CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

MENATA ULANG KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA:

Reformasi Internal dan Penataan Strategis untuk Menghadapi Tatanan Dunia Yang Berubah

MENATA ULANG KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA: REFORMASI INTERNAL DAN PENATAAN STRATEGIS UNTUK MENGHADAPI TATANAN DUNIA YANG BERUBAH

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Monograf oleh CSIS Indonesia

Lina A. Alexandra
Andrew W. Mantong
M. Waffaa Kharisma
M. Habib A. Dzakwan
Pieter A. Pandie
Farhan Julianto
Hanna A. Paramastuti
Anastasia A. Widyautami

© 2025 CSIS Indonesia
All rights reserved

Daftar Isi

Pendahuluan 1

Sistem Internasional dan Respons Indonesia terhadap Dinamikanya 3

Kekuatan Besar: Perbedaan Utama antara Perang Dingin dan Rivalitas Kontemporer antara Amerika Serikat (AS) dan Tiongkok 5

Kemunduran Multilateralisme dan Konsekuensinya 8

Kerangka Kebijakan Luar Negeri Indonesia yang Bertahan Lama: Prinsip Bebas Aktif dan Sentralitas ASEAN 12

Formulasi Kebijakan Luar Negeri: Aktor, Perangkat, dan Proses 16

Aktor-aktor Kunci dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia 17

Perangkat-Perangkat Kebijakan Luar Negeri: Militer, Diplomasi, Ekonomi, dan Identitas 29

Tantangan Proses Kebijakan Luar Negeri Saat Ini 47

Menilai Luaran Kebijakan: Episode-episode Ilustratif di Bidang Keamanan, Ekonomi, dan Identitas 52

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan 69

Menata Ulang Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Reformasi Internal dan Penataan Strategis untuk Menghadapi Tatanan Dunia Yang Berubah

Seiring dengan upayanya untuk terus menegaskan peran sebagai aktor global yang menonjol —didorong oleh skala ekonomi dan pengaruh geopolitiknya—kebijakan luar negeri Indonesia kini menjadi perhatian para pengamat internasional. Selama ini, Indonesia telah aktif berpartisipasi dalam berbagai organisasi internasional bergengsi dan memosisikan diri sebagai *primus inter pares* di ASEAN, salah satu organisasi kawasan tertua di dunia. Kini, Indonesia berupaya untuk meningkatkan kontribusinya bagi perdamaian dan keamanan internasional sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi.

Sebagai negara yang bangkit menjadi kekuatan menengah (*middle power*), Indonesia diharapkan dapat berkontribusi dalam merawat tatanan global, terutama di tengah meningkatnya rivalitas antar-kekuatan besar (*major power*) yang mengancam stabilitas norma dan prinsip internasional yang selama ini menopang perdamaian dan keamanan dunia. Dalam lingkungan global di mana negara-negara berkembang semakin menonjol berkat pertumbuhan ekonomi yang pesat dan komitmen untuk mereformasi elemen-elemen usang dari tatanan internasional yang ada, harapan terhadap negara-negara ini untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang terpadu dan konstruktif pun semakin tinggi.

Dalam konteks Indonesia, terdapat kekhawatiran yang cukup mendalam terkait sejauh mana Indonesia memahami dinamika rivalitas kekuatan besar dan mengantisipasi dampaknya terhadap trajektori kebijakan luar negerinya. Ketegangan yang terus meningkat di antara kekuatan-kekuatan utama telah menciptakan pusaran yang menarik banyak negara dari pelbagai arah, dan menekan mereka untuk berpihak pada salah satu pihak—terlepas dari apakah hal itu sejalan dengan kepentingan nasional mereka atau tidak. Karena itu, menjadi penting untuk mengevaluasi bagaimana suatu negara dapat membangun ketahanan terhadap tekanan eksternal semacam itu. Terlebih lagi, suatu negara perlu memiliki visi yang jelas tentang bagaimana menavigasi tantangan-tantangan ini—bukan hanya untuk memitigasi risiko, tetapi juga untuk menangkap peluang yang dapat memaksimalkan kepentingan strategisnya.

Monograf ini mengeksplorasi bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia dapat dikalibrasi ulang agar lebih selaras dengan aspirasinya sebagai kekuatan menengah. Kajian ini didasarkan pada penelitian komprehensif dan konsultasi mendalam dengan berbagai lembaga pemikir kebijakan luar negeri di kawasan dan di tingkat global sepanjang tahun 2023–2024, dengan fokus pada persepsi eksternal terhadap pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. Selain itu, studi ini juga mengintegrasikan berbagai diskusi dengan para pemangku kepentingan domestik—termasuk pejabat pemerintah, akademisi, dan para pakar—untuk menyeimbangkan perspektif tersebut dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret bagi pemerintah Indonesia.

Terminologi “kebijakan luar negeri” yang dibahas dalam monograf ini merujuk pada pilihan strategis dan terlembagakan yang diambil oleh suatu negara untuk memajukan kepentingan nasionalnya, melindungi kedaulatannya, dan mengejar nilai-nilai yang diyakininya dalam

sistem internasional. Kebijakan luar negeri merupakan ranah yang spesifik dari kebijakan publik, berkaitan dengan kepentingan vital dan prioritas jangka panjang, bukan sekadar postur reaktif atau diplomasi rutin. Dalam konteks Indonesia, pembedaan ini sangat penting. Meskipun Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mendefinisikan politik luar negeri sebagai "bebas dan aktif", undang-undang tersebut hanya memberikan panduan terbatas terhadap arsitektur kebijakan yang lebih luas—termasuk penyusunan agenda, koordinasi strategis, dan penyelarasan institusional—yang dibutuhkan untuk merumuskan kebijakan luar negeri dalam dunia yang kompleks dan multipolar. Pemahaman konseptual yang jelas diperlukan untuk melampaui kecenderungan menyamakan kebijakan luar negeri semata-mata dengan diplomasi atau hubungan luar negeri, alih-alih pandangan bahwa kebijakan luar negeri seharusnya meliputi upaya lintas-pemerintah yang berakar pada perencanaan nasional dan wawasan strategis.

Pemahaman ini menuntut penelaahan bukan hanya terhadap pesan-pesan yang dikirimkan Indonesia ke luar negeri atau saluran-saluran diplomasi, tetapi juga terhadap spektrum penuh dari aktor kebijakan luar negeri, proses dan piranti yang digunakan, serta faktor sistemis dan domestik yang memengaruhi pelaksanaannya. Dengan demikian, bagian-bagian selanjutnya dalam monograf ini akan mengurai dimensi-dimensi tersebut secara mendalam.

Monograf ini disusun ke dalam beberapa bagian utama, yang masing-masing membahas satu dimensi kunci dari kebijakan luar negeri Indonesia. Monograf ini dimulai dengan tinjauan terhadap sistem internasional dan respons Indonesia terhadap dinamikanya, termasuk perubahan sifat rivalitas kekuatan besar—dengan menyoroti perbedaan antara Perang Dingin dan kompetisi Amerika Serikat–Tiongkok masa kini—kemunduran multilateralisme dan dampaknya terhadap Indonesia. Monograf ini juga membahas fondasi kebijakan luar negeri Indonesia, dengan perhatian khusus pada prinsip bebas dan aktif serta relevansi sentralitas ASEAN yang masih berkelanjutan.

Bagian kedua menggali proses perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, dengan mengidentifikasi aktor-aktor utama yang terlibat, tantangan kelembagaan, serta instrumen yang tersedia—dari alat militer dan ekonomi hingga diplomasi dan identitas. Bagian ini diikuti dengan analisis kebijakan yang mengintegrasikan perspektif di tingkat sistem dan tingkat unit untuk mengevaluasi keterlibatan Indonesia di tingkat global, regional, minilateral, dan bilateral. Bagian selanjutnya menyajikan rekomendasi kebijakan yang konkret, termasuk kebutuhan untuk memperkuat kepemimpinan strategis dan koordinasi, menghidupkan kembali keterlibatan ASEAN dan kawasan, mengembangkan dan bergabung dengan platform minilateral yang efektif, menyesuaikan diplomasi bilateral demi keuntungan strategis, mendorong keterlibatan global dan advokasi reformasi multilateral, serta memperluas kapasitas dan anggaran diplomatik Indonesia. Bagian terakhir menyajikan refleksi penutup tentang bagaimana Indonesia dapat menata ulang kebijakan luar negerinya agar dapat merespons tantangan eksternal dan prioritas domestik secara lebih efektif.

Sistem Internasional dan Respons Indonesia terhadap Dinamikanya

Indonesia berada pada titik kritis dari suatu tatanan internasional yang tengah berkembang, dibentuk oleh kompetisi yang semakin intens—kini hampir menjadi rivalitas—antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Persaingan ini berbeda dari benturan ideologis bipolar pada masa Perang Dingin. Kini, persaingan tersebut mencakup berbagai dimensi (ekonomi, teknologi, militer, dan bidang-bidang baru yang sedang muncul) dan lebih kompleks untuk dinavigasi dibandingkan dengan dinamika Perang Dingin yang relatif lebih sederhana. Indonesia harus mengenali persaingan multidimensi ini, karena dampaknya mengganggu tata kelola global, stabilitas kawasan, dan kepatuhan terhadap norma-norma internasional.

Sistem internasional, dalam konteks ini, merujuk pada struktur menyeluruh dari hubungan antarnegara, lembaga, dan aktor global, yang dibentuk oleh distribusi kekuasaan, norma yang berlaku, serta mekanisme untuk kerja sama atau konflik. Sistem ini mencakup dimensi material—seperti kekuatan militer dan ekonomi—dan juga dimensi gagasan, termasuk hukum internasional, institusi diplomatik, serta nilai-nilai bersama. Perubahan dalam sistem internasional dapat terjadi akibat pergeseran kekuatan (misalnya, kebangkitan Tiongkok), gangguan dalam institusi (misalnya, kelumpuhan di Perserikatan Bangsa-Bangsa), atau krisis yang mengubah prioritas global (misalnya, pandemi atau perubahan iklim).

Bagi negara seperti Indonesia, memahami perubahan sistemis ini bukan sekadar diskusi akademik, melainkan kebutuhan strategis. Kebijakan luar negeri harus dirumuskan dengan pertimbangan yang cermat terhadap keterbatasan struktural dan peluang yang sedang muncul, terutama ketika rivalitas kekuatan besar yang semakin intens, fragmentasi institusional, dan ketidakstabilan norma mengancam untuk membatasi ruang kebijakan yang tersedia bagi negara-negara kekuatan menengah.

Berbeda dengan relatif terbelahnya dunia secara biner pada masa Perang Dingin, rivalitas kekuatan besar saat ini sangat terkait erat dengan ketergantungan ekonomi global, rantai pasok yang terintegrasi, dan isu-isu transnasional seperti perubahan iklim serta tata kelola teknologi dan digital. Rivalitas Amerika Serikat–Tiongkok berdampak langsung pada lingkungan regional Indonesia, terutama karena kedua kekuatan tersebut menggunakan alat-alat seperti pemaksaan ekonomi—misalnya tarif dan sanksi—serta pembatasan teknologi, yang memaksa negara-negara menengah dan kecil untuk mengambil posisi strategis supaya tidak terseret ke salah satu kubu atau terjebak dalam posisi antara yang rentan.

Rivalitas ini terjadi bersamaan dengan transformasi yang lebih luas dalam sistem internasional. Kembalinya politik kekuatan besar berlangsung dalam lanskap yang tidak lagi dijamin oleh penangkalan (*deterrence*) bipolar yang stabil, tetapi juga belum sepenuhnya terintegrasi dalam konsensus multipolar. Indonesia mendapati diri harus menavigasi antara

munculnya kembali kekuatan keras dan melemahnya norma-norma multilateral. Tidak seperti Perang Dingin, kompetisi saat ini tidak menciptakan aliansi atau blok ideologis yang jelas; sebaliknya, ia menghasilkan lingkungan yang cair dan dinamis di mana penyelarasan menjadi semakin transaksional dan berbasis isu, hampir di setiap bidang.

Cairnya lingkungan internasional ini mempersulit perhitungan strategis Indonesia. Indonesia harus menjaga otonominya sambil memastikan bahwa tujuan pembangunannya, kemitraan ekonominya, dan nilai-nilai politiknya tidak terlampau terkungkung oleh tekanan eksternal. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri Indonesia harus berkembang melampaui netralitas dan nonblok tradisional untuk merangkul fleksibilitas strategis, adaptasi teknologi, dan ketahanan terhadap guncangan sistemis. Di tengah rivalitas yang semakin intensif, Indonesia justru seharusnya dapat menemukan peluang untuk menegaskan kepentingannya, secara selektif terlibat dengan kekuatan-kekuatan yang bersaing, dan membentuk inisiatif kawasan.

1. Kekuatan Besar: Perbedaan Utama antara Perang Dingin dan Rivalitas Kontemporer antara Amerika Serikat (AS) dan Tiongkok

Meskipun rivalitas AS–Tiongkok saat ini kerap dibanding-bandingkan dengan rivalitas pada masa Perang Dingin, lanskap geopolitik kontemporer menghadirkan dinamika struktural dan operasional yang secara fundamental berbeda. Perang Dingin pada dasarnya bersifat bipolar dan digerakkan oleh konfrontasi ideologis yang kentara. Sebaliknya, rivalitas saat ini jauh lebih kompleks, cair, dan terjalin erat dengan interdependensi global. Memahami perbedaan ini sangat krusial bagi Indonesia dalam upayanya menavigasi tatanan yang terus berkembang tanpa terseret dalam *alignment* (penjajaran) biner. Terdapat empat perbedaan utama yang patut dicermati.

1. **Saling Ketergantungan Ekonomi.** Tidak seperti Perang Dingin, di mana dua blok beroperasi dalam ruang ekonomi yang relatif terpisah, AS dan Tiongkok kini saling bergantung secara ekonomi. Kompetisi mereka termanifestasi dalam perang dagang, pemisahan (*decoupling*) teknologi, dan prakarsa infrastruktur yang saling bersaing seperti *Belt and Road Initiative* (BRI) dari Tiongkok berhadapan dengan *Build Back Better World* (B3W) dan *Partnership for Global Infrastructure and Investment* (PGII) yang didukung AS. Bagi Indonesia, ketergantungan ini menciptakan kerentanan akut. Setiap gangguan (disrupsi)—baik melalui tarif, sanksi, embargo teknologi, atau pergeseran rantai pasok—memiliki dampak langsung terhadap ekonomi yang bergantung pada manufaktur Tiongkok sekaligus keuangan, investasi, dan layanan digital dari AS. Strategi hedging menjadi semakin sulit, terlebih di sektor-sektor seperti mineral kritis (*critical minerals*) dan teknologi hijau (*green technology*). Sektor nikel dan mineral kritis Indonesia, misalnya, sangat penting bagi rantai pasok baterai Tiongkok dan dorongan untuk mengembangkan energi hijau di AS. Kebijakan ekonomi, termasuk larangan ekspor, kebijakan hilirisasi industri, dan regulasi kepemilikan asing kini semakin ditafsirkan melalui kacamata geopolitik. Apa yang dulunya memfasilitasi kebangkitan ekonomi Indonesia

2. **Kompetisi Teknologi dan Digital.** Jika rivalitas Perang Dingin berpusat pada kekuatan militer—terutama penggentaran nuklir (*nuclear deterrence*)—maka kompetisi AS–Tiongkok saat ini sangat dipengaruhi oleh dominasi teknologi, termasuk dalam bidang 5G, kecerdasan buatan, dan keamanan siber. Ranah ini sangat menentukan bagi modernisasi digital dan peningkatan industri Indonesia. Sementara AS menekan sekutu dan mitranya untuk menghindari teknologi Tiongkok, investasi Tiongkok dalam infrastruktur digital melalui inisiatif seperti *Digital Silk Road* menawarkan alternatif yang menarik. Menavigasi rivalitas teknologi ini akan menuntut Indonesia untuk menyeimbangkan kebutuhan inovasi dan pembangunan dengan kekhawatiran terhadap keamanan data dan kedaulatan digital. Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia bekerja sama dengan perusahaan teknologi dari Tiongkok dan Barat, yang mencerminkan kesulitan memilih pihak ketika tidak ada yang menawarkan solusi

lengkap dalam hal keterjangkauan, keandalan, dan keselarasan strategis. Sementara itu, wacana ekonomi digital mendorong Indonesia untuk membangun kapabilitas domestik—seperti peluncuran pusat data nasional dan pengembangan platform *fintech* lokal—meskipun tetap mengundang investasi asing. Hal ini menciptakan dilema: keterbukaan dapat mengundang kerentanan terhadap tekanan eksternal, sementara *techno-nationalism* dapat menyebabkan inefisiensi atau isolasi. Bagi Indonesia, jalan tengah berupa keterlibatan strategis ganda akan memerlukan pengelolaan yang cermat terhadap kerangka hukum, arsitektur keamanan siber, dan arus investasi.

3. **Aliansi Geopolitik dan Kawasan.** Selama Perang Dingin, struktur aliansi relatif tetap dan utuh secara ideologis. Pada masa itu negara-negara seperti Indonesia mempertahankan netralitas melalui Gerakan NonBlok. Saat ini, aliansi bersifat lebih cair dan berbasis isu, dengan AS dan Tiongkok masing-masing membentuk kemitraan adhoc berdasarkan kepentingan bersama. Pengaturan keamanan yang dipimpin AS seperti inisiatif trilateral Australia–Inggris–Amerika (AUKUS) dan *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) mencerminkan konsolidasi poros militer untuk menyeimbangkan pengaruh Tiongkok di Indo-Pasifik. Sebaliknya, Tiongkok memperluas kerja sama dengan mitra kawasan tidak hanya di bidang ekonomi, tetapi juga melalui latihan militer bersama, dialog keamanan, dan kunjungan pelabuhan. Indonesia, meskipun secara formal tetap mempertahankan status nonblok, harus secara hati-hati menavigasi aliansi-aliansi yang bergeser ini agar tidak menjauhkan satu kekuatan ketika berinteraksi dengan yang lain. Indonesia juga harus mampu menangkap peluang dan membentuk keterlibatan yang berkontribusi pada keamanan kawasan. Partisipasi Indonesia dalam forum seperti *East Asia Summit* dan *ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus* (ADMM-Plus) memungkinkan Indonesia tetap terlibat tanpa alignment formal. Pada saat yang sama, Indonesia telah menjadi tuan rumah atau ikut serta dalam latihan militer dengan baik AS maupun Tiongkok, sering kali diselenggarakan dalam waktu yang berdekatan, sebagai sinyal komitmen pada keseimbangan strategis. Namun, kecairan aliansi ini juga dapat menciptakan instabilitas. Sebagai contoh, jika mitra ASEAN seperti Filipina atau Vietnam memperdalam kerja sama pertahanan dengan AS, Indonesia mungkin akan menghadapi tekanan yang meningkat untuk memperjelas komitmen keamanannya. Di sisi lain, aktivitas militer Tiongkok di sekitar perairan Natuna dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia terus menguji ambiguitas strategis Indonesia.

4. **Populisme dan Kemunduran Demokrasi.** Tidak seperti Perang Dingin yang dipolarisasi secara ideologis, kompetisi saat ini terjadi di tengah erosi norma-norma demokrasi dan tren menuju proteksionisme ekonomi. Kekuatan-kekuatan besar, termasuk negara-negara dengan perekonomian terbuka, semakin fokus pada mobilisasi kekuatan dan sumber daya nasional untuk kompetisi strategis. Bangkitnya populisme dan politik kanan konservatif turut mendorong pergeseran ini. Misalnya, serangan pemerintahan Trump terhadap USAID dan lembaga bantuan internasional lainnya menandai semakin ditinggalkannya promosi demokrasi, hak asasi manusia, dan pasar terbuka di luar negeri. Demikian pula, perang dagang AS–Tiongkok menunjukkan kemunduran bersama dari prinsip-prinsip perdagangan bebas, yang menciptakan

menciptakan ketidakpastian mengenai masa depan tatanan internasional yang berbasis aturan (*rules-based international order*). Bagi Indonesia, hal ini menimbulkan tantangan serius. Sebagai negara demokrasi mayoritas Muslim terbesar di dunia, Indonesia telah membangun reputasi sebagai pendukung pluralisme dan demokrasi elektoral—elemen kunci dari *soft power* Indonesia. Melemahnya dukungan global terhadap nilai-nilai ini mengurangi pengaruh Indonesia dan membatasi kemampuannya untuk mempromosikan pemerintahan demokratis baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Ketika kekuatan besar tidak lagi menganggap demokrasi atau hak asasi manusia sebagai prinsip bersama, kapasitas Indonesia untuk bertindak sebagai jembatan antara beragam sistem politik dan ekonomi berada dalam risiko, yang pada akhirnya dapat merusak posisi Indonesia dalam tatanan internasional yang tengah berkembang. Kemampuan Indonesia untuk membentuk norma dan nilai dalam forum multilateral pun melemah apabila negara-negara besar tidak lagi memprioritaskan demokrasi atau HAM sebagai prinsip bersama. Instrumentalisasi demokrasi, seperti yang terlihat dalam platform seperti *Summit for Democracy*, semakin mengikis lingkungan pembangunan norma-norma internasional yang bersifat inklusif yang pernah membentuk perkembangan Indonesia di ranah global. Hal ini juga membatasi kemampuan Indonesia untuk mengadvokasi sistem ekonomi internasional yang lebih adil, karena seruan untuk ruang pembangunan, aturan perdagangan yang lebih setara, atau reformasi tata kelola keuangan global terpinggirkan oleh kekuatan besar yang kini lebih fokus pada kompetisi *zero-sum* ketimbang reformasi kelembagaan.

Keempat faktor ini menggarisbawahi bahwa rivalitas saat ini tidak hanya lebih multidimensional dibandingkan Perang Dingin, tetapi juga lebih mengacaukan dan bergejolak. Bagi Indonesia, hal ini berarti ruang manuver yang lebih sempit, tekanan diplomatik yang lebih besar, dan gangguan ekonomi serta teknologi yang lebih sering. Karakter sistem internasional yang berubah Ini menuntut ketahanan strategis yang lebih tinggi, yang mensyaratkan pemahaman terhadap perubahan sistemis dan alat kebijakan luar negeri yang lebih tajam untuk mempertahankan kepentingan nasional dan menegaskan otonomi. Situasi ini juga menuntut adanya dialog nasional yang lebih mendalam, bukan hanya tentang bagaimana merespons rivalitas eksternal, tetapi juga tentang membangun koherensi domestik lintas pemangku kebijakan luar negeri, perencanaan ekonomi, pengembangan teknologi, dan pengiriman pesan-pesan normatif. Dalam konteks ini, ketahanan berarti pembangunan institusi, kesabaran strategis, dan penggunaan keunggulan komparatif Indonesia secara cerdas sebagai negara demokrasi nonblok yang memiliki legitimasi global dan pengaruh kawasan.

2. Kemunduran Multilateralisme dan Konsekuensinya

Prediktabilitas dalam menavigasi kendala sistemis bagi negara kekuatan menengah seperti Indonesia jauh lebih mudah diperoleh dalam tatanan internasional yang stabil, yang dicirikan oleh distribusi kekuasaan yang konsisten serta aturan dan norma yang terlembagakan dalam sistem multilateral yang kuat. Bagaimanapun juga, saat ini salah satu tren paling mengkhawatirkan dalam sistem internasional adalah terkikisnya multilateralisme, khususnya melemahnya peran lembaga-lembaga multilateral yang dibentuk dalam tatanan pasca-Perang Dunia II—seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan institusi-institusi Bretton Woods yang terdiri dari Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, dan Organisasi Perdagangan Dunia. Lembaga-lembaga ini dulunya menyediakan kerangka kerja yang stabil bagi kerja sama internasional, namun kini semakin dipandang tidak efektif dalam menghadapi tantangan global saat ini.

Pelapukan institusional ini mencerminkan bukan hanya pergeseran struktural dalam kekuasaan global, tetapi juga semakin lebarnya divergensi normatif di antara negara-negara kunci. Asumsi-asumsi dasar dari institusi-institusi ini—bahwa kekuatan-kekuatan besar akan mematuhi aturan, bahwa demokrasi liberal akan berkembang secara bertahap, dan bahwa saling ketergantungan ekonomi akan meredam konflik—semakin diperdebatkan. Kekuatan-kekuatan baru menuntut representasi yang lebih besar, sementara kekuatan-kekuatan mapan sering kali menghindari atau melemahkan institusi-institusi ini ketika preferensi mereka tidak terpenuhi. Erosi legitimasi dan efektivitas ini tengah membentuk kembali pola keterlibatan negara-negara dunia dan menimbulkan dilema yang amat nyata bagi negara-negara berkekuatan menengah seperti Indonesia, yang bergantung pada forum-forum multilateral untuk memperkuat suaranya dan melindungi otonominya.

1. **Semakin Lumpuhnya PBB dalam Keamanan dan Tata Kelola.** PBB, yang didirikan untuk mencegah konflik antar-kekuatan besar dan menjaga perdamaian internasional, telah mengalami kesulitan untuk tetap efektif. Ketika Dewan Keamanan telah lama menghadapi kelumpuhan akibat hak veto dan benturan kepentingan dari para anggota tetapnya, krisis multidimensional baru-baru ini (misalnya di Ukraina dan Timur Tengah) telah membuat kelumpuhan ini menjadi lebih berdampak. Penyalahgunaan hak veto dan pengaruh yang tidak proporsional dari kekuatan-kekuatan besar dalam pengambilan keputusan telah sangat membatasi kemampuan institusi multilateral untuk merespons secara efektif terhadap ancaman terhadap keamanan dan kemakmuran internasional.

   Bagi Indonesia, menurunnya relevansi PBB adalah masalah. Indonesia secara tradisional mengandalkan multilateralisme untuk memajukan prinsip-prinsip utama kebijakan luar negerinya seperti kedaulatan dan non-intervensi. Tanpa PBB yang berfungsi, Indonesia berisiko kehilangan platform penting untuk memperjuangkan hukum internasional dan penyelesaian sengketa secara damai. Terlepas dari prakarsa-

prakarsa agenda kebijakan yang proaktif, Indonesia belakangan ini mengalami kekecewaan di PBB. Misalnya, pada tahun 2020, resolusi Indonesia di Dewan Keamanan tentang pejuang teroris asing, yang berfokus pada penuntutan, rehabilitasi, dan reintegrasi, diveto oleh Amerika Serikat. Indonesia menganggap penolakan AS—yang didasarkan pada tidak adanya ketentuan repatriasi—sebagai sesuatu yang "tidak dapat dipahami (*incomprehensible*)", yang menggambarkan tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang dalam memengaruhi kekuatan besar. Demikian pula, veto berulang AS terhadap resolusi gencatan senjata Gaza, yang mengutamakan hak Israel atas pembelaan diri dibandingkan kepedulian kemanusiaan, telah memperdalam skeptisisme terhadap sistem multilateral PBB. Peristiwa-peristiwa semacam ini menyoroti perjuangan Indonesia dalam mendorong tatanan internasional yang lebih adil dan menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana PBB benar-benar melayani kepentingan negara-negara berkembang.

Ketidaknyamanan terhadap dinamika ini kadang mendorong Indonesia untuk melakukan upaya paralel di luar sistem PBB. Sebagai contoh, dalam merespons krisis kemanusiaan di Myanmar, Indonesia lebih memilih ASEAN atau diplomasi bilateralnya sendiri untuk mencari akses kemanusiaan dan solusi politik, melewati mekanisme Dewan Keamanan yang mengalami kebuntuan. Meskipun ini menunjukkan kapasitas adaptif, hal ini juga mencerminkan kenyataan yang mengkhawatirkan: institusi global tidak lagi menjadi rujukan utama dalam menangani krisis besar. Lebih jauh lagi, jika norma-norma penjaga perdamaian bergeser dari operasi baret biru tradisional menuju mandat koersif, identitas Indonesia sebagai penjaga perdamaian yang berprinsip dapat menjadi rumit. Indonesia kini harus menyeimbangkan komitmennya terhadap penjaga perdamaian dengan keprihatinan terhadap kedaulatan, ketidakberpihakan

2. **Fragmentasi Perdagangan Global dan Lembaga Ekonomi.** Lembaga-lembaga Bretton Woods—yang dulunya menjadi landasan kerja sama ekonomi global—juga menghadapi tantangan. Perdagangan global menjadi semakin terfragmentasi, dengan perjanjian perdagangan regional dan bilateral yang kini lebih dominan dibandingkan kerangka multilateral seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Amerika Serikat telah mundur dari perannya sebagai pemimpin dalam mempromosikan perdagangan bebas global, dengan secara agresif mengejar pemulangan investasi (*re-shoring*) dan menjatuhkan tarif, sementara Tiongkok mendorong regionalisme, sebagaimana ditunjukkan melalui partisipasinya dalam inisiatif yang dipimpin ASEAN seperti *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Pada saat yang sama, Indonesia harus berhati-hati terhadap perlambatan ekonomi Tiongkok dan isu kelebihan produksinya, mengingat signifikansi Tiongkok sebagai kekuatan ekonomi global. Selain itu, munculnya lembaga keuangan alternatif seperti *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) dan *New Development Bank* (NDB)—yang menawarkan persyaratan yang tidak terlalu ketat dan proses yang lebih cepat—menggoda banyak negara untuk menjauh dari lembaga yang dipimpin Barat seperti Bank Dunia. Meskipun alternatif ini dapat menjawab kebutuhan pembiayaan infrastruktur Indonesia yang mendesak, ada implikasi strategis jika syarat dan ketentuannya tidak dinilai secara cermat.

