

Economic Diplomacy as Indonesian Foreign Policy Orientation in 2015-2018: Challenges and Opportunities

Diplomasi Ekonomi sebagai Arah Kebijakan Luar Negeri Indonesia tahun 2015-2018: Tantangan dan Peluang

Endi Haryono
President University

ABSTRAK

Artikel ini menjelaskan tentang diplomasi ekonomi dalam politik luar negeri Republik Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo pada tahun 2015-2018 sebagai sebuah konsep dan kebijakan. Diplomasi ekonomi bukan sekadar satu dari arah kebijakan luar negeri tetapi lebih daripada itu diplomasi ekonomi telah menjadi corak dan gaya diplomasi Indonesia pada periode yang sama. Dari analisis kualitatif berbasis data-data sekunder berupa dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah dan pemberitaan media massa, studi ini mendapati bahwa politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo dilaksanakan untuk mendukung program pembangunan nasional. Dengan kata lain, politik luar negeri Presiden Joko Widodo adalah politik luar negeri untuk mengejar keperluan-keperluan dalam negeri. Oleh karenanya, corak diplomasi yang diterapkan adalah diplomasi ekonomi yang memang dibutuhkan untuk mendukung agenda pembangunan nasional, terutama penyelesaian program infrastruktur dan lainnya. Diplomasi ekonomi baru dalam terminologi tetapi sesungguhnya adalah revitalisasi diplomasi non-politik yang pernah dilaksanakan oleh Indonesia sebelumnya.

Kata-kata kunci: politik luar negeri, diplomasi ekonomi, Indonesia, kemitraan ekonomi

This article explains the concept of economic diplomacy of Indonesian foreign policy under President Joko Widodo in 2015-2018. Economic Diplomacy is not only one of the Indonesian foreign policy directions under Joko Widodo but it was more as the most important characteristic and reference of Indonesian diplomacy of the period. Using a qualitative study that relied upon the secondary data of policy documents, government reports, and media reporting from Kompas daily newspaper, this study concluded that the Indonesian foreign policy under President Joko Widodo was conducted to support the national development program, or foreign policy for domestic needs. Economic diplomacy was needed to support this national agenda of mega projects infrastructure and other development programs. This economic diplomacy was new in terminology but it was only a variant of non-political diplomacy which had been done by the ministry for foreign affairs of Indonesia in the previous administrations.

Keywords: foreign policy, economic diplomacy, Indonesia, economic partnership.

Presiden Indonesia Joko Widodo dilantik pada 20 Oktober 2014 dan menetapkan lima arah politik luar negeri, yakni: (1) penanganan perbatasan; (2) pemantapan peran Indonesia di ASEAN; (3) penguatan Diplomasi Ekonomi; (4) peningkatan kualitas perlindungan hak dan keselamatan warga negara/bahan hukum Indonesia (WNI/BHI) di luar negeri khususnya perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI); dan (5) peran Indonesia dalam kerja sama global (Kementerian Luar Negeri 2015). Politik luar negeri ini, dengan lima arah kebijakan tersebut, ditetapkan sebagai implementasi dari visi Nawacita dan pemikiran politik presiden dalam politik luar negeri. Dengan arah kebijakan ini, Presiden Joko Widodo melangsungkan politik luar negeri yang berbeda dari pemerintahan sebelumnya, yakni politik luar negeri yang meskipun asertif dalam politik internasional tetapi lebih menekankan pada keperluan-keperluan domestik.

Arah kebijakan politik luar negeri ini pertama kali dimuat dalam dokumen *quick wins* yang dibahas presiden dan anggota kabinetnya pada sidang Kabinet Kerja yang pertama pada Oktober 2014. Poin-poin yang menunjukkan arah kebijakan politik luar negeri terdapat pada bidang atau pokja hubungan luar negeri, dalam rumusan “Program Quick Wins pada Hubungan Luar Negeri” yakni: (1) *launching* doktrin Poros Maritim Dunia pada KTT EAS; (2) Deklarasi Penyelenggaraan Djuanda Summit (13 Desember) untuk Kerjasama Maritim Negara-Negara Archipelago; (3) perumusan Cetakbiru Peran Indonesia di G20; (4) penyusunan Roadmap East Asia Summit; (5) evaluasi dan konsolidasi perwakilan Indonesia di luar negeri; (6) penyusunan Buku Biru Diplomasi (*Diplomatic Bluebook*); dan (7) penyediaan beasiswa untuk bidang hukum laut dan perdagangan. Program-program *quick wins* ini ditempatkan dalam integrasi dan interelasi dengan program lain melalui tiga kata kunci, yakni: perdagangan, maritim dan investasi (Bappenas 2014).

Dalam konteks politik luar negeri sebagai pendukung kepentingan nasional dan kebutuhan domestik, diplomasi ekonomi tidak hanya menjadi salah satu bagian dari lima arah kebijakan luar negeri, namun telah menjadi karakteristik atau corak diplomasi Indonesia secara sekaligus. Diplomasi atau pelaksanaan politik luar negeri menjadi bagian penting dari kepentingan nasional Indonesia sejak merdeka tahun 1945. Tak berapa lama setelah menyatakan kemerdekaan, Indonesia dihadapkan pada ancaman terhadap eksistensinya sebagai sebuah negara merdeka karena agresi militer Belanda untuk memulihkan kekuasaan kolonial di Indonesia. Diplomasi menjadi kunci penting bagi Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaannya. Tahun-tahun setelahnya, diplomasi juga menjadi kata kunci bagi kepentingan nasional, yang terus berubah dari waktu ke waktu.

Artikel ini menjelaskan diplomasi ekonomi sebagai satu dari arah kebijakan luar negeri Indonesia di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Arah kebijakan memuat tujuan (*objectives*) dan tindakan (*actions*) negara dalam berhubungan dengan negara lain secara bilateral dan pada forum-forum internasional. Tujuan merujuk pada pencapaian yang ditetapkan oleh pemerintah, termasuk di dalamnya kepentingan nasional yang hendak dicapai. Tindakan merujuk pada serangkaian langkah-langkah pelaksanaan politik luar negeri atau diplomasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Corak diplomasi sebuah negara berubah dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya, meskipun nilai dan prinsip dasarnya tetap. Kendati demikian, perumusan tujuan dan tindakan sangat ditentukan oleh pemimpin eksekutif (presiden) dan dipengaruhi oleh kondisi domestik dan internasional. Tulisan ini menggabungkan tingkat analisis individu presiden dan tingkat analisis negara-bangsa.

Politik luar negeri Indonesia sejak merdeka tahun 1945 adalah domain pemerintah (*executive*) dan ini berlanjut pada era-era berikutnya, melampaui beberapa era pemerintahan. Memang, untuk waktu yang singkat di era Demokrasi Parlementer (1945-1955), politik luar negeri menjadi isu publik yang sama bobotnya dengan isu-isu domestik. Kendati demikian, dominasi eksekutif kembali mengemuka di masa Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno dan masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Studi-studi politik luar negeri dan diplomasi Indonesia modern terpenting, misalnya Leifer (1983), menunjukkan bahwa politik luar negeri Indonesia adalah domain otoritatif presiden sebagai *chief executive* sehingga pada *scope* inilah presiden lebih leluasa mengekspresikan kecondongan dan pemikiran politiknya dalam konteks kepentingan nasional yang didefinisikan subyektif dan obyektif. Leifer (1983) juga secara khusus mencatat bahwa politik luar negeri merupakan instrumen penting yang menyelamatkan Indonesia di masa-masa krisis, termasuk dalam situasi yang mengancam eksistensi dan kedaulatan negara, dan pada masa-masa pembangunan domestik.

Diplomasi Ekonomi: Tujuan dan Strategi

Politik luar negeri mencakup tujuan-tujuan yang hendak dicapai, nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang melandasi, keputusan-keputusan yang dibuat dan tindakan-tindakan yang diambil oleh negara dan pemerintah yang bertindak mewakili negara. Keseluruhan pelaksanaan politik luar negeri, baik dalam kehidupan sehari-hari atau pada forum internasional, disebut sebagai diplomasi. Diplomasi sebuah negara dilaksanakan dengan diplomasi rutin melalui diplomat-diplomat di luar negeri, hubungan-hubungan bilateral dan multilateral, peran dalam organisasi-organisasi internasional, partisipasi pada agenda-agenda global, dan terobosan-terobosan lain.

Diplomasi ekonomi dalam arah kebijakan luar negeri Indonesia tergolong baru, mengingat pada perjalanan diplomasi Indonesia masih didominasi oleh isu politik dan keamanan. Definisi diplomasi ekonomi sendiri adalah memberi bobot ekonomi dan bisnis dari aktivitas diplomasi, atau dengan kata lain, mendayagunakan aktivitas diplomasi untuk memberikan keuntungan ekonomi. Dalam perkembangan selanjutnya, diplomasi ekonomi dapat menjadi basis untuk corak baru atau orientasi baru dalam politik luar negeri. Politik luar negeri dan keseluruhan hubungan-hubungan luar negeri oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Penjelasan Kementerian Luar Negeri tentang diplomasi ekonomi:

“Selama ini diplomasi telah memberikan keuntungan politis bagi Indonesia di tingkat internasional. Keuntungan politis tersebut dapat dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi, antara lain melalui peningkatan ekspor barang/jasa atau perluasan pasar prospektif. Lima tahun ke depan, diplomasi ekonomi Indonesia akan difokuskan untuk mendukung penghapusan *non-tariff barrier* dalam perdagangan dengan pasar utama dan pembukaan pasar prospektif, antara lain di kawasan Eropa Timur dan Tengah, Afrika Utara, Afrika Barat, Afrika Selatan, Sub Sahara Afrika, Amerika Utara dan Tengah, Amerika Selatan dan Karibia dan Asia yang juga mengalami pertumbuhan pesat” (Kementerian Luar Negeri 2015).

Selanjutnya:

“Pasar prospektif perdagangan Indonesia masih sangat kecil. Di kawasan

Afrika hanya sebesar 3,76 persen dari total perdagangan; Amerika Selatan hanya 1,77 persen; Amerika Utara 0,38 persen. Di sisi lain, Malaysia, Brazil, dan Vietnam telah masuk ke wilayah ini dan memiliki nilai investasi yang jauh lebih signifikan. Diplomasi Indonesia di berbagai forum ekonomi selama ini memperlihatkan bahwa penekanan yang berbeda pada aspek politik atau aspek ekonomi menghasilkan keputusan yang berbeda, sehingga perlu upaya untuk menyeimbangkan antara kedua aspek tersebut agar keduanya dapat berjalan seiring dan saling mendukung pesat” (Kementerian Luar Negeri 2015).

Kementerian Luar Negeri dalam peluncuran satuan tugas pelaksana diplomasi ekonomi, menjelaskan tiga tujuan yang spesifik diplomasi ekonomi: (1) investasi asing lebih banyak masuk ke Indonesia; (2) pasar yang lebih besar di luar negeri bagi komoditas produk Indonesia; dan (3) turis asing datang lebih banyak ke Indonesia. Dari tiga tujuan ini, investasi dan perdagangan mendapatkan pernyataan eksplisit dan penekanan dalam pidato-pidato presiden dalam bidang politik luar negeri dan penjelasan menteri luar negeri. Investasi dan perdagangan adalah instrumen utama yang tersedia pada negara-negara untuk mengejar kemakmuran dalam sistem internasional globalisasi saat ini. Walaupun negara memiliki kekuatan militer yang kuat dan stabil, tidak lagi dapat mencapai kemakmuran ekonomi dengan instrumen-instrumen lama seperti penjarahan dan penjajahan.

Untuk memenangkan persaingan dan mengumpulkan kekayaan melalui instrumen perdagangan, maka negara harus memiliki komoditas nasional yang bersaing, baik berupa produk pertanian maupun industri. Produk-produk nasional yang unggul harus diproduksi dengan kualitas yang terbaik untuk mendukung keberhasilan diplomasi ekonomi dalam aspek tujuan perdagangan. Dengan keunggulan-keunggulan atau memiliki daya saing tinggi ini maka negara-negara bukan hanya dapat meningkatkan produksi tetapi juga dapat menjualnya di pasaran di negara lain. Dengan memiliki produksi banyak dan pasar yang luas maka keuntungan nasional yang diperoleh dari perdagangan meningkat. Inilah logika dari hubungan antar bangsa dalam tatanan globalisasi saat ini dan coba diraih Indonesia melalui diplomasi ekonomi.

Untuk menarik lebih banyak investasi asing, selain dengan diplomasi ekonomi, Indonesia bisa membuka lebih banyak sektor ekonomi untuk investasi, menyiapkan infrastruktur ekonomi dan industri, dan meningkatkan pendidikan nasional. Target investasi Indonesia di tahun 2017 dan 2018 sebagai berikut Rp. 670 trilyun (2017) dan Rp 840 trilyun (2018). Membuka dan menambah prosentase kepemilikan asing pada beberapa sektor ekonomi demi investasi menjadi isu politik yang sensitif, namun presiden tetap menempatkan peran penting investasi asing, yakni investasi langsung (*foreign direct investment*/FDI). Presiden, di depan sarasehan 100 ekonom di Jakarta pada akhir 2016, mengatakan “Oleh karena itu, negara kita, yang penting adalah bagi saya yang ingin kita kerjakan adalah menarik investasi asing yang sebesar-besarnya ke negara kita. Saya sudah memberi perintah jelas kepada Tim Ekonomi, terutama kepala BKPM, bahwa target-target investasi yang masuk harus dikejar dengan cara apapun” (Pattiradjawane 2016).

Di sektor perdagangan, komoditas strategis Indonesia mengalami pertumbuhan yang kecil, sehingga pemerintah menekankan pada cara produk-produk atau komoditas-komoditas tersebut diapresiasi, dipersepsi, dibeli dan kemudian dikirimkan, sebagai nilai tambah komoditas nasional untuk pasaran internasional. Ini tidak terbayangkan sebelumnya ketika dunia masih terkungkung oleh sistem Perang Dingin dan internet

belum digunakan secara luas seperti sekarang. Sumber produk menyebar menjadi tidak terbatas, tidak ditentukan oleh nasionalistis atau identitas negara dengan besaran nilai GDP tertentu. Juga, pada saat bersamaan sumber produksi adalah juga pasar, baik untuk produk yang sama atau lebih-lebih untuk produk yang berbeda. Produk memang masih dapat dikategorikan dalam pertanian, industri dan jasa, tetapi kategori-kategori tersebut telah mengalami pergeseran. Persepsi konsumen atas produk, dan deskripsi produsen atas produk turut bergeser, yang sebaran pasarnya tidak lagi domestik tetapi global. Perusahaan-perusahaan berbasis *e-commerce*, yang tidak dikenal 20 tahun lalu, kini menduduki peran penting. Pergeseran ini juga menjadi salah satu perhatian dari diplomasi ekonomi Indonesia.

Di luar investasi dan perdagangan, pariwisata dan pengembangan industri terkait menjadi instrumen tambahan yang semakin penting. Tujuan meningkatkan kunjungan turis asing ke Indonesia, sebagai bagian dari diplomasi ekonomi, menjadi tugas langsung dan sekaligus peran *supportive* kepada Kementerian Pariwisata yang juga menjalankan tugas ini. Kementerian Pariwisata telah menyusun serangkaian arah kebijakan dan program untuk menarik lebih banyak turis asing. Kendati demikian, Kementerian Luar Negeri tidak bisa sepenuhnya tidak campur tangan dalam pencapaian target kunjungan turis asing ke Indonesia. Kontribusi sektor pariwisata terhadap realisasi investasi dan pendapatan nasional terus meningkat, dan untuk itu presiden menekankan membangun 10 Bali (destinasi wisata seperti Bali) dan dari jumlah tersebut setidaknya tiga atau empat destinasi harus sudah harus berjalan di tahun 2017 (Pattiradjawane 2014).

Presiden sendiri memanfaatkan lawatan luar negeri yang pertama dalam rangka menghadiri pertemuan-pertemuan terkait Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN dan negara mitra untuk menunjukkan secara jelas tentang diplomasi ekonomi ini. Presiden pada pertemuan-pertemuan internasional di akhir tahun 2014 yang dihadapinya tak lama setelah dilantik, mencakup KTT APEC 2015 di Beijing, Cina, 10-11 November; KTT ASEAN ke-25 di Naypidaw, Myanmar, 12-13 November; dan KTT G-20 di Brisbane, Australia, pada 15-16 November, mempromosikan peluang kerjasama dan kemitraan ekonomi untuk pembangunan nasional Indonesia, terutama pembangunan infrastruktur. Pada forum-forum tersebut, presiden, seperti dituliskan oleh *the Jakarta Post* “sets out infrastructure stall to court investors” dan “presenting maritime doctrine” kepada para pemimpin negara yang hadir (Jakarta Post 2015). Presiden sejak kampanye telah bertekad untuk membangun infrastruktur untuk Indonesia saing dan maju, seperti dituliskan dalam dokumen politik, visi Nawacita (Komisi Pemilihan Umum t.t).

Perluasan Mitra Ekonomi dan Pasar

Kementerian Luar Negeri mengidentifikasi beberapa modal Indonesia untuk menjalankan diplomasi ekonomi yang efektif dan berhasil, yakni: (1) keanggotaan Indonesia di G-20 sebagai satu-satunya anggota ASEAN; (2) kemitraan kekuatan ekonomi menengah, MIKTA (Meksiko, Indonesia, Korea Selatan dan Australia) sebagai kaukus dalam G-20; (3) kemitraan ekonomi berbasis maritim dalam IORA; dan (4) RCEP. Selain modal yang cukup, untuk mendukung keberhasilan diplomasi ekonomi, perspektif diplomasi ekonomi juga menjadi subjek arahan kepada para duta besar Indonesia yang dilantik di masa Presiden Jokowi. Para duta besar baru

diamanatkan untuk mencari investasi yang menarik, pasar baru bagi komoditas nasional, dan mempromosikan pariwisata Indonesia di negara masing-masing tempat mereka bertugas.

Di bawah payung diplomasi ekonomi, Indonesia membangun kemitraan ekonomi lebih erat dengan Arab Saudi, Cina, Rusia. Hubungan Indonesia dengan tiga negara ini telah berlangsung lama namun belum sampai pada kemitraan yang saling menguatkan secara ekonomi, dan pemerintahan sekarang mengonkretkannya. Hubungan dengan Arab Saudi, yang sebelumnya terbatas pada hubungan politik dan sosial-kultural, berubah menjadi kemitraan yang lebih menguntungkan secara ekonomi, lebih dari sekadar hubungan baik, dengan kunjungan Raja Arab Saudi Salman bin Abdulaziz al-Suud ke Indonesia pada Maret 2017. Kunjungan yang penting, bukan hanya karena terjadi 70 tahun setelah kunjungan Raja Arab Saudi terakhir ke Indonesia, tetapi karena kesepakatan investasi dan kerja sama ekonomi lainnya.

Selain membangun kemitraan dengan Arab Saudi, Indonesia juga mencapai kemitraan ekonomi saling menguntungkan dengan Cina dan Rusia. Cina dan Rusia menyambut tawaran presiden untuk berinvestasi di Indonesia. Dua negara ini sekarang menjadi mitra ekonomi penting, terlibat dalam pembangunan mega proyek infrastruktur untuk meningkatkan daya saing nasional. Kebijakan proteksionisme Washington di bawah Presiden Trump turut mendorong kemitraan ekonomi Indonesia dengan Arab Saudi, Cina dan Rusia. Perubahan kebijakan Washington menunjukkan ketepatan pilihan politik luar negeri Presiden Jokowi yang mengambil mitra ekonomi baru tanpa tersandera oleh kecondongan ideologis negara-negara mitra.

Indonesia selama ini memfokuskan promosi ekonomi di negara-negara yang telah lama dan secara tradisional menjadi mitra ekonomi: Eropa, AS, Australia, Kanada, ASEAN, APEC, dan tiga mitra di Asia Timur: Cina, Jepang dan Korea Selatan. Diplomasi ekonomi berarti mencari perluasan keuntungan ekonomi yang didapatkan dari perluasan kemitraan ekonomi di luar mitra-mitra tradisional yang selama ini telah dikerjakan. Negara-negara, atau wilayah, mitra baru tersebut, yang akan menjadi bahasan tulisan ini, mencakup: Arab Saudi, Afrika, dan negara-negara di pinggiran Lautan Hindia yang tergabung dalam IORA. Hubungan Indonesia-Arab Saudi telah berlangsung lama, jauh sebelum Indonesia merdeka, tetapi kedua negara sejauh ini belum sampai pada ikatan kemitraan ekonomi yang kokoh.

Digerakkan oleh anjloknya harga minyak dan konflik berkepanjangan di Timur Tengah, Raja Arab Saudi tahun 2017 membuat lawatan bersejarah ke Asia: Indonesia, Malaysia, Cina dan Jepang. Setelahnya, beberapa bulan kemudian, Raja Saudi juga berkunjung ke Rusia. Lawatan yang kental dengan dimensi ekonomi semacam ini belum pernah dibuat sebelumnya oleh pemimpin negara yang kaya minyak ini. Raja Arab Saudi memang dituntun oleh apa yang disebut sebagai Visi Arab Saudi. Ini visi baru untuk menjaga Arab Saudi yang tetap makmur di lingkungan global yang berubah.

Bukan pertama kali ini Indonesia berusaha membangun kemitraan ekonomi yang saling menguntungkan dengan Arab Saudi, lebih dari sekadar hubungan baik yang telah lama terjalin, mengingat besarnya devisa yang dimiliki oleh Arab Saudi. Upaya paling serius untuk ini dilakukan di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) tetapi tidak berhasil. Sebagai sesama negara yang sebagian besar penduduknya beragama Islam, dan juga sebagai sesama negara yang lahir pasca kolonialisme, Arab Saudi semestinya menjalin kerja sama ekonomi lebih erat dengan

sesama negara berkembang dari kelimpahan dana minyak yang dimilikinya. Namun, pada kenyataannya, Arab Saudi lebih menginvestasikan uangnya di Eropa dan Amerika Serikat. Perubahan ekonomi global, terkait kejatuhan harga minyak, dan tampilnya Presiden Joko Widodo memungkinkan Indonesia membuat upaya baru kemitraan ekonomi dengan Arab Saudi.

Diplomasi ekonomi yang berhasil menuntut daya saing nasional yang memadai, baik dalam hal lingkungan domestik yang ramah investasi maupun ketersediaan produk-produk unggulan yang bersaing di pasaran internasional. Daya saing nasional memang tidak diukur hanya pada investasi dan produk, tetapi oleh sejumlah indikator lainnya. Kementerian Luar Negeri memang tidak bersangkut paut langsung dengan problem pembangunan nasional untuk meningkatkan daya saing dan produksi komoditas unggulan dan peningkatan indikator-indikator daya saing lainnya. Bertolak dari potensi dan keunggulan yang ada, Kementerian Luar Negeri dengan demikian harus berkontribusi melalui penguatan diplomasi ekonomi, mengambil inisiatif untuk memberikan fasilitasi maksimal yang dapat diberikan. Fasilitasi dalam bentuk penguatan diplomasi ekonomi akan bermanfaat baik meningkatkan modal yang telah dimiliki maupun meningkatkan pencapaian yang seharusnya diperoleh dari perdagangan internasional dan investasi.

Presiden menekankan bahwa aktivitas diplomasi harus memberikan dampak ekonomi dan keuntungan bagi Indonesia. Ada konsekuensi-konsekuensi ekonomi dari setiap perundingan, kesepakatan dan perjanjian-perjanjian yang dibuat atau mengikat Indonesia dalam hubungan antar bangsa. Gebrakan oleh presiden dan internalisasi secara sistematis oleh Kementerian Luar Negeri terhadap para diplomatnya telah berhasil mengenalkan bobot ekonomi dalam diplomasi, tetapi belum melangkah lebih menjadikan aktivitas diplomasi Indonesia sebagai ujung tombak bagi seluruh kepentingan Indonesia di luar negeri, seluruhnya, mulai dari keamanan, politik, ekonomi, pariwisata hingga diplomasi kebudayaan. Aspek ekonomi dan pertimbangan bisnis memang telah menjadi bagian dari perspektif, cara berpikir, dan motif bertindak dari diplomat-diplomat pelaksana diplomasi Indonesia, setelah untuk beberapa lama pemerintah mengenalkan corak diplomasi ini.

Kendati demikian pertanyaan-pertanyaan lama masih belum terjawab. Apakah Indonesia telah memiliki modal yang diperlukan, sehingga dapat memainkan kartu diplomasi ekonomi secara maksimal saat ini? Apakah Indonesia telah memiliki instrumen investasi dan perdagangan yang unggul dan dapat diandalkan? Apakah daya saing nasional Indonesia telah memadai untuk menjadi bagian dari bangsa-bangsa yang memenangi globalisasi dewasa ini? Pertanyaan-pertanyaan ini adalah pertanyaan-pertanyaan yang membutuhkan respon pada tingkat kebijakan nasional, dan memang bukan respon langsung Kementerian Luar Negeri melalui aktivitas diplomasi yang tengah dijalankan. Kendati demikian, ini hal-hal pokok yang harus diperhatikan untuk mendapatkan diplomasi ekonomi yang berhasil. Sebagaimana corak diplomasi yang lain, keberhasilan diplomasi ekonomi sebagian bersumber dari kondisi dalam negeri (industri dan komoditas yang dimiliki) dan bukan semata oleh kerja para diplomat Indonesia.

Perkembangan internasional yang turut mempengaruhi dinamika diplomasi ekonomi adalah hadirnya sebuah era baru agresivitas Cina secara ekonomi yang justru diikuti kecondongan proteksionisme AS. Politik internasional pada tahun-tahun 2014, 2015, dan 2016 kerap juga disebut sebagai kelahiran zaman Normal Baru. Indonesia,

karena kebutuhan domestik akan mega proyek infrastruktur, semakin terikat dalam hubungan dagang dengan Cina dalam kerangka *One Belt One Road* (OBOR) atau *Belt and Road Initiative* (BRI) dan agak menjauh dari Washington. Dalam perkembangan lain, tampilnya presiden baru di AS, Donald Trump di AS pada 20 Januari 2017, semakin menjauhkan jarak kemitraan ekonomi Indonesia dan AS. Dalam konteks ini, diplomasi ekonomi relevan bagi Indonesia untuk meluaskan mitra ekonomi strategis, tidak lagi terpaku pada mitra ekonomi lama.

Diplomasi Non-Politik

Diplomasi ekonomi juga menjadi titik berat atau berkait dengan kehendak pemerintah untuk ‘meningkatkan pelibatan peran, aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri’ (Kementerian Luar Negeri 2015). Rumusan ini memang dapat diterjemahkan kedalam beberapa program yang secara umum bisa disebut sebagai *non-political diplomacy* atau *pendekatan low-politics* dalam hubungan antar bangsa yang dalam konteks ini diplomasi ekonomi mengambil porsi terbesar bersama diplomasi kebudayaan dan diplomasi publik. Dengan kata lain, tiga jenis diplomasi inilah – diplomasi ekonomi, diplomasi kebudayaan dan diplomasi publik – ajang bagi publik untuk terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan diplomasi, dan sebaliknya ruang yang tersedia bagi pemerintah untuk lebih melibatkan publik dalam diplomasi.

Dalam rentang waktu pelaksanaan diplomasi Indonesia, tiga terminologi ini memang digunakan dengan aksentuasi yang berbeda namun dengan muara yang sama. Di masa Orde Baru, pemerintah lebih menonjolkan terminologi Diplomasi Kebudayaan (dikenalkan oleh Mohtar Kusumaatmaja pada 1980-an). Di bawah pemerintahan Presiden Megawati, yang dilanjutkan di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah menonjolkan terminologi Diplomasi Publik. Pemerintahan sekarang ini lebih menonjolkan terminologi Diplomasi Ekonomi. Kendati demikian, strategi yang dibuat lebih kurang sama dan tujuan yang hendak dicapai oleh pendekatan *low-politics* dalam diplomasi ini sama: menarik investasi asing lebih banyak, membuka pasaran barang Indonesia yang lebih luas, dan meningkatkan kunjungan turis asing ke Indonesia.

Berbeda dengan pendekatan-pendekatan *low-politics* dalam diplomasi di tahun-tahun sebelumnya, untuk kali ini, yang menekankan diplomasi ekonomi, memang ada bobot baru, yakni keperluan untuk memasarkan produk-produk dan komoditas-komoditas Indonesia di luar negeri. Barangkali karena bobot ini maka terminologi diplomasi ekonomi yang dipilih karena terminologi ini lebih merepresentasikan dengan tegas tujuan yang hendak dicapai. Lebih lagi, hal yang sama telah ditekankan oleh presiden sejak masa kampanye, bahwa perwakilan-perwakilan Indonesia di luar negeri harus berperan menjadi duta ekonomi yang bekerja untuk memasarkan komoditas Indonesia di luar negeri.

Di masa sekarang, karena pendalaman globalisasi dan integrasi regional, terjadi arus ekspor-impor komoditas industri antar negara yang tidak lagi berbasis pada kelangkaan tetapi justru kebutuhan yang ditentukan oleh pilihan dan selera. Sebuah negara bisa sekaligus menjadi eksportir dan importir barang yang sama yang hanya berbeda jenis, proses, dan pengemasan. Indonesia, misalnya, pada saat bersamaan

bisa mengekspor dan sekaligus mengimpor ikan, kopi, beras, tekstil, bahkan barang-barang produksi berteknologi tinggi seperti kapal terbang dan kapal laut, bahan olahan migas, beberapa produk olahan berbasis kayu, beberapa produk olahan berbasis coklat, sawit dan beberapa produk lainnya. Oleh karena itu, apa yang ditekankan oleh presiden bahwa misi diplomatik harus juga menjadi ujuang tombak pemasaran adalah gagasan yang sepenuhnya dapat diterima.

Latar belakang lainnya, penting dituliskan di sini, terkait konteks penamaan pendekatan *low-politics* dalam diplomasi adalah apa yang secara umum disebut sebagai 'penerimaan universal' terhadap kapitalisme dan liberalisasi ekonomi menyusul kematian sosialisme di tahun 1989 dan bubarnya Uni Soviet di tahun 1991. Ketika Indonesia mengendalkan pendekatan mengenai diplomasi *low-politics* pada tahun 1980-an, terutama mengenai terminology diplomasi kebudayaan oleh Menlu Kusumaatmaja, kondisi dunia internasional sedang terbelah ke dalam dua sistem ekonomi. Pertama, sistem ekonomi kapitalisme yang diadopsi As dan negara-negara industri Barat. Kedua, sistem ekonomi sosialisme yang diadopsi oleh USSR dan negara-negara Eropa Timur.

Indonesia pada 1984 secara mengejutkan mengenalkan orientasi baru politik luar negeri dengan pendekatan *soft power* yang kemudian dikenal sebagai Diplomasi Kebudayaan (Cultural Diplomacy), setelah cukup lama mempertahankan orientasi politik luar negeri yang konvensional. Pendekatan *soft power* dalam diplomasi Indonesia ini dikenalkan oleh Menteri Luar Negeri Kusumaatmadja dan diimplementasikan ketika Indonesia sedang menghadapi krisis ekonomi karena penurunan pendapatan negara dari sektor minyak. Kebutuhan negara untuk meningkatkan perolehan devisa dari komoditas non-minyak turut mendorong orientasi dan corak baru diplomasi yang menekankan *soft power* untuk mendorong ekspor dan bertambahnya arus turis asing berkunjung ke Indonesia.

Tiga puluh tahun berselang, pada tahun 2014, Indonesia di bawah pemerintahan baru Presiden Jokowi mencanangkan orientasi dan corak baru pelaksanaan politik luar negeri yang disebut sebagai Diplomasi Ekonomi. Menilik konsep, sasaran, dan cara pelaksanaan, diplomasi ekonomi adalah pengembangan lebih lanjut dari diplomasi kebudayaan. Di luar itu, ada terminologi Diplomasi Publik, yang dilaksanakan Kementerian Luar Negeri di awal tahun 2000-an. Diplomasi ekonomi dalam praktek mencakup diplomasi kebudayaan sekaligus diplomasi publik. Diplomasi kebudayaan dan diplomasi ekonomi memiliki sejumlah konsep, tujuan, dan operasionalisasi dalam praktek.

Diplomasi kebudayaan di tahun 1980-an diluncurkan di tengah kebutuhan untuk menambah devisa karena turunnya harga minyak dan rendahnya pendapatan dari ekspor. Pemerintah mengambil sejumlah kebijakan untuk memobilisasi sumber devisa lain di luar minyak, dengan memacu ekspor komoditas non-migas, memperbesar pemasukan pajak, menarik masuknya modal asing dan meningkatkan perolehan devisa dari pariwisata. Diplomasi yang dilaksanakan tidak lepas dari kebijakan nasional untuk menangani berkurangnya perolehan devisa dari sektor migas. Diplomasi dimobilisasikan untuk membuka pasar baru di luar negeri, menarik investasi asing, dan meningkatkan wisatawan asing berkunjung ke Indonesia. Corak baru diplomasi ini disebut diplomasi kebudayaan (*cultural diplomacy*) atau diplomasi dengan pendekatan budaya (*diplomacy with cultural approach*).

Sebuah tim panel di Balitbang-Deplu (sekarang Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan/BPPK-Kemenlu) mendefinisikan diplomasi kebudayaan sebagai “suatu sistem pelaksanaan diplomasi yang menggunakan pendekatan kebudayaan sebagai sarana bantu untuk mencapai sasaran atau tujuan, baik dalam bidang diplomasi umum maupun mengenai diplomasi dengan misi khusus.” Diplomasi kebudayaan menetapkan tujuan-tujuan, yakni: (1) menghentikan pelarian modal asing ke luar negeri; (2) menambah komitmen modal asing baru; (3) mendukung pelaksanaan politik luar negeri, termasuk menuntaskan proses integrasi Timor Timur kedalam wilayah Indonesia; (4) mendorong turis asing berkunjung ke Indonesia; dan (5) meningkatkan jumlah ekspor Indonesia.

Simpulan

Politik luar negeri Indonesia dibentuk oleh hasil perpaduan banyak faktor. Dari sekian banyak faktor, ada setidaknya dua faktor yang memiliki peranan sangat penting dan saling berkaitan. Pertama, pemikiran atau kecondongan politik *chief executive* atau pemimpin pemerintahan, dalam konteks Indonesia adalah presiden. Kedua, karakteristik dan perubahan lingkungan strategis internasional dalam sistem internasional baru yang dikenal sebagai globalisasi. Presiden Jokowi cenderung berterus-terang menempatkan politik luar negeri sebagai instrumen untuk mendukung pencapaian visi Indonesia maju dan berdaya saing, melalui pembangunan infrastruktur dan proyek-proyek strategis nasional lainnya terkait infrastruktur. Diplomasi ekonomi digunakan untuk mengejar keperluan-keperluan domestik juga relevan dengan situasi politik internasional yang diwarnai persaingan ekonomi-politik Cina dan AS.

Diplomasi ekonomi adalah salah satu dari lima arah kebijakan luar negeri yang kemudian menjadi arah kebijakan luar negeri yang terpenting dan mewarnai keseluruhan hubungan luar negeri Indonesia selama tahun 2015-2018. Penampilan non-konvensional dan spontan dari presiden menawarkan kemitraan dalam mega proyek infrastruktur dan kepentingan nasional lainnya di bidang ekonomi dalam forum internasional bagian penting dari diplomasi ekonomi ini. Diplomasi ekonomi adalah memberikan bobot ekonomi pada aktivitas diplomasi. Kepentingan ekonomi menjadi misi dan prioritas dari hubungan-hubungan luar negeri baru yang dilakukan oleh diplomat dan perwakilan Indonesia di arena internasional dengan memastikan keuntungan bagi Indonesia pada setiap kerjasama dan kemitraan internasional yang dibuat, baik bilateral maupun multilateral.

Meskipun terdengar sebagai sebuah terminologi baru, diplomasi ekonomi adalah *non-political diplomacy* yang sudah lama dipraktikkan oleh Indonesia melalui Kementerian Luar Negeri dalam terminologi-terminologi lain yang berbeda, termasuk diplomasi publik dan diplomasi kebudayaan. Dengan mengambil diplomasi ekonomi sebagai salah satu arah kebijakan, ini tidak berarti Kementrian Luar Negeri tidak pernah menjalankan diplomasi ekonomi sebelumnya. Di masa lalu, diplomasi ekonomi Indonesia terbatas karena beberapa alasan. Pertama, situasi dan karakteristik pasar global yang lebih tertutup dan terbagi dibandingkan sekarang yang tunggal dan global. Kedua, produk unggulan Indonesia yang terbatas pada sumber alam (pertambangan dan pertanian) yang pasarnya sudah tertentu (*captive*). Ketiga, di masa lalu belum berkembang penggunaan internet untuk ekonomi dan bisnis seperti sekarang ini dengan banyak usahawan muda Indonesia yang kini terlibat di dalamnya. Perubahan-

perubahan ini menjadikan diplomasi ekonomi lebih substansial dan lebih signifikan untuk diperhatikan.

Tantangan bagi Indonesia terkait diplomasi ekonomi adalah merancang cetak biru (*blueprint*) kemitraan ekonomi yang saling menguntungkan dalam level baru justru dengan mitra-mitra tradisionalnya lama: Jepang, Amerika Serikat, Inggris dan Uni Eropa. Sebuah rancangan yang harus disusun berdasarkan timbal-balik keuntungan yang telah berlangsung dalam sebuah platform baru peningkatan keuntungan timbal-balik. Indonesia sejauh ini telah membangun kemitraan dan sinergi ekonomi-sosial dengan negara-negara tetangga terdekatnya di ASEAN, Cina, Korea, Rusia, Kanada dan Australia. Kendati demikian, Indonesia tetap harus memaksimalkan manfaat hubungan ekonomi bilateral dengan mitra lama dengan tetap meningkatkan hubungan dengan mitra baru. Rancangan ini dapat menjadi pijakan bagi diplomasi ekonomi yang produktif dan berhasil. Rancangan harus disusun satu-per-satu per negara dengan terlebih dulu melakukan evaluasi atas hubungan dan kemitraan yang ada. Rancangan ini menjadi sekaligus peta jalan yang harus direalisasikan oleh Indonesia melalui diplomasi ekonomi di bawah koordinasi Kementerian Luar Negeri.

Referensi

Buku dan Bab dalam Buku

- Connelly, Aaron L, 2014. *Indonesian Foreign Policy Under President Jokowi*. Sydney: Lowry Institute.
- Clinton, Bill, 2011. *Back to Work: Why We Need Smart Government for A Strong Economy*. New York: Alfred A Noff.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2009. *Laporan Studi Riil Investor di Pasar Modal Indonesia*. Tim Studi Rill Investor di Pasar Modal Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Tahun Anggaran 2009.
- Friedman, Thomas L, 2000. *Understanding Globalization: The Lexus and The Olive Tree*. New York: Anchor Books.
- Haryono, Endi dan Afifi Razak, 2011. "Analyzing Foreign Policy", dalam Mohd Azizuddin Sani dan Knocks Tumiwa (ed.), 2011. *International Relations*. Kuala Lumpur: Pearson.
- Hatta, Mohamad, 1998. *Mendayung Antara Dua Karang*. Cetakan kedua. Jakarta: PT. Bulan Bintang.
- Leifer, Michael, 1986. *Politik Luar Negeri Indonesia (terj. Ramlan Surbakti. Indonesia's Foreign Policy)*. Jakarta: PT Gramedia.
- Macridis, Roy C, 1992. *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Nye, Joseph S and David A. Welch, 2000. *Understanding Global Conflict and Cooperation: Introduction to Theory and History*. Boston: Longman.

United Nations Development Programme, 2011. *Human Development Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better Future for All*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme, 2013. *Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: UNDP

World Economic Forum. 2015. *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Jenewa: World Economic Forum.

Jurnal dan Jurnal Daring

Marsudi, Retno. 2017. "Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri: Di Tengah Ketidakpastian Dunia Diplomasi Indonesia Terus Bekerja", *Tabloid Diplomasi*, X, Januari-Februari 2017, (101).

Rosyidin, Mohamad. 2017. "Foreign Policy in Changing Global Politics: Indonesia's Foreign Policy and the Quest for Major Power Status in the Asian Century", *South East Asia Research, SOAS*.

Sitomorang, Mangadar. 2015. "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Jokowi-JK", *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, **11** (1).

Tambunan, T, 2008. "Trade Liberalization Effects on The Development and Small and Medium-Sized Enterprises in Indonesia: A Case Study", *Asia-Pacific Development Journal*, **15** (2).

Lain-lain

ASEAN Secretariat. 2011. ASEAN Community in Figures 2011

ASEAN Secretariat. 2012. ASEAN Economic Chartbook 2012

Bappenas. 2014. "Program Quick Wins dan Arah Program Lanjutan Pemerintahan Jokowi-JK", Dokumen sidang kabinet kerja yang pertama.

Dekle, R. dan Pradhan, M, 1997. "Financial Liberalization and Money Demand in ASEAN Countries: Implications for Monetary Policy", *IMF Working Paper*. Prepared for the Bank Indonesia-IMF Conference on Macroeconomic Issues Facing ASEAN Countries.

Kementerian Luar Negeri. 2015. Renstra Kemenlu 2015-2019.

Marsudi, Retno LP, 2017. "Indonesia and Africa: Beyond the Bandung Spirit", *Jakarta Post*, 6 Februari 2017.

Pattiradjawane, Rene. 2014. "Asas Gotong Royong Masyarakat ASEAN". *Kompas*, 10 September 2014.

Pattiradjawane, Rene. 2016. "Nasionalisme Ancam Ekonomi Baru". *Kompas*, 07/12/2016.

*Economic Diplomacy as Indonesian Foreign Policy Orientation in 2015-2018:
Challenges and Opportunities*