untuk memperkecil hambatan-hambatan perdagangan. Setiap negara semakin dituntut untuk mempertajam spesialisasi produksi agar daya saingnya menguat guna menerobos pasar regional yang semakin terproteksi sebagai akibat dari munculnya blok-blok perdagangan. Bagi Indonesia, akhirnya memilih untuk mengakselerasikan diri dengan kerjasama regional dalam kerangka AFTA dan APEC, maka tantangan untuk memperkuat garis belakang (*home front*) tidaklah sederhana karena Indonesia harus siap untuk membuka pasar domestiknya bagi produk-produk dari sesama negara anggota ASEAN dan APEC.<sup>12</sup>

Di Indonesia, arus modal masuk diharapkan akan terjadi kembali setelah restrukturisasi utang baik di sektor pemerintah maupun swasta terselesaikan dengan baik, dan kepercayaan kreditor kepada debitornya dapat diciptakan kembali. Sampai tahun ini *current account* Indonesia masih positif, yang berarti masih ada *net capital inflow*. Akan tetapi hal ini sulit untuk diketahui secara pasti, karena dapat tersembunyi dalam kesalahan pencatatan di neraca pembayaran yang angkanya besar-besar itu.

Meskipun surplus modal di dunia masih cukup besar, namun yang bisa disedot oleh Asia Tenggara hanya sebagian kecil saja. Korea Selatan sudah menarik kembali banyak pemasukan modal, sementara modal portfolio mulai mengalir kembali ke Thailand. Akan tetapi modal investasi langsung (*direct foreign investments*) masih lebih banyak disedot oleh Cina dibandingkan oleh Asia Tenggara. Jepang merupakan pengeksport modal yang besar yang

---

<sup>11</sup> Emil Salim, "Prospek Ekonomi Politik Indonesia", dalam Indonesia Pasca Soeharto, Aliansi Jurnalis Independen, Jakarta, 1999, h.37-49

<sup>12</sup> M.Sadli, "Membangun Kemandirian Ekonomi Indonesia Dalam Era Globalisasi," dalam Seminar Nasional P2E-LIPI, Agustus 2002, h.5-11

senantiasa mencari lahan investasi di luar negerinya dengan sasaran utama Amerika Serikat. Akan tetapi pasar modal di Amerika Serikat mulai jenuh dan kurang menarik, antara lain karena timbulnya citra buruk skandal-skandal akuntansi dan meletusnya beberapa *investment bubble*, sehingga ada kemungkinan Asia Tenggara akan dapat kembali memasuki pasar modal.<sup>13</sup>

Dalam alam demokrasi dan desentralisasi dapat timbul lebih banyak sentra kekuasaan, yang walaupun lebih kecil namun berpotensi menjadi sumber KKN baru. Kebijakan otonomi daerah secara nominal harus dapat ikut menaikkan laju pertumbuhan ekonomi nasional, karena pusat pertumbuhan ekonomi demikian tidak lagi akan terkonsentrasi di Jakarta saja. Ada empat provinsi yang mempunyai potensi besar, yaitu Riau, Kalimantan Timur, Aceh dan Papua. Di samping itu masih terdapat sejumlah daerah dengan infrastruktur dan SDM yang relatif baik, seperti Jawa Barat, Jakarta, Jawa Timur, Sumatra Utara dan Sulawesi Selatan.

Laju pertumbuhan ekonomi nasional juga sangat tergantung pada pengintegrasian ke dalam perekonomian global dan regional. Faktor dinamis yang mendorong integrasi ekonomi tersebut adalah teknologi informasi (TI) dan arus globalisasi (integrasi ekonomi dunia yang mengikuti tata tertib WTO). Indonesia sudah menjadi bagian dari proses globalisasi ekonomi dunia tersebut, walaupun di dalam negeri masih cukup banyak sektor dan golongan usaha yang merasa cemas dan merasa masih membutuhkan proteksi. Hal ini terjadi juga pada negara-negara berkembang lainnya.

Pada prinsipnya kebijakan eksternal ditujukan untuk mendukung pengembangan produktivitas masyarakat di dalam negeri. Dunia usaha Indonesia, terutama pengusaha menengah-kecil, menghadapi masalah kurang siapnya mereka menghadapi persaingan global. Oleh karena itu adanya tenggang waktu diberlakukannya ketentuan-ketentuan AFTA (2003) dan APEC (2020) perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya bagi pelaksanaan reformasi di dalam negeri. Dalam hubungan ini, berbagai kerjasama dengan pihak luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta perlu diarahkan untuk meningkatkan produktivitas ekonomi di dalam negeri.<sup>14</sup> Misalnya, adanya kerjasama dengan luar dapat meningkatkan jumlah pembeli produk dalam negeri, memperbesar jumlah pemasok teknologi atau input lainnya sehingga pengusaha dalam negeri dapat mempunyai pilihan yang lebih luas.

Secara tidak langsung kerjasama luar negeri dapat dimanfaatkan untuk mengidentifikasi siapa pesaing-pesaing, di samping menganalisis persepsi berbagai pihak luar negeri (pemasok, pelanggan) mengenai produk dalam negeri dan berbagai keadaan dalam negeri yang segala sesuatunya dibutuhkan bagi penyusunan taktik-taktik persaingan dengan pihak luar. Tujuan

---

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> *Bisnis Indonesia*, 20 Agustus 2002

menyiasati ini adalah memaksimalkan situasi saling menguntungkan serta menghindari situasi untung rugi dalam hubungan ekonomi. Identifikasi mengenai hal ini bertambah penting dengan semakin banyaknya kegiatan intra-regional yang bersifat jangka panjang seperti kerjasama antar bangsa dalam pembangunan kawasan bersama. Sebagaimana ekonomi, maka sebagian besar keuntungan kerjasama akan jatuh ke negara-negara industri. Secara alamiah ini memang tidak terhindarkan oleh karena keadaan negara industri yang sudah lebih maju. Namun apabila hal ini tidak dikoreksi maka akan ada kecenderungan jurang ekonomi antara negara industri dan negara berkembang semakin lebar. Oleh karena itu dibutuhkan aturan permainan bukan hanya menyangkut hubungan ekonomi tetapi juga hubungan sosial, politik, kebudayaan dan sebagainya. Dalam hubungan ini dibutuhkan reformasi sistem PBB dan lembaga multilateral lainnya untuk memberi kesempatan negara berkembang memperjuangkan kepentingan mereka dengan cara yang lebih adil dan partisipatif. Misalnya, dalam pertemuan-pertemuan G-7 seyogyanya negara berkembang terwakili sebab dalam dunia yang saling tergantung keputusan-keputusan G-7 akan selalu memberi pengaruh bagi negara-negara berkembang. Di samping itu kerjasama regional seperti ASEAN dan APEC dapat dimanfaatkan bagi reformasi badan-badan internasional ini.<sup>15</sup>

Jadi apapun kebijakan yang bakal diambil, tampaknya masalah inti yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana memperkuat *home front* sehingga seluruh potensi yang dimiliki bisa dieksploitasikan secara optimal. Kunci dari penguatan *home front* ini adalah bagaimana membentuk dunia usaha yang tangguh sehingga mampu menghadapi berbagai gejolak dan perubahan di lingkungan internasional. Kondisi demikian dapat terbentuk jika tercipta iklim dan lingkungan yang kondusif bagi industri nasional. Pengusaha yang tangguh akan muncul jika lingkungan industrinya mampu mengeliminasi praktek-praktek yang antikompetisi, diskriminatif dan tidak transparan. Sangat sulit membayangkan munculnya produk-produk industri yang berdaya saing tinggi kalau bentuk pasarnya penuh monopoli dan oligopoli.

Diperlukan pula lingkungan makroekonomi nasional yang mendukung tekad untuk memecahkan berbagai akar permasalahan dalam pembangunan ekonomi nasional.

Untuk mencapai kondisi ideal ada empat faktor utama yang harus diperhatikan ialah: kelengkapan infrastruktur, kebijakan, proses, dan kelembagaan. Keempat faktor ini merupakan penyangga dan sekaligus *safety net* agar pertumbuhan dunia usaha berlangsung dengan wajar tanpa harus menciptakan ketidakstabilan di dalam perekonomian. Yang sampai saat ini belum muncul dalam berbagai kebijakan pemerintah adalah konsistensi antara

---

<sup>15</sup> Kompas, 17 Mei 2002

sasaran, target dan *goals*. Bagaimana misalnya kebijakan moneter dan fiskal ditujukan untuk mendukung strategi pembangunan jangka panjang, strategi industrialisasi, kebijakan investasi dan pembangunan daerah.<sup>16</sup>

Di tengah keadaan seperti ini, adalah wajar apabila para pengusaha menghadapi situasi yang berisiko tinggi dalam menerapkan visi jangka panjang di dalam melakukan investasinya, di samping karena kondisi perekonomian yang masih sangat rentan terhadap berbagai gejala internal dan eksternal. Pada akhirnya kita tidak tahu bagaimana bersikap dan menentukan posisi di tengah arus globalisasi.

Dalam kondisi seperti itu maka kiranya sangatlah penting untuk merumuskan kembali peranan pemerintah agar meningkatnya peran swasta tidak menjadikan posisi pemerintah menjadi semakin tenggelam, melainkan justru semakin strategis dengan kebijakan yang tepat bagi semua pihak.

#### **D. Masa Depan Diplomasi Indonesia**

Sasaran politik luar negeri bersifat fleksibel, dan tidak berarti memaksakan kemauan sendiri guna mengamankan kepentingan nasional dengan merugikan pihak lain. Metoda politik luar negeri bukanlah berarti menghindari kendala-kendala yang terdapat di dalamnya, melainkan mencari solusi dari kendala-kendala itu melalui persuasi dan negosiasi.

Politik luar negeri merupakan kebijakan negara untuk memperjuangkan kepentingan nasional terhadap dunia luar. Menghadapi konstelasi internasional yang berubah serta transformasi sosial politik di dalam negeri, perumusan dari pelaksanaan politik luar negeri Indonesia mau tidak mau perlu diperbaharui. Dalam era reformasi dan krisis multi-dimensional ini, politik luar negeri Indonesia diharapkan dapat memainkan setidaknya lima fungsi, yaitu membantu pemulihan ekonomi, membantu menjaga keutuhan teritorial, memelihara lingkungan regional yang aman dan stabil, menumbuhkan rasa kebersamaan dalam masyarakat yang ter-pecah-pecah serta membangkitkan rasa kebanggaan pada masyarakat yang mulai kehilangan kepercayaan diri.<sup>17</sup>

Untuk mengatasi citra Indonesia yang buruk di luar negeri sebagai akibat berbagai kasus kekacauan yang menyebabkan investor enggan kembali, yang pada gilirannya semakin memperlambat pemulihan ekonomi, diperlukan suatu upaya diplomasi yang benar-benar komprehensif dan terpadu. Untuk itu diperlukan suatu kebijakan yang lebih menonjolkan transformasi politik yang telah dialami Indonesia sebagai identitas baru yang membedakannya dengan era sebelumnya yang otoriter dan militeristik. Di masa Orde Baru,

---

<sup>16</sup> M.Sadli, dalam Seminar P2E-LIPI, Agustus 2002.

<sup>17</sup> Ali Alatas, "Tatanan Politik Dunia Abad XXI" DALAM Kompas Juni 2000. Juga dalam Workshop yang telah disampaikan oleh Dino Pati Djalal mengenai "Diplomasi Pemulihan Ekonomi Indonesia", P2P-LIPI, Jakarta, September, 2002

perimbangan kekuatan politik dan kekuasaan adalah masa berkarakteristik "*executive heavy*", akan tetapi pada masa sekarang keseimbangan lebih diarahkan kepada "*partikroasi*" di mana legislatif lebih dominan dari pada eksekutif. Akibatnya, perencanaan pembangunan nasional juga mengikuti perkembangan baru ini.<sup>18</sup>

Identitas Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ke tiga di dunia dan terbesar di kalangan dunia Islam, dengan masyarakat plural dan Islam moderat serta sistem ekonomi terbuka, perlu dipromosikan secara lebih luas untuk menetralsir citra buruk yang cenderung mendominasi pemberitaan internasional tentang Indonesia. Selain itu diperlukan pula kemitraan yang lebih luas di antara pemerintah dan unsur-unsur di luar pemerintah dalam hubungan internasional, yang diwarnai oleh *complex interdependence* dengan melibatkan banyak aktor di luar negara.

Pelaksanaan diplomasi memerlukan pengetahuan yang mantap tentang masalah yang dihadapi dan kemampuan berkomunikasi dengan penguasaan bahasa yang baik. Kemenangan dalam diplomasi berdasarkan penguasaan tersebut membuka kemungkinan-kemungkinan dengan spektrum yang lebih luas bagi politik luar negeri kita di masa depan untuk memperjuangkan kepentingan kita dalam alam globalisasi dunia.

Multilateralisasi hubungan antar negara menuntut suatu organisasi Departemen Luar Negeri yang menyesuaikan diri secara struktural dengan kemajemukan hubungan yang semakin meningkat dan terintegrasi tersebut. Untuk itu Departemen Luar Negeritelah melakukan perbaikan struktur organisasinya menurut perkembangan dunia berdasarkan pendekatan lintas disiplin di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi serta menyesuaikannya dengan bentuk-bentuk kerja diplomatik di masa mendatang.

Proses politik, ekonomi, sosial dan keamanan berubah dengan cepat, demikian pula dengan teknologi sebagai instrumen berubah pula dengan cepat sehingga mempengaruhi manusia dan sikapnya yang berubah dengan cepat pula. Perubahan itu terasa di dunia bisnis dan diplomasi internasional. Tantangan yang kita hadapi adalah memahami perubahan-perubahan tersebut sehingga kita dapat memanfaatkannya bagi keuntungan kita sendiri dan yang akan mempengaruhi masa depan kita.

Kita hidup dalam suatu dunia yang berlandaskan ilmu pengetahuan dan bisnis. Di samping itu kita juga hidup dalam suatu lingkungan yang berlandaskan demokrasi, *civil society*, hak asasi manusia dan *good governance*, serta pembangunan yang berkelanjutan. Ilmu pengetahuan, teknologi dan demokrasi merupakan kunci masa depan. Demokrasi yang baik adalah demokrasi yang tumbuh dari pemberdayaan manusia untuk membuat pilihan-pilihan guna pengembangan hidupnya demi kebaikan dan kebebasan

---

<sup>18</sup> *ibid.*

manusia Indonesia dan umat manusia secara keseluruhan. Sedangkan yang tidak baik adalah yang menjamin pembangunan guna memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengkompromikannya dengan kemampuan generasi masa depan di dalam memenuhi kebutuhannya.

Dengan asumsi diatas, politik luar negeri kita tidak dapat lagi dihadapi dengan pendekatan politik, ekonomi, sosial-budaya, keamanan secara terpisah-pisah. Ia harus didekati secara terintegrasi dan hal ini memerlukan suatu sikap yang baru pula, yakni dengan melihat perkembangan-perkembangan nasional, regional dan internasional sebagai suatu rangkaian kejadian dan perkembangan yang terintegrasi. Diplomasi yang baru ini hanya dapat ditunjang secara organisatoris sebagaimana struktur Departemen Luar Negeri yang baru berdasarkan pembagian yang lebih fungsional. Diharapkan implementasi penerapannya lebih dapat menampung pendekatan permasalahan multilateral atas dasar pendekatan lintas bidang sebagai pedoman bagi pengembangan langkah-langkah diplomasi antara Indonesia dengan negara-negara lain yang sudah terintegrasi secara regional dan multilateral maupun yang belum.

Di samping itu, saat ini Departemen Luar Negeri juga menerapkan kebijakannya melalui forum "*total diplomacy*,"<sup>19</sup> di mana forum tersebut melibatkan berbagai lapisan dari departemen-departemen terkait, DPR, masyarakat, kelompok NGO dll, dengan harapan masukan-masukan dari forum ini dapat melengkapi kebijakan yang diambil Deplu/pemerintah sehingga diperoleh hasil yang maksimal. Sebagai contoh, dalam rangka pemulihan perekonomian kita maka Departemen Luar Negeri dengan Menko Perekonomian, Departemen Perdagangan dan departemen terkait lainnya duduk bersama-sama untuk mencapai kebijakan yang semaksimal mungkin di bidang penanaman modal asing. Dalam hal ini, peningkatan kemampuan *public relation* secara keseluruhan serta profesionalisme kalangan diplomat sangat diperlukan.

Agar politik luar negeri dapat mencerminkan identitas dan prioritas nasional, maka nilai-nilai demokrasi dan HAM yang sekarang menjadi tema utama politik dalam negeri sebaiknya ikut dijadikan sebagai nilai-nilai yang mendasari politik luar negeri Indonesia di masa datang

### **E. Penutup**

Dalam menghadapi dinamika politik yang berkembang dalam beberapa tahun terakhir ini sudah cukup tanggap terhadap berbagai kendala yang muncul, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar negeri. Secara umum

---

<sup>19</sup> Disampaikan oleh Marty Natalegawa, dalam workshop yang diadakan oleh P2P-LIPI dengan tema, "Polugri dalam Pemulihan Ekonomi Nasional", September 2002

pemerintah Indonesia memahami *trend-trend* yang terjadi serta kemungkinannya di masa depan. Hal ini dapat dibuktikan melalui telaahan yang bersifat strategis, introspeksi dan reaktualisasi terhadap kegiatan politik serta langkah-langkah yang telah diambil dalam menghadapi setiap permasalahan politik berskala nasional maupun internasional.

Namun bila dihadapkan dengan kepentingan nasional yang lebih luas yang berkaitan dengan berbagai kepentingan internasional, respon Indonesia kurang optimal dan masih perlu adanya perbaikan atau perubahan sikap politik. Indikator yang terlihat dalam implementasinya antara lain:

1. Indonesia lebih bersifat reaktif terhadap kasus yang terjadi dan cara-cara penanganan yang kurang memperhatikan *trend* internasional yang mau tidak mau harus kita ikuti sebagai konsekuensi logis dari era globalisasi.
2. Intervensi politik dari luar negeri yang mempunyai kepentingan tertentu terhadap Indonesia kurang bisa diantisipasi secara dini. Hal ini disebabkan terbatasnya kemampuan menyerap informasi dan lemahnya kegiatan diplomasi di luar negeri.
3. Indonesia sangat peka terhadap kritik dari dalam maupun luar negeri yang dianggap mengoreksi atau menyalahkan kebijakan politik Indonesia. Ada kecenderungan menganggap setiap pengkritik sebagai lawan yang tidak harus di dengar atau dipedulikan. Memang tidak semua koreksi yang dilemparkan kepada pemerintah Indonesia benar, tetapi perlu dipikirkan agar kita dapat bereaksi secara lebih proporsional dan profesional berdasarkan etika hukum, budaya dan kaidah-kaidah yang bersifat universal.

Kebijakan Pemerintah menghadapi dinamika politik yang berkembang di dalam negeri yang dirasakan masih kurang adalah pemerintah sering dianggap terlalu campur tangan dan melakukan rekayasa politik, sehingga terkesan membodohi dan mengekang masyarakat. Demokratisasi akibat globalisasi perlu diwaspadai karena hal tersebut sangat rawan terhadap kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, dan bila dipaksa hal itu dapat menimbulkan disintegrasi bangsa.

Menghadapi dinamika politik dari luar negeri yang dirasakan masih perlu dibenahi antara lain adalah kualitas aktor politik (diplomat) dan aktor non pemerintah yang selalu terlibat dalam hubungan luar negeri masih kurang. Disamping itu, kegiatan diplomasi dirasakan masih kurang intensif dan kurang terpadu dengan kepentingan aspek lain (ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan keamanan) sehingga kurang maksimal mendukung keberhasilan politik luar negeri kita.

Di samping itu masih kurangnya penggalangan terhadap organisasi-organisasi penting di dunia, termasuk LSM tertentu yang selalu memojokkan Indonesia. Demikian juga kerjasama di bidang sosial dan budaya dengan negara-negara yang tidak/kurang senang terhadap Indonesia dengan melibatkan kalangan swasta maupun masyarakat umum (*people to people diplomacy*) sangat kurang, Peran dan dukungan pemerintah dalam kerjasama ini sangat diperlukan untuk menunjang kepentingan politik luar negeri.

Dalam era globalisasi, langkah yang perlu diambil Indonesia adalah lebih mengintensifkan keterlibatannya dalam forum-forum internasional seperti ASEAN, APEC, dan organisasi keuangan internasional seperti IMF, WB dsbnya agar memiliki *bargaining power* terhadap negara-negara besar terutama Amerika Serikat yang selama ini menguasai PBB dan IMF.

Potensi masyarakat Indonesia di luar negeri baik bersifat perorangan maupun organisasi walaupun kecil perlu dilibatkan secara terpadu dan optimal untuk mengantisipasi, mengakomodasikan, menangkal dan menangkis terhadap setiap kemungkinan intervensi politik serta mampu mendukung keberhasilan kebijakan politik luar negeri. Disamping itu berkaitan dengan globalisasi, perbedaan antara domestik dan internasional sudah sangat kabur. Sekarang digunakan istilah "intermestik", untuk menggambarkan bahwa antara internasional dan domestik sudah sedemikian sukar dibedakan terutama dari perspektif tugas dan tanggung jawab Deplu. Kita memerlukan penyampaian yang timbal-balik dari informasi yang dikehendaki, bukan hanya informasi dari dalam negeri keluar tetapi tidak kalah pentingnya dari luar ke dalam negeri. Jadi perkembangan internasional perlu kita sosialisasikan ke dalam negeri sehingga tidak ada kesenjangan yang terlalu berlebihan antara permasalahan domestik dengan arus dominan yang ada di luar negeri.

**Daftar Pustaka**

- Kartadjoemena, H.S.,” GATT,WTO dan Hasil Uruguay Round,” Jakarta, 1997.
- Luhulima, CPF,” ASEAN Menuju Postur Baru”, CSIS, Jakarta,1997.
- Pangestu, Mari,” Indonesia in a Changing World Environment, Multilateralism vs Regionalism,” Indonesian Quarterly, Vol.XXIII, no.2,CSIS, Jakarta, 1995.
- “Reinventing ASEAN”,ISEAS, Singapore ,2001
- Sadli, M.,” Membangun Kemandirian Ekonomi Indonesia dalam Era Globalisasi”, dalam Seminar Nasional P2E-LIPI, Agustus, 2002
- Salim, Emil,” Prospek Ekonomi Politik Indonesia, dalam Indonesia Pasca Soeharto”, Aliansi Jurnalis Independen, Jakarta, 1999.
- Smith, Anthony L.,” Gus Dur and The Indonesian Economy”, ISEAS, Singapore, 2001.



## **Kesimpulan dan Rekomendasi**

**Ratna Shofi Inayati dan Riefqi M. Muna**

Pembangunan ekonomi nasional pasca pemerintahan Soeharto menghadapi dua kendala utama, yakni penyelesaian utang luar negeri dan peningkatan investasi asing. Keduanya mensyaratkan adanya kepercayaan luar negeri terhadap pemerintah Indonesia. Kedua hal tersebut memerlukan penanganan secara komprehensif, yang juga harus melibatkan segenap komponen bangsa dan dimotori oleh suatu kebijakan politik luar negeri yang asertif, fleksibel tetapi berhati-hati.

Selama ini Indonesia telah terjat dalam perangkap utang yang membelit kehidupan ekonomi bangsa kini dan di masa mendatang, di mana pembayaran utang akan menimbulkan kebutuhan untuk berutang lagi dan pada gilirannya akan mengurangi kemampuan negara untuk membiayai sektor-sektor pokok dan vital bagi kehidupan bangsa, seperti pendidikan dan kesehatan. Sementara itu, investasi modal luar negeri juga sangat dibutuhkan untuk mempercepat pulihnya perekonomian nasional ditengah keterbatasan pemerintah di bidang anggaran. Oleh karena itu tidak ada pilihan lain lagi bagi pemerintah kecuali untuk segera mengembalikan kepercayaan luar negeri dengan melakukan pembenahan kedalam dengan sasaran terwujudnya stabilitas nasional di bawah suatu pemerintahan yang benar-benar demokratis, transparan dan dipercaya (*legitimate*).

Dalam konteks perumusan politik luar negeri Indonesia, kondisi domestik atau faktor-faktor internal sangat menentukan arah dan dinamika pelaksanaan politik luar negeri, di samping faktor-faktor eksternal. Penyelesaian masalah domestik (faktor internal) seperti halnya stabilitas keamanan, transparansi (*transparency*); konsistensi kebijakan (*Consistency of Policy*) yang tentunya mencakup pula didalamnya penegakan hukum (*law enforcement*) dan peraturan perundang-undangan yang kondusif menjadi faktor-faktor utama dan penting dalam mengembalikan kepercayaan para kreditor maupun investor asing ke Indonesia.

Bagi Indonesia yang telah terpuruk sejak krisis keuangan yang dimulai 1997, maka bantuan kredit dan investasi luar negeri sangat diperlukan untuk memulihkan kembali ekonomi. Sebab tanpa bantuan kredit dan investasi asing, berbagai kegiatan ekonomi yang menurun atau unit usaha yang

bangkrut akan sulit untuk bangkit kembali. Oleh karena itu besarnya pinjaman kredit dan investasi akan ikut menentukan sejauh mana Indonesia dapat kembali membangkitkan ekonominya dari keterpurukan. Datangnya investasi baik domestik dan terutama dari luar negeri terutama yang berbentuk investasi langsung *Foreign Direct Investment* (FDI) akan secara langsung menjadikan suntikan bagi perkembangan ekonomi Indonesia yang telah tergabung ke dalam sistem ekonomi pasar.

Namun demikian FDI memerlukan kebijakan investasi yang dapat menciptakan lingkungan yang atraktif bagi para investor, yaitu kebijakan yang menggabungkan berbagai instrumen untuk memberikan jaminan kepada para investor bahwa investasinya aman, dapat menjalankan bisnisnya tanpa diganggu oleh masalah perburuhan, pungutan liar, hambatan birokrasi yang berlebihan serta adanya jaminan kepastian hukum termasuk didalamnya perlindungan terhadap hak milik intelektual (*intellectual property right*) dan penyelundupan.

Disamping itu, upaya diplomasi multi jalur untuk mengundang investasi juga tergantung kepada jaminan kondisi keamanan domestik yang merupakan prasyarat bagi keyakinan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Secara garis besar, permasalahan keamanan domestik yang meliputi kondisi, perkembangan dan kecenderungan yang terjadi pada tataran nasional akan mempengaruhi iklim investasi dan perkembangan ekonomi secara makro. Dalam hal ini, terdapat empat perkembangan dan kecenderungan strategis di dalam negeri yang perlu diantisipasi. Pertama, gerakan separatisme dan kekerasan yang menyertainya. Kedua, konflik-konflik komunal dan sosial di dalam masyarakat. Ketiga, proses pemulihan ekonomi nasional. Keempat, dinamika proses reformasi dan stabilitas politik.

Penanganan pemerintah terhadap permasalahan-permasalahan tersebut memerlukan kebijakan yang jelas dan tegas disertai "*sense of crisis*" guna menunjukkan kredibilitas pemerintah terhadap dunia luar sehingga dengan demikian pemerintah memiliki *leverage* dan dapat bersikap asertif dalam politik luar negerinya.

Di tengah perkembangan dunia dewasa ini yang ditandai oleh saratnya kepentingan nasional masing-masing negara dalam proses negosiasi di tingkat bilateral, regional maupun multilateral, semakin penting bagi Indonesia untuk mampu menentukan dan memperlihatkan sikap dan menempatkan posisi yang tepat dan jelas. Jika tidak, kita akan terus terombang-ambing di antara pergumulan kepentingan yang saling bertolak belakang. Target jangka pendek dan jangka panjang yang hendak dicapai perlu ditetapkan terlebih dahulu secara jelas, sehingga biaya dan manfaatnya lebih bisa terukur dan transparan. Lebih penting lagi adalah bagaimana mengkaitkan strategi dan kebijakan

pembangunan ekonomi nasional dengan langkah-langkah diplomasi yang ditempuh di tingkat internasional.

Pemerintah dan dunia usaha harus memiliki satu kesatuan sikap positif untuk membangun optimisme bangsa guna secepatnya mengentaskan bangsa ini dari keterpurukan ekonomi. Tragedi yang baru saja terjadi di Bali harus dapat dijadikan momentum untuk menyatukan sikap dan tekad seluruh bangsa di dalam upaya mengatasi bersama dampak dari peristiwa tersebut. Jangan sampai peristiwa tersebut menumbuhkan pesimisme yang berlebihan atau perpecahan bangsa yang dapat menghancurkan perekonomian nasional. Dunia usaha harus hidup terus dan karena itu harus bangkit dengan membangun optimisme bersama. Diperlukan *leadership* yang kuat untuk meyakinkan pengusaha bahwa pemerintah bersikap tegas terhadap setiap tindak terorisme. Kalau pemerintah cepat bertindak dan hasilnya ada, kepercayaan pasar dan dunia usaha akan cepat kembali pulih.

Pemerintah, terutama kepemimpinan Presiden tidak boleh lemah dalam menghadapi berbagai tantangan melalui kebijakan dan keputusan yang merangsang dan mendorong kearah tindakan efektif yang secara konkret dan tepat waktu dapat membangkitkan gerak gelombang ke seluruh pemerintahan dan birokrasinya. Disamping itu koordinasi di lingkungan Departemen harus dilaksanakan secara efektif.

Sebagai bagian dari hasil penelitian ini, dapat diajukan serangkaian rekomendasi agar pemerintah memperhatikan hal-hal berikut :

1. Politik Luar Negeri RI terutama dalam upaya pemulihan ekonomi dewasa ini perlu penanganan yang serius terutama dari Presiden sebagai penguasa tertinggi dimana kebijakan-kebijakannya harus tegas dan kredibel. Politik luar negeri Indonesia bisa *assertive*<sup>1</sup> apabila Presiden sebagai kepala pemerintahan lebih tegas dalam memberikan pengarahan-pengarahan terhadap elite politik lain serta proaktif dalam setiap kejadian yang menimpa masyarakat. Sebagai contoh permasalahan TKI di Nunukan Presiden seharusnya lebih proaktif dalam menanganinya, tidak cukup hanya berbicara melalui menteri-menterinya, menentukan langkah apa yang selanjutnya perlu dilakukan guna melindungi TKI yang diperlakukan tidak adil oleh sebagian oknum di dalam negeri ataupun negara yang menerima mereka bekerja. Karena Tenaga Kerja kita di luar negeri adalah salah satu sumber devisa negara.

---

<sup>1</sup> Indonesia dituntut untuk tetap menjalankan politik luar negerinya secara *assertive* dengan mengambil posisi yang tepat terhadap berbagai masalah global dan merumuskan kembali landasan politik luar negerinya yang bebas dan aktif dalam era globalisasi. Kebijakan luar negeri yang *assertive* adalah suatu kebijakan dimana Indonesia tidak boleh menjadi obyek dalam permainan dan pertarungan politik internasional. Indonesia secara aktif harus menentukan kebijakannya sendiri terhadap pengaruh-pengaruh eksternal

2. Apabila Presiden kredibel dalam kebijakannya, maka pelaksanaan diplomasinya akan dapat dikemas secara baik oleh Deplu. Namun apabila kita ingin memperoleh hasil diplomasi yang efektif maka diperlukan dukungan dan kesatuan sikap dan tindakan terutama dari jajaran Kabinet Gotong Royong dan anggota legislatif.

Untuk itu mungkin Presiden dapat membentuk semacam forum pertemuan rutin bagi seluruh anggota eksekutif, legislatif dan dapat juga melibatkan pihak-pihak non-pemerintah seperti pengusaha swasta, LSM dan sebagainya sehingga kebijakan pemerintah dapat terintegrasi terutama untuk menangani kendala-kendala yang ada dalam rangka pemulihan ekonomi nasional.

3. Perang informasi, bahkan teror yang menggunakan teknik misinformasi, semakin menjadi ancaman bagi kemampuan Indonesia dalam melaksanakan upaya diplomasi total. Untuk meminimalkan dampaknya, pemerintah Indonesia tidak memiliki pilihan lain selain selalu menyediakan informasi yang dapat dipercaya kepada masyarakat, di samping menyediakan prasarana aliran informasi dan komunikasi yang efektif di antara instansi-instansi pemerintah.

Penyediaan informasi yang selalu diperbaharui, tidak bersifat menutup-nutupi dan dapat diakses oleh publik, baik di dalam negeri maupun di tingkat internasional, adalah salah satu kunci utama keberhasilan upaya membangun sebuah pemerintah yang kredibel, yang sangat dibutuhkan dalam upaya memulihkan perekonomian Indonesia. Tentunya kebijaksanaan dibutuhkan untuk memilah-milah mana informasi yang dapat di-*disclose* dan mana yang merupakan rahasia negara.

Perang informasi kini semakin mudah terjadi karena teknologi yang tidak lagi memungkinkan terjadinya upaya sensor. Di lain pihak, sampai batas-batas yang cukup jauh, teknologi yang sama juga dapat digunakan untuk menangkal misinformasi.

Salah satunya adalah pembuatan situs Web yang menyediakan laporan-laporan berkala, briefing, *policy updates* bahkan *policy papers* yang dikeluarkan pemerintah dan dapat dibaca oleh masyarakat. Departemen Luar Negeri juga perlu semakin memanfaatkan Web untuk menyampaikan *information briefs* ke luar negeri. Setelah peristiwa pemboman di Bali, misalnya, polemik yang terjadi di dalam negeri sebenarnya dapat dikurangi bila informasi resmi dan kredibel disediakan terus-menerus oleh pemerintah, dan Web adalah teknologi yang sangat efektif serta efisien untuk keperluan ini.

4. Perlunya kebijakan pemerintah yang mengupayakan terwujudnya iklim usaha dan investasi yang kondusif khususnya kepada dunia usaha yang selama ini kurang berkembang melalui terobosan-terobosan baru yang inovatif.

5. Indonesia perlu mempertimbangkan pemotongan utang<sup>2</sup> (terutama utang yang ditinggalkan jaman Orde Baru) dari negara-negara anggota CGI yang selama ini membelit kehidupan ekonomi bangsa Indonesia sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi beban utang luar negeri saat ini. Namun kalau pemerintah mengajukan pemotongan utang harus disertai dengan persyaratan dilakukannya pembenahan manajemen uang yang diperoleh dari utang atau bantuan dari pihak kreditor guna menghindari kebocoran seperti korupsi -korupsi baru yang diduga saat ini tambah marak. Disamping mempertajam prioritas proyek/program khususnya yang benar-benar membawa dampak peningkatan kesejahteraan masyarakat.

*lampiran*

Identifikasi Pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia  
Era Kepemimpinan Tiga Presiden

Era/Periode	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi			Pelaksanaan Politik Luar Negeri RI
	Kondisi Domestik, Politik dan Hukum	Kemampuan Ekonomi	Lingkungan Internasional	
BJ Habibie (1998-1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konflik politik pasca reformasi</li> <li>Konflik Tim-Tim yang makin memuncak</li> </ul> <p>Ancaman disintegrasi, rasialisme, fanatisme keagamaan semakin kuat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kemampuan ekonomi melemah (produksi macet, tingkat suku bunga meninggi, cadangan devisa menipis dsb)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menguatnya posisi AS, khususnya lewat pinjaman luar negeri (IMF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendekatan ke Barat</li> <li>Lepasnya Tim-Tim dari NKRI</li> <li>Mulai memanasnya hubungan RI-Australia.</li> </ul>

<sup>2</sup> Konsep Prof Alexander Sack (tahun 1927) ahli hukum dan mantan Menteri Keuangan Rusia jaman Tsar yang memperkenalkan konsep hukum yang disebut *Odious Debts*. Konsep ini untuk menjawab pertanyaan bahwa apabila suatu rezim politik berakhir atau diakhiri bagaimana dengan kewajiban utangnya terhadap para kreditornya? Jadi kalau utang itu dipergunakan untuk menyengsarakan rakyat maka utang itu adalah utang rezim tersebut. Ketika rezim itu jatuh maka utang itu batal. Suatu kontrak utang hanya sah bila utang itu digunakan untuk kebutuhan dan kepentingan rakyat.

<p>Abdurrahman Wahid (1999-2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikeluarkannya Inpres khusus untuk menuntaskan praktek KKN ORBA, setelah gagal pembentukan tim independen untuk meneliti kekayaan Soeharto.</li> <li>• Lemahnya penegakkan hukum dan peraturan</li> <li>• Tidak jelasnya proses hukum atas berbagai kasus korupsi</li> <li>• Konflik politik pasca reformasi.</li> <li>• Menguatnya politik Islam</li> <li>• Meningkatnya konflik lokal serta penanganan yang terkesan lamban</li> <li>• Meningkatnya keresahan masyarakat dengan kasus-kasus bom.</li> <li>• Persaingan sengit Presiden dengan MPR</li> <li>• Kasus Bulog gate dan Brunei gate</li> <li>• Berusaha menegakkan supremasi Hukum dengan tidak melakukan intervensi ke dalam proses peradilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikeluarkannya kebijakan ekonomi sehubungan dengan restrukturisasi dan rekapitulasi perbankan, privatisasi BUMN, penghapusan subsidi pupuk dsb</li> <li>• Ketidakpastian ekonomi yang semakin tinggi</li> <li>• Kemampuan ekonomi masih melemah</li> <li>• Dukungan penuh pada koperasi untuk memperkuat UMKM</li> <li>• Langkah dan pernyataan yang sering kali kontroversial --&gt; iklim negatif bagi pasar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pencarian alternatif pinjaman, upaya pengurangan ketergantungan pada IMF</li> <li>• Usul pendekatan ke Israel</li> <li>• ASEAN melemah</li> <li>• Penegakkan Hukum yang masih lemah.</li> <li>• Maraknya tindak kekerasan dan anarkisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politik luar negeri yang lebih assertive lewat pendekatan ke negara-negara Asia dan Timur Tengah</li> <li>• Usulan pembentukan poros Indonesia-India-Cina</li> </ul>
--------------------------------------	--	--	---	---

Megawati Soekarnoputri (2001-sekarang)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konflik lokal</li><li>• Isu-isu terorisme</li><li>• Lemahnya penanganan segera kasus TKI</li><li>• Kasus Bulog gate II</li><li>• Penegakkan supremasi hukum yang belum tegas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Awal pemerintahannya , ekonomi mulai menguat.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dampak peristiwa 11 September 2001</li><li>• Menguatnya konflik AS-terorisme</li><li>• Bom Bali oleh teroris akibatnya hancurnya martabat Indonesia</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politik luar negeri yang bergeser kembali ke Barat/Kanan</li><li>• Menguatnya hubungan dengan ASEAN</li></ul>
--	--	---	---	---