Perencanaan pembangunan Indonesia kini berlangsung dalam lanskap kelembagaan yang terbelah dua. Di satu sisi terdapat lembaga yang dipimpin Barat dengan standar ketat dan pencairan lambat. Di sisi lain, lembaga keuangan alternatif baru yang menawarkan akses cepat ke modal, tetapi dengan transparansi yang ambigu dan risiko geopolitik, mencatat tidak adanya mekanisme akuntabilitas dalam pengambilan keputusan dan proses seleksi proyek. Untuk mengurangi risiko, keanggotaan semata dalam institusi-institusi ini tidaklah cukup. Indonesia harus secara konsisten dan tegas mengadvokasi agenda reformasi. Misalnya, meskipun partisipasi Indonesia dalam NDB dapat membuka peluang, Indonesia juga perlu berkontribusi terhadap pengembangan institusinya dengan memperkuat regulasi terkait transparansi dan memastikan keanggotaan yang inklusif.

Di WTO, advokasi Indonesia terhadap perlakuan khusus dan diferensial (*special and differential treatment*/SDT) bagi negara berkembang kini mendapat tekanan. Persepsi yang berkembang di antara negara maju bahwa pasar negara berkembang besar tidak lagi membutuhkan perlakuan preferensial telah melemahkan solidaritas Selatan-Selatan dan melemahkan potensi Indonesia dalam membangun koalisi dalam negosiasi perdagangan. Selain itu, Indonesia kini juga menghadapi nasionalisme ekonomi tidak hanya dari kekuatan besar, tetapi juga dari pemangku kepentingan regional dan domestik yang secara sepihak merevisi aturan-aturan investasi, menyalahgunakan narasi kedaulatan digital, atau menyesuaikan ulang standar lingkungan. Semua ini semakin mengikis kepastian yang dahulu menjadi ciri keterlibatan ekonomi multilateral.

3. **Bangkitnya Minilateralisme.** Sebagai respons terhadap kebuntuan dalam organisasi multilateral besar, muncul tren pembentukan kelompok-kelompok "minilateral"—koalisi kecil dan berbasis isu seperti Quad atau AUKUS. Kelompok ini memungkinkan negara-negara untuk bekerja sama dalam isu tertentu (misalnya keamanan, perdagangan, teknologi) tanpa proses lambat berbasis konsensus seperti dalam badan multilateral besar. Bagi Indonesia, tren ini merupakan tantangan sekaligus peluang. Di satu sisi, minilateralisme dapat meminggirkan ASEAN dengan mengalihkan fokus dan sumber daya darinya, merusak upaya panjang Indonesia dalam mempromosikan kerja sama kawasan yang inklusif. Di sisi lain, Indonesia dapat memanfaatkan forum-forum minilateral untuk memperjuangkan kepentingannya, asalkan tetap proaktif dalam membentuk agenda kelompok-kelompok ini.

   Hingga kini, Indonesia menyikapi minilateralisme secara hati-hati. Indonesia menyuarakan keprihatinan terhadap AUKUS, khususnya terkait teknologi kapal selam nuklir, namun mengambil sikap yang lebih konstruktif terhadap inisiatif Quad dalam infrastruktur dan kesiapsiagaan pandemi. Pendekatan yang dibedakan ini memungkinkan Jakarta menjaga fleksibilitas tanpa mengorbankan prinsip inti nonblok.

Konvergensi antara rivalitas kekuatan besar yang semakin intensif dan kemunduran multilateralisme telah menciptakan lingkungan internasional yang jauh lebih terfragmentasi, mudah bergolak, dan penuh ketidakpastian. Bagi negara kekuatan menengah seperti Indonesia, menyempitnya ruang bagi diplomasi nonblok, lumpuhnya PBB, dan melemahnya lembaga ekonomi menjadi hambatan serius untuk memajukan kepentingan nasional melalui saluran tradisional. Pergeseran ke arah pengaturan minilateral mencerminkan makin tidak relevannya tatanan berbasis aturan lama, memaksa Indonesia untuk meninjau kembali ketergantungannya pada kerangka yang sudah usang. Perubahan sistemis ini menuntut agar Indonesia tidak hanya menyesuaikan keterlibatan eksternal, tetapi juga mengevaluasi kembali doktrin inti yang telah lama menjadi pedoman kebijakan luar negeri—terutama komitmen terhadap prinsip bebas dan aktif serta investasi diplomasi Indonesia dalam Sentralitas ASEAN.

Namun demikian, adaptasi saja tidaklah cukup. Indonesia harus secara proaktif mengambil peran membentuk dalam lanskap global yang sedang berkembang ini. Keharusan ini berarti desakan untuk memunculkan inovasi kelembagaan, mengartikulasikan batas kepentingan yang tegas dalam forum minilateral, dan mengaitkan kebijakan luar negeri secara lebih erat dengan agenda ekonomi dan tata kelola domestik. Dengan mengambil langkah-langkah ini, Indonesia dapat menghindari peran yang semata reaktif dalam dunia yang terfragmentasi dan justru dapat muncul sebagai kekuatan kawasan yang mampu menghadirkan koherensi saat institusi global melemah.

3. Kerangka Kebijakan Luar Negeri Indonesia yang Bertahan Lama: Prinsip Bebas Aktif dan Sentralitas ASEAN

Kebijakan luar negeri Indonesia secara historis dipandu oleh prinsip "bebas dan aktif", sebuah doktrin yang muncul dari pengalaman Indonesia berkenaan dengan geopolitik Perang Dingin. Prinsip ini bertujuan untuk mencegah terjebaknya Indonesia dalam rivalitas kekuatan besar, seraya memungkinkan promosi perdamaian secara aktif. Prinsip ini terbukti sangat efektif—terutama pada masa kejayaan Gerakan NonBlok—yang memungkinkan Jakarta untuk secara cakap menavigasi perpecahan antara Blok Timur dan Barat.

Bagi Indonesia, prinsip "bebas dan aktif" berfungsi sebagai elemen dasar, yang tak terpisahkan dari keterlibatan berkelanjutan Indonesia dalam ASEAN dari satu periode pemerintahan ke periode lainnya sejak Orde Baru. ASEAN, yang didirikan pada tahun 1967, dibentuk untuk mengisolasi Asia Tenggara dari campur tangan kekuatan besar dan mendorong hubungan damai yang tidak bersifat *zero-sum* antarnegara tetangga. ASEAN juga berfungsi sebagai platform penting bagi negara-negara Asia Tenggara untuk membentuk citra internasional mereka dan menarik perdagangan serta investasi. Keberhasilan ASEAN selama beberapa dekade dalam mencegah konflik besar dan mendorong kerja sama kawasan membuktikan stabilitas era tersebut dan efektivitas diplomasi Indonesia.

ASEAN muncul dalam periode yang relatif dapat diprediksi dalam tatanan internasional, ketika bipolaritas Perang Dingin memberikan tingkat stabilitas yang dapat dimanfaatkan oleh aktor kawasan seperti Indonesia. Saat ini, sistem internasional jauh lebih tidak stabil. Kebangkitan Tiongkok, kemunduran relatif kepemimpinan global AS, dan kecenderungan kekuatan besar untuk mengelakkan lembaga-lembaga multilateral secara kolektif telah menciptakan lingkungan yang lebih tidak dapat diprediksi. Tantangan-tantangan ini sebagian berasal dari desain ASEAN sendiri, yang dirancang untuk era yang didukung oleh tatanan berbasis aturan yang kuat dan kehadiran AS yang menstabilkan. Lingkungan multipolar kontemporer, ditambah dengan pelemahan kerangka multilateral, membuat semakin sulit untuk mempertahankan norma-norma dasar ASEAN tentang non-intervensi dan pengambilan keputusan berdasarkan konsensus.

Kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, khususnya sebagaimana diwujudkan melalui ASEAN, dengan demikian menghadapi tantangan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun, prinsip tersebut tetap bertahan. Selama masa pemerintahan Megawati Sukarnoputri (2001–2004), komitmen Indonesia terhadap regionalisme yang dipimpin ASEAN tetap dominan, bahkan pada saat Indonesia sedang keluar dari transisi pasca-otoritarianisme dan memulihkan diri dari krisis ekonomi. Pemerintahannya membantu mengembalikan kepercayaan terhadap kebijakan luar negeri Indonesia dengan kembali terlibat secara aktif dalam ASEAN di tingkat menteri dan mendukung Bali Concord II (2003), yang membuka jalan bagi model Komunitas ASEAN.

Selama masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) (2004–2014), prinsip bebas dan aktif memperoleh kejelasan institusional yang lebih besar. Pemerintahannya memperluas partisipasi Indonesia dalam forum global, termasuk G20 dan Dewan HAM PBB (UN Human Rights Council), sambil secara kuat mendukung Piagam ASEAN 2008. Yang harus dicatat, SBY mengungkit platform ASEAN untuk mendorong inisiatif tata kelola di tingkat global, seperti pembentukan *Bali Democracy Forum* (BDF). Inisiatif-inisiatif ini bertujuan untuk menghubungkan konsolidasi demokrasi domestik dengan kepemimpinan normatif kawasan, menunjukkan perluasan diplomasi proaktif Indonesia, alih-alih penyimpangan dari netralitas di tengah tatanan global yang berubah.

Kepresidenan Joko Widodo (Jokowi) (2014–2024), meskipun lebih berorientasi pada dalam negeri, tetap melanjutkan arah ini. Pemerintahannya menggunakan prinsip bebas dan aktif untuk sebagai justifikasi atas aktivisme global yang selektif. Hal ini tampak dalam kepemimpinan Indonesia terhadap *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP), yang menegaskan posisi ASEAN sebagai penghubung, bukan sebagai blok yang berpihak kepada salah satu kekuatan besar. Bahkan saat Presidensi G20 Indonesia pada 2022, diplomasi ekonomi tetap mengedepankan netralitas sambil menjalankan agenda pragmatis pemulihan pascapandemi dan pertumbuhan yang inklusif. Hal ini menunjukkan bagaimana prinsip bebas dan aktif telah berkembang menjadi bentuk penjajaran yang fleksibel, bukan sekadar jarak yang pasif dan setara.

Beberapa pelajaran muncul dari praktik kebijakan luar negeri Indonesia di masa lalu. Pertama, meskipun prinsip bebas dan aktif secara konsisten berfungsi sebagai kebijaksanaan yang memandu, interpretasinya sering kali tidak dikuti oleh definisi yang konsisten atau penyelarasan strategis yang jelas dengan kepentingan nasional dan sumber daya yang tersedia. Terlalu sering bahwa prinsip ini berfungsi sebagai perisai retoris, yang cenderung menutupi kurangnya arahan substantif.

Kedua, Indonesia telah menempatkan fokus yang sangat mendalam pada pembangunan ASEAN sebagai pilar utama kebijakan luar negerinya. Fokus ini telah menghasilkan banyak manfaat—sebagaimana dibahas di seluruh monograf ini—dan seharusnya tetap dipertahankan, khususnya karena Indonesia memiliki kepentingan dalam agenda reformasi ASEAN. Namun, meskipun penting, ASEAN seharusnya tidak menjadi satu-satunya fokus dari diplomasi Indonesia. Jika mencerminkan perubahan tatanan global dan evolusi kepentingan nasional Indonesia, maka jelas bahwa ASEAN sebagai platform tidak dapat sepenuhnya mengakomodasi semua kepentingan Indonesia. Dengan demikian, ASEAN harus diperlakukan sebagai salah satu dari banyak saluran diplomatik—bukan sebagai satu-satunya.

Tabel 1.

Konsep-konsep Kebijakan Luar Negeri Indonesia dan Implementasinya

Konsep/Prinsip	Peran Historis	Peran Historis	Tantangan Kontemporer	Arah Ke Depan
Bebas dan Aktif	Menghindar dari keterjebakan dalam rivalitas kekuatan besar; Mempromosikan perdamaian & kedaulatan	• Megawati: Menegaskan kembali diplomasi ASEAN pasca-krisis • SBY: pelibatan ke dalam G20 &; ASEAN Charter • Jokowi: AOIP; G20 sebagai platform netralitas	Ambiguitas dalam pelaksanaan; terkadang retoris, menutupi kejelasan strategis	Mendefinisikan ulang prinsip ini sebagai otonomi strategis dengan arahan fleksibel — selaraskan kebijakan luar negeri dengan sumber daya dan kepentingan nasional
Sentralitas ASEAN	Jangkar utama kawasan untuk diplomasi Indonesia; penyangga multilateral	• Bali Concord II • Dukungan kuat untuk ASEAN Charter & AOIP • Krisis Myanmar & Rohingya ditangani dengan *"ASEAN first, bilateral second"*	Kelelahan institusional ASEAN's & kapasitas terbatas dalam konteks hubungan antarkekuatan besar	Menjaga kepemimpinan dalam ASEAN sekaligus membangun saluran minilateral dan global yang bersifat komplementer
Logika Operasional	ASEAN sebagai tolok ukur diplomasi; proyeksi netralitas	Penggunaan secara konsisten lintas-pemerintahan sebagai justifikasi aktivisme global yang selektif	Jalur ASEAN semakin terpotong oleh forum-forum minilateral	Menggunakan ASEAN sebagai platform plus: bangun koalisi selektif berbasis isu (misalnya MIKTA, Quad+)

Kecenderungan Indonesia untuk secara otomatis mengandalkan ASEAN dalam semua urusan kawasan terkadang membatasi kemampuan Indonesia untuk memimpin atau membuat terobosan. Sebagai contoh, selama krisis Rohingya 2015–2017, ketidakmampuan ASEAN untuk bertindak secara tegas memaksa Indonesia melakukan diplomasi bilateral dengan Myanmar dan Bangladesh, termasuk misi kemanusiaan yang dipimpin oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla. Meskipun patut diapresiasi, tindakan tersebut dibingkai secara sempit sebagai 'pelengkap' terhadap ASEAN alih-alih sebagai penggunaan mekanisme ASEAN sehingga menjadi kesempatan yang hilang untuk mendefinisikan ulang peran kepemimpinan Indonesia dalam melampaui batasan konsensus ASEAN.

Mengingat konteks tersebut, penerapan prinsip bebas dan aktif perlu dipikirkan ulang, karena tidak bisa hanya dimaknai sebagai netralitas atau keterlibatan yang pasif. Sesungguhnya, periode paling kuat dari kreativitas diplomatik Indonesia muncul ketika Indonesia menyeimbangkan keterlibatannya dalam ASEAN dengan inisiatif yang lebih luas. Pembentukan *Bali Democracy Forum,* upaya mandiri Indonesia menjadi tuan rumah KTT G20 dan KTT Islam, serta keterlibatan Indonesia yang berjalan berbarengan dengan OKI dan Gerakan NonBlok menunjukkan pendekatan jalur ganda ini. Ke depan, Indonesia seharusnya melembagakan upaya-upaya semacam ini dan memastikan bahwa upaya tersebut tidak bergantung pada figur pemimpin tertentu atau momen krisis semata.

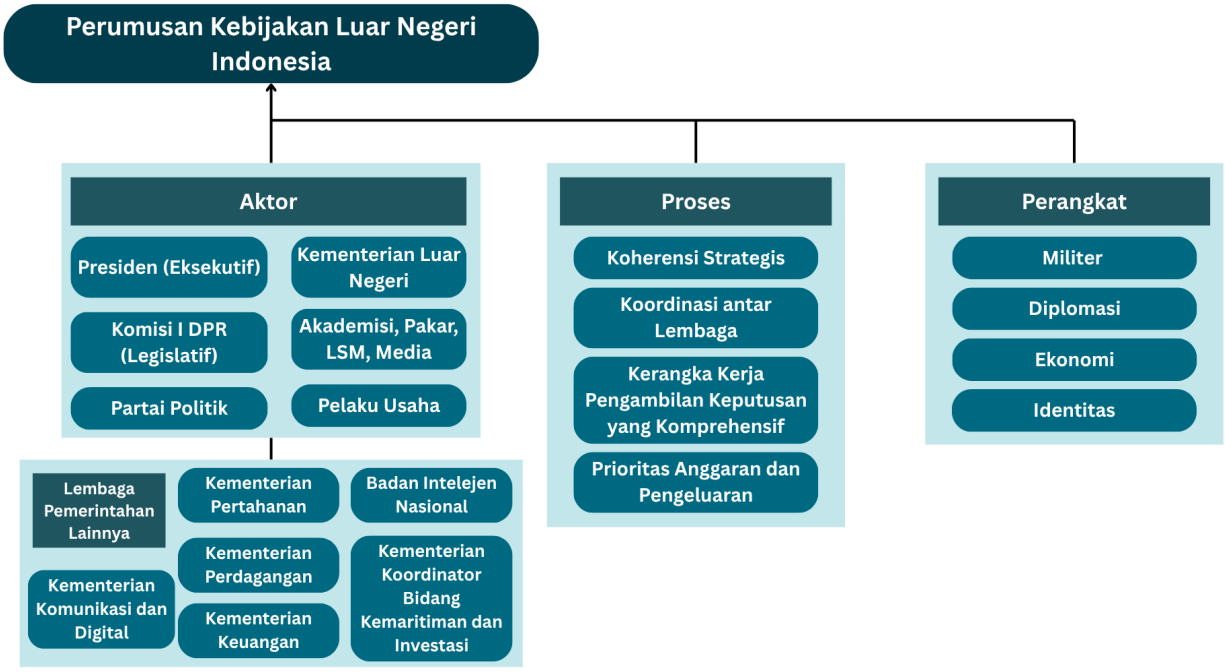
Sebagai kesimpulan, meskipun sistem internasional yang berubah menghadirkan tantangan besar, sistem ini juga menawarkan peluang bagi Indonesia. Dengan menavigasi rivalitas AS–Tiongkok dengan pandangan strategis ke depan, memanfaatkan platform baru untuk kerja sama, dan memainkan peran kepemimpinan di ASEAN, Indonesia dapat terus melindungi kedaulatannya dan memajukan tatanan kawasan yang stabil. Namun, hal ini akan membutuhkan pembenahan menyeluruh *(overhaul)* terhadap mesin kebijakan luar negeri dalam negeri serta pemahaman yang lebih luas tentang peran kebijakan luar negeri di luar diplomasi tradisional, yang akan menjadi dasar untuk bagian-bagian diskusi selanjutnya.

Formulasi Kebijakan Luar Negeri: Aktor, Perangkat, dan Proses

Kebijakan luar negeri Indonesia harus berakar pada penilaian strategis atas posisi geopolitik Indonesia dalam sistem internasional, pengalaman historis, dan komitmen yang teguh terhadap prinsip kemerdekaan dan nonblok. Selama beberapa dekade, Indonesia telah berupaya untuk menegaskan diri sebagai kekuatan menengah dengan pengaruh yang signifikan di Asia Tenggara, khususnya melalui ASEAN. Namun demikian, lanskap global yang terus berkembang—yang dicirikan oleh kompetisi kekuatan besar, meningkatnya populisme, dan tantangan terhadap multilateralisme—menuntut adanya rekalibrasi arah kebijakan luar negeri Indonesia. Untuk menavigasi tantangan-tantangan ini secara efektif, Indonesia harus mengevaluasi kembali proses perumusan kebijakan luar negerinya dengan menyempurnakan peran para aktor kunci, memanfaatkan perangkat-perangkat kebijakan luar negeri secara lebih strategis, dan mempertimbangkan reformasi kelembagaan.

Gambar 1.

Elemen-elemen Kunci dalam Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Indonesia



1. Aktor-aktor Kunci dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri Indonesia tidak semata-mata dirumuskan oleh Kementerian Luar Negeri (Kemlu); berbagai aktor berkontribusi dan membentuk arah kebijakan tersebut. Aktor-aktor ini mencakup Presiden, berbagai kementerian dan lembaga pemerintah, lembaga legislatif dan partai politik, serta masyarakat sipil dan kepentingan dunia usaha.

A. Peran Presiden dan Kepemimpinan Eksekutif

Sistem presidensial Indonesia memberikan kekuasaan dengan bobot yang besar kepada presiden dalam membentuk kebijakan luar negeri. Berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, presiden memegang otoritas tertinggi dalam urusan luar negeri, menjadikan eksekutif sebagai aktor sentral dalam menentukan arahan internasional Indonesia. Namun demikian, efektivitas kepemimpinannya sangat bergantung pada keterlibatan presiden terhadap isu-isu global dan visi strategisnya. Pemerintahan-pemerintahan terbaru—terutama Presiden Joko Widodo—sering kali memprioritaskan pembangunan ekonomi pragmatis di atas diplomasi internasional dengan profil tinggi *(high-profile),* sebagaimana terbukti dari ketidakhadirannya yang berulang kali dalam Sidang Umum PBB. Meskipun demikian, kehadiran Jokowi dalam KTT G7 di Jerman dan kunjungannya ke Ukraina dan Rusia pada tahun 2022 menunjukkan dorongan diplomatik yang jarang terjadi dan secara langsung berkaitan dengan tujuan ekonomi dan perdamaian.

Pemerintahan saat ini di bawah Presiden Prabowo Subianto mengadopsi pendekatan yang sedikit berbeda, yang ditandai dengan kehadiran internasional yang lebih besar. Salah satu langkah awal Prabowo adalah memberikan sinyal ketertarikan Indonesia untuk bergabung dengan BRICS, diikuti dengan kunjungan tingkat tinggi ke Beijing dan Washington. Namun demikian, masih terlalu dini untuk menarik kesimpulan apakah pendekatan Presiden yang bersifat personal terhadap urusan luar negeri akan menghasilkan hasil kebijakan luar negeri yang lebih substantif atau menyelesaikan ambiguitas yang ada baik di dalam negeri maupun di tingkat internasional.

Mitra-mitra internasional, dari waktu ke waktu, menyampaikan kekhawatiran tentang kurangnya kejelasan dalam kebijakan luar negeri Indonesia, khususnya ketika Indonesia berupaya menyeimbangkan hubungan dengan kekuatan besar seperti AS dan Tiongkok sembari menyelaraskan keterlibatan global presiden yang baru dengan komitmen kawasan. Di dalam negeri, perbedaan dengan sikap tradisional Kementerian Luar Negeri berisiko menimbulkan kebingungan birokratis jika tidak disertai dengan strategi yang jelas dan teruji. Untuk mengurangi risiko dari kebijakan luar negeri yang ambigu, prioritas domestik harus selaras dengan tren global, yang membutuhkan bukan hanya visi tetapi juga pembangunan kelembagaan (sebagaimana dibahas di bawah) untuk mendukung koordinasi, perencanaan, dan manajemen risiko yang lebih baik.

B. Kementerian Luar Negeri (Kemlu)

Kemlu, secara tradisional merupakan aktor utama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan luar negeri Indonesia, memainkan peran penting dalam diplomasi sehari-hari, khususnya yang berkenaan dengan ASEAN dan diplomasi multilateral, serta pengelolaan perwakilan Indonesia di luar negeri. Meskipun Kemlu terus mewakili kepentingan Indonesia di luar negeri, efektivitasnya terkadang dilemahkan oleh tantangan koordinasi antarinstansi dan prioritas dalam pemerintahan yang saling bersaing dengani kementerian lain, seperti Pertahanan dan Perdagangan. Jika Presiden tidak memprioritaskan kebijakan luar negeri, maka pedoman kebijakan yang sudah mapan di Kemlu sering kali menentukan arah kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespons dinamika regional dan internasional. Advokasi Kemlu terhadap AOIP, sebagaimana telah disebutkan, menunjukkan kepemimpinannya di kawasan dalam membentuk kerangka kerja sama di tengah meningkatnya ketegangan AS–Tiongkok.

Sebagai lembaga kebijakan publik, keterbatasan anggaran Kemlu terkadang membatasi kapasitasnya dalam mengeksekusi strategi jangka panjang secara efektif. Perdebatan terbaru mengenai anggaran kebijakan luar negeri menekankan pentingnya penyelarasan antara sumber daya dan tujuan strategis; pendanaan yang tidak memadai dapat melemahkan inisiatif diplomatik Indonesia, terutama dalam forum multilateral seperti ASEAN dan G20. Selama masa Keketuaan ASEAN Indonesia tahun 2023, Kemlu harus meregangkan sumber daya yang terbatas sambil memimpin keterlibatan dalam krisis Myanmar dan dialog keamanan kawasan. Alokasi sumber daya yang lebih baik dan kolaborasi antar-instansi sangat penting untuk memastikan bahwa inisiatif Kemlu sejalan dengan tujuan kebijakan luar negeri Indonesia secara lebih luas. Memang, upaya diplomatik Kemlu—mulai dari penyusunan agenda konseptual hingga diplomasi antar-pihak—telah terbukti mengarahkan kebijakan kawasan dan mempertahankan doktrin “bebas dan aktif” Indonesia.

C. Peran Lembaga Pemerintah Lainnya

Seiring dengan semakin beririsannya isu-isu internasional dengan domain kebijakan domestik—dari perdagangan dan pertahanan hingga transformasi digital dan infrastruktur—berbagai kementerian dan lembaga telah mengambil peran yang secara langsung memengaruhi keterlibatan luar negeri Indonesia. Dari serangkaian institusi negara memiliki hubungan internasional atau berpartisipasi dalam kerja sama lintas batas, beberapa di antaranya dapat dianggap sangat berpengaruh dalam membentuk substansi dan arah kebijakan luar negeri Indonesia karena mandat strategis dan keterlibatan berkelanjutan mereka dalam diplomasi, keamanan, tata kelola ekonomi negara, dan pembentukan norma global. Lembaga-lembaga berikut ini secara umum dapat dianggap sebagai penggerak utama pilihan-pilihan kebijakan luar negeri Indonesia:

- **Kementerian Pertahanan (Kemhan) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).** Kemhan memainkan peran penting dalam kebijakan luar negeri, terutama melalui diplomasi pertahanan dan militer serta pengadaan alutsista. Upaya Kemhan dalam memodernisasi kapabilitas militer Indonesia memiliki implikasi besar terhadap hubungan luar negeri, khususnya dengan para pemasok senjata utama seperti AS, Rusia, dan Prancis. Pembelian 42 jet tempur Rafale dari Prancis dan latihan militer gabungan "Super Garuda Shield" dengan AS dan sekutunya pada tahun 2022, misalnya, menggambarkan bagaimana kesepakatan pertahanan membentuk postur strategis Indonesia dan memperkuat hubungannya dengan kekuatan besar. Melalui kerja sama pertahanan, latihan militer bersama, dan pengadaan senjata, Kemhan memperkuat kemampuan Indonesia untuk menavigasi dinamika keamanan kawasan yang kompleks (termasuk ketegangan di Laut Cina Selatan). Kementerian ini juga mengoordinasikan kontribusi Indonesia terhadap misi penjaga perdamaian internasional, memperkuat citra global Indonesia sebagai aktor yang bertanggung jawab dan berkomitmen terhadap perdamaian.

  Selain peran kebijakan Kemhan tersebut, TNI juga memainkan peran operasional langsung dalam membentuk postur internasional Indonesia. Melalui latihan militer bersama, patroli laut, dan partisipasi dalam misi pasukan penjaga perdamaian PBB, TNI berfungsi sebagai perangkat baik untuk penangkalan *(deterrence)* maupun diplomasi pertahanan. Keterlibatannya dalam insiden Laut Natuna tahun 2016—ketika kapal-kapal penangkap ikan Tiongkok memasuki ZEE Indonesia—menunjukkan digunakannya pengerahan militer untuk memperkuat klaim kedaulatan, melengkapi protes diplomatik yang dikeluarkan oleh Kemlu. Selain itu, kepemimpinan TNI dalam penyelenggaraan latihan multilateral seperti *Multilateral Naval Exercise Komodo* (MNEK) menunjukkan bagaimana Indonesia menggunakan militernya untuk membangun rasa saling percaya di kawasan sekaligus mempromosikan stabilitas maritim. Meskipun tidak memiliki tanggung jawab dalam perumusan kebijakan, tindakan TNI di lapangan dapat membawa implikasi kebijakan luar negeri yang signifikan, khususnya dalam menyampaikan sinyal strategis Indonesia kepada mitra eksternal.

- **Kementerian Perdagangan (Kemendag).** Diplomasi ekonomi sangat penting bagi kebijakan luar negeri Indonesia karena Indonesia berupaya memperdalam integrasi ke dalam rantai nilai global sekaligus menjaga ketahanan terhadap guncangan global. Kemendag memainkan peran penting dalam merundingkan perjanjian kemitraan ekonomi yang komprehensif dan yang berbasis isu, mengamankan akses pasar bagi barang dan jasa yang diproduksi Indonesia, sekaligus meningkatkan daya saingnya. Sebagai contoh, ratifikasi Indonesia atas ***Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)** pada tahun 2022, pakta perdagangan bebas terbesar di dunia, dipimpin oleh Kemendag. Selain itu, kementerian ini secara aktif berpartisipasi dalam platform utama seperti ASEAN, APEC, G20, dan WTO, yang menyediakan peluang bagi Indonesia untuk membentuk kebijakan ekonomi kawasan dan global. Hingga September 2024, Kemendag telah menyelesaikan kemitraan dagang dengan lebih dari 30 entitas dan sedang bernegosiasi untuk 17 perjanjian lainnya, dalam hal ini sering kali dengan berkonsultasi kepada industri domestik. Peran kementerian dalam meningkatkan tingkat pemanfaatan perjanjian-perjanjian perdagangan bebas yang ada dan memberikan fleksibilitas dalam impor bahan baku yang dibutuhkan sangat penting bagi pengaruh ekonomi Indonesia. Saat Indonesia memegang Presidensi G20 pada 2022, kementerian ini menunjukkan kepemimpinan ekonomi dengan mempromosikan reformasi aturan perdagangan global dan ketahanan rantai pasok. Selain itu, Kemendag kadang menggunakan instrumen perdagangan untuk tujuan strategis, seperti pelarangan sementara atas ekspor komoditas tertentu (misalnya minyak sawit pada tahun 2022) guna menstabilkan harga domestik, yang menimbulkan riak pada pasar global.

- **Kementerian Keuangan (Kemenkeu).** Kehati-hatian fiskal *(fiscal prudence)* tidak hanya penting bagi stabilitas domestik, tetapi juga memberi landasan pada posisi internasional Indonesia. Kemenkeu memainkan peran yang tak tergantikan dalam mendukung tujuan kebijakan luar negeri di tengah bermunculannya lembaga keuangan internasional alternatif, relokasi rantai pasok global dan perusahaan multinasional, isu kelebihan produksi, dan krisis utang di Selatan Global. Kepemimpinan Indonesia dalam meluncurkan *Pandemic Fund* G20 di bawah Menteri Keuangan Sri Mulyani pada 2022 menunjukkan bagaimana inisiatif fiskal dapat memperluas pengaruh global Indonesia. Instrumen fiskal juga dapat memperkuat daya saing dan ketahanan Indonesia. Dalam lembaga Bretton Woods seperti IMF dan Bank Dunia, Kemenkeu memfasilitasi dukungan internasional untuk memajukan agenda reformasi domestik Indonesia, sekaligus mengadvokasi reformasi arsitektur keuangan internasional agar sejalan dengan prioritas pembangunan nasional. Misalnya, kementerian mendorong kerangka bersama untuk restrukturisasi utang bagi negara-negara rentan di G20 dan berkoordinasi dengan lembaga seperti IMF dan *Asian Development Bank* (ADB) untuk mendukung stabilitas ekonomi kawasan. Pejabat-pejabat Indonesia bidang keuangan memanfaatkan kredibilitas mereka (terutama Sri Mulyani, mantan Direktur Pelaksana Bank Dunia) untuk menyuarakan kepentingan negara berkembang, baik dalam menyerukan aturan pajak global yang lebih adil maupun pendanaan iklim untuk pembangunan berkelanjutan.

Di luar fungsi langsung terhadap urusan luar negeri, kontrol Kemenkeu atas penganggaran nasional memberinya pengaruh besar terhadap skala dan arah pelaksanaan kebijakan luar negeri. Sebagai penjaga gawang alokasi fiskal, kementerian ini secara efektif dapat menentukan kapasitas operasional aktor kebijakan luar negeri lainnya—khususnya Kemlu, yang anggaran terbatasnya sering menghambat keterlibatan diplomatik jangka panjang. Sebagai contoh, pemotongan anggaran kebijakan luar negeri pada awal 2025 menimbulkan kekhawatiran tentang kemampuan Indonesia untuk mempertahankan komitmen internasional dan kesiapan diplomatiknya, sebagaimana dicatat dalam perdebatan publik selama keketuaan ASEAN Indonesia. Demikian pula, keterlambatan pembayaran Indonesia dalam proyek jet tempur KF-21 dengan Korea Selatan pada 2023—yang dikaitkan dengan keterbatasan fiskal—menunjukkan bagaimana keputusan anggaran dapat berdampak langsung pada kerja sama pertahanan luar negeri. Dinamika ini membentuk hubungan antar-lembaga, terkadang memperkuat adanya ketimpangan pengaruh kelembagaan dan membatasi kemampuan kementerian sektoral atau Kemlu untuk merespons perkembangan internasional secara cepat. Akibatnya, mobilisasi sumber daya untuk diplomasi, kerja sama pertahanan, atau komitmen multilateral sering kali bergantung pada kesediaan Kemenkeu untuk menyelaraskan prioritas anggaran dengan kebutuhan kebijakan luar negeri.

- **Badan Intelijen Negara (BIN).** Pengumpulan dan analisis intelijen merupakan bagian integral dalam perumusan keputusan kebijakan luar negeri Indonesia. **BIN** beroperasi secara terselubung untuk menilai ancaman dan peluang global, menyediakan informasi penting bagi pemerintah yang menjadi dasar bagi strategi diplomatik, militer, dan ekonomi. Koordinasi intelijen yang efektif sangat penting ketika Indonesia menavigasi ketegangan yang meningkat di kawasan Indo-Pasifik. Masukan intelijen yang kuat memastikan bahwa perumusan kebijakan didasarkan pada penilaian realistis terhadap perkembangan internasional. Koordinasi BIN dalam operasi seperti penyelamatan sandera dari kelompok Abu Sayyaf dan dalam inisiatif intelijen anti-terorisme kawasan, yang dicontohkan oleh inisiatif “Our Eyes”, menunjukkan perannya yang tersembunyi namun efektif dalam membentuk diplomasi keamanan. Di dalam negeri, aktivitas BIN di Papua juga membawa implikasi kebijakan luar negeri—misalnya, pada 2023–2024, badan ini terlibat dengan aktor lokal dan mitra internasional untuk memfasilitasi pembebasan pilot asal Selandia Baru yang disandera oleh kelompok separatis Papua.

- **Kementerian Sektoral Lain.** Di luar lembaga khusus kebijakan luar negeri dan intelijen, kementerian sektoral lainnya juga berkontribusi dalam membentuk agenda kebijakan luar negeri, dengan tingkat pengaruh yang bergantung pada prioritas pemerintahan yang sedang menjabat. Sebagai contoh, ketika Presiden Joko Widodo berkomitmen mewujudkan visi Poros Maritim Dunia, kementerian-kementerian yang terkait dengan urusan maritim mendapatkan posisi yang lebih menonjol. Kementerian Koordinator bidang Maritim (Kemenkomar), yang dibentuk pada awal pemerintahan periode pertama Jokowi, memainkan peran penting dalam merancang Kebijakan Kelautan Nasional

Indonesia yang mencakup berbagai dimensi diplomasi maritim. Portofolionya meliputi penguatan agenda Indonesia dalam memerangi praktik penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak diatur *(Illegal, Unreported, and Unregulated/IUU fishing)* di forum regional dan internasional, serta memperkuat diplomasi Indonesia di antara negara-negara pulau dan kepulauan. Beberapa inisiatif kementerian ini menghasilkan dampak internasional, contohnya kebijakan Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menenggelamkan dan membakar kapal asing ilegal. Kebijakan ini menarik perhatian global dan ditafsirkan sebagai penegasan kuat atas kedaulatan maritim Indonesia.

Selama periode kedua pemerintahan Jokowi, ketika arah kebijakan mulai berpindah dari fokus kelautan, Kemenkomar dirombak menjadi Kementerian Koordinator bidang Maritim dan Investasi (Kemenkomarves). Kemenkomarves memegang peran sentral dalam diplomasi berbasis sumber daya Indonesia, terutama dalam mengawasi kebijakan hilirisasi mineral kritis seperti nikel dan bauksit. Larangan ekspor bijih nikel pada tahun 2020 memicu sengketa di WTO dengan Uni Eropa, namun pada saat yang bersamaan menarik investasi asing—khususnya dari Tiongkok—ke industri peleburan *(smelting)* di Indonesia. Dengan memanfaatkan sokongan kekayaan sumber daya alam Indonesia, kementerian ini menegosiasikan persyaratan investasi dengan perusahaan dan pemerintah asing untuk mendorong industrialisasi domestik dan memperkuat posisi Indonesia dalam rantai pasok global. Upaya ini memberikan kontribusi signifikan terhadap diplomasi ekonomi Indonesia yang lebih luas, khususnya terkait transisi energi hijau dan keberlanjutan. Pembubaran Kemenkomarves setelah dimulainya masa jabatan Presiden Prabowo Subianto kemungkinan menandai pergeseran prioritas pemerintahan saat ini ke sektor lain, seperti pangan dan energi.

Akibatnya, kementerian-kementerian yang menangani sektor-sektor baru yang diprioritaskan kemungkinan akan memperoleh status yang lebih tinggi dan mengambil peran diplomatik kunci dalam menjalankan agenda pemerintah.

- **Kementerian Komunikasi dan Digital (Komdigi)** adalah salah satu contoh mutakhir yang cukup relevan. Dalam era yang semakin ditentukan oleh diplomasi digital, kementerian ini memegang peran yang semakin besar dalam mengelola kehadiran digital Indonesia di kancah internasional. Tanggung jawabnya mencakup pengawasan keamanan siber, fasilitasi pembangunan dan interoperabilitas infrastruktur digital, serta promosi norma kawasan yang menguntungkan untuk tata kelola digital—kesemuanya seraya menjaga kedaulatan data nasional. Setelah sebelumnya bernama Kementerian Komunikasi dan Informatika, kementerian ini kini menerbitkan regulasi pada tahun 2022 yang mewajibkan perusahaan teknologi global untuk mendaftar di bawah undang-undang baru tentang moderasi konten di Indonesia—dan pemblokiran sementara situs seperti *PayPal* dan *Steam* setelahnya. Ini menunjukkan tekad Indonesia untuk menegaskan otoritas regulasi atas platform digital asing. Karena informasi dan teknologi semakin menjadi instrumen penting kebijakan luar negeri, upaya kementerian dalam

mengantisipasi ancaman siber menjadi bagian integral dalam menjaga reputasi internasional dan keamanan nasional Indonesia. Lebih lanjut lagi, di tengah persaingan yang semakin intens antar perusahaan teknologi global untuk mengakses pasar, mengendalikan kabel bawah laut, dan memperoleh bahan mentah, kementerian ini harus secara cermat menilai implikasi geopolitik dari pemilihan mitra teknologi asing untuk pengembangan infrastruktur kritis *(critical infrastructure).* Kerangka regulasi yang ada saat ini sudah memungkinkan Indonesia untuk melakukan audit teknologi, menerbitkan izin, dan melaksanakan penyaringan keamanan untuk kemitraan semacam itu.

Lanskap kebijakan luar negeri Indonesia yang terus berkembang ini menunjukkan karakter yang jelas-jelas multisektoral dan multidimensional, yang tidak hanya dipengaruhi oleh Kementerian Luar Negeri, tetapi juga oleh serangkaian kementerian dan lembaga pemerintah yang terus bertambah. Dalam berbagai domain—mulai dari pengadaan pertahanan dan latihan militer, negosiasi perdagangan dan kebijakan industri, diplomasi fiskal, kerja sama intelijen, kedaulatan maritim, hingga regulasi digital—keputusan kebijakan luar negeri secara intrinsik terkait dengan agenda-agenda sektoral domestik. Dengan demikian, kementerian seperti Pertahanan, Perdagangan, Keuangan, Kelautan, serta Komunikasi dan Digital kini memiliki pengaruh langsung terhadap postur global Indonesia, bertindak sebagai agen perangkat ekonomi negara *(economic statecraft),* penjajaran *(alignment)* keamanan, dan tata kelola teknologi. Perkembangan ini menegaskan bahwa kebijakan luar negeri telah melampaui batas-batas tradisionalnya sebagai ranah yang terkotakkan sendiri, dan kini berkembang menjadi upaya lintas-pemerintah yang komprehensif yang membutuhkan masukan dan koordinasi dari berbagai sektor.

Namun demikian, kenyataan kelembagaan semacam ini melampaui kerangka hukum saat ini yang digariskan oleh Undang-Undang No. 37 Tahun 1999. Undang-undang ini secara formal memberikan kewenangan utama atas hubungan luar negeri kepada Presiden, dengan Kementerian Luar Negeri ditetapkan sebagai lembaga pelaksana utama. Meskipun dasar hukum ini menegaskan supremasi eksekutif, ia tidak cukup memadai dalam mengatur dinamika antar-lembaga yang kompleks yang mewarnai praktik kebijakan luar negeri. Undang-undang ini mengandung ketentuan yang kurang memadai mengenai koordinasi antar-kementerian, manajemen risiko yang efektif, dan koherensi kebijakan secara keseluruhan di era ketika langkah domestik—seperti regulasi digital atau larangan perdagangan—dapat menimbulkan dampak geopolitik yang signifikan.

Tanpa kepemimpinan yang efektif dan mekanisme kelembagaan yang kuat untuk koordinasi strategis, penyebaran tanggung jawab kebijakan luar negeri ini berisiko menghasilkan postur eksternal yang terfragmentasi. Prioritas kementerian yang bersaing, rivalitas birokrasi yang mengakar, atau tindakan sepihak oleh kementerian tertentu dapat melemahkan kemampuan Indonesia untuk menyampaikan pesan yang koheren kepada mitra internasional. Selain itu, absennya koordinasi yang terstruktur—terutama pada masa krisis atau pergeseran geopolitik yang cepat—dapat menghasilkan sinyal yang tidak konsisten,

kontradiksi kebijakan, atau kesalahan diplomatik. Situasi ini menegaskan perlunya inovasi kelembagaan, seperti pembentukan Dewan Keamanan Nasional atau penguatan gugus tugas lintas kementerian, untuk memastikan bahwa perangkat kebijakan luar negeri Indonesia beroperasi sebagai satu sistem yang terpadu dan terarah secara strategis.

D. Peran Legislatif dan Partai Politik

Lembaga legislatif Indonesia, khususnya Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), menjalankan fungsi pengawasan terhadap urusan kebijakan luar negeri, terutama yang berkaitan dengan pertahanan, hubungan luar negeri, dan informasi. Namun, perdebatan di parlemen sering kali lebih berfokus pada isu-isu domestik, dengan keterlibatan yang relatif terbatas terhadap isu-isu substantif dalam kebijakan luar negeri. Demikian pula, partai politik cenderung memusatkan kampanye elektoral mereka pada isu-isu ekonomi dan keamanan domestik, dan sering mengabaikan perumusan platform kebijakan luar negeri yang substansial. Kurangnya penekanan terhadap kebijakan luar negeri dalam sistem politik secara keseluruhan dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan strategis Indonesia dan kebijakan yang dijalankan. Misalnya, selama eskalasi ketegangan di Laut Natuna pada tahun 2020, beberapa anggota DPR, termasuk dari partai penguasa, secara terbuka mendorong sikap yang lebih tegas terhadap pelanggaran oleh Tiongkok, sehingga memberikan tekanan kepada cabang eksekutif pemerintah Indonesia untuk merespons dengan pengerahan kapal laut dan protes diplomatik.

Untuk meningkatkan efektivitas Indonesia sebagai aktor global, penting agar lembaga legislatif dan partai politik terlibat lebih substantif dalam wacana kebijakan luar negeri, sehingga dapat memastikan keselarasan yang lebih besar antara postur internasional Indonesia dan realitas politik domestik. Meskipun kebijakan luar negeri belum menjadi perhatian utama dalam pemilu bagi publik Indonesia, partai politik memiliki peluang untuk memperoleh keuntungan elektoral dengan merumuskan kebijakan ekonomi internasional yang mampu menarik investasi asing yang dapat menciptakan lapangan kerja atau memfasilitasi ekspor bagi usaha kecil dan menengah. Beberapa partai politik, seperti Gerindra di bawah kepemimpinan Prabowo, terutama dengan pengangkatan Sugiono sebagai Menteri Luar Negeri, telah mendorong postur kebijakan luar negeri yang lebih independen dan tegas. Orientasi ini tercermin, misalnya, dalam keterlibatan awal mengenai potensi keanggotaan BRICS setelah dimulainya pemerintahan baru.

Salah satu ilustrasi penting mengenai pengaruh legislatif dan partai politik terjadi selama masa jabatan Indonesia di Dewan Keamanan PBB pada tahun 2007–2008. Tekanan domestik, terutama dari partai politik dan organisasi keagamaan, mendorong pemerintah untuk abstain dalam pemungutan suara atas sanksi tambahan terhadap Iran, meskipun sebelumnya mendukung resolusi awal. Pergeseran kebijakan ini menunjukkan bahwa keputusan kebijakan luar negeri, khususnya yang berkaitan dengan isu-isu internasional yang sensitif, dapat dipengaruhi secara signifikan oleh kontestasi demokratis di dalam negeri dan sentimen publik.

E. Masyarakat Sipil, Lembaga Kajian, Akademisi, dan Media

Di luar aktor negara, organisasi masyarakat sipil, lembaga kajian *(think tank),* akademisi, dan media memainkan peran yang semakin penting dalam membentuk wacana publik dan memberikan masukan terhadap perumusan kebijakan luar negeri. *Think tank* berkontribusi melalui riset yang berbobot dan rekomendasi kebijakan; namun, integrasi *think tank* secara sistematis ke dalam proses perumusan kebijakan formal bervariasi, dan sering kali tergantung pada gaya pemerintahan masing-masing administrasi. Organisasi massa Islam terkemuka, khususnya Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, telah berfungsi sebagai aktor non-negara penting dalam diplomasi publik Indonesia. Pada era pasca-9/11, kedua organisasi ini berperan penting dalam mempromosikan citra Indonesia sebagai negara mayoritas berpenduduk Muslim yang toleran, demokratis, dan pluralis. Jejaring global mereka memungkinkan partisipasi aktif dalam dialog lintas agama, diplomasi Jalur II *(Track II diplomacy),* dan kerja sama kontra-terorisme di kawasan—terutama di Asia Tenggara.

Selain itu, NU dan Muhammadiyah telah memainkan peran yang signifikan, meskipun sering kali kurang terlihat, dalam membingkai identitas keislaman Indonesia sebagai aset budaya yang positif. Hal ini dicapai melalui berbagai cara, termasuk diplomasi kemanusiaan dan program pengabdian pendidikan yang ditujukan kepada komunitas Muslim di luar negeri. Keterlibatan mereka melengkapi inisiatif yang dipimpin negara untuk melawan ekstremisme kekerasan dan memperkuat kredibilitas Indonesia dalam forum multilateral global dan Islam. Sebaliknya, liputan media sering kali lebih condong kepada peristiwa-peristiwa profil tinggi dan episodik, daripada menyediakan analisis yang berkelanjutan dan mendalam atas tujuan kebijakan luar negeri jangka panjang.

Kolaborasi yang meningkat di antara para pemangku kepentingan yang beragam ini dan lembaga-lembaga pemerintah berpotensi memperkaya wacana kebijakan luar negeri Indonesia dan membangun dasar pengambilan keputusan yang lebih informatif secara menyeluruh. Sebagai contoh, selama krisis Rohingya tahun 2017, demonstrasi besar-besaran dari masyarakat sipil dan kampanye kemanusiaan memberikan tekanan yang cukup besar kepada pemerintah, memaksa Indonesia untuk terlibat secara diplomatik dengan Myanmar dan memberikan bantuan kepada para pengungsi. Ini merupakan contoh bagaimana opini publik dapat diterjemahkan menjadi tindakan kebijakan yang nyata. Oleh karena itu, memperkuat saluran formal dan informal bagi masukan dari para ahli dan diskusi publik yang luas menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia secara strategis solid dan memiliki legitimasi domestik yang luas.

F. Pelaku Usaha (Bisnis)

Perusahaan-perusahaan Indonesia yang terlibat dalam aktivitas ekspor dan impor, bersama dengan asosiasi bisnis terkait, merupakan aktor penting dalam membentuk pertimbangan kebijakan luar negeri Indonesia. Sementara pemerintah mempertahankan perspektif makroekonomi, pelaku usaha menawarkan wawasan pada tingkat mikro mengenai kelayakan ekonomi dari pilihan-pilihan kebijakan luar negeri tertentu dan kemitraan ekonomi internasional. Entitas-entitas komersial ini memiliki kepentingan langsung dalam pergerakan global barang, modal, orang, dan teknologi. Misalnya, Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) telah memainkan peran utama dalam membentuk pendekatan Indonesia terhadap *Indo-Pacific Economic Framework (IPEF),* dengan menyelenggarakan forum sampingan *(side forums)* dan konsultasi pemangku kepentingan yang dirancang untuk memastikan bahwa kepentingan bisnis terwakili secara memadai dalam proses negosiasi. Dengan demikian, pelaku usaha Indonesia berfungsi sebagai aktor kunci yang mana kebutuhan mereka akan bahan baku, pasar, dan pembiayaan memerlukan pertimbangan yang cermat dalam perumusan kebijakan.

Satu contoh penting dari dinamika ini terjadi pada tahun 2022 ketika pemerintah secara tiba-tiba memberlakukan larangan ekspor minyak sawit untuk mengatur harga domestik. Tindakan ini memicu reaksi negatif yang signifikan dari kelompok industri dan mendorong revisi kebijakan secara cepat, yang didorong oleh kekhawatiran akan rusaknya reputasi dan hilangnya pangsa pasar internasional. Dialog yang kuat antara badan-badan pemerintah dan sektor bisnis sangat penting untuk memastikan bahwa perjanjian dagang atau kemitraan internasional menghasilkan manfaat nyata. Demikian pula, strategi nasional hilirisasi mineral kritis, seperti nikel, telah mendapatkan dukungan dari pelaku industri yang ingin memperoleh nilai tambah yang lebih besar. Secara bersamaan, para pelaku ini juga telah mendorong adanya kejelasan regulasi yang lebih baik dan insentif ekspor ketika Indonesia semakin menjadi poros utama dalam rantai pasok baterai kendaraan listrik (EV) global.

Ketegangan antara dorongan ekonomi nasionalistis negara dan postur pasar yang berorientasi keluar bukanlah fenomena baru. Para akademisi telah mengamati bahwa Indonesia secara historis menunjukkan pola kebijakan yang kontradiktif dalam sektor-sektor seperti pertanian, perikanan, dan akuakultur. Ini mencakup dukungan publik terhadap prinsip perdagangan bebas sambil diam-diam menerapkan langkah-langkah proteksionis seperti rezim perizinan yang tidak transparan dan hambatan non-tarif—yang sering kali dirancang untuk melindungi industri domestik yang memiliki pengaruh politik. Dalam beberapa kasus sebelumnya, pembatasan terhadap ekspor udang atau impor pakan telah dijustifikasi atas dasar ketahanan pangan atau pembangunan, tetapi justru pada kenyataannya melayani aliansi politik-bisnis domestik. Dinamika semacam ini terus membentuk hubungan antara negara dan pelaku usaha, terutama ketika sektor-sektor

strategis seperti pangan, energi, atau kebijakan industri menjadi taruhannya. Dualistis ini, yang ditandai oleh keterlibatan dalam perdagangan global secara bersamaan dengan proteksionisme selektif, menggambarkan interaksi yang kompleks antara kepentingan bisnis dan perumusan kebijakan luar negeri Indonesia.

Dengan demikian, sebagaimana diilustrasikan dalam tabel di bawah ini, meskipun kebijakan luar negeri Indonesia secara formal tetap diatur oleh Undang-Undang No. 37 Tahun 1999—yang memberikan kewenangan utama di tangan presiden dan pelaksanaannya berada di bawah Kementerian Luar Negeri—realitas keterlibatan internasional telah berkembang.

Tabel 2.

Aktor-aktor dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Aktor	Fungsi Utama	Tantangan/Risiko
Presiden dan Pemimpin Eksekutif	Menetapkan arah kebijakan luar negeri secara menyeluruh; melaksanakan kewenangan tertinggi berdasarkan UU 37 Tahun 1999	Dapat terlalu melekat pada persona pribadi; dapat terhambat oleh inkonsistensi prioritas kepemimpinan dan kepentingan dalam hubungan luar negeri
Kementerian Luar Negeri (Kemlu)	Mengimplementasi diplomasi; memimpin keterlibatan multilateral dan ASEAN	Anggaran terbatas; dibayang-bayangi oleh aktor sektoral yang lebih kuat dalam isu-isu tertentu
Kementerian Pertahanan (Kemhan)	Merumuskan kebijakan pertahanan, diplomasi pertahanan, pengadaan senjata, kerja sama militer	Keterlibatan dalam persaingan; risiko pemberian sanksi; ketergantungan senjata
Tentara Nasional Indonesia (TNI)	Melakukan diplomasi operasi militer melalui latihan, patroli, dan Operasi Pemelihara Perdamaian PBB; memperkuat kedaulatan	Proyeksi kekuatan yang terbatas; risiko ketidakselarasan dengan penyampaian pesan diplomatik
Kementerian Perdagangan (Kemendag)	Negosiasi perdagangan, diplomasi ekonomi, akses pasar	Kesenjangan koordinasi; tekanan proteksionis

Kementerian Keuangan (Kemenkeu)	Diplomasi fiskal, keterlibatan arsitektur ekonomi internasional	Keterbatasan anggaran berdampak pada diplomasi/pertahanan; prioritas strategis
Badan Intelijen Nasional (BIN)	Pengidentifikasian ancaman, penyediaan data intelijen bagi keputusan diplomatik/keamanan	Pengaruh yang kurang transparan; pengawasan demokrasi yang terbatas
Kementerian dan/atau Lembaga Lainnya (seperti Kemenkomarves, Kominfo)	Diplomasi isu spesifik (seperti isu maritim, digital, lingkungan)	Kurangnya koordinasi; pergeseran peran berdasarkan prioritas presiden
Badan Legislatif dan Partai Politik (DPR, Elit Politik)	Pengawasan, memberi tekanan, pengaruh melalui kontestasi publik	Keterlibatan yang rendah dalam kebijakan luar negeri; politik reaktif
Masyarakat Sipil, Lembaga Kajian, Akademisi, Media	Advokasi, pembentukan opini publik, masukan kebijakan informal	Masukan terfragmentasi; hubungan kelembagaan yang lemah dengan perumusan kebijakan
Kelompok Industri dan Pelaku Bisnis	Memengaruhi kebijakan perdagangan, kerangka kerja investasi, serta keterlibatan pada forum multilateral	Fokus komersial yang berjangka pendek; kurangnya koherensi strategis dengan kepentingan nasional yang lebih luas

Kebijakan luar negeri Indonesia dibentuk bukan oleh satu institusi saja, melainkan oleh suatu konstelasi aktor, mulai dari presiden dan Kemlu hingga kementerian sektoral, badan intelijen, lembaga legislatif, partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas bisnis. Jaringan kompleks ini mencerminkan sifat multidimensional dari kebijakan luar negeri kontemporer, di mana isu-isu keamanan, perdagangan, teknologi, dan nilai-nilai saling beririsan. Namun, lanskap aktor kebijakan luar negeri yang semakin terpluralisasi telah melampaui reformasi institusional yang menyertainya. Tanpa mekanisme koordinasi yang lebih kuat, Indonesia menghadapi risiko kebijakan yang tidak koheren, pelaksanaan yang terfragmentasi, dan pesan internasional yang melemah. Memahami identitas para aktor hanya mewakili sebagian dari pemahaman; sama pentingnya untuk memahami instrumen yang mereka gunakan. Ketika para aktor ini menavigasi lingkungan global yang dinamis, analisis selanjutnya akan menelaah perangkat-perangkat kebijakan luar negeri yang mereka miliki—yaitu instrumen militer, diplomatik, ekonomi, dan normatif—dan mengevaluasi efektivitasnya dalam memajukan kepentingan strategis Indonesia.

2. Perangkat-Perangkat Kebijakan Luar Negeri: Militer, Diplomasi, Ekonomi, dan Identitas

Setelah membahas tantangan kelembagaan dan prosedural dalam proses kebijakan luar negeri Indonesia, penting untuk mengeksplorasi instrumen utama yang digunakan Indonesia untuk memproyeksikan kekuatan, memajukan kepentingan nasional, dan menavigasi sistem global. Perangkat kebijakan luar negeri tidak hanya mencerminkan maksud strategis, tetapi juga menguji kapasitas dan koordinasi nasional. Baik yang diwujudkan melalui diplomasi militer, hubungan tradisional negara-ke-negara, perangkat ekonomi negara, maupun penggunaan kekuatan lunak, instrumen-instrumen ini harus digunakan secara terpadu dan adaptif untuk merespons lingkungan geopolitik yang berubah dengan cepat. Namun demikian, sebagaimana dijelaskan dalam bagian ini, efektivitas perangkat kebijakan luar negeri Indonesia tidak hanya bergantung pada ketersediaannya tetapi secara kritis pada sejauh mana kesesuaiannya dengan tujuan nasional serta hakikat sistematis dari penerapannya dalam berbagai sektor dan inisiatif.

A. Kekuatan Militer dan Keamanan

Kekuatan militer dan kebijakan keamanan adalah komponen integral dari perangkat kebijakan luar negeri suatu negara. Keduanya berfungsi tidak hanya sebagai instrumen untuk menangkal ancaman, mempertahankan kedaulatan, atau menyampaikan kesungguhan, tetapi juga sebagai sarana untuk membangun kredibilitas internasional, memproyeksikan pengaruh, dan membina kemitraan strategis. Bagi negara-negara berpenghasilan menengah dan nonblok seperti Indonesia, perangkat militer sering kali berfungsi baik sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan luar negeri—seperti menegaskan klaim maritim atau berkontribusi pada stabilitas kawasan—maupun sebagai tujuan dari kebijakan itu sendiri, yakni sasaran nasional yang lebih luas untuk memperkuat kapasitas internal dan mengurangi kerentanan strategis. Tidak seperti negara berkekuatan besar dengan jangkauan militer global, kemampuan proyeksi kekuatan Indonesia yang lebih terbatas dan kendala geografis telah secara signifikan membentuk perilaku strategis Indonesia. Dalam konteks ini, kebijakan luar negeri tidak hanya tentang keterlibatan internasional tetapi juga tentang mengompensasi keterbatasan material, meningkatkan kemandirian teknologi, dan memperkuat ketahanan domestik. Oleh karena itu, investasi dalam infrastruktur pertahanan, partisipasi dalam operasi penjaga perdamaian, dan kerja sama keamanan multilateral sekaligus merupakan strategi berorientasi luar dan agenda pembangunan berorientasi dalam.

Militer Indonesia secara tradisional berfokus pada integritas teritorial dan keamanan dalam negeri. Namun, di bawah Menteri Pertahanan Prabowo Subianto pada tahun-tahun akhir pemerintahan Joko Widodo, terjadi penekanan yang semakin meningkat pada pengadaan senjata, dengan tujuan memodernisasi kemampuan pertahanan Indonesia. Dengan mendiversifikasi pemasok senjata dan berinvestasi pada infrastruktur pertahanan yang

kritis, Indonesia berupaya memperkuat kapabilitas penangkalan *(deterrence capabilities)* sekaligus mempertahankan posisi nonblok. Modernisasi militer ini mencerminkan pemahaman bahwa kuatnya postur pertahanan amat penting untuk menjaga kedaulatan dan mengamankan perbatasan maritim, terutama di tengah ketegangan di Laut Cina Selatan. Namun, meskipun beragamnya pemasok senjata dari luar negeri dapat berkontribusi terhadap posisi nonblok Indonesia secara konsisten, pertimbangan-pertimbangan tentang interoperabilitas sistem, efektivitas militer secara keseluruhan, dan sejauh mana industri pertahanan domestik Indonesia benar-benar dapat berkembang menjadi tantangan yang timbul dari strategi ini.

Di samping itu, partisipasi Indonesia dalam operasi penjaga perdamaian PBB meningkatkan posisi internasional dan menunjukkan komitmen terhadap perdamaian dan keamanan global. Keterlibatan ini tidak hanya memperkuat reputasi diplomatik Indonesia, tetapi juga berfungsi sebagai bentuk diplomasi pertahanan, di mana hubungan antar-militer dibangun dan diperkuat melalui penempatan pasukan penjaga perdamaian Indonesia berdampingan dengan militer asing.

Meningkatnya anggaran pertahanan Indonesia membutuhkan keseimbangan yang cermat antara ambisi militer dan tujuan diplomatik serta ekonomi yang lebih luas. Secara historis, Indonesia telah memanfaatkan kemampuan militernya baik untuk tujuan simbolis maupun strategis guna mencapai sasaran-sasaran kebijakan luar negeri. Meskipun memiliki keterbatasan dalam proyeksi kekuatan keras *(hard power),* militer telah memainkan peran penting dalam menegaskan kedaulatan, menangkal ancaman eksternal, dan meningkatkan status internasional Indonesia.

Ilustrasi nyata dari hal ini terjadi pada tahun 2016, ketika Presiden Joko Widodo mengadakan rapat kabinet di atas kapal angkatan laut dekat Kepulauan Natuna. Tindakan ini, disertai dengan peningkatan patroli laut, secara efektif menegaskan kembali kedaulatan maritim Indonesia di tengah meningkatnya pelanggaran dari Cina dan mendemonstrasikan bagaimana pengambilan postur militer dapat memperkuat pesan diplomatik. Demikian pula, konsistensi Indonesia dalam menyelenggarakan Latihan Angkatan Laut Multilateral Komodo (MNEK) sejak tahun 2014 menunjukkan penggunaan diplomasi pertahanan untuk mempromosikan kerja sama regional bidang keamanan dan meningkatkan keterlibatan multilateral. Praktik-praktik ini mencerminkan pemahaman pragmatis terhadap alat militer sebagai instrumen untuk sinyal strategis dan pembangunan hubungan dalam urusan kawasan.

Kekuatan militer dan kebijakan Indonesia memengaruhi kebijakan luar negerinya melalui beberapa jalur utama:

- **Pengadaan Senjata Strategis.** Indonesia secara aktif mengejar kesepakatan senjata dengan mitra yang beragam, termasuk AS, Rusia, Korea Selatan, dan Prancis. Strategi diversifikasi ini bertujuan mencegah ketergantungan berlebihan pada satu pemasok saja. Kesepakatan pengadaan terbaru untuk jet tempur, kapal selam, dan peralatan militer canggih lainnya menandakan niat Indonesia untuk memperkuat kemampuan daya tangkalnya. Hal ini tidak hanya sejalan dengan upaya untuk menegaskan kendali atas wilayah perairan Indonesia yang luas tetapi juga mencerminkan manuver keseimbangan strategis dalam menghadapi rivalitas antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

  Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia telah memesan 42 jet tempur Rafale dari Prancis, menandatangani surat pernyataan niat untuk membeli F-15EX dari Amerika Serikat, dan melanjutkan negosiasi untuk program jet tempur KF-21 Boramae dari Korea Selatan. Indonesia juga telah memperoleh fregat FREMM buatan Italia, mengejar pengadaan kapal selam baru dari Korea Selatan, dan mengeksplorasi pembangunan sistem drone udara dan laut tak berawak. Akuisisi ini meningkatkan daya tangkal dan memberikan sinyal posisi strategis kepada berbagai pemasok.

- **Diplomasi Pertahanan.** Pengadaan senjata berfungsi sebagai alat diplomasi pertahanan. Dengan mendiversifikasi pemasok senjata, Indonesia memperkuat hubungan bilateral dengan negara lain sekaligus mempertahankan statusnya sebagai mitra yang dihargai oleh negara-negara Barat maupun negara-negara seperti Rusia dan Tiongkok. Pendekatan ini memberi Indonesia akses terhadap teknologi militer canggih dari berbagai sumber sambil tetap mempertahankan sikap nonbloknya.

  Indonesia juga secara rutin menjalankan diplomasi pertahanan melalui latihan militer bilateral dan multilateral. Meskipun mitra latihan ini beragam, Amerika Serikat tetap menjadi mitra kolaborasi yang paling sering. Latihan ini bertujuan untuk memperkaya pengalaman operasional dan membina hubungan antarmiliter yang lebih kuat dengan para mitra. Hal ini terlihat dalam latihan bersama seperti *Super Garuda Shield* dengan Amerika Serikat dan sekutunya (termasuk Australia dan Jepang), serta perjanjian pertahanan bilateral dengan Prancis dan Korea Selatan. Partisipasi aktif Indonesia dalam dialog keamanan regional seperti ADMM-Plus dan Shangri-La Dialogue lebih lanjut menunjukkan komitmen terhadap diplomasi pertahanan.

- **Manfaat Ekonomi dan Industri Pertahanan.** Di luar peningkatan kemampuan militer, strategi pengadaan senjata Indonesia—khususnya di bawah Prabowo Subianto baik sebagai Menteri Pertahanan maupun Presiden—menekankan pada pengembangan industri pertahanan domestik. Dengan memperluas basis industri pertahanan melalui kemitraan dan alih teknologi, Indonesia tidak hanya bertujuan untuk mencapai swasembada, tetapi juga berusaha menempatkan diri sebagai aktor regional yang kredibel dan mampu berkontribusi pada agenda keamanan kolektif *(collective security),* terutama di kawasan Indo-Pasifik. Kesepakatan senjata sering kali mencakup perjanjian alih teknologi yang dirancang untuk meningkatkan kemampuan produksi lokal, menciptakan sektor pertahanan yang lebih mandiri.

Hal ini sejalan dengan tujuan industrialisasi yang lebih luas dari Joko Widodo dan pada akhirnya bertujuan memfasilitasi ekspor pertahanan, sehingga mengintegrasikan pengadaan pertahanan dengan diplomasi ekonomi.

Perusahaan milik negara seperti PT Pindad dan PT PAL telah mengembangkan kapabilitas mereka dalam kendaraan lapis baja, pembangunan kapal laut, dan produksi amunisi melalui kolaborasi dengan pemasok asing. Dorongan Indonesia terhadap konten lokal dan produksi bersama—seperti yang terlihat dalam proyek-proyek seperti KF-21 dan pembangunan kapal laut—menunjukkan upaya untuk memastikan manfaat jangka panjang yang melampaui sekadar pengadaan.

- **Kontraterorisme sebagai Alat Diplomasi Keamanan.** Aparat keamanan Indonesia telah mendapatkan pengakuan internasional atas upaya kontraterorisme domestik dan regionalnya. Setelah peristiwa bom Bali 2002, Indonesia mengembangkan respons keamanan yang kuat melalui koordinasi antara TNI, kepolisian Indonesia (Polri), dan lembaga intelijen. Pendekatan ini kemudian berkembang menjadi model integrasi keamanan internal-eksternal. Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan partisipasi dalam pelatihan bersama dengan negara-negara seperti Australia dan Amerika Serikat menegaskan bagaimana upaya kontraterorisme Indonesia mendukung stabilitas regional yang lebih luas dan berfungsi sebagai pintu masuk bagi kemitraan keamanan.

  Indonesia memimpin beberapa inisiatif ASEAN dalam bidang kontra-radikalisasi dan deradikalisasi, menjadi tuan rumah lokakarya regional, dan membagikan pendekatan lunaknya *(soft approach)* terhadap rehabilitasi sebagai praktik terbaik *(best practices).* Upaya-upaya ini meningkatkan kredensial keamanan Indonesia sekaligus memproyeksikan kepemimpinan yang bertanggung jawab dalam isu-isu transnasional yang sensitif.

- **Penjaga Perdamaian dan Tanggung Jawab Global.** Indonesia merupakan salah satu negara penyumbang pasukan penjaga perdamaian PBB terbesar dari luar Afrika. Melalui penempatan pasukan di Lebanon, Kongo, dan Republik Afrika Tengah, personel TNI tidak hanya menyediakan keamanan tetapi juga berkontribusi pada pembangunan perdamaian internasional. Partisipasi dalam misi penjaga perdamaian berfungsi sebagai kontribusi praktis sekaligus strategi kekuatan lunak *(soft power),* yakni memosisikan Indonesia sebagai pemangku kepentingan yang bertanggung jawab dalam keamanan global sembari memberikan pengalaman operasional yang berharga bagi pasukan Indonesia pada ranah multinasional.

- **Keamanan Maritim dan Penegasan Kedaulatan.** Mengingat geografi kepulauan Indonesia, pertahanan maritim merupakan keharusan strategis. Modernisasi angkatan laut memprioritaskan pengamanan ZEE Indonesia, khususnya di Laut Natuna, di mana pelanggaran oleh kapal-kapal ikan asing—sering didukung oleh kapal penjaga pantai—telah memicu insiden keamanan. Pembentukan Komando Gabungan Wilayah Pertahanan I (Kogabwilhan I) meningkatkan patroli laut, dan demonstrasi simbolik kedaulatan (misalnya pengerahan angkatan laut untuk mengawal kapal yang ditahan, mengadakan rapat kabinet di laut) menggambarkan bagaimana postur militer maritim berkontribusi terhadap sinyal kebijakan luar negeri.

  Selain itu, kepemimpinan Indonesia dalam forum-forum seperti *Indian Ocean Rim Association* (IORA) dan dukungan terhadap tatanan maritim berbasis UNCLOS menggarisbawahi komitmen Indonesia terhadap tata kelola maritim yang sah. Latihan militer dan kehadiran angkatan laut memperkuat klaim ini. Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia menjadi tuan rumah latihan militer gabungan ASEAN pertama yang tidak melibatkan mitra eksternal pada tahun 2023. Meskipun bersifat non-tempur, dengan fokus pada bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana (HADR), operasi pencarian dan penyelamatan, dan lainnya, latihan ini berfungsi untuk membangun kepercayaan di antara militer ASEAN dan memberi sinyal atas kapasitas otonom ASEAN sendiri dalam keamanan maritimnya di tengah meningkatnya sikap asertif Tiongkok di Laut Cina Selatan.

Kebijakan pertahanan Indonesia, sebagai komponen integral dari kebijakan luar negeri dan keamanan nasionalnya, juga harus dipahami dalam konteks yang lebih luas mengenai keterbatasan relatif kemampuan proyeksi kekuatannya. Para ahli telah lama berpendapat bahwa pandangan strategis Indonesia—yang ditandai oleh preferensi kuat terhadap regionalisme dan multilateralisme—sebagian merupakan respons pragmatis terhadap keterbatasan struktural militer Indonesia. Penekanan yang diberikan oleh Indonesia pada mekanisme yang dipimpin ASEAN *(ASEAN-led mechanisms)* dan kepemimpinan normatif dalam forum-forum kawasan tidak semata mencerminkan prinsip diplomatik, melainkan pula merupakan strategi praktis untuk mengelola tantangan keamanan melalui pembangunan konsensus, alih-alih penggunaan kekuatan secara gamblang. Dalam pengertian ini, perangkat militer di Indonesia sering kali berfungsi baik sebagai sarana maupun tujuan: perangkat tersebut mendukung perlindungan kedaulatan dan penangkalan terhadap ancaman, namun juga berperan sebagai instrumen pengaruh, penanda status, dan jaminan untuk tingkat kawasan mengenai kerangka berbasis aturan.

Namun demikian, strategi pengadaan senjata Indonesia tidak lepas dari risiko inheren. Ketergantungan yang berlebihan pada kesepakatan senjata sebagai alat diplomasi dapat berpotensi memperumit hubungan dengan kekuatan besar, khususnya ketika ketegangan AS–Rusia atau AS–Tiongkok meningkat. Sebagai contoh, ketertarikan Indonesia yang berkelanjutan terhadap pesawat tempur Rusia telah memicu kekhawatiran mengenai kemungkinan sanksi dari AS di bawah Undang-Undang Penanggulangan Musuh Amerika Melalui Sanksi (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*/CAATSA). Hal ini

menyoroti keseimbangan yang pelik yang harus dijaga Indonesia antara memperkuat pertahanan dan menghindari keterikatan dalam persaingan kekuatan besar.

Kekhawatiran strategis lainnya adalah masalah interoperabilitas. Ketika Indonesia memperoleh berbagai platform militer dari beragam pemasok, isu integrasi operasional menjadi semakin kompleks. Masalah-masalah terkait perawatan, pelatihan, dan logistik dapat diperparah oleh perbedaan sistem, yang berpotensi menyebabkan peningkatan biaya jangka panjang dan mengganggu kesiapan. Secara domestik, tekanan politik dan keterbatasan fiskal kadang-kadang menyebabkan keterlambatan pembayaran (contohnya, tunggakan Indonesia dalam program KF-21 dengan Korea Selatan). Hal ini menegaskan perlunya penganggaran pertahanan yang lebih baik, akuntabilitas, sekaligus transparansi dalam pengadaan. Menjamin akuntabilitas dan transparansi harus menjadi prioritas utama dalam pengadaan pertahanan Indonesia ke depan. Langkah semacam ini akan meyakinkan mitra Indonesia bahwa Indonesia dapat diandalkan dalam kerja sama pertahanan dan produksi senjata bersama, serta membantu meredakan ketegangan diplomatik yang timbul dari kesepakatan senjata. Sebagai konsekuensinya, pengadaan senjata harus dilakukan tidak hanya dengan mempertimbangkan kebijakan pertahanan, tetapi juga dengan kesadaran mendalam terhadap implikasi kebijakan luar negeri yang lebih luas dan pembangunan hubungan dengan berbagai mitra internasional.

Meskipun angkatan bersenjata Indonesia tengah menjalani modernisasi, doktrinnya tetap pada dasarnya bersifat defensif. Indonesia tidak memiliki pangkalan militer di luar negeri dan jarang terlibat dalam proyeksi kekuatan di luar kawasan terdekatnya. Postur defensif ini merupakan mandat konstitusional sekaligus pilihan strategis yang ditujukan untuk menjaga kredibilitasnya sebagai aktor yang netral. Meskipun demikian, tren global menunjukkan bahwa strategi militer masa depan harus mampu secara efektif menghadapi ancaman di wilayah abu-abu *(grey-zone)* (misalnya, penangkapan ikan secara ilegal, milisi maritim), kerentanan siber, dan bantuan kemanusiaan atau penanggulangan bencana *(Humanitarian Assistance and Disaster Relief/*HADR).

B. Diplomasi

Dalam rangkaian perangkat kebijakan luar negeri, diplomasi berfungsi sebagai instrumen utama untuk negosiasi, persuasi, dan representasi, memungkinkan negara-negara untuk mengejar kepentingannya melalui cara-cara damai. Diplomasi merujuk secara spesifik kepada berbagai metode dan tindakan yang digunakan untuk memajukan tujuan suatu negara di arena internasional. Ini mencakup saluran bilateral, multilateral, dan informal, dan dapat digunakan untuk membangun pengaruh, menyelesaikan konflik, mengelola krisis, atau membentuk norma. Berbeda dengan alat militer atau ekonomi, diplomasi sering kali bergantung pada kredibilitas, ketepatan waktu *(timing),* dan rasa saling mengakui legitimasi masing-masing. Keberhasilannya ditentukan tidak hanya oleh isi pesan, tetapi juga oleh bagaimana pesan itu disampaikan, siapa yang menyampaikannya, dan dalam konteks strategis seperti apa.

Seiring dengan berkembangnya dinamika global, postur diplomatik suatu negara—cara negara tersebut berinteraksi dengan dunia—telah mengalami transformasi mendasar. Sementara Indonesia secara konsisten mengandalkan diplomasi sebagai instrumen utama kebijakan luar negerinya sejak kemerdekaan, para diplomatnya kini menghadapi serangkaian tugas yang semakin kompleks. Namun demikian, efektivitas korps diplomatik Indonesia dibatasi oleh beberapa tantangan.

- Menjaga dan memperkuat hubungan bilateral dengan aktor-aktor global utama seperti AS, Tiongkok, Jepang, dan Uni Eropa adalah vital untuk perdagangan, keamanan, dan kerja sama politik. Demikian pula, memastikan keterlibatan multilateral tidak dapat ditawar-tawar. Namun demikian, ketika multilateralisme tradisional menghadapi kebuntuan dan diplomasi bilateral terkadang tidak cukup untuk memperluas solusi, para diplomat Indonesia juga harus membangun kapasitas untuk terlibat dalam—bahkan memprakarsai—platform minilateral. Kelompok-kelompok kecil dan fleksibel ini dibentuk pada area-area yang menjadi kepentingan bersama, seperti rantai pasok mineral kritis, kerja sama energi terbarukan, atau penegakan hukum maritim. Diplomasi minilateral melibatkan seperangkat keterampilan baru yang berbeda dibandingkan pendekatan bilateral dan multilateral, termasuk membangun koalisi, menyusun agenda, dan menyelenggarakan koordinasi berbasis isu. Ini sangat kontras dengan kebiasaan berbasis konsensus yang lazim di ASEAN atau ritme protokoler yang dominan dalam misi bilateral tradisional. Ini memerlukan pergeseran dari partisipasi pasif menuju kepemimpinan dan kemampuan mengumpulkan koalisi negara-negara berkekuatan menengah yang sepemikiran *(like-minded middle powers)* dalam menghadapi tantangan global yang krusial.

- Di semua platform—bilateral, multilateral, dan minilateral—para diplomat sering kali terlibat dalam mediasi sengketa. Kerangka ASEAN sangat menekankan hal ini, yang tercermin dari partisipasi aktif para diplomat Indonesia dalam menangani sengketa Laut Tiongkok Selatan dan mencari solusi atas krisis Myanmar. Di luar konflik regional, diplomat Indonesia juga secara aktif terlibat dalam kerja sama internasional kontra-terorisme melalui forum seperti Strategi Global PBB untuk KontraTerorisme *(Global Counterterrorism Forum*/GCTF), dan berbagai inisiatif yang dipimpin ASEAN. Indonesia telah mengambil peran kepemimpinan dalam mendorong kerja sama yang kuat dalam kontraterorisme, serta dalam pencegahan radikalisasi dan ekstremisme kekerasan. Diplomasi memungkinkan Indonesia untuk membentuk narasi regional tentang deradikalisasi dan mempromosikan pendekatan non-koersif dalam memerangi ekstremisme.

- Melampaui prioritas politik dan keamanan, diplomasi ekonomi memperoleh sorotan besar pada awal pemerintahan pertama Joko Widodo dan menjadi fokus utama. Di dalam Kemlu, posisi baru untuk staf ahli diplomasi ekonomi diperkenalkan. Di era perubahan pola ekonomi global, para diplomat memang berperan penting dalam mempromosikan perjanjian perdagangan, mengamankan investasi, dan menganalisis

geopolitik dari kebijakan industri dan perdagangan negara lain. Selain itu, para diplomat Indonesia juga ditugaskan untuk mendukung program ekonomi strategis Indonesia, seperti hilirisasi mineral dan pengembangan energi terbarukan. Secara bersamaan, mereka juga semakin terlibat dalam diplomasi digital, menangani isu seperti keamanan siber, disinformasi, dan tata kelola teknologi secara internasional.

- Salah satu faktor pembatas yang signifikan bagi diplomasi Indonesia adalah anggaran untuk kementerian luar negeri. Diplomasi yang efektif menuntut sumber daya yang memadai, tidak semata-mata untuk pertemuan tingkat tinggi, tetapi yang terpenting untuk memelihara kedutaan, konsulat, dan perwakilan di luar negeri. Anggaran luar negeri Indonesia telah mendapat sorotan, sering kali berada dalam kondisi terbatas, mengelola portofolio yang luas dengan dana dan staf yang terbatas. Pendekatan yang disesuaikan terhadap anggaran kebijakan luar negeri oleh karena itu menjadi hal yang mendesak untuk menyelaraskan kepentingan nasional dengan ambisi global Indonesia. Mengalokasikan lebih banyak dana untuk diplomasi—khususnya di kawasan strategis seperti Indo-Pasifik, Afrika, dan Amerika Latin—dapat meningkatkan kehadiran global Indonesia dan memberikan dukungan yang diperlukan bagi pencapaian tujuan kebijakan luar negerinya.

- Keterbatasan sumber daya, baik secara finansial maupun sumber daya manusia, sangat dirasakan oleh perwakilan Indonesia di luar negeri. Indonesia mempertahankan jaringan yang terdiri dari lebih 130 pos diplomatik di seluruh dunia (kedutaan besar, konsulat, dan perwakilan tetap). Pos-pos ini adalah garis terdepan kebijakan luar negeri Indonesia, yang memajukan kepentingan negara dalam bidang perdagangan, keamanan, budaya, dan pembangunan. Banyak kedutaan besar dan konsulat beroperasi dengan sumber daya keuangan dan sumber daya manusia yang terbatas, yang menghambat efektivitas mereka secara keseluruhan. Selain itu, masih ada pertanyaan apakah 130 pos diplomatik tersebut sudah selaras dengan prioritas kontemporer. Sebagai contoh, meskipun Indonesia secara aktif mencari hubungan yang lebih kuat dengan *Global South,* saat ini Indonesia memiliki relatif sedikit perwakilan di Afrika dan Amerika Latin.

Diplomasi tetap menjadi alat yang paling diandalkan oleh Indonesia untuk memproyeksikan pengaruh, menavigasi persaingan antar kekuatan besar, dan menegaskan perannya dalam tata kelola regional dan global. Baik melalui ASEAN, hubungan bilateral, maupun platform minilateral yang sedang berkembang, diplomasi memungkinkan Indonesia untuk membentuk norma internasional, menengahi ketegangan, dan memperjuangkan nilai-nilainya. Namun, seiring dinamika global yang semakin terfragmentasi dan berbasis isu, strategi diplomatik harus berkembang untuk mencakup format baru, keterampilan baru, dan pembangunan prioritas yang lebih strategis, serta harus didukung oleh penggunaan alat lain yang efektif seperti perangkat ekonomi, yang akan dibahas dalam bagian berikutnya.

C. Perangkat Ekonomi

Perangkat ekonomi merupakan salah satu instrumen kebijakan luar negeri Indonesia yang paling penting dan paling fleksibel. Berbeda dengan instrumen militer yang bergantung pada kekuatan koersif, atau diplomasi yang bekerja melalui persuasi dan norma, instrumen ekonomi bekerja melalui insentif, kemitraan, dan daya ungkit struktural. Alat-alat ini memiliki peran ganda: tidak hanya dapat digunakan untuk mendorong tujuan kebijakan luar negeri yang lebih luas, seperti membangun kemitraan strategis, meningkatkan pengaruh, atau memperkuat ketahanan, tetapi pembangunan ekonomi dan kemakmuran juga merupakan tujuan kebijakan luar negeri itu sendiri. Bagi Indonesia, sebuah negara yang kaya sumber daya, ekonomi yang sedang tumbuh, dengan kekuatan demografis dan pasar yang dinamis, perangkat ekonomi adalah landasan baik untuk menegaskan relevansi strategis maupun melindungi kesejahteraan nasional.

Diplomasi ekonomi Indonesia sangat dipengaruhi oleh keberadaan sumber daya alam, ukuran pasar yang besar, dan kebijakan yang berorientasi keluar *(outward-looking).* Presiden Joko Widodo dan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi mengonseptualisasikan "diplomasi ekonomi" sebagai sarana untuk menarik investasi asing, mengamankan pembiayaan infrastruktur, dan mendiversifikasi pasar ekspor Indonesia. Meskipun upaya-upaya ini berkontribusi terhadap tujuan pembangunan nasional, pendekatan tersebut sering kali kurang memiliki orientasi strategis yang lebih mendalam. Diplomasi ekonomi sering kali dipersepsikan lebih sebagai kampanye promosi daripada sebagai instrumen jangka panjang untuk membentuk posisi Indonesia dalam arsitektur perdagangan global atau membangun ketahanan struktural. Hal ini menghasilkan pendekatan teknokratis yang sering mengabaikan perhitungan geopolitik, perencanaan negosiasi strategis, atau integrasi dengan perangkat kebijakan luar negeri lainnya, seperti kepemimpinan regional, kerja sama keamanan, atau strategi industrialisasi.

Berikut ini adalah beberapa pilar utama dari daya ungkit ekonomi Indonesia.

- **Ukuran Pasar dan Prospek Pertumbuhan Ekonomi**

  Populasi Indonesia yang berjumlah lebih dari 270 juta jiwa—terbesar ke-4 di dunia—menopang ekonomi terbesar di Asia Tenggara. Kelas menengah dan basis konsumen yang terus berkembang menjadikan Indonesia sangat menarik bagi investasi asing langsung (FDI) di berbagai sektor termasuk perdagangan elektronik *(e-commerce),* infrastruktur, dan manufaktur.

- *Ukuran Pasar sebagai Daya Ungkit:* Pasar domestik Indonesia yang besar berfungsi sebagai alat tawar yang kuat dalam negosiasi perdagangan. Perusahaan-perusahaan global sangat ingin mengakses basis konsumen yang luas ini, memungkinkan Indonesia memanfaatkan akses pasar untuk memperoleh kesepakatan perdagangan dan investasi yang menguntungkan. Sebagai contoh, perusahaan teknologi multinasional seperti Google, Amazon, dan Alibaba telah secara signifikan berinvestasi dalam ekonomi digital Indonesia. Dengan memanfaatkan akses pasar secara hati-hati—misalnya, dengan mensyaratkan alih teknologi atau kemitraan lokal—Indonesia dapat merundingkan ketentuan yang lebih baik terkait teknologi, standar tenaga kerja, dan perlindungan investasi. Namun, daya ungkit ini harus digunakan dengan cermat supaya tidak malah menghalau investor potensial.

- *Prospek Pertumbuhan Ekonomi:* Meskipun sempat mengalami gangguan akibat pandemi COVID-19, jalur pertumbuhan jangka panjang Indonesia tetap menjanjikan. Indonesia diproyeksikan menjadi salah satu ekonomi terbesar dunia pada tahun 2045, didorong oleh bonus demografi, industrialisasi yang berkelanjutan, dan diversifikasi ekonomi. Prospek cerah ini memperkuat daya tawar Indonesia, karena mitra internasional menyadari pentingnya peran Indonesia dalam membentuk masa depan Indo-Pasifik.

- **Mineral Kritis**

Indonesia memiliki beberapa cadangan mineral kritis terbesar di dunia, termasuk nikel, tembaga, timah, dan bauksit, yang sangat penting bagi industri global seperti kendaraan listrik (EV), teknologi energi terbarukan, dan baterai. Secara khusus, Indonesia adalah produsen nikel terbesar di dunia, komponen kunci untuk baterai lithium-ion pada kendaraan listrik. Namun demikian, memiliki sumber daya ini merupakan keunggulan komparatif yang sensitif terhadap waktu, karena daya tawar ini akan berkurang ketika sumber dayanya habis atau jika teknologi baru memunculkan substitusi. Selain itu, Indonesia bukan satu-satunya negara yang memiliki mineral-mineral ini, sehingga diperlukan investasi dalam kemampuan daur ulang dan pemahaman komprehensif terhadap siklus hidup penuh sumber daya ini.

- Hilirisasi Mineral Kritis: Indonesia telah melarang ekspor bijih nikel mentah untuk mendorong pengolahan lokal dan mendorong produksi produk bernilai tambah *(value-added products)* seperti baterai EV. Dengan mengendalikan pasokan mineral kritis dan membangun kapasitas pengolahan domestik, Indonesia berupaya meningkatkan daya tawar dalam perundingan perdagangan dan memosisikan diri sebagai pemain kunci dalam rantai pasok global. Kasus kunci dalam hal ini adalah larangan ekspor nikel Indonesia tahun 2020. Kebijakan tersebut bukan hanya merupakan kebijakan industrialisasi domestik, tetapi juga menjadi sinyal yang diperhitungkan atas niat Indonesia untuk naik dalam rantai nilai global. Larangan tersebut memicu keluhan resmi ke WTO oleh Uni Eropa, tetapi pada saat yang

sama mempercepat minat investasi dari negara-negara seperti Tiongkok dan Korea Selatan dalam sektor baterai dan EV Indonesia. Ini menunjukkan bagaimana kebijakan ekonomi yang tegas dapat melayani tujuan kebijakan luar negeri.

- *Daya Tawar dalam Transisi Energi Global dan Tren Digitalisasi:* Pergeseran global menuju energi terbarukan dan industri teknologi tinggi semakin memperkuat pentingnya mineral kritis Indonesia. Ketika negara-negara seperti AS, Tiongkok, dan anggota Uni Eropa berupaya mengamankan pasokan nikel dan mineral-mineral lainnya secara stabil untuk keperluan transisi energi hijau dan agenda digitalisasi mereka, sumber daya Indonesia memberikan daya tawar yang signifikan. Dengan terus mengembangkan kemampuan pemurnian *(refining)* dan manufaktur dalam negeri, Indonesia tidak hanya dapat menarik investasi asing tetapi juga merundingkan ketentuan yang lebih baik dalam hal alih teknologi, standar lingkungan, dan kemitraan industri.

- **Kebijakan Berorientasi Keluar *(Outward-Looking Policies)***

  Kebijakan Indonesia yang saat ini berorientasi keluar memainkan peran penting dalam menangkap manfaat dari ekonomi global sekaligus memperkuat ketahanan negara terhadap guncangan eksternal melalui diversifikasi. Indonesia tidak dapat bergantung hanya pada satu mitra untuk pasar ekspornya, pemasok produk impor, dan sumber investasi asing langsung, terutama dalam sektor ganda *(dual-use)* atau sektor yang bersentuhan langsung dengan publik seperti pangan, energi, kesehatan, telekomunikasi, dan pertahanan. Indonesia juga tidak dapat terus mengandalkan struktur ekspor saat ini. Namun demikian, kebijakan berorientasi keluar ini masih kurang dimanfaatkan sebagai instrumen kebijakan luar negeri karena tata kelola yang terfragmentasi dan ketiadaan pola pikir strategis lintas pemerintahan. Wewenang dan sumber daya untuk menggunakan instrumen-instrumen ini sering kali berada di tangan para pemangku kepentingan yang berorientasi ke dalam dan tidak peka terhadap geopolitik. Sementara itu, mereka yang memiliki kesadaran strategis cenderung tidak memiliki pengaruh politik domestik yang cukup untuk menggerakkannya secara efektif. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi reformasi domestik dan penyelarasan dengan standar internasional menjadi fondasi utama bagi kebijakan-kebijakan ini.

  Fokus utama mencakup antara lain tiga hal berikut:

  - Pertama adalah *Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif (CEPA):* Indonesia telah menyelesaikan berbagai perjanjian kemitraan ekonomi di tingkat bilateral, regional, dan multilateral. Akan tetapi, tingkat pemanfaatan CEPA yang relatif rendah dibandingkan dengan beberapa negara tetangga menjadi masalah yang terus terjadi. Pemerintah belum secara memadai mendukung para eksportir dalam mengakses permodalan dan pengembangan kapasitas untuk memanfaatkan perjanjian perdagangan baru, dan justru terlalu fokus pada aktivitas promosi dibandingkan dengan keterlibatan substantif. Untuk meningkatkan daya saing, perusahaan-perusahaan Indonesia membutuhkan

dukungan untuk memenuhi persyaratan pasar (misalnya pelabelan produk, standar *phytosanitary,* sertifikasi halal, uji tuntas/*due dilligence* rantai pasok). Selain itu, ada kecenderungan bahwa pemilihan CEPA sejauh ini didasarkan hanya pada pertimbangan politik internasional.

- Kedua adalah bantuan pembangunan dan Kerja Sama *Selatan-Selatan dan Triangular (KSST).* Sejak merdeka, Indonesia telah menjadi pendukung KSST, berbagi pengalamannya dengan negara-negara berkembang lain di bidang seperti keluarga berencana, pertanian dan perikanan, manajemen makroekonomi, mikrofinansial, dan penanggulangan bencana. Dalam beberapa tahun terakhir, setelah berdirinya Badan Bantuan Internasional Indonesia (IndoAID), peran khas Indonesia dalam bantuan internasional justru menjadi kurang jelas dan tidak terlalu strategis. Kepemimpinan yang bermakna belum muncul, sebagian karena Kemlu tidak mengendalikan sumber daya untuk program bantuan. Pada saat yang sama, Indonesia belum membedakan dirinya dari donor lain dalam hal sasaran penerima, hasil yang diharapkan, atau syarat dan ketentuan.

- Yang ketiga adalah *Dana Abadi Pendidikan Indonesia (LPDP).* Dana beasiswa yang didukung negara ini dapat menjadi instrumen penting untuk memungkinkan warga Indonesia mengenyam pendidikan berkualitas tinggi, memperoleh pengalaman kerja internasional, dan membangun jejaring global. Meskipun memiliki nilai strategis, LPDP jarang diakui sebagai daya ungkit ekonomi yang menghasilkan efek limpahan di negara tujuan melalui pembayaran uang kuliah, sewa tempat tinggal, dan pengeluaran harian. Namun demikian, nilai strategis LPDP juga akan bergantung pada bidang kebijakan publik lainnya seperti kebijakan pendidikan, kebijakan teknologi, atau bahkan kebijakan industri. Lebih penting lagi, perjanjian mobilitas tenaga kerja terampil seperti *Mutual Recognition Arrangements* (MRA) ASEAN di bidang jasa, *Skema Specified Skilled Worker* (SSW) Indonesia–Jepang, dan Sistem Izin Kerja Korea Selatan diperlukan untuk memperkuat seluruh ekosistem LPDP.

Pada masa lalu, diplomasi ekonomi juga telah digunakan secara strategis sebagai sarana penyeimbang lunak *(soft balancing).* Sebagai contoh, di tengah meluasnya pengaruh Tiongkok melalui Inisiatif Sabuk dan Jalan (*Belt and Road Initiative*/BRI), Indonesia secara aktif berupaya memperdalam hubungan ekonomi dengan Jepang, Korea Selatan, dan Uni Eropa. Diversifikasi investasi asing ini bertujuan untuk mengurangi ketergantungan terhadap satu mitra tunggal. Proyek Pelabuhan Patimban yang didanai Jepang dan negosiasi CEPA antara Uni Eropa dan Indonesia menunjukkan bagaimana kemitraan ekonomi secara bersamaan dimanfaatkan untuk membentuk arah strategis Indonesia dalam lanskap ekonomi Indo-Pasifik yang semakin diperebutkan.

Keputusan Indonesia baru-baru ini untuk bergabung dengan BRICS menandai pergeseran penting dalam diplomasi ekonomi berorientasi keluar. Di satu sisi, BRICS menawarkan akses pada pembiayaan pembangunan tambahan, pasar baru, dan platform untuk mengadvokasi

reformasi dalam tatanan ekonomi global. Hal ini sejalan khususnya dengan dukungan lama Indonesia terhadap sistem multilateral yang lebih adil. Ini juga memperkuat hubungan ekonomi Indonesia dengan negara-negara besar non-Barat—dalam hal ini Tiongkok, India, Brasil, dan Afrika Selatan—sehingga memperkuat narasi "nonblok" di dunia yang semakin multipolar. Di sisi lain, langkah ini dapat membawa risiko reputasi dan strategis. Aksesi ke BRICS dapat ditafsirkan oleh sebagian mitra—khususnya dari G7 dan blok yang berporos ke Barat—sebagai kecenderungan menjauh dari arsitektur ekonomi global saat ini. Jika tidak dikelola dengan hati-hati, hal ini dapat mempersulit keterlibatan Indonesia dalam inisiatif seperti Kerangka Ekonomi Indo-Pasifik untuk Kemakmuran (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*/IPEF) atau Kemitraan G7 untuk Infrastruktur dan Investasi Global (*G7's Partnership for Global Infrastructure and Investment*/PGII). Selain itu, efektivitas BRICS sebagai blok ekonomi yang kohesif masih belum pasti, diperburuk oleh perpecahan internal dan koherensi kelembagaan yang terbatas.

Pada saat yang bersamaan, ketertarikan Indonesia untuk bergabung dengan Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (*Organization of Economic Cooperation and Development*/OECD) juga dapat membentuk ulang arah diplomasi ekonomi keluar Indonesia. Di satu sisi, keanggotaan OECD menawarkan kredibilitas yang lebih tinggi sebagai negara dengan iklim usaha yang kondusif, yang berpotensi menarik lebih banyak investasi asing langsung dari negara maju. Ini juga memberikan akses pada praktik-praktik terbaik *(best practices)* yang mendukung visi Indonesia menjadi negara maju pada tahun 2045. Namun di sisi lain, keanggotaan ini juga kemungkinan membawa biaya dan konsekuensi kebijakan luar negeri. Meskipun hal ini tidak serta-merta memaksa Indonesia untuk sejalan dengan anggota OECD dalam setiap isu di forum multilateral, gagasan tentang "kesepemikiran" *(like-mindedness)* yang dirujuk dalam Dokumen Aksesi *(Accession Document)* dapat mengubah ruang gerak diplomasi ekonomi Indonesia dalam menghadapi gejolak geopolitik di Eropa, Indo-Pasifik, atau Timur Tengah.

Meskipun sumber daya alam dan ukuran pasar Indonesia memberikan daya tawar ekonomi yang besar, terdapat sejumlah tantangan berkelanjutan dan pertimbangan strategis yang harus diatasi untuk dapat sepenuhnya memanfaatkan potensi tersebut. Pertama adalah kepastian regulasi dan iklim investasi. Investor asing sering kali menyebut ketidakpastian regulasi, perilaku rente, dan inefisiensi birokrasi sebagai hambatan dalam berbisnis di Indonesia. Keberhasilan strategi daya tawar berbasis sumber daya bergantung pada kemampuan pemerintah menciptakan iklim investasi yang lebih stabil dan transparan. Kedua, pemerintah Indonesia telah memperkenalkan regulasi yang mengharuskan perusahaan asing menggunakan persentase tertentu dari barang dan jasa produksi dalam negeri dalam operasinya, yang dikenal sebagai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN). Kebijakan ini banyak diterapkan di industri seperti telekomunikasi, energi, dan manufaktur. Meskipun TKDN dapat menciptakan peluang bagi pengembangan industri domestik, sejauh mana persyaratan tersebut dapat benar-benar berfungsi sebagai alat untuk mendorong alih teknologi dan pembangunan kapasitas—yang pada akhirnya memperkuat basis industri Indonesia—masih menjadi bahan evaluasi yang berkelanjutan. Ketiga, fokus pada ekstraksi sumber daya, khususnya di sektor pertambangan, telah menimbulkan kekhawatiran yang

sah tentang degradasi lingkungan dan peminggiran sosial. Perlu ada keseimbangan antara ambisi industrialisasi dengan praktik berkelanjutan agar pertumbuhan ekonomi tidak mengorbankan kesejahteraan lingkungan dan sosial.

Sebagai kesimpulan, meskipun ukuran pasar Indonesia, kekayaan sumber daya alam, dan strategi industrialisasi memberikan daya ungkit geopolitik yang signifikan, keuntungan-keuntungan ini harus dijalankan melalui kebijakan ekonomi luar negeri yang koheren dan berwawasan ke depan. Perangkat ekonomi tidak hanya berfungsi untuk memaksimalkan pendapatan nasional—tetapi juga penting untuk membentuk rantai nilai global, mengurangi ketergantungan strategis, dan memperluas pengaruh internasional Indonesia. Namun, efektivitasnya bergantung pada kepastian regulasi, daya beli masyarakat, praktik berkelanjutan, dan koordinasi strategis dengan instrumen kebijakan luar negeri lainnya.

D. Identitas: Proyeksi Nilai dan Pengaruh Normatif

Pemerintahan demokratis, struktur masyarakat yang multikultural, dan praktik Islam moderat oleh mayoritas warga Muslim Indonesia memberikan landasan untuk memproyeksikan pengaruh normatif di panggung global. Meskipun atribut-atribut ini mungkin tidak membentuk *soft power* dalam pengertian klasik sebagai daya tarik budaya yang luas atau pengaruh dominan atas narasi hiburan dan media global, atribut-atribut ini tidak dapat dipungkiri merupakan aset strategis bagi diplomasi. Alih-alih secara pasif menarik pihak lain, aset-aset berbasis nilai milik Indonesia berfungsi sebagai sarana untuk penempatan *(positioning)* strategis, membantu membentuk persepsi, membangun kepercayaan, dan memperkuat kemitraan bilateral atau multilateral. Bentuk khusus dari alat kebijakan luar negeri ini sangat relevan dalam dunia yang multipolar dan terfragmentasi secara ideologis, di mana identitas dan model pemerintahan seringkali membentuk kesejajaran *(alignment)* sama kuatnya layaknya kekuatan material.

Keberhasilan Indonesia dalam menavigasi konsolidasi demokrasi, pluralisme, dan stabilitas politik yang relatif—terlepas dari keragaman internal dan tren populisme global yang dominan—memberikannya kredibilitas yang cukup besar di antara negara-negara berkembang. Pada saat ketika tatanan internasional liberal tampak mengalami kemunduran dan kemerosotan demokrasi menjadi hal yang lazim bahkan di negara-negara demokrasi mapan, Indonesia menonjol sebagai negara yang secara konsisten mempertahankan demokrasi elektoral dan pemerintahan sipil sembari menjaga kohesi nasional. Perbedaan normatif ini telah menghasilkan baik peluang maupun harapan agar Indonesia mengambil peran yang lebih aktif dalam *entrepreneurship* norma internasional.

- **Promosi Demokrasi di Platform Regional dan Global**

  Komitmen Indonesia terhadap prinsip-prinsip demokrasi terlihat dalam peran kepemimpinannya dalam usaha mempromosikan demokrasi di Asia Tenggara dan di luar kawasan. Inisiatif seperti *Bali Democracy Forum* (BDF), yang diresmikan pada tahun 2008, telah menyediakan platform inklusif untuk dialog tentang demokrasi, tata kelola, dan

reformasi politik di antara negara-negara dengan sistem politik yang beragam. Alih-alih mendorong model yang bersifat preskriptif atau terlibat dalam retorika perubahan rezim, Indonesia secara konsisten meletakan demokrasi dalam proses pembangunan jangka panjang yang harus disesuaikan dengan latar belakang sosial-budaya, historis, dan institusional masing-masing negara.

Pendekatan ini mencerminkan perjalanan Indonesia sendiri: transisi dari pemerintahan otoriter ke sistem demokrasi melalui proses yang sebagian besar bersifat lokal dan berhasil menjaga stabilitas nasional. Dengan demikian, BDF memajukan bentuk promosi demokrasi yang non-koersif dan peka terhadap konteks, dengan menekankan inklusivitas, pembangunan institusi secara bertahap, dan konsensus politik. Forum ini secara sengaja menghindari pendekatan bersyarat (*conditionality*) atau intervensionisme, dan sebaliknya berusaha menciptakan pembelajaran bersama di antara sesama negara. Dalam dunia yang semakin skeptis terhadap model politik yang dipaksakan dari luar—seperti terlihat pada reaksi negatif dalam konteks Irak atau Afghanistan—pesan Indonesia tentang gradualisme demokratis, yang berakar kuat pada kepemilikan nasional *(national ownership)* dan prioritas pembangunan, memiliki bobot normatif yang signifikan.

Dengan membingkai demokrasi sebagai sarana untuk memberdayakan rakyat dan mencapai pembangunan yang inklusif, alih-alih sebagai tujuan akhir, Indonesia mendorong negara lain untuk memandang tata kelola demokratis sebagai hal yang kompatibel dengan jalur modernisasi mereka sendiri. Melalui BDF dan platform lainnya, Indonesia telah mengambil peran yang khas dalam wacana global tentang demokrasi—peran yang mengakui kompleksitas, merangkul keberagaman, dan berusaha menjembatani perdebatan yang sering terpolarisasi antara intervensionisme liberal dan pragmatisme realis.

- **Rekam Jejak dalam Diplomasi Demokratis**

  Indonesia telah memanfaatkan kredensial demokrasinya dalam mediasi konflik dan diplomasi perdamaian. Keterlibatannya dalam proses perdamaian—seperti mediasi di Filipina Selatan (Mindanao) dan sengketa perbatasan Thailand–Kamboja—menunjukkan peran Indonesia sebagai aktor yang netral dan dihormati. Penyelesaian damai konflik Aceh oleh Indonesia, yang bermuara pada perjanjian damai tahun 2005, merupakan contoh kuat tentang bagaimana pengalaman pembangunan perdamaian domestik dapat diproyeksikan ke luar negeri sebagai aset diplomatik. Kontribusi-kontribusi ini meningkatkan kredibilitas Indonesia dalam forum perdamaian regional dan global serta menunjukkan bagaimana legitimasi demokratis dapat memperkuat upaya penyelesaian konflik.

- **Islam dan Keterlibatan dengan Dunia Muslim**

  Masyarakat multikultural Indonesia, yang ditandai oleh keberagaman agama, etnis, dan budaya, memosisikan Indonesia sebagai model yang menarik untuk koeksistensi dan

toleransi. Sebagai negara demokrasi mayoritas Muslim terbesar di dunia, Indonesia berada dalam posisi unik untuk menjembatani kesenjangan antara dunia Muslim dan Barat. Promosi nilai-nilai *wasatiyah* (moderasi) selaras dengan negara-negara mayoritas Muslim lainnya yang berupaya mendamaikan tradisi dengan modernitas. Secara historis, Indonesia telah memainkan peran konstruktif di dunia Muslim dengan memajukan interpretasi Islam yang demokratis dan toleran baik melalui prakarsa negara dan masyarakat sipil. Organisasi-organisasi seperti NU dan Muhammadiyah memperkuat pesan ini melalui jejaring global mereka, hubungan antaragama, dan komitmen terhadap hidup berdampingan secara damai. Melalui upaya-upaya ini, Indonesia secara konsisten berusaha menunjukkan bahwa Islam, demokrasi, dan pluralisme dapat saling memperkuat—dengan demikian menawarkan model alternatif terhadap narasi otoriter atau teokratis yang sering dikaitkan dengan Islam politik.

Posisi normatif ini telah mendasari keterlibatan Indonesia dalam isu-isu internasional yang berkaitan dengan dunia Muslim. Dalam isu Gaza, Indonesia secara konsisten mendukung kedaulatan negara Palestina, mengutuk tindakan militer Israel, dan menyerukan kepatuhan terhadap hukum humaniter internasional—seraya tetap mempertahankan sikap pro-perdamaian yang tegas tanpa menggunakan bingkai sektarian. Para pemimpin Indonesia secara rutin mengangkat isu Palestina di forum-forum seperti Sidang Umum PBB, Organisasi Kerja Sama Islam (OKI), dan Gerakan NonBlok (GNB). Demikian pula, keterlibatan Indonesia di Afghanistan pasca-penarikan pasukan AS mencakup diplomasi senyap dan keterlibatan masyarakat sipil yang bertujuan mendukung hak-hak perempuan dan tata kelola yang inklusif. Meskipun Indonesia belum mengakui rezim Taliban, Indonesia telah memfasilitasi bantuan kemanusiaan, termasuk melalui Palang Merah Indonesia dan jaringan yang berafiliasi dengan Nahdlatul Ulama—menegaskan komitmen ganda Indonesia terhadap pragmatisme dan prinsip.

- **Menanggulangi Ekstremisme**

Pencapaian Indonesia dalam menangani terorisme juga merupakan aspek penting dari pengaruh normatif Indonesia. Setelah mengalami serangan besar oleh kelompok-kelompok radikal, termasuk peristiwa bom Bali, Indonesia mengembangkan pendekatan berlapis yang menggabungkan penegakan keamanan dengan program deradikalisasi serta pelibatan masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, tokoh agama, dan organisasi Islam moderat telah menjadi elemen utama dari upaya ini. Para aktor ini tidak hanya membantu mendelegitimasi ekstremisme kekerasan di dalam negeri tetapi juga terlibat secara global untuk menyebarkan model Indonesia tentang ketahanan komunitas dan moderasi beragama.

Dalam era pasca-9/11, citra global Indonesia sebagai benteng terhadap ekstremisme dibentuk sebagian oleh upaya transnasional NU dan Muhammadiyah. Mereka secara aktif berkolaborasi dengan lembaga internasional, jejaring keagamaan, dan pemerintah di berbagai belahan dunia untuk mempromosikan interpretasi Islam yang damai. Ini

termasuk keterlibatan dalam dialog kontra-ekstremisme di Timur Tengah, Asia Selatan, dan Eropa, yang memosisikan Indonesia sebagai suara yang kredibel dalam membentuk wacana global tentang Islam dan kekerasan. Program deradikalisasi nasional Indonesia, yang mengintegrasikan re-edukasi keagamaan, konseling psikologis, dan dukungan vokasional bagi mantan militan, telah banyak dipelajari dan dikutip oleh negara-negara lain—lebih lanjut lagi memperkuat reputasi Indonesia sebagai pemimpin pemikiran dalam penanggulangan terorisme melalui cara non-koersif.

Meskipun proyeksi nilai Indonesia telah memperoleh daya tariknya, ia juga menghadapi kontradiksi internal. Contoh kemunduran demokrasi—seperti pembatasan kebebasan sipil, respons yang ambigu terhadap pelanggaran hak asasi manusia, atau ancaman terhadap kebebasan pers—dapat mengikis daya tarik normatif dan merusak kredibilitas Indonesia, terutama dalam isu seperti Myanmar atau Palestina.

Kebijakan luar negeri Indonesia yang pragmatis sering kali meredam retorika demokrasi Indonesia. Meskipun mempromosikan nilai-nilai demokratis secara multilateral, Indonesia menghindari mengkritik secara terang-terangan pemerintah otoriter di negara-negara tetangga, dengan tetap menjaga hubungan baik dengan rezim-rezim yang tidak berbagi nilai ideal tata kelola yang sama. Ambivalensi ini terlihat dalam penanganan Indonesia terhadap krisis Myanmar, di mana diplomasi berbasis konsensus ASEAN membatasi kemampuan Indonesia untuk mendorong hasil demokratis yang lebih kuat. Saat Indonesia berupaya memimpin dalam membentuk norma-norma kawasan, Indonesia perlu mengalibrasi kapan dan bagaimana harus bertindak.

Secara keseluruhan, perangkat berbasis nilai Indonesia—yang berakar pada konsolidasi demokrasi, moderasi beragama, multikulturalisme, dan solidaritas pembangunan—menawarkan pengaruh normatif yang unik. Meskipun alat-alat ini mungkin tidak selalu menghasilkan keuntungan strategis langsung, mereka memberi corak tersendiri bagi Indonesia di panggung global, membangun kemitraan jangka panjang berbasis kepercayaan, dan membentuk narasi internasional tentang tata kelola inklusif dan keberadaan bersama secara damai. Untuk sepenuhnya memanfaatkan aset-aset ini, Indonesia harus menyelesaikan kontradiksi internal, meningkatkan koordinasi kelembagaan, dan menyelaraskan ambisi normatif secara strategis dengan tujuan kebijakan luar negeri yang lebih luas. Seiring meningkatnya persaingan global, proyeksi nilai melengkapi kekuatan keras *(hard power)* dan daya ungkit ekonomi *(economic leverage),* dan terbukti efektif bila diintegrasikan dalam strategi yang koheren dan didukung oleh perangkat kenegaraan lainnya. Fondasi ini lah yang harus diacu sebagai kesimpulan yang reflektif dan rekomendasi untuk mereformasi kebijakan luar negeri Indonesia guna memenuhi tuntutan tatanan internasional yang sedang berkembang.

Jika dilihat secara keseluruhan, perangkat-perangkat kebijakan luar negeri Indonesia—militer, diplomasi, ekonomi kenegaraan, dan proyeksi nilai—masing-masing menawarkan fungsi dan potensi yang berbeda-beda, namun memiliki keterbatasan yang melekat jika tidak digunakan secara terpadu dan harmonis. Kapabilitas militer menegaskan kedaulatan dan

mendukung diplomasi pertahanan; upaya diplomatik menopang kehadiran multilateral Indonesia dan menavigasi perubahan geopolitik. Instrumen ekonomi, khususnya kebijakan mineral kritis dan daya tawar pasar, menyediakan jalur baru untuk keterlibatan strategis, sementara pengaruh normatif yang berakar pada demokrasi, moderasi, dan kerja sama Selatan-Selatan meningkatkan citra internasional Indonesia. Namun demikian, efektivitas setiap perangkat bergantung pada strategi menyeluruh yang koheren, koordinasi antar-lembaga, dan keselarasan dengan kepentingan nasional. Tanpa pendekatan yang terintegrasi dan berpandangan ke depan yang menyelaraskan instrumen-instrumen ini, Indonesia berisiko mengalami pemborosan sumber daya dan mengirimkan sinyal yang membingungkan. Bagian selanjutnya secara kritis menganalisis mengapa reformasi terhadap proses kebijakan luar negeri—dengan mengatasi tantangan sistemis dan tingkat unit—sangat penting agar alat kebijakan luar negeri Indonesia dapat berfungsi sebagai satu kesatuan strategis yang terpadu.

3. Tantangan Proses Kebijakan Luar Negeri Saat Ini

Profil internasional Indonesia yang semakin berkembang serta beragamnya perangkat kebijakan luar negeri—yang mencakup diplomasi, instrumen militer, daya tawar ekonomi, dan pengaruh normatif—belum cukup diimbangi oleh kesiapan institusional atau koherensi strategis. Meskipun Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menetapkan presiden sebagai otoritas tertinggi dalam kebijakan luar negeri, dengan Menteri Luar Negeri sebagai pelaksana, undang-undang tersebut cenderung terlalu lawas. Undang-undang itu tidak cukup efektif mengakomodasi lanskap multidimensional yang dibentuk oleh aktor lintas sektor, tumpang tindih yurisdiksi, dan dinamika geopolitik yang kompleks. Secara khusus, undang-undang ini merujuk pada "hubungan luar negeri" alih-alih "kebijakan luar negeri" dalam artian yang lebih terintegrasi dan strategis. Kesenjangan hukum dan konseptual ini telah memupuk ketergantungan yang terlalu besar pada diplomasi sebagai satu-satunya garda depan dan menghambat koordinasi menyeluruh seluruh pemerintahan. Mengingat semakin besarnya peran institusi negara lain dan sifat multifaset dari keterlibatan internasional modern, kebijakan luar negeri tidak dapat direduksi hanya menjadi prosedur diplomasi rutin dengan integrasi yang terbatas terhadap pertimbangan strategis yang lebih luas dan lintas sektor. Akibatnya, komitmen internasional Indonesia yang semakin meluas melampaui kapasitas nasional untuk perencanaan strategis, koordinasi, dan respons. Tanpa mereformasi fondasi kelembagaan dan proses pengambilan keputusan yang menopang kebijakan luar negeri, persediaan perangkat kebijakan luar negeri Indonesia yang terus berkembang akan digunakan secara tidak konsisten dan tidak efisien, sehingga dapat mengurangi potensi dampaknya.

Salah satu tantangan utama adalah **kurangnya koherensi strategis.** Pemerintahan saat ini sering merespons peristiwa global tanpa strategi menyeluruh yang jelas, terutama ketika Indonesia menghadapi intensifikasi kompetisi AS-Tiongkok, kekhawatiran keamanan kawasan, dan disrupsi ekonomi. Pendekatan yang terfragmentasi ini membatasi kemampuan Indonesia untuk memproyeksikan sikap yang terpadu, terutama dalam forum multilateral seperti ASEAN dan G20. Proses kebijakan luar negeri Indonesia telah dikritik karena terlalu reaktif daripada strategis dan antisipatif. Meskipun pendekatan reaktif dan *ad hoc* mungkin cukup memadai di masa lampau, pendekatan ini semakin tidak cukup dalam suatu lingkungan yang ditandai oleh kompetisi kekuatan besar, populisme yang meningkat, dan tren ekonomi global yang sulit diprediksi. Indonesia perlu beralih dari kebijakan luar negeri yang digerakkan oleh krisis kepada kebijakan yang proaktif dan mampu mengantisipasi tantangan masa depan. Misalnya, tanggapan Indonesia yang hati-hati dan tidak tegas terhadap AUKUS, dengan menyatakan keprihatinan tentang risiko proliferasi nuklir tanpa mengartikulasikan posisi yang kuat, mencerminkan kecenderungan yang lebih luas terhadap ambiguitas strategis dalam menghadapi arsitektur keamanan kawasan yang sedang berkembang. Demikian pula, Indonesia menyambut pesan yang dikirimkan Quad mengenai stabilitas kawasan, menggambarkannya sebagai "mitra, bukan pesaing" ASEAN, namun tidak kemudian menjelaskan bagaimana Indonesia akan terlibat atau merespons inisiatif khusus di bawah kerangka Quad. Para pengamat di kawasan mencatat episode-

episode ini, mempertanyakan apakah Indonesia memiliki kerangka kerja yang jelas untuk memosisikan diri di tengah pergeseran aliansi Indo-Pasifik. Selama Presidensi G20 pada tahun 2022, Indonesia dipuji atas tindakan diplomatiknya dalam menjaga keseimbangan terkait situasi konflik Ukraina, tetapi di balik layar, tidak ada strategi jangka panjang yang jelas tentang bagaimana menerjemahkan kepemimpinan tersebut menjadi pengaruh yang berkelanjutan dalam tata kelola global. Contoh-contoh ini menegaskan risiko dari postur kebijakan luar negeri yang lebih digerakkan oleh manajemen krisis daripada perencanaan strategis jangka panjang.

Baru-baru ini, keputusan tak terduga Indonesia untuk bergabung dengan BRICS menimbulkan pertanyaan tentang penyesuaian strategis jangka panjangnya. Meskipun dibingkai sebagai bagian dari strategi keterlibatan multipolar, langkah ini tampak kurang melalui pertimbangan publik yang menyeluruh atau peta jalan kebijakan yang jelas untuk mengelola implikasinya—terutama terkait dengan komitmen Indonesia yang sudah ada terhadap ASEAN serta hubungannya dengan mitra-mitra yang berporos kepada aliansi AS. Ketiadaan sinkronisasi kebijakan ini memperkuat persepsi bahwa kebijakan luar negeri Indonesia masih digerakkan oleh gestur diplomatik jangka pendek daripada doktrin strategis yang koheren dan berpandangan ke depan.

Kelemahan penting lainnya adalah **koordinasi antarlembaga** yang lemah. Seperti telah dibahas sebelumnya, kebijakan luar negeri tidak lagi hanya domain Kementerian Luar Negeri; kini kebijakan ini memerlukan interaksi lintas sektor yang antara lain mencakup perdagangan, pertahanan, teknologi, dan lingkungan. Setiap lembaga sering kali mengejar agenda mereka sendiri, yang menyebabkan implementasi kebijakan luar negeri yang tidak sinkron dan terpencar-pencar. Ketika lembaga-lembaga gagal berkoordinasi, kebijakan bisa saling bertentangan atau peluang bisa terlewatkan. Sebagai contoh, ketergantungan berlebihan pada ASEAN sebagai batu penjuru kebijakan luar negeri Indonesia dapat membatasi kemampuan untuk mengejar platform lain yang lebih lincah dan spesifik isu seperti kelompok-kelompok minilateral. Tanpa mekanisme yang jelas untuk menilai manfaat dan risiko inisiatif kawasan baru, Indonesia berisiko kehilangan kesempatan untuk mendiversifikasi alat kebijakan luar negerinya. Sebaliknya, bergabung dengan inisiatif minilateral apa pun berdasarkan keputusan impulsif dari atas ke bawah (top-down) tanpa menilai secara hati-hati biaya dan manfaatnya—bukan hanya untuk keuntungan jangka pendek tetapi, yang lebih penting, untuk jangka panjang—akan sama bermasalahnya. Setiap partisipasi dalam inisiatif seperti itu harus selaras dengan agenda strategis yang jelas; jika tidak, Indonesia berisiko memperluas kehadiran diplomatiknya secara berlebihan dan membebani sumber daya tanpa secara substansial meningkatkan posisinya di dunia.

Risiko ini bukan sekadar hipotetis. Larangan ekspor mendadak Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah menimbulkan kekhawatiran di pasar internasional utama. Larangan ekspor nikel yang telah disebutkan sebelumnya awalnya dirayakan sebagai keberhasilan kebijakan industri, namun kesenjangan koordinasi antara Kementerian Investasi dan Kementerian Luar Negeri telah mengompromikan peluang Indonesia memenangkan gugatan hukum melawan Uni Eropa di WTO. Demikian pula, pada tahun 2021, Kementerian

Perdagangan mengumumkan larangan ekspor minyak sawit—dengan tujuan mengendalikan harga domestik—dengan konsultasi yang terbatas bersama Kementerian Luar Negeri, yang mengarah pada reaksi keras internasional dan kebingungan di antara mitra dagang. Lebih baru, pada awal 2022, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral menerapkan larangan ekspor batu bara secara tiba-tiba karena kesiapan yang tidak memadai ketika terjadi kekurangan domestik, kemudian memicu kekhawatiran dari pasar besar seperti Jepang dan Korea Selatan. Contoh-contoh ini menggambarkan bagaimana perencanaan antar-lembaga yang lemah dan pesan yang tidak jelas dapat merusak kredibilitas Indonesia dalam menyajikan posisi kebijakan luar negeri yang konsisten, dapat diandalkan, dan dapat dipertahankan, terutama ketika keputusan ekonomi memiliki dampak global.

Kesenjangan koordinasi juga terjadi dalam ranah politik-keamanan, misalnya dalam respons terhadap sikap agresif Tiongkok di Laut Natuna pada awal 2020. Kesenjangan koordinasi antara Kementerian Luar Negeri, TNI Angkatan Laut, dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman memperumit posisi Indonesia. Sementara militer melakukan patroli dan media menyerukan sikap yang lebih tegas, pesan diplomatik Indonesia cenderung tetap membatasi diri sekaligus ambigu, yang menyebabkan kebingungan tentang postur strategis Indonesia. Masalahnya bukan pada substansi pernyataan Kementerian Luar Negeri—yang secara konsisten menolak legitimasi klaim maritim berlebihan Tiongkok—melainkan pada bobot dan dampak yang dirasakan dari respons-respons yang muncul tersebut. Pernyataan Kemlu terutama ditujukan pada audiens domestik untuk memperjelas posisi hukum dan teritorial Indonesia, sementara interaksi langsung dengan Tiongkok terbatas pada komunikasi dan permintaan klarifikasi melalui Kedutaan Besar Tiongkok di Jakarta. Hal ini menghasilkan sekadar pertukaran pernyataan pers, bukannya eskalasi melalui gestur (sikap) diplomatik, yang berpotensi melemahkan efek pengiriman sinyal mengenai posisi Indonesia.

Contoh lainnya adalah tumpang tindih mandat antara Badan Keamanan Laut (Bakamla) dan Angkatan Laut, yang mempersulit respons operasional terhadap pelanggaran asing dan menunda penyampaian sinyal yang koheren kepada mitra eksternal. Meskipun keberadaan personel Angkatan Laut dalam Bakamla telah sedikit mengurangi tumpang tindih ini, ambiguitas kelembagaan masih tetap ada. Sebagai lembaga yang ditugaskan untuk patroli maritim dan penegakan hukum pada wilayah yurisdiksi laut Indonesia, Bakamla diharapkan menjadi penanggap pertama *(first responder)* utama—terutama dalam menangani tantangan keamanan non-tradisional seperti penyusupan oleh milisi maritim, kapal penangkap ikan asing ilegal, dan kapal survei laut tanpa izin. Bagaimanapun juga, kurangnya hierarki operasional yang jelas dapat terus menghambat kemampuan Indonesia untuk memberikan respons yang terpadu dan tepat waktu dari lembaga yang layak. Upaya-upaya yang terpisah ini mengurangi kredibilitas Indonesia dalam menegaskan kedaulatan maritimnya dan melemahkan pengaruhnya dalam membentuk norma maritim kawasan.

Tantangan lebih lanjut adalah risiko ***groupthink*** dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. *Groupthink* terjadi ketika dorongan untuk mencapai konsensus atau konformitas mempersempit banyak perspektif, mengabaikan strategi alternatif, dan mengesampingkan potensi risiko. Dalam konteks Indonesia, ketiadaan **kerangka pengambilan keputusan**

yang komprehensif yang mengintegrasikan berbagai sudut pandang pemerintah memperbesar risiko ini. Jika kementerian dan lembaga beroperasi dalam silo, dan pejabat senior tidak terpapar pada beragam gagasan, isu-isu krusial mungkin tidak dibahas secara memadai, yang pada akhirnya mengarah pada keputusan kebijakan yang sub optimal dan kurang memiliki pandangan strategis ke depan.

Salah satu contoh yang menggambarkan potensi jebakan *groupthink* dalam kebijakan luar negeri Indonesia dapat dilihat dalam keterlibatan awal negara ini dengan diskursus strategi Indo-Pasifik. Monograf ini telah menyebutkan AOIP pada bagian sebelumnya, dan meskipun AOIP pada akhirnya diadopsi oleh ASEAN, proses internal Indonesia dalam mengusung inisiatif ini sebagian besar terbatas pada lingkaran kebijakan yang sempit. Pendekatan yang sempit ini memberikan ruang keterlibatan yang minimal dari kementerian sektoral, aktor legislatif, atau pakar-pakar eksternal. Akibatnya, meskipun AOIP mencerminkan sikap diplomatik Kemlu dan kepemimpinan normatif Indonesia dalam ASEAN, inisiatif ini kurang memiliki kejelasan operasional. Lebih jauh lagi, AOIP kesulitan untuk mendapatkan dukungan memadai di antara negara anggota ASEAN di luar dukungan retoris dan simbolik semata. Konsultasi lintas sektor yang terbatas juga berarti bahwa AOIP kurang terintegrasi dengan prioritas pembangunan domestik Indonesia sendiri, seperti infrastruktur maritim atau investasi energi hijau. Proses perumusan yang terkotak seperti ini membawa risiko bawaan yang ada selama ini berupa kecenderungan memperkuat inisiatif abstrak yang sulit diterjemahkan menjadi pengaruh strategis nyata, sehingga memperkuat indikasi adanya kecenderungan mengejar konsensus luas tanpa diuji secara kritis secara ketat mengenai asumsi-asumsi dasar atau jalur-jalur implementasi yang layak.

Risiko *groupthink* mungkin menjadi semakin menonjol dalam kondisi kepemimpinan terpusat yang kuat dan budaya pengambilan keputusan yang ditandai oleh hierarki bergaya militer. Gaya kepemimpinan pribadi yang tegas, ditambah dengan konsolidasi portofolio kebijakan luar negeri dan pertahanan utama di tangan figur-figur loyal semata, dapat menghambat munculnya pendapat yang berbeda atau pertimbangan yang lebih bernuansa dalam lingkup eksekutif. Meskipun sentralisasi semacam itu mungkin menyampaikan kesan ketegasan, hal ini sekaligus meningkatkan kemungkinan munculnya titik buta strategi *(strategic blind spots)* jika kebijakan dirumuskan tanpa melalui perdebatan yang ketat atau masukan lintas sektor. Dengan cepat diumumkannya niat Indonesia untuk bergabung dengan BRICS sekali lagi bisa menjadi contoh yang penting di sini. Pengumuman tersebut dibuat tanpa penjelasan publik yang komprehensif atau tanpa melalui konsultasi dengan parlemen, yang mencontohkan bagaimana keputusan dari atas *(top-down)* dapat mengelakkan mekanisme pengawasan institusional dan melemahkan penilaian strategis yang lebih luas. Jika kecenderungan seperti ini terus berlanjut, kebijakan luar negeri Indonesia berisiko menjadi terlalu digerakkan secara personal, reaktif terhadap pencapaian simbolik, dan pada akhirnya tidak terhubung dengan kepentingan nasional jangka panjang.

Prioritisasi anggaran dan belanja adalah tantangan yang lainnya. Dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi penekanan berlebihan pada acara-acara diplomatik yang mewah, seperti yang nampak dalam pengeluaran besar Indonesia selama presidensi G20 dan

Keketuaan ASEAN. Tren ini berlangsung bersamaan dengan dorongan untuk mempertahankan kehadiran di berbagai forum global; memang, Indonesia menjadi anggota di lebih dari 170 organisasi dan kelompok internasional. Keterlibatan yang begitu luas sering terjadi tanpa penilaian yang jelas tentang efek pengganda *(multiplier effect)* mereka terhadap kepentingan strategis Indonesia.

Tantangan prioritisasi anggaran menjadi semakin tajam mengingat pemotongan terbaru terhadap anggaran kebijakan luar negeri dan pertahanan Indonesia. Pada awal 2025, Kementerian Luar Negeri menghadapi pemotongan signifikan, yang telah membatasi kemampuannya untuk mempertahankan misi luar negeri dan berpartisipasi secara efektif dalam inisiatif multilateral. Kendala ini mungkin memaksa beberapa kedutaan untuk mengurangi program atau menunda rotasi diplomatik. Tekanan finansial ini muncul hanya beberapa bulan setelah Keketuaan ASEAN Indonesia, yang meskipun berprofil diplomatik tinggi, dilaporkan membebani kapasitas operasional kementerian akibat belanja acara yang mewah. Secara bersamaan, pembayaran tertunda Indonesia dalam program jet tempur KF-21 dengan Korea Selatan, bersamaan dengan kontribusi terbatas pada mekanisme kemanusiaan kawasan seperti *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* (AHA Centre), telah menyoroti masalah-masalah persisten dalam alokasi sumber daya. AHA Centre tetap sangat bergantung pada donor eksternal, dengan negara anggota ASEAN secara kolektif menyumbang kurang dari seperempat pendanaannya. Pemotongan anggaran Indonesia dapat mengakibatkan dukungan yang berkurang untuk keterlibatan multilateral dan mekanisme kerja sama internasional. Akibatnya, kemampuan Indonesia untuk memimpin atau mempertahankan diplomasi kemanusiaan kawasan—terutama di titik-titik krisis seperti Myanmar—dapat terhambat. Ketidakseimbangan ini menunjukkan bahwa keterlibatan simbolik dan seremonial terkadang lebih diprioritaskan daripada pembangunan kapabilitas jangka panjang atau investasi strategis. Tanpa hierarki tujuan kebijakan luar negeri yang lebih jelas, perencanaan anggaran berisiko menjadi reaktif dan didorong oleh kepentingan politik, sehingga melemahkan kemampuan Indonesia untuk memproyeksikan pengaruh yang berkelanjutan di bidang prioritas.

Secara keseluruhan, efektivitas kebijakan luar negeri Indonesia tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan berbagai perangkat—baik itu postur militer, kelihaian diplomatik, daya tawar ekonomi, atau proyeksi berbasis nilai—tetapi secara kritis oleh koherensi, kapasitas, dan koordinasi dari proses kebijakan luar negeri itu sendiri. Ketiadaan koherensi strategis, fragmentasi antar-lembaga, pengambilan keputusan dari atas ke bawah, dan penganggaran yang reaktif secara bersamaan mengikis kemampuan negara untuk memobilisasi instrumen kekuasaannya secara sistematis dan berorientasi hasil. Saat Indonesia menavigasi kompetisi geopolitik yang semakin intens dan isu global yang semakin kompleks, sangat penting bagi Indonesia untuk beralih dari keterlibatan simbolik kepada eksekusi secara substantif. Memperkuat keselarasan institusional, menanamkan pandangan strategis dalam pembuatan kebijakan, dan membangun kolaborasi lintas sektor tidak lagi sekadar pertimbangan-pertimbangan opsional, melainkan merupakan keharusan untuk memastikan agar perangkat kebijakan luar negeri Indonesia mencapai tujuan nasional yang dimaksudkan.

Menilai Luaran Kebijakan: Episode-episode Ilustratif di Bidang Keamanan, Ekonomi, dan Identitas

Untuk melengkapi analisis konseptual dan institusional sebelumnya, bagian ini menguji lebih dekat secara empiris praktik kebijakan luar negeri Indonesia. Bagian ini menelaah tiga episode yang dipilih secara khusus—diambil dari ranah keamanan, diplomasi ekonomi, dan kepemimpinan identitas/normatif—untuk mengungkap bagaimana tekanan internasional, pengaturan institusional domestik, dan interaksi perangkat-perangkat kebijakan luar negeri secara kolektif membentuk luaran yang nyata. Alih-alih menyajikan idealisasi narasi atau preskripsi kebijakan, studi kasus-kasus ini menggambarkan pilihan strategis, kendala bawaan, dan konsekuensi langsung yang dihadapi Indonesia sebagai kekuatan menengah (*middle power*) dalam menavigasi tatanan global yang semakin kompleks. Setiap kasus menyoroti baik kekuatan maupun kelemahan proses kebijakan luar negeri Indonesia saat ini—secara khusus, kemampuan Indonesia memobilisasi berbagai perangkat, mengoordinasikan berbagai aktor, dan memengaruhi dinamika kawasan atau global. Lebih jauh, kasus-kasus ini mengungkap bagaimana kesenjangan dalam strategi, koordinasi, atau kapasitas institusional terkadang membatasi efektivitas Indonesia. Secara kolektif, episode-episode ini memberikan wawasan penting tentang reformasi struktural dan penyesuaian strategis yang diperlukan untuk memperkuat kebijakan luar negeri Indonesia di masa depan, sehingga membentuk dasar yang jelas bagi rekomendasi kebijakan selanjutnya.

Peraga 1: Mengamankan Perairan Natuna – Perangkat Kebijakan dan Koordinasi di Laut Cina Selatan

Salah satu episode keamanan yang dapat menjadi contoh adalah penanganan Indonesia terhadap pelanggaran di sekitar Kepulauan Natuna, yang terletak di perbatasan maritim utara Indonesia. Pada bulan Maret 2016, sebuah kapal penangkap ikan Tiongkok dan kapal penjaga pantai yang menyertainya campur tangan untuk menolak penangkapan oleh angkatan laut Indonesia di dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia dekat Kepulauan Natuna. Pejabat-pejabat Indonesia bereaksi keras namun dengan cara yang agak tidak terkoordinasi. Menteri Kelautan dan Perikanan saat itu, Susi Pudjiastuti, secara terbuka menuduh kapal Tiongkok "mencuri ikan," mengancam akan membawa masalah ini ke pengadilan internasional, dan bahkan secara kontroversial memanggil Duta Besar Tiongkok—sebuah langkah di luar protokol diplomatik standar. Menteri Luar Negeri juga menyampaikan protes kepada Duta Besar, sementara Menteri Pertahanan, yang merupakan pensiunan jenderal militer, memberi sinyal niatnya untuk melakukan hal yang sama. Ini menimbulkan kebingungan sampai tingkatan tertentu, karena lazimnya hanya Menteri Luar Negeri dan kepala negara tuan rumah yang berhak memanggil seorang duta besar.

Apa yang dipertunjukkan oleh beberapa menteri yang memilih untuk tampil ini mengindikasikan kurangnya koordinasi dalam respons awal pemerintah. Meskipun demikian, Jakarta menolak melepaskan awak kapal Tiongkok yang ditahan dan selanjutnya meningkatkan kehadiran di sekitar Kepulauan Natuna, memperkuat patroli udara dan laut serta menyetujui dibangunnya fasilitas militer baru di pulau-pulau tersebut. Media-media Indonesia dan beberapa anggota parlemen menuntut sikap tegas untuk membela keutuhan wilayah, membingkai pelanggaran di Natuna sebagai ujian atas kedaulatan nasional. Beijing secara resmi menyangkal adanya sengketa dengan Indonesia, mengakui kedaulatan Indonesia atas Kepulauan Natuna sambil secara ambigu menegaskan adanya "wilayah penangkapan ikan tradisional" di laut sekitarnya. Pejabat Tiongkok biasanya menganjurkan dialog bilateral untuk mengelola insiden semacam itu. Dalam praktiknya, ambiguitas ini cocok bagi kedua belah pihak, memungkinkan Jakarta untuk bersikeras tidak ada sengketa wilayah yang ada, meskipun pada saat yang sama memprotes pelanggaran kapal-kapal Tiongkok.

Perangkat kebijakan luar negeri Indonesia dalam kasus ini mencakup langkah diplomatik dan militer. Secara diplomatik, Indonesia mengeluarkan protes resmi dan, pada 2020, bahkan mengirimkan nota ke Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menolak klaim 'sembilan garis putus-putus' Tiongkok sebagai sesuatu yang tidak memiliki "dasar hukum" di bawah Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCLOS) dengan mengutip putusan arbitrase 2016 antara Filipina dan Tiongkok. Indonesia juga melakukan langkah simbolik seperti mengganti nama bagian utara ZEE-nya menjadi "Laut Natuna Utara" pada tahun 2017 —tindakan yang secara luas dilihat oleh analis sebagai penegasan kedaulatan Indonesia atas perairan yang tumpang tindih dengan klaim Tiongkok. Secara militer, Indonesia telah meningkatkan pengerahan angkatan laut dan udara ke wilayah Natuna. Serangkaian pelanggaran pada akhir 2019 mendorong Jakarta untuk mengirim kapal perang dan pesawat tempur F-16, serta mengerahkan nelayan domestik untuk menegaskan kehadiran, menekankan bahwa tidak akan ada "kompromi" atas kedaulatan wilayah Indonesia. Presiden Jokowi sendiri terbang ke Natuna pada Januari 2020, suatu tindakan yang menunjukkan pamor untuk menunjukkan keteguhan nasional.

Tindakan-tindakan ini memperlihatkan kesediaan Indonesia untuk memperkuat posisinya di sekitar Natuna melalui tindakan sepihak ketika solusi multilateral terbukti lambat atau tidak memadai. Pada saat yang bersamaan, Indonesia dengan hati-hati menghindari membingkai masalah Natuna sebagai bagian dari sengketa Laut Cina Selatan yang lebih luas—secara konsisten menegaskan bahwa Indonesia bukan pengklaim Kepulauan Spratly atau Paracel dan memosisikan persoalan Natuna sebagai penegakan hak ZEE ketimbang konfrontasi teritorial langsung dengan Tiongkok. Pendekatan yang bernuansa ini mencerminkan keinginan untuk menegakkan hukum internasional (UNCLOS) tanpa secara terang-terangan memusuhi kekuatan besar.

Dinamika aktor selama episode Natuna menggarisbawahi adanya tantangan koordinasi yang terus-menerus di antara institusi-institusi Indonesia. Insiden 2016, khususnya, memperlihatkan pendekatan yang berbeda antara menteri kelautan yang keras dan

berorientasi kedaulatan dengan diplomat yang lebih berhati-hati, serta tumpang tindih otoritas yang melibatkan sektor keamanan. Tanpa satu badan koordinasi untuk merumuskan strategi terpadu, respons menjadi agak *ad hoc*—pengerahan angkatan laut yang reaktif dipadukan dengan pesan publik yang tidak terkoordinasi. Seiring waktu, pemerintah Indonesia memang memusatkan pesannya sampai tingkat tertentu, dengan Presiden dan Kementerian Luar Negeri mengambil kepemimpinan pada tahun 2020, karena Menteri Susi yang vokal (yang memersonifikasi haluan keras Indonesia terhadap penangkapan ikan ilegal) pada saat itu telah keluar dari kabinet.

Meski demikian, fragmentasi institusional berlaku pada ranah keamanan maritim Indonesia. Beberapa lembaga berbagi tanggung jawab—Angkatan Laut (TNI-AL), Bakamla yang setara penjaga pantai, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan lainnya—yang berada di bawah koordinasi menteri-menteri koordinator yang berbeda. Ada tumpang tindih signifikan dalam tanggung jawab antara TNI-AL dan Bakamla dalam patroli di zona abu-abu ini, sebagai konsekuensi kaburnya garis batas antara pertahanan dan penegakan hukum di laut. Pada saat yang bersamaan, Bakamla secara kronis kekurangan sumber daya, dilaporkan hanya menerima sekitar 10% dari pendanaan yang diperlukan untuk secara memadai memantau luasnya perairan Indonesia. Akibatnya, Indonesia terus bergantung pada TNI-AL untuk menghadapi penyusupan Tiongkok, mengerahkan kapal perang untuk tugas yang lazimnya dilakukan oleh penjaga pantai. Ketergantungan pada kapal Angkatan Laut berwarna abu-abu untuk menghadapi kapal penjaga pantai Tiongkok yang berwarna putih ini bermasalah karena mencirikan tindakan yang dapat meningkatkan eskalasi dalam konflik zona abu-abu (*grey zone conflicts*), yang berpotensi memberi Tiongkok alasan untuk merespons dengan aset angkatan laut yang lebih besar. Pada intinya, kurangnya kekuatan keamanan maritim yang terpadu dan dilengkapi dengan baik memaksa Indonesia mengambil respons yang berisiko meningkatkan eskalasi militer yang tidak siap dimenangkan. Kasus ini memperlihatkan bagaimana tantangan institusional—otoritas yang terfragmentasi dan kapasitas yang terbatas—membatasi kemampuan Indonesia untuk memanfaatkan perangkat kebijakan luar negerinya secara efektif dalam ranah keamanan.

Kasus Natuna ini memiliki luaran yang campur-aduk. Indonesia berhasil mempertahankan status *de jure* atas ZEE-nya; pejabat Tiongkok secara terbuka mengakui Natuna sebagai milik Indonesia dan tidak pernah mencoba merebut wilayah yang dikuasai Indonesia. Dengan merespons secara tegas (meskipun tidak selalu koheren), Indonesia mengirimkan sinyal garis merah (*red lines*). Setelah ketegangan 2020, armada penangkap ikan Tiongkok memang mundur ke pinggiran perairan yang diklaim Indonesia (setidaknya untuk sementara). Kombinasi yang diadopsi Jakarta antara protes diplomatik dan penegakan nyata telah, sampai batas tertentu, menghalangi upaya terang-terangan Tiongkok untuk mengganggu sumber daya Natuna dan menegaskan kembali komitmen Indonesia terhadap hak maritimnya. Namun demikian, *status quo* yang ambigu tetap ada: klaim "sembilan garis putus-putus" Tiongkok masih tumpang tindih dengan hak perairan Indonesia, dan kapal penjaga pantai serta milisi Tiongkok masih sesekali menguji respons Indonesia. Tidak ada

penyelesaian jangka panjang yang telah dicapai, dan Indonesia menolak untuk merundingkan hak kedaulatannya, menggantungkan harapan pada penegakan yang berkelanjutan dan penerimaan diam-diam Tiongkok terhadap batas-batas *de facto*. Episode Natuna ini juga mendorong Indonesia untuk berinvestasi lebih pada pulau-pulau terluar dan pengawasan—misalnya memperluas landasan pacu dan garnisun di Natuna—serta mempertimbangkan kemitraan baru (seperti berbagi informasi dengan negara-negara sepemikiran) untuk memantau pergerakan Tiongkok.

Secara keseluruhan, kasus Natuna menunjukkan kapasitas Indonesia untuk melindungi kepentingannya ketika ditekan, tetapi dengan harga membuka celah dalam koordinasi dan kapabilitas antar-lembaga. Ini menegaskan mengapa para pembuat kebijakan Indonesia semakin mempertimbangkan reformasi struktural untuk lebih menyelaraskan respons diplomasi, pertahanan, dan penegakan hukum dalam skenario keamanan semacam ini. Pengalaman ini juga menggambarkan keterbatasan dari hanya mengandalkan ASEAN atau diplomasi lunak (*soft diplomacy*) dalam menghadapi tekanan kekuatan besar: Indonesia harus bertindak terutama secara unilateral di Natuna, yang mengisyaratkan perlunya Jakarta mengembangkan "opsi strategis di luar ASEAN" dan meningkatkan kapasitas pencegahan sendiri ke depan.

Peraga 2: Ambisi Hilirisasi – Larangan Ekspor Nikel dan Perangkat Ekonomi Negara

Langkah berani Indonesia untuk memanfaatkan daya ungkit sumber daya mineral kritis menjadi studi kasus kedua. Pada bulan Januari 2020, Indonesia memberlakukan larangan menyeluruh atas ekspor bijih nikel yang belum diproses, dengan tujuan mendorong industri hilir dalam negeri. Kebijakan ini—yang berakar pada nasionalisme sumber daya dan upaya Presiden Jokowi untuk menaikkan posisi Indonesia dalam rantai nilai—menguji kemampuan Indonesia untuk merekonsiliasikan tujuan pembangunan domestik dengan aturan-aturan ekonomi internasional. Larangan ini dengan cepat tereskalasi menjadi sengketa diplomatik dan hukum dengan mitra dagang utama. Uni Eropa (UE), yang memiliki industri baja tahan karat besar yang bergantung pada nikel Indonesia, berpendapat bahwa larangan ekspor tersebut "secara tidak adil merugikan" produsen UE dan melanggar aturan WTO. Brussels menginisiasi kasus WTO pada akhir 2019, dan pada 2022 panel WTO memutuskan untuk melawan Indonesia, menemukan bahwa larangan ekspor nikel dan kewajiban pemrosesan domestik melanggar prinsip larangan pembatasan kuantitatif perdagangan. Meskipun kekalahan hukum internasional ini jelas, reaksi Jakarta bersifat menantang. Presiden Jokowi secara terbuka menyatakan bahwa putusan yang merugikan tersebut "tidak akan menggoyahkan" kampanye Indonesia untuk memproses bahan bakunya sendiri, memerintahkan menterinya untuk banding dan mengatakan, "*meskipun kita kalah di WTO... tidak apa-apa.*" Ia secara gamblang menyampaikan argumen bahwa jika Indonesia menyerah setiap kali digugat, "*kita tidak akan menjadi negara maju,*" menegaskan adanya konsensus politik di Jakarta bahwa gesekan perdagangan jangka pendek dapat dibenarkan demi keuntungan industrialisasi jangka panjang.

Perangkat kebijakan luar negeri dan dinamika aktor dalam ranah ekonomi ini berkisar pada diplomasi perdagangan dan investasi, hukum, dan pembentukan koalisi. Secara hukum, Indonesia mempertahankan kebijakan melalui mekanisme sengketa WTO dengan mengajukan banding pada akhir tahun 2022. Proses ini, karena kebuntuan Badan Banding WTO, secara efektif menghentikan penerapan putusan tersebut. Secara politik, Jakarta membingkai kebijakan nikel sebagai hak berdaulat untuk pembangunan, berupaya membangun narasi negara berkembang yang melawan aturan global yang tidak adil. Pada Agustus 2023, misalnya, Jokowi menggunakan KTT BRICS—forum negara-negara berkembang—untuk menyerukan diakhirinya "diskriminasi perdagangan" dan menegaskan "hak negara berkembang untuk melakukan hilirisasi industri" atas sumber daya alam mereka sendiri. Ini merupakan sindiran halus terhadap putusan WTO dan memberi sinyal niat Indonesia untuk membangun saluran strategis di luar ASEAN dan Barat dengan beraliansi bersama negara-negara sehaluan dari *Global South* untuk menantang atau mereformasi aturan perdagangan. Perlu dicatat, ASEAN sebagian besar hanya menjadi penonton dalam hal ini, karena isu larangan ekspor dimainkan di arena global (WTO, G20, BRICS) ketimbang forum-forum regional.

Kementerian perdagangan dan luar negeri Indonesia berkoordinasi untuk mempertahankan kebijakan ini secara internasional, sementara kementerian terkait ekonomi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berusaha menarik investor asing untuk membangun pabrik pemurnian di wilayah Indonesia. Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Pandjaitan—orang dekat Jokowi—berperan penting sebagai utusan khusus presiden untuk investasi, menegosiasikan kesepakatan dengan perusahaan Tiongkok dan negara lain untuk menanamkan modal di fasilitas pengolahan nikel. Dukungan tingkat tinggi ini dan koordinasi intra-pemerintah (yang dipusatkan di kantor Jokowi dan kementerian yang dipimpin oleh Luhut) menghasilkan pelaksanaan domestik larangan yang relatif terpadu. Namun demikian, sentralisasi ini juga mengesampingkan beberapa institusi. Misalnya, Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Perdagangan harus menangani dampak dengan UE dan di WTO, pada dasarnya ditugasi mempertahankan kebijakan yang bukan mereka rancang. Tidak adanya mekanisme antar-kementerian formal untuk mengukur pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan kebijakan luar negeri secara bersamaan berarti bahwa lingkaran dalam Jokowi mendorong larangan ini dengan konsultasi minimal terkait konsekuensi diplomatik. Sebagai hasilnya, nasionalisme ekonomi lebih diutamakan daripada diplomasi perdagangan.

Terkait kendala struktural dan peluang, kasus ini jelas mencerminkan dinamika global yang berkembang. Permintaan nikel yang meningkat pesat, didorong oleh faktor krusial yang dimilikinya dalam baterai kendaraan listrik dan teknologi energi terbarukan menghadirkan peluang besar bagi Indonesia. Sebagai produsen bijih nikel terbesar di dunia, dengan menghentikan ekspor bijih, Indonesia dapat menarik investasi ke pabrik pemurnian domestik dan menangkap nilai tambah yang lebih besar dari rantai pasok. Strategi ini telah menghasilkan keberhasilan yang mencolok. Hanya dalam beberapa tahun, Indonesia berubah dari pengekspor bijih mentah menjadi pengekspor produk nikel setengah jadi dan olahan (seperti *nickel pig iron,* feronikel, dan baja tahan karat).

Larangan ekspor, dikombinasikan dengan insentif bagi investor asing, memicu menjamurnya pembangunan *smelter*—terutama oleh perusahaan baja dan baterai Tiongkok yang ingin mengamankan pasokan. Pada tahun 2022, nilai ekspor nikel tahunan Indonesia (yang sebagian besar dalam bentuk olahan) melonjak menjadi US$34 miliar, menunjukkan peningkatan luar biasa sebesar 750% dari hanya $4 miliar pada tahun 2017. Kenaikan dramatis ini membuktikan hampir sepenuhnya terciptanya sektor industri berbasis nikel yang dinamis. Lapangan kerja domestik di bidang pertambangan dan logam telah berkembang, kawasan industri baru (antara lain Morowali di Sulawesi) tumbuh subur, dan Indonesia telah muncul sebagai mata rantai kunci dalam rantai pasok baterai kendaraan listrik global. Hasil-hasil ini sejalan langsung dengan prioritas Jokowi untuk penguatan mandiri ekonomi dan telah dipromosikan sebagai model untuk mengelola sumber daya lainnya; pemerintah melanjutkan dengan melarang ekspor bauksit mentah pada 2023 dan telah mengindikasikan langkah serupa untuk tembaga dan timah di masa depan.

Meskipun demikian, hasil yang dicapai juga mengungkapkan keterbatasan dan biaya bawaan. Pertama, sikap keras Indonesia membuat mitra penting merasa tersingkirkan, yang menyebabkan tertundanya negosiasi perjanjian perdagangan bebas dengan Uni Eropa dan menciptakan potensi tindakan balasan Eropa atau penurunan investasi di sektor lain. Luaran kasus WTO, meskipun tidak dapat ditegakkan dalam jangka pendek, mengurangi reputasi Indonesia dalam menaati aturan internasional, yang agak bertentangan dengan citra diri sebagai pendukung tatanan berbasis aturan. Selain itu, merkantilisme sumber daya membawa konsekuensi domestik: sementara industri hilir diuntungkan, penambang bijih Indonesia yang tidak memiliki modalitas untuk membangun *smelter* terdampak negatif karena kehilangan pasar ekspor. Lebih jauh lagi, muncul kekhawatiran dari pelaku usaha asing yang kini mungkin memandang Indonesia sebagai pemasok yang tidak dapat diandalkan. Jakarta menganggap pengorbanan ini dapat diterima, namun ini menegaskan bahwa kebijakan tersebut menciptakan pemenang dan pecundang yang jelas.

Lebih jauh lagi, pertumbuhan pesat dalam pemrosesan hilir sangat bergantung pada investasi dan teknologi Tiongkok, yang menimbulkan pertanyaan tentang ketergantungan strategis. Entitas-entitas Tiongkok kini secara signifikan menguasai kepemilikan signifikan dalam pemrosesan nikel Indonesia. Misalnya, Tsingshan Holding Group menjadi pemain dominan di kawasan industri Morowali. Hal ini dapat berujung pada pengaruh jangka panjang bagi Beijing atas sektor krusial bagi ekonomi Indonesia—sebuah hasil yang ironis bagi kebijakan yang awalnya didorong oleh dorongan nasionalistis. Dari sisi lingkungan, perkembangan cepat peleburan nikel, yang sering didukung oleh pembangkit listrik tenaga batu bara dan melibatkan pembuangan limbah tambang, telah menimbulkan kekhawatiran. Beberapa studi memproyeksikan dampak parah pada kualitas udara dan air di Sulawesi dan Maluku, mencatat bahwa ketergantungan industri ini pada energi batu bara dapat merusak mata pencaharian lokal. Berbagai eksternalitas ini menunjukkan tantangan institusional dalam pengawasan regulasi dan perencanaan berkelanjutan selagi birokrasi Indonesia kesulitan menyeimbangkan tujuan industri yang ambisius dengan perlindungan lingkungan dan masyarakat.

Kasus nikel ini terutama menunjukkan kesediaan Indonesia untuk menantang kendala internasional ketika melihat adanya peluang strategis. Pemerintahan Jokowi menghitung bahwa aturan-aturan WTO, yang umumnya melarang diberlakukannya larangan ekspor, terlalu kaku dan secara tidak proporsional menguntungkan akses negara maju terhadap bahan mentah murah. Dengan membingkai isu ini sebagai masalah keadilan ekonomi—hak negara berkembang untuk mengejar pembangunan mereka sendiri—Indonesia berupaya mengubah kendala struktural menjadi suatu alasan pemersatu. Sejak itu, Indonesia bergabung dalam seruan untuk mereformasi sistem perdagangan global agar lebih mengakomodasi kebutuhan negara berkembang, memanfaatkan forum seperti G20 (yang diketuai Indonesia pada 2022) untuk mendorong percakapan ini. Secara bersamaan, Jakarta memperkuat hubungan strategis dengan negara-negara yang menghargai nikel Indonesia karena alasan geopolitik. Misalnya, Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, dalam upaya membangun rantai pasok kendaraan listrik yang tidak bergantung pada Tiongkok, telah memulai dialog dengan Indonesia tentang kerja sama mineral kritis, yang berpotensi memberi Jakarta daya tawar tambahan di luar pengaturan ekonomi tradisional yang berpusat pada ASEAN.

Namun demikian, ketegasan Indonesia ini terutama muncul dari kebijakan sepihak yang didukung diplomasi *ad hoc*, bukan dari kerangka multilateral yang mapan. ASEAN tidak menawarkan hambatan maupun bantuan; ASEAN memang bukan tempat yang tepat untuk isu pertambangan dan perdagangan semacam ini. Selain itu, negara-negara anggota ASEAN lainnya memiliki kepentingan yang beragam. Beberapa, seperti Filipina, diuntungkan dalam jangka pendek dengan mengisi kekosongan pasokan bijih nikel yang ditinggalkan Indonesia. Ini semakin memperkuat pelajaran bahwa Indonesia sering perlu bergerak di luar zona nyaman tradisional ASEAN untuk menjalankan piranti kebijakan ekonomi luar negerinya, dengan melibatkan kekuatan besar dan kelompok alternatif jika diperlukan.

Singkatnya, larangan ekspor nikel menjadi contoh evolusi perangkat kebijakan luar negeri Indonesia di bidang ekonomi. Ini menunjukkan kesediaan untuk menggunakan instrumen yang kuat, seperti pengendalian ekspor, untuk mencapai tujuan industri yang ambisius. Kebijakan ini juga menyoroti diterimanya gesekan diplomatik jika ia melayani tujuan pembangunan nasional serta upaya aktif membangun koalisi baru dengan sesama negara berkembang atau negara investor kunci, sehingga dapat menyeimbangkan tekanan dari kekuatan-kekuatan yang sudah mapan. Kasus ini menggambarkan potensi besar dari dorongan politik tingkat atas yang terkoordinasi, di mana kemauan politik Jokowi, dieksekusi melalui sekelompok menteri terpercaya, menghasilkan pergeseran kebijakan drastis dengan hasil ekonomi yang nyata.

Namun demikian, ini juga menegaskan mengapa Indonesia mungkin perlu mereformasi kerangka institusional dan alokasi sumber dayanya untuk kebijakan ekonomi luar negeri. Berhasil menavigasi persimpangan kompleks antara hukum perdagangan, kebutuhan investasi, dan hubungan diplomatik memerlukan keahlian mendalam dan ketangkasan. Diplomat perdagangan dan kedutaan besar Indonesia akan membutuhkan kapasitas yang lebih besar dan dukungan anggaran untuk secara efektif melobi, bernegosiasi, dan meredam

dampak dalam forum global jika kebijakan yang tegas semacam ini hendak terus dijalankan. Lebih lanjut lagi, koordinasi antar-lembaga dapat ditingkatkan melalui mekanisme pusat yang lebih baik dalam menyelaraskan kebijakan ekonomi dan luar negeri. Hal ini akan memastikan, misalnya, bahwa langkah-langkah masa depan—seperti pelarangan ekspor mineral lainnya—dilakukan dengan waktu dan komunikasi yang mengantisipasi reaksi baik dari sekutu maupun pesaing. Ketika Indonesia mempertimbangkan strategi sumber daya serupa di sektor mineral kritis dan transisi energi, pengalamannya dengan nikel akan menjadi tolok ukur penting untuk menyeimbangkan kepentingan nasional dengan rezim internasional, serta untuk memanfaatkan tren global (seperti ledakan kendaraan listrik) sembari secara bersamaan melindungi diri dari kerentanan strategis.

Peraga 3: Kepemimpinan Normatif di Bawah Tekanan – Diplomasi Indonesia dalam Krisis Myanmar

Kasus ketiga ini mengkaji peran Indonesia sebagai pemimpin normatif dan mediator dalam krisis kawasan, yang terwujud melalui diplomasinya terkait isu Myanmar. Sebagai negara demokrasi terbesar di Asia Tenggara, Indonesia secara tradisional memproyeksikan identitasnya sebagai pendukung hak asasi manusia, kebebasan politik, dan penyelesaian konflik secara damai—prinsip-prinsip yang berakar kuat pada nilai-nilai Reformasi di Indonesia. Kudeta di Myanmar pada Februari 2021, ketika militer (Tatmadaw) menggulingkan pemerintahan terpilih Aung San Suu Kyi, sangat menguji komitmen Indonesia terhadap ideal-ideal ini dan efektivitas instrumen kebijakan luar negerinya di ranah identitas/normatif. Jakarta harus menyeimbangkan tekanan-tekanan yang saling bersaing: mendukung kembalinya sesama anggota ASEAN pada demokrasi dan stabilitas, menegakkan norma non-intervensi ASEAN, mengelola kepentingan kekuatan besar, serta merespons ekspektasi domestik Indonesia yang sangat mendukung solidaritas dengan gerakan prodemokrasi Myanmar dan minoritas Rohingya yang mengalami persekusi.

Indonesia bergerak cepat hanya dalam hitungan hari setelah kudeta untuk memimpin respons ASEAN, memanfaatkan pengaruh diplomasinya guna mengadakan diskusi kawasan dan membangun konsensus dalam menangani krisis. Menteri Luar Negeri Retno Marsudi melakukan diplomasi ulang-alik (*shuttle diplomacy*) antar-ibukota ASEAN secara ekstensif untuk mendorong apa yang ia sebut "pendekatan konsultatif." Yang patut dicatat, Indonesia dikabarkan mengajukan sebuah proposal pada akhir Februari 2021 agar ASEAN mendesak junta Myanmar memenuhi janjinya sendiri menggelar pemilu baru dalam setahun, dan untuk mengirim pengamat ASEAN guna memastikan pemilu semacam itu adil dan inklusif. Rencana tersebut juga membayangkan ASEAN memfasilitasi dialog antara junta dan gerakan protes antikudeta, serta membentuk koridor kemanusiaan—pada dasarnya, sebuah peta jalan mediasi bagi "kembalinya Myanmar kepada transisi demokrasi" tanpa secara langsung mengembalikan pemerintahan yang digulingkan. Pendekatan pragmatis ini tidak memenuhi tuntutan para pengunjuk rasa Myanmar maupun banyak pendukung hak asasi manusia internasional, yang menyerukan pembebasan segera semua tahanan politik dan pengakuan hasil pemilu November 2020 (yang dimenangkan oleh partai Suu Kyi).

Berita tentang inisiatif Indonesia memicu kemarahan para aktivis prodemokrasi Myanmar, beberapa di antaranya melakukan protes di luar Kedutaan Besar Indonesia di Yangon, khawatir rencana Jakarta akan melegitimasi junta dengan membiarkannya menggelar pemilu baru dengan syaratnya sendiri. Sebagai tanggapan, Indonesia secara terbuka menegaskan bahwa pihaknya "tidak mendukung pemilu baru" pada prinsipnya dan bahwa gagasan tersebut semata-mata untuk "mencari konsensus" di antara negara-negara ASEAN pada langkah selanjutnya. Jakarta menegaskan bahwa pada akhirnya "akan mengadopsi keputusan konsensus" yang dicapai ASEAN, mengisyaratkan bahwa Indonesia tidak akan secara sepihak mengakui junta atau rencana pemilunya tanpa kesepakatan kawasan, serta bahwa Indonesia tetap selaras dengan proses kolektif ASEAN alih-alih bertindak sendiri.

Episode ini menunjukkan ketegangan yang melekat antara aspirasi normatif Indonesia dan keterbatasan struktural ASEAN. Di satu sisi, Indonesia bersedia mengambil peran memimpin dan mengajukan solusi-solusi nyata, seperti utusan khusus, ketimbang diam—sesuai dengan citra dirinya sebagai "broker yang jujur (*honest broker*)" dalam konflik Asia Tenggara. Di sisi lain, Jakarta harus berhati-hati agar tidak dipersepsikan melanggar prinsip utama ASEAN tentang non-intervensi atau secara terang-terangan mengecam sesama anggota. Ini melibatkan penyeimbangan pertimbangan pragmatis terkait pergeseran kekuasaan di Naypyidaw dengan kebutuhan untuk menegakkan prinsip-prinsip yang tertuang dalam Piagam ASEAN. Hasilnya adalah pendekatan yang dirumuskan dengan hati-hati: Indonesia mengecam kekerasan dan menyerukan pemulihan demokrasi, tetapi pada awalnya menghindari secara langsung menyebut atau mempermalukan para jenderal Myanmar, lebih memilih nada membangun konsensus.

Garis hati-hati ini menggambarkan bagaimana dinamika aktor dalam ASEAN dan di dalam pemerintahan Indonesia sendiri membentuk respons Indonesia. Kemlu adalah aktor sentral yang merumuskan inisiatif diplomatik, dengan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi yang secara pribadi sangat terlibat. Ia berkoordinasi erat dengan Presiden Jokowi, yang memberi otorisasi penyelenggaraan KTT Khusus Pemimpin ASEAN di Jakarta pada bulan April 2021 oleh Indonesia—sebuah peristiwa luar biasa yang mempertemukan kepala-kepala negara ASEAN langsung dengan pemimpin kudeta Myanmar, Senior Jenderal Min Aung Hlaing. Bagian lain dari pemerintahan Indonesia, seperti militer atau badan intelijen, berperan lebih tenang tetapi senantiasa memantau situasi. Indonesia secara diam-diam mendukung komunikasi jalur belakang untuk mendorong dialog di Myanmar. Di dalam negeri, terdapat dukungan luas terhadap sikap proaktif Indonesia, meskipun beberapa kelompok masyarakat sipil mendesak Jakarta untuk mengambil sikap lebih keras terhadap junta dan menolak memberinya legitimasi apa pun. Patut dicatat, parlemen Indonesia dan organisasi-organisasi Islam sebelumnya telah vokal selama krisis Rohingya 2017, mendesak pemerintah bertindak atas dasar kemanusiaan. Kali ini, dengan seluruh bangsa Myanmar dilanda kekacauan, opini publik Indonesia kembali selaras dengan diplomasi welas asih dan berprinsip, memberi pemerintah mandat untuk memimpin upaya kawasan selama tidak melanggar kesatuan ASEAN.

Puncak dari dorongan diplomatik awal Indonesia adalah Konsensus Lima Poin ASEAN (*Five-Point Consensus*/5PC) yang disepakati pada 24 April 2021. Terutama karena mediasi Indonesia (dengan dukungan Malaysia, Singapura, dan lainnya), ASEAN berhasil mencapai kesepakatan bersama yang belum pernah terjadi sebelumnya dengan Jenderal Min Aung Hlaing mengenai kerangka penyelesaian konflik. Lima poin tersebut menyerukan: (1) penghentian segera kekerasan di Myanmar; (2) dialog di antara semua pihak terkait; (3) penunjukan utusan khusus ASEAN untuk memfasilitasi dialog; (4) pemberian bantuan kemanusiaan melalui koordinasi ASEAN; dan (5) kunjungan utusan khusus ke Myanmar untuk bertemu semua pihak. Meskipun konsensus ini secara mencolok tidak menyebutkan tahanan politik, ini tetap mencerminkan seruan beberapa pemimpin untuk pembebasan mereka. Pada KTT tersebut, Jenderal Min Aung Hlaing tidak secara terang-terangan menolak poin-poin ini, meski persetujuannya hangat-hangat kuku, yang secara efektif memberi ASEAN pegangan diplomatik atas krisis tersebut.

5PC saat itu dipuji sebagai sebuah terobosan—"melampaui harapan kami" menurut kata-kata Perdana Menteri Malaysia—dan menjadi bukti dari kekuatan Indonesia dalam memimpin pertemuan (*convening power*). Hal ini menunjukkan Indonesia dengan cermat menggunakan kerangka ASEAN sebagai perangkat utama kebijakan luar negerinya: hanya melalui kerangka ASEAN komitmen semacam itu dapat diperoleh dari Myanmar, karena tekanan bilateral dari Indonesia saja akan memiliki bobot yang lebih kecil dan melanggar protokol kawasan. Yang terpenting, Indonesia berhasil menyelaraskan tujuan normatifnya (mengakhiri kekerasan dan memulai dialog di Myanmar) dengan keputusan kolektif ASEAN, sehingga menghindari perpecahan di dalam kelompok. Hal ini menggarisbawahi peran Indonesia yang sering disebut sebagai "pemimpin *de facto*" ASEAN—bersedia mengartikulasikan visi dan menghimpun konsensus, tetapi juga dibatasi oleh kebutuhan untuk menjaga semua anggota, termasuk yang lebih enggan seperti Thailand atau Vietnam, dan bahkan Myanmar yang dipimpin junta sendiri pada awalnya, tetap terlibat.

Namun demikian, permasalahan Myanmar ini juga dengan jelas menggambarkan keterbatasan pengaruh ASEAN dan tantangan bagi Indonesia dalam menerjemahkan diplomasi normatifnya menjadi hasil yang nyata. Implementasi 5PC cenderung langsung terhambat, karena junta Myanmar berjalan lamban dan terus melakukan kampanye militer brutal, mengabaikan poin-poin yang telah disepakati. Menjelang akhir 2021, ASEAN, di bawah keketuaan Brunei dan kemudian Kamboja, mulai mengeksklusi kepemimpinan militer Myanmar dari pertemuan tingkat tinggi karena tidak patuh—sebuah langkah berani yang didorong oleh Indonesia dan negara-negara anggota lain yang sepemikiran. Tindakan ini menandai penyimpangan signifikan dari tradisi ASEAN, yang pada dasarnya menangguhkan para jenderal Myanmar dari pertemuan tingkat tinggi ASEAN sampai mereka memenuhi komitmen mereka. Indonesia dengan tegas mendukung batasan tegas ini. Seperti dikatakan oleh Menteri Luar Negeri Retno, "tidak ada kemajuan dalam pelaksanaan" 5PC, sehingga Myanmar harus tetap hanya diwakili pada tingkat non-politik dalam forum ASEAN. Teguran semacam ini belum pernah terjadi sebelumnya di ASEAN dan mencerminkan pengakuan Indonesia bahwa prinsip-prinsip yang dijunjungnya (demokrasi dan supremasi hukum) tidak dapat diwujudkan melalui pendekatan bisnis seperti biasa (business-as-usual).

Selama keketuaan Indonesia sendiri di ASEAN pada 2023, Jakarta mengambil peran yang bahkan lebih proaktif dalam mencoba mengoperasionalisasikan rencana perdamaian itu. Indonesia pada dasarnya menunjuk sendiri menteri luar negeri sebagai utusan khusus ASEAN dan melakukan diplomasi ulang-alik yang bersifat intensif dan senyap. Sepanjang 2023, para diplomat Indonesia terlibat dalam "lebih dari 110 pertemuan" dengan semua pemangku kepentingan di Myanmar—termasuk junta, oposisi Pemerintah Persatuan Nasional (*National Unity Government*/NUG), kelompok bersenjata etnis minoritas, negara tetangga seperti Thailand dan India, serta kekuatan besar seperti AS dan Tiongkok—semuanya dalam upaya memulai kembali dialog atau menengahi gencatan senjata lokal. Retno Marsudi menekankan perlunya membangun kepercayaan dan "tidak menggunakan diplomasi pengeras suara (*megaphone diplomacy*)," yang menunjukkan preferensi Indonesia kepada upaya fasilitasi senyap ketimbang kecaman publik pada tahap itu. Pendekatan ini hanya mencapai hasil nyata yang tidak cukup kentara karena tidak muncul pembicaraan damai yang komprehensif, tetapi hal ini tetap menjaga proses ASEAN tetap hidup dan menunjukkan komitmen Indonesia untuk melibatkan semua pihak, tidak hanya junta. Patut dicatat, Jakarta juga berkoordinasi dengan aktor di luar kawasan; Indonesia menjaga keterlibatan PBB dan berkonsultasi dengan mitra dialog seperti Tiongkok dan India, menyadari bahwa solusi apa pun akan membutuhkan dukungan yang luas. Ini mengisyaratkan evolusi penting: Indonesia memahami bahwa saluran ASEAN saja tidak cukup untuk mengubah perhitungan Myanmar, dan dengan hati-hati memperluas kerangka diplomatiknya.

Menjelang akhir 2024, frustrasi atas kurangnya kemajuan mendorong Indonesia mengambil langkah yang bahkan lebih luar biasa—menyelenggarakan pertemuan internasional informal tentang Myanmar yang melampaui ASEAN. Pada Oktober 2024, Indonesia menjadi tuan rumah pembicaraan yang melibatkan PBB, Uni Eropa, dan oposisi Myanmar NUG, menurut laporan media. Yang patut dicatat, junta Myanmar tidak diundang, mengingat pengabaian berkelanjutan mereka terhadap 5PC ASEAN. Pertemuan ini, yang diadakan secara senyap di Jakarta, mencerminkan pengakuan diam-diam bahwa upaya yang dipimpin ASEAN gagal mendapatkan daya tarik setelah tiga tahun. Pada dasarnya, Indonesia memperluas lingkaran pemangku kepentingan dalam mencari pengaruh baru: memasukkan PBB dan aktor Barat membuka prospek peta jalan internasional yang lebih kuat atau mekanisme tekanan, sesuatu yang tidak dapat disediakan ASEAN sendiri. Ini adalah langkah yang sensitif—berpotensi sensitif dalam lingkup ASEAN—tetapi Indonesia mengelolanya dengan hati-hati, membingkainya sebagai konsultasi oleh utusan khusus ASEAN dengan mitra eksternal. Langkah semacam ini menunjukkan bagaimana aktor kebijakan luar negeri Indonesia berinovasi dalam menghadapi kelumpuhan institusional, keluar dari norma mapan (solusi hanya ASEAN) untuk menegakkan tujuan fundamental (perdamaian, kembali ke pemerintahan sipil). Ini menegaskan reputasi Indonesia untuk diplomasi moderat yang membangun jembatan, ditempatkan di antara kekuatan besar dan kepentingan kawasan. Jakarta tidak meninggalkan ASEAN—masih beroperasi di bawah naungan ASEAN—tetapi jelas memperluas batas-batasnya, secara efektif mencari koalisi yang lebih luas untuk menangani krisis yang mengancam stabilitas kawasan dan kredibilitas ASEAN.

Luaran dari upaya Indonesia untuk permasalahan Myanmar, sejauh ini, menghadirkan gambaran yang kompleks. Sementara perubahan nyata di lapangan tetap terbatas—kekerasan di Myanmar tragisnya terus berlangsung dan junta melanjutkan pemerintahan represifnya dengan rencana pemilu sepihak pada 2025—upaya ini menunjukkan contoh signifikan dari praktik kebijakan normatif Indonesia. Dalam arti sesempit itu, perangkat diplomasi Indonesia belum mencapai tujuan akhirnya memulihkan demokrasi atau menghentikan penindasan di Myanmar. Namun demikian, Indonesia berhasil memprakarsai front ASEAN bersatu yang telah membuat rezim Myanmar mendapati isolasi diplomatis yang signifikan.

Terutama karena kepemimpinan Indonesia, kebijakan ASEAN bergeser dari pernyataan-pernyataan normatif belaka menjadi secara aktif mengucilkan junta dari pertemuan tingkat tinggi sekaligus berinteraksi dengan aktor oposisi. Ini menandai sikap moral yang patut dicatat, mengejutkan banyak pengamat terkait reputasi ASEAN yang biasanya cenderung menghindari konflik. Pendekatan ini, sampai tingkat tertentu, melindungi integritas dan kredibilitas ASEAN, dengan mencegah krisis Myanmar menggagalkan seluruh kerja sama ASEAN dan memberi sinyal kepada junta bahwa tindakan mereka membawa konsekuensi. Indonesia juga mengeset preseden bagi ASEAN untuk menangani krisis internal dengan lebih gamblang, berpotensi membuka jalan bagi reformasi institusional dalam bagaimana ASEAN menangani pelanggaran berat terhadap nilai-nilai yang tercantum dalam piagamnya. Dalam arena internasional yang lebih luas, penanganan Indonesia terhadap Myanmar meningkatkan posisinya sebagai suara berprinsip untuk demokrasi dan kepedulian kemanusiaan, menyeimbangkan pragmatisme nonbloknya dengan kebijakan yang didorong oleh nilai. Sikap ini kontras dengan pemain kawasan lainnya (seperti Thailand, yang berinteraksi dengan junta secara lebih normal) dan menunjukkan bahwa “sentralitas” ASEAN tidak harus berarti pasif.

Bagi Indonesia sendiri, krisis ini merupakan pengalaman untuk belajar dalam hal koordinasi antar lembaga: kementerian luar negeri mengambil kendali, tetapi harus terus memperbarui dan melibatkan Presiden, militer (untuk segala kemungkinan kontinjensi keamanan atau skenario evakuasi), dan berkoordinasi dengan ASEAN. Diplomasi intensif pada tahun 2023, di bawah kepemimpinan Jakarta, kemungkinan besar menguras sumber daya kementerian luar negeri—Retno Marsudi mencatat betapa “kompleks dan sensitifnya” lebih dari 110 pertemuan itu—mengungkapkan baik kemampuan maupun batas dari mesin diplomasi Indonesia ketika menangani konflik yang berlarut-larut.

Sebagai kesimpulan, kasus Myanmar membuktikan mengapa Indonesia memandang peningkatan koordinasi kebijakan dan adopsi pendekatan strategis baru sebagai hal yang mendesak. Ini menunjukkan bahwa meskipun pentingnya niat mulia dan kepemimpinan kawasan tidak dapat diragukan lagi, hal-hal ini tidaklah cukup dengan sendirinya untuk menyelesaikan masalah yang telah mengakar secara dalam. Tanpa mekanisme yang lebih kuat untuk menerjemahkan konsensus menjadi tindakan nyata—seperti utusan khusus yang diperkuat atau kapasitas penjaga perdamaian, yang tidak dimiliki ASEAN—pengaruh Indonesia terbentur batas atas. Hal ini secara langsung menyerukan kembali Jakarta untuk

membentuk badan tetap sejenis Dewan Keamanan Nasional. Badan semacam ini dapat mengintegrasikan strategi diplomatik, keamanan, dan kemanusiaan untuk menghadapi krisis seperti Myanmar dalam memfasilitasi respons yang lebih cepat dan terpadu yang menggabungkan negosiasi politik dengan berbagai bentuk pengaruh (misalnya sanksi, penjaga perdamaian, atau kesepakatan jalur belakang). Lebih jauh lagi, kebutuhan untuk bekerja sama dengan mitra di luar ASEAN menjadi lebih nyata. Indonesia harus diam-diam melibatkan PBB, kekuatan besar, dan bahkan mempertimbangkan format seperti Troika ASEAN atau kelompok internasional "Friends of Myanmar" untuk memecah kebuntuan. Fleksibilitas semacam ini, bagaimanapun, menciptakan dorongan untuk melampaui konvensi ASEAN, dan mengharuskan Indonesia menjalankan diplomasi yang cermat untuk menghindari reaksi balik dari sesama anggota yang cenderung waspada terhadap campur tangan eksternal. Dengan demikian, pengalaman Myanmar menegaskan bahwa komitmen Indonesia terhadap ASEAN tetap kuat, namun juga menyoroti semakin pentingnya melengkapi upaya ASEAN dengan koalisi yang lebih luas untuk secara efektif menangani isu-isu kompleks tata kelola dan hak asasi manusia.

Pelajaran Lintas-Sektor: Koordinasi, Kemitraan, dan Reformasi Institusional

Tiga kasus ini—sebuah titik rawan (*flashpoint*) keamanan (Natuna/Laut Cina Selatan), langkah kedaulatan ekonomi (larangan ekspor nikel), dan krisis normatif (Myanmar)—dengan jelas menggambarkan interaksi perangkat kebijakan luar negeri Indonesia, dinamika aktor, dan kendala kelembagaan. Mereka juga menyoroti kesenjangan yang berulang yang telah menghambat hasil optimal, menunjuk pada area di mana Indonesia perlu menyesuaikan dan memperbaiki perangkat kebijakan luar negerinya. Secara khusus, analisis ini menunjukkan mengapa para pembuat kebijakan Indonesia semakin mendorong untuk: (1) peningkatan koordinasi antar lembaga melalui otoritas pusat; (2) perluasan kemitraan strategis dan saluran di luar ASEAN untuk melengkapi pendekatan tradisionalnya; dan (3) peningkatan alokasi sumber daya dan kewenangan untuk memperkuat kapasitas kebijakan luar negeri Indonesia. Di bawah ini kami merumuskan pelajaran utama dari studi kasus di masing-masing area ini.

1. **Meningkatkan Koordinasi Antar Lembaga dan Perencanaan Strategis (Menuju Dewan Keamanan Nasional/NSC).** Ketiga kasus ini menunjukkan bahwa proses kebijakan Indonesia yang terfragmentasi secara konsisten menghambat tindakan yang koheren. Insiden Natuna mengekspos banyak kementerian yang bekerja dalam silo, dengan pejabat sipil dan militer saling tumpang tindih tanggung jawab atau mengirim sinyal campur-aduk karena tidak adanya rantai komando terintegrasi dalam isu keamanan nasional. Pada tingkat birokrasi, Indonesia kekurangan 'pusat terkoordinasi (*centralised hub*)' di bawah Presiden untuk mengatasi 'ego sektoral' yang ada di antara lembaga-lembaga pemerintah. Sebaliknya, koordinasi dikelola oleh Menteri Koordinator terpisah dan utusan khusus presiden *ad hoc*, sebuah struktur yang sering gagal mengintegrasikan opsi kebijakan lintas sektor secara efektif.

Sebuah badan semacam Dewan Keamanan Nasional, yang langsung melapor kepada Presiden, dapat mempertemukan pimpinan pertahanan, luar negeri, ekonomi, dan intelijen untuk merumuskan strategi terpadu dan memungkinkan respons cepat serta koheren. Ketiadaannya dapat memperburuk masalah kebijakan seperti terlihat pada insiden Natuna di mana lembaga maritim dan pertahanan tidak beroperasi dengan memegang buku pedoman strategis yang sama. Demikian pula, kasus Myanmar akan sangat diuntungkan dari keberadaan NSC tetap yang mampu menyelaraskan inisiatif diplomatik dengan perencanaan kontinjensi (misalnya untuk arus pengungsi atau penjaga perdamaian), yang melibatkan baik militer maupun aparat keamanan dalam negeri. Sederhananya, Indonesia memerlukan mekanisme yang lebih efektif untuk membentuk "satu suara" dalam isu-isu strategis. Untungnya, diskusi sedang berlangsung di Jakarta tentang pembentukan Kantor Urusan Strategis di bawah Presiden—pada dasarnya NSC dengan nama lain—yang dapat dibentuk melalui peraturan presiden. Reformasi ini dapat melembagakan koordinasi, mengurangi ketergantungan pada figur individu, dan memastikan bahwa ketika krisis muncul atau kebijakan besar dijalankan, semua cabang pemerintahan tersinkronisasi dalam hal tujuan dan pesan.

2. **Memperluas Saluran Strategis di Luar ASEAN.** Studi kasus menyoroti bahwa meskipun ASEAN tetap menjadi platform baku diplomasi Indonesia, ia tidak selalu memadai atau paling sesuai untuk berbagai kepentingan kebijakan luar negeri Indonesia. Kerangka kerja yang berpusat pada ASEAN kadang-kadang tidak menawarkan kebijakan inovatif atau hasil nyata ketika menghadapi tantangan strategis yang mendesak. Di Laut Cina Selatan, ASEAN memberikan zona nyaman bagi Indonesia meskipun secara terbatas mengingat organisasi tersebut tidak dapat secara kolektif menghadapi pelanggaran oleh Cina akibat kepentingan anggotanya yang beragam. Sebagai konsekuensinya, Jakarta dengan bijak mengejar langkah unilateral dan minilateral—yang dicontohkan dengan penamaan ulang Laut Natuna Utara dan pelaksanaan latihan laut bersama dengan mitra-mitra yang bersedia. Indonesia perlu mengembangkan opsi strategis di luar ASEAN untuk tantangan strategis dan operasional yang mendesak, baik terkait Laut Cina Selatan, Myanmar, maupun titik-titik nyala Indo-Pasifik lainnya. Ini termasuk mempertimbangkan pengaturan keamanan minilateral dengan mitra seperti India, Jepang, Vietnam, atau Australia. Dalam konteks diplomasi Myanmar, Indonesia pada akhirnya terpaksa melibatkan PBB dan Uni Eropa, menyadari bahwa konsensus ASEAN saja tidak dapat meyakinkan junta untuk mengubah haluan. Lebih lanjut, dalam ranah ekonomi, Indonesia secara efektif memanfaatkan forum seperti G20 dan BRICS untuk mendapatkan dukungan bagi kebijakan sumber dayanya, ketika perjanjian kerja sama ekonomi melalui ASEAN semata tidak sepenuhnya mencakup ambisi Indonesia untuk hilirisasi industri.

Ini bukan berarti Indonesia harus meninggalkan ASEAN. Sebaliknya, Indonesia harus mengejar strategi dua jalur. Pertama, Indonesia perlu memperkaya upaya yang dipimpin oleh ASEAN dengan keterlibatan paralel dalam koalisi lain. Kedua, Indonesia perlu secara aktif bekerja untuk mereformasi ASEAN dari dalam. Krisis Myanmar telah membuka

kelemahan kelembagaan ASEAN, khususnya keterbatasan pengambilan keputusan berbasis konsensus yang lamban ketika terjadi krisis dan tidak adanya mekanisme penegakan aturan atau kesepakatan (*enforcement*). Jika Indonesia ingin mempertahankan Sentralitas ASEAN sekaligus memajukan tatanan kawasan, Indonesia harus memimpin dorongan menuju ASEAN yang lebih responsif dan berbasis aturan. Upaya ini seharusnya dimulai dengan revisi Piagam ASEAN yang sudah lama tertunda sekaligus pembentukan protokol untuk penanganan krisis, perbaikan proses pengambilan keputusan, serta penguatan kapasitas kelembagaan. Baik dalam membela hak-hak maritim, mereformasi aturan perdagangan global, maupun menanggapi krisis hak asasi manusia, Indonesia akan memperoleh hasil yang lebih baik dengan memiliki opsi di luar ASEAN sembari mempertahankan kesatuan ASEAN. Menganekaragamkan saluran diplomatiknya (melalui sistem PBB, OKI, G20, IORA, atau aliansi regional *ad hoc*) memberikan Indonesia daya ungkit tambahan dan fleksibilitas.

Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa pendekatan multi-saluran (*multi-channel*) semacam ini sebenarnya sudah mulai tumbuh. Yang dibutuhkan sekarang adalah strategi yang dibahas lebih lanjut untuk melembagakannya, memastikan Indonesia hadir dan proaktif di semua forum yang relevan dengan kepentingannya, ketimbang hanya terpaku pada kecepatan musyawarah ASEAN. Pada intinya, ASEAN akan tetap menjadi batu penjuru, tetapi tidak boleh menjadi sangkar: Indonesia dapat menjunjung tinggi sentralitas ASEAN sambil secara bersamaan memimpin dan bergabung dalam

3. **Mereformasi Alokasi Sumber Daya dan Kelembagaan untuk Kebijakan Luar Negeri.** Pada akhirnya, bukti empiris menunjukkan bahwa lembaga-lembaga yang kekurangan sumber daya dan secara struktural kurang optimal cenderung menghambat Indonesia. Meskipun profil internasional Indonesia terus berkembang, layanan diplomatik dan lembaga-lembaga keamanan sering kekurangan dukungan material yang diperlukan untuk beroperasi sesuai potensinya. Pemotongan anggaran terbaru membuat Kemlu memiliki anggaran yang relatif terbatas—kira-kira US$ 464.500, cukup kecil mengingat ukuran Indonesia dan kepentingan globalnya. Kenyataan ini membatasi jangkauan diplomatis Indonesia dan kemampuan untuk melakukan inisiatif internasional yang nyata. Rekomendasinya jelas: Kemlu memerlukan peningkatan anggaran yang signifikan untuk mengerahkan lebih banyak sumber daya di berbagai urusan Indo-Pasifik. Dengan investasi tambahan, Indonesia dapat meningkatkan profilnya di negara-negara kunci (misalnya lebih banyak diplomat Indonesia yang berspesialisasi pada Asia Tenggara atau kawasan Samudera Hindia) dan lebih baik mengoordinasikan tindakan-tindakan multinasional.

Dalam ranah pertahanan, belanja Indonesia (sekitar 0,8% dari PDB dalam beberapa tahun terakhir) tertinggal, dan proporsi dana-dana dalam anggaran ini cenderung condong pada personel dan urusan keamanan internal. Kasus Natuna menegaskan perlunya memodernisasi dan menyeimbangkan kembali pengeluaran keamanan—menggeser sebagian fokus dari pertahanan teritorial yang berpusat pada Angkatan Darat

kepada kemampuan maritim dan udara, serta dari sekadar masalah jumlah menuju fokus teknologi dan pelatihan. Meningkatkan anggaran dan aset penjaga pantai adalah contoh utama, agar patroli maritim di wilayah abu-abu (*grey zone*) tidak selalu otomatis dibebankan kepada Angkatan Laut. Demikian pula, berinvestasi pada unit intelijen dan perencanaan kebijakan akan memungkinkan Indonesia mengantisipasi krisis seperti kudeta di Myanmar dan menyiapkan opsi secara proaktif, alih-alih sekadar bereaksi. Reformasi kelembagaan juga membutuhkan upaya memperjelas mandat: merampingkan otoritas yang tumpang tindih di antara lembaga-lembaga maritim, atau antara kementerian dengan kementerian koordinator, akan mengurangi persaingan wilayah kewenangan dan inefisiensi.

Walaupun pemerintah telah mengambil langkah ke arah ini (misalnya, merumuskan Kebijakan Kelautan Indonesia pada 2017 dan menciptakan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman yang terpadu meskipun kini telah dibubarkan), studi kasus menunjukkan kesenjangan masih tetap ada antara dokumen kebijakan dengan implementasi praktisnya, sehingga "kegagalan" koordinasi dalam keamanan maritim masih terlihat jelas. Terakhir, untuk mendukung kepemimpinan normatifnya, Indonesia seharusnya memberdayakan lembaga-lembaga tertentu—contohnya dengan memimpin upaya regional untuk meningkatkan pendanaan yang lebih royal untuk Sekretariat ASEAN atau AHA Centre. Ini akan memastikan bahwa rencana-rencana yang telah disepakati, seperti konsensus terkait Myanmar, disertai dengan kapasitas operasional yang diperlukan untuk mediasi atau misi bantuan. Dalam kasus seperti Myanmar, Indonesia harus bersedia menanamkan sumber daya ke dalam upaya-upaya di lapangan, pengumpulan informasi, dan keterlibatan berkelanjutan, dibandingkan hanya mengandalkan 'diplomasi dengan anggaran minimal'.

Secara keseluruhan, alokasi sumber daya yang lebih strategis—finansial, manusia, dan organisasi—diperlukan untuk menyelaraskan kapabilitas Indonesia dengan ambisi kebijakan luar negerinya. Jika Jakarta benar-benar ingin menjadi pemain serius yang membentuk tatanan Indo-Pasifik (sebagaimana dinyatakan dalam pelbagai visi), maka Jakarta harus membekali diri dengan korps diplomatik yang memadai, kekuatan angkatan laut/penjaga pantai, anggaran bantuan pembangunan, dan dukungan lembaga pemikir kebijakan serta lingkungan yang terbuka untuk riset akademik dan kebijakan yang terlibat langsung dengan para pembuat kebijakan. Tiga contoh sebelumnya, di mana Indonesia sering menunjukkan naluri yang tepat tetapi kadang kekurangan kapasitas untuk eksekusi penuh atau tindak lanjut, sangat menegaskan poin penting ini.

Sebagai kesimpulan, contoh-contoh empiris ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan luar negeri Indonesia di abad ke-21 akan sama bergantungnya pada **reformasi internal** seperti pada **postur eksternal.** Indonesia sudah mulai banyak bergerak ke arah ini, dengan menekankan pembangunan infrastruktur domestik dan mengejar kebijakan luar negeri yang lebih tegas dan berbasiskan kepentingan di luar negeri. Mendirikan Dewan Keamanan

Nasional atau yang setara dapat menginstitusionalisasikan koordinasi strategis di tingkat atas. Keterlibatan proaktif dalam kelompok-kelompok minilateral dapat melengkapi ASEAN dan memberikan Indonesia lebih banyak wadah untuk kepemimpinan. Selain itu, realokasi sumber daya dapat memberdayakan lembaga-lembaga Indonesia untuk secara efektif mengimplementasikan visi kebijakan luar negerinya. Dengan belajar dari contoh-contoh praktis tentang keberhasilan dan kekurangan ini, Indonesia dapat menempatkan diri dengan lebih baik lagi sebagai faktor aktif yang membentuk lingkungan kawasan. Hal ini akan memungkinkan Indonesia untuk secara efektif melindungi kedaulatan, mendorong transformasi ekonomi, dan memperjuangkan nilai-nilai yang diyakini, bahkan di tengah arus geopolitik kompleks di era pasca-Reformasi dan pasca-Jokowi.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan luar negeri Indonesia membutuhkan suatu penyesuaian ulang yang mendasar untuk menavigasi pergeseran sistemik yang kompleks dalam tatanan global sambil secara bersamaan mengatasi keterbatasan domestik. Analisis sebelumnya—yang telah mengeksplorasi perubahan dalam dinamika kekuatan besar, peran aktor domestik kunci, perangkat-perangkat kebijakan luar negeri yang tersedia, dan proses pembuatan kebijakan—menegaskan bahwa Indonesia tidak lagi dapat mengandalkan pendekatan '*business-as-usual*'. Sebaliknya, suatu kebijakan luar negeri yang lebih **proaktif**, **adaptif**, dan **strategis** adalah sebuah keharusan. Rekomendasi berikut menguraikan bagaimana Indonesia dapat secara strategis memanfaatkan setiap tingkat keterlibatan internasional—bilateral, minilateral, regional, dan global—untuk mendapatkan keuntungan komparatif, sambil melakukan reformasi internal untuk meningkatkan koherensi dan kapasitas kebijakan luar negeri. Langkah-langkah ini berjangkar pada konteks politik dan kepentingan strategis Indonesia, dengan tujuan menjaga kedaulatan dan otonomi strategis di tengah kompetisi antar-kekuatan besar yang semakin intensif. Ini juga menjawab area-area di mana sistem saat ini memiliki kinerja yang kurang optimal, mulai dari koordinasi institusional hingga sumber daya diplomasi, dengan menawarkan proposal yang konkret dan realistis untuk perbaikan.

1. Memperkuat Kepemimpinan Strategis dan Koordinasi

Prioritas utama adalah memperkuat perencanaan strategis Indonesia dan koordinasi kebijakan pada tingkat tertinggi. Mendirikan **Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*/NSC)**—atau badan koordinasi tingkat tinggi serupa—amat dapat meningkatkan koherensi antarlembaga dalam kebijakan luar negeri dan keamanan. Suatu NSC, yang dipimpin oleh Presiden dan terdiri dari menteri-menteri kunci (misalnya Luar Negeri, Pertahanan, Perdagangan, dan Keuangan) seharusnya dapat mendorong perencanaan strategis jangka panjang, memastikan integrasi semua instrumen kekuatan nasional, dan melakukan prakiraan skenario secara reguler mengenai tantangan-tantangan yang muncul. Reformasi ini membongkar sekat-sekat yang ada antar-lembaga, sehingga mengurangi risiko pengambilan keputusan yang sempit atau *groupthink* dalam situasi krisis. Selain itu, NSC dapat menginstitusionalisasikan praktik perencanaan lintas-pemerintahan secara menyeluruh (*whole-of-government planning*), memastikan diplomasi, pertahanan, ekonomi sebagai alat negara, dan alat informasi selaras secara terpadu untuk mencapai tujuan bersama.

Secara paralel, **presiden sebagai lembaga tinggi negara harus menjalankan kepemimpinan strategis yang jelas** dalam kebijakan luar negeri. Presiden seharusnya merumuskan suatu strategi besar pemersatu yang menyeimbangkan prinsip-prinsip inti Indonesia, seperti prinsip "bebas aktif" nonblok, dengan tuntutan tatanan internasional yang terus berkembang. Menerbitkan suatu **Strategi Keamanan Nasional (*National Security***

Strategy) atau Buku Putih secara formal akan secara efektif mengkomunikasikan prioritas Indonesia dan 'garis merah (*red line*)' ke seluruh lini pemerintahan dan kepada publik. Dokumen ini akan menjadi peta jalan untuk keterlibatan global, regional, minilateral, dan bilateral, memastikan bahwa diplomasi sehari-hari dipandu oleh visi jangka panjang. Di bawah kerangka koordinasi yang lebih kuat, Indonesia dapat beralih dari sikap reaktif menuju posisi yang lebih proaktif, mengantisipasi pergeseran geopolitik dan merumuskan respons kebijakan di muka, alih-alih hanya tergopoh bila krisis muncul.

Secara kritis, peningkatan koordinasi tidak hanya terbatas pada lembaga pemerintah, namun juga seharusnya menghimpun **beragam keahlian domestik dan masukan masyarakat.** Komunitas Indonesia yang dinamis yang terdiri dari akademisi, lembaga *think-tank*, organisasi masyarakat sipil, dan media dapat memberikan perspektif serta keahlian yang beragam untuk memperkaya informasi untuk pilihan kebijakan. Melibatkan para pemangku kepentingan ini melalui konsultasi rutin akan meletakkan kebijakan luar negeri pada fondasi analisis yang mendalam serta memperluas dukungan publik. Salah satu contoh konsultasi semacam ini adalah '*Foreign Policy Breakfast*', yang secara rutin diselenggarakan oleh Kemlu ketika Menteri Luar Negeri dijabat oleh Hassan Wirajuda. Pada akhirnya, proses kebijakan yang lebih inklusif akan memperkuat posisi eksternal Indonesia, karena kebijakan akan didukung oleh konsensus domestik dan pemahaman yang lebih mendalam. Intinya, menginstitusikan sebuah NSC dan merangkul pendekatan menyeluruh seluruh bangsa akan memberikan Indonesia keterpaduan dan kelincahan strategi yang saat ini masih kurang.

2. Menghidupkan Kembali ASEAN dan Keterlibatan Regional

Pada **tingkat kawasan**, Indonesia harus merevitalisasi kepemimpinannya di ASEAN sambil secara bersamaan mengeksplorasi kerangka-kerangka komplementer yang baru. ASEAN secara historis telah menjadi landasan utama kebijakan luar negeri Indonesia, dengan keunggulan komparatif terletak pada kapasitasnya untuk menyajikan satu suara yang terpadu dan membentuk norma-norma regional melalui "ASEAN Way" yang berbasis konsensus dan dialog. Namun, keterbatasan ASEAN semakin nyata: pengambilan keputusan berbasis konsensus sering kali berujung pada tidak adanya tindakan dalam menghadapi krisis yang mendesak, dan perbedaan di antara negara-negara anggota dapat menghambat respons yang tegas terhadap tantangan keamanan seperti sengketa Laut China Selatan atau kudeta Myanmar. Indonesia tidak lagi dapat semata-mata mengandalkan sentralitas simbolik ASEAN saja, melainkan pula harus sekaligus memperkuat efektivitas ASEAN dan melengkapinya dengan prakarsa-prakarsa regional lainnya.

Pertama, Indonesia sebaiknya mendorong **reformasi institusional** dalam ASEAN untuk meningkatkan daya tanggapnya. Upaya ini termasuk mengadvokasi adopsi mekanisme pengambilan keputusan yang lebih fleksibel, seperti formula "ASEAN Minus X", di mana sekelompok anggota yang bersedia dapat berproses maju dalam isu-isu mendesak ketika konsensus penuh tidak dapat dicapai. Merangkul fleksibilitas semacam ini akan memungkinkan ASEAN bertindak dalam krisis—misalnya, terkait intervensi kemanusiaan

atau respons bersama terhadap ancaman keamanan—tanpa tersandera oleh satu anggota yang tidak setuju. Indonesia juga dapat mengusulkan suatu mekanisme manajemen krisis ASEAN—kerangka formal atau gugus tugas yang diaktifkan ketika muncul keadaan darurat regional, seperti pandemi, bencana alam, atau letupan konflik, untuk mengoordinasikan tindakan kolektif yang tepat waktu. Dengan memimpin reformasi ini, Indonesia dapat menunjukkan kepemimpinan yang efektif dan memperkuat kredibilitas ASEAN sebagai pemain yang relevan dalam urusan kawasan.

Kedua, Indonesia harus **menegaskan kembali peran untuk menetapkan agenda (*agenda-setting role*) di ASEAN**. Jakarta perlu memimpin upaya untuk memperbarui prioritas ASEAN dalam menghadapi tantangan kontemporer. Ini mencakup memperkuat integrasi ekonomi regional (misalnya dalam ekonomi digital dan ketahanan rantai pasok), merumuskan posisi bersama pada isu-isu keamanan yang muncul (misalnya senjata otonom/*autonomous weapons*, kabel bawah laut/*submarine cables,* dampak keamanan terkait iklim, penipuan daring/*online scams*), dan memperkuat kepatuhan pada prinsip demokrasi dan hak asasi manusia sesuai dengan Piagam ASEAN. Dalam praktiknya, hal ini bisa berupa Indonesia menggagas perjanjian baru tentang perdagangan digital atau kerja sama kesehatan publik, mendorong posisi ASEAN yang lebih bersatu dalam negosiasi Kode Etik Laut China Selatan, dan terus mencari solusi atas krisis Myanmar yang menyeimbangkan norma non-intervensi ASEAN dengan kebutuhan untuk melindungi warga sipil dan stabilitas kawasan. Indonesia harus tetap menjadi penggerak utama yang senantiasa menyuntikkan tujuan dan arah dalam perundingan ASEAN.

Ketiga, sambil mempertahankan sentralitas ASEAN, Indonesia harus **mendiversifikasi keterlibatan regionalnya melampaui ASEAN.** Mengingat keterbatasan ASEAN, adalah hal yang bijaksana untuk memanfaatkan forum-forum pelengkap lainnya di Indo-Pasifik. Indonesia dapat memperdalam keterlibatan dalam kemitraan ekonomi dan keamanan yang tumpang tindih dengan, tetapi tidak terbatas pada, keanggotaan ASEAN. Misalnya, bergabung dengan perjanjian perdagangan berstandar tinggi seperti C*omprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) atau memperluas kerja sama di bawah *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) dapat meningkatkan integrasi Indonesia ke dalam rantai nilai regional di luar Asia Tenggara, asalkan industri domestik cukup siap.

Dalam ranah keamanan, Indonesia dapat terlibat secara selektif dengan **rancangan pengaturan keamanan minilateral** untuk memajukan kepentingan strategisnya sambil menghindari keterikatan dalam aliansi formal. Sebagai contoh, meningkatkan dialog dengan anggota Quad—Jepang, Australia, India, dan Amerika Serikat—pada isu-isu yang menjadi perhatian bersama seperti keamanan maritim, tata kelola siber, dan ketahanan infrastruktur dapat memperdalam kepercayaan strategis dan meningkatkan peran Indonesia dalam arsitektur keamanan Indo-Pasifik, sambil bertindak sebagai jembatan antara kubu-kubu yang bersaing.

Demikian juga, *Five Power Defence Arrangements* (FPDA)—yang melibatkan Inggris, Australia, Selandia Baru, Malaysia, dan Singapura—menyediakan contoh lain dari platform minilateral pragmatis yang potensial. Meskipun secara historis berakar pada era pasca-Konfrontasi dan pernah dipandang dengan hati-hati oleh Indonesia, FPDA telah berkembang menjadi mekanisme pembangun kepercayaan yang berfokus pada kerja sama keamanan non-tradisional, termasuk bantuan bencana dan bantuan kemanusiaan. Keterlibatan Indonesia—baik melalui status pengamat atau partisipasi terarah (*targeted participation*)—dapat memberikan bobot simbolik yang signifikan, menandakan pergeseran menuju diplomasi keamanan regional yang proaktif. Ini juga akan mencerminkan kesiapan Indonesia untuk membentuk hubungan seimbang dengan mitra tradisional maupun kekuatan yang sedang bangkit, menyampaikan pesan yang jelas kepada AS dan Tiongkok bahwa Indonesia sedang menempuh jalur *middle-power*-nya sendiri.

Keterlibatan semacam ini, bagaimanapun juga, harus dikalibrasi: Indonesia seharusnya membingkai partisipasinya sebagai kontribusi terhadap **barang publik (*public goods*) kawasan** (misalnya latihan laut bersama untuk pencegahan perompakan atau pertukaran informasi tentang ancaman siber) alih-alih bergabung dengan aliansi militer mana pun. Dengan demikian, Indonesia melengkapi pendekatan luas ASEAN dengan kerja sama terarah yang mengalamatkan adanya kesenjangan tertentu, sekaligus menghindari pelemahan ASEAN. Singkatnya, ASEAN yang diperkuat tetap menjadi platform regional utama Indonesia, tetapi harus dibarengi dengan koalisi dan inisiatif yang fleksibel yang membantu mencapai apa yang saat ini tidak dapat dicapai oleh ASEAN sendirian.

3. Terlibat Secara Dinamis dalam Forum Minilateral (BRICS dan Lainnya)

Dalam suatu era yang dicirikan oleh aliansi-aliansi yang bersifat cair, diplomasi minilateral—yang melibatkan kelompok kecil negara-negara yang berfokus pada isu atau area geografi tertentu—telah muncul sebagai pelengkap yang penting bagi kerangka multilateralisme tradisional. Bagi Indonesia, keterlibatan dalam forum minilateral menawarkan kelincahan sekaligus fokus: koalisi-koalisi ini dapat menghasilkan luaran-luaran yang konkret lebih cepat daripada lembaga-lembaga yang berukuran lebih besar, dan memungkinkan Indonesia bekerja sama dengan mitra yang sepaham untuk suatu kepentingan bersama. Namun, keterlibatan minilateral juga membawa risiko jika dianggap menempatkan Indonesia terlalu dekat dengan satu blok dibandingkan blok lainnya. Oleh karena itu, tujuan strategis dari keterlibatan minilateral Indonesia seharusnya adalah untuk **mendiversifikasi kemitraan dan memperkuat suara Indonesia pada isu-isu tertentu,** tanpa mengikis sikap nonblok atau otonomi strategis.

Perkembangan menonjol baru-baru ini adalah keputusan Indonesia untuk bergabung dengan kelompok BRICS (Brasil, Rusia, India, Tiongkok/*China*, Afrika Selatan). Dengan masuk ke BRICS, Indonesia bertujuan memperdalam hubungan dengan ekonomi-ekonomi besar yang tengah bangkit dan memperjuangkan kepentingan *Global South*. BRICS berpotensi menawarkan manfaat ekonomi, seperti pembiayaan pembangunan melalui *New Development Bank* atau peluang untuk meningkatkan perdagangan dan investasi dengan

negara-negara anggota serta menyediakan platform untuk mengadvokasi reformasi dalam tata kelola keuangan global. Keterlibatan ini juga selaras dengan identitas Indonesia sebagai pemimpin di antara negara-negara berkembang, menggema semangat Konferensi Bandung 1955 dalam konteks kontemporer, mengingat kaitannya dengan reformasi tatanan global agar lebih mencerminkan kebutuhan mayoritas global.

Namun demikian, BRICS sendiri saja tidak dapat memenuhi semua tujuan Indonesia, dan harus dicatat bahwa keterlibatan dalam forum ini membawa batasan-batasan tertentu. Misalnya, BRICS sering dipandang oleh kekuatan Barat sebagai penyeimbang geopolitik terhadap tatanan yang dipimpin G7, sentimen yang semakin diperkuat setelah invasi Rusia ke Ukraina dan krisis geopolitik yang diakibatkannya di kawasan Eropa. Akibatnya, Indonesia harus berhati-hati agar keanggotaannya dalam BRICS tidak menciptakan persepsi di Washington, Brussel, atau bahkan di antara tetangga ASEAN-nya bahwa Indonesia sedang "memilih pihak" yang melawan Barat. Selain itu, BRICS mungkin tidak selalu bertindak secara kohesif dalam isu-isu yang penting bagi Indonesia, dan agendanya bisa lebih dipengaruhi oleh kepentingan kekuatan besar (prioritas-prioritas Beijing atau Moskow) ketimbang suara kekuatan-kekuatan menengah (*middle-power*). Hal ini dikarenakan oleh konsensus dalam BRICS yang dapat menjadi sulit dicapai mengingat keragaman sistem politik kelompok ini dan kadang-kadang kepentingan yang saling bersaing (misalnya rivalitas strategis India dan Tiongkok).

Karena itu, **Indonesia harus menyeimbangkan keterlibatan minilateralnya dengan cermat.** Merangkul BRICS harus disertai dengan partisipasi aktif dalam inisiatif kelompok kecil lainnya, terutama yang melibatkan mitra Barat atau sesama *middle power.* Indonesia dapat mengurangi persepsi geopolitik yang keliru dengan, misalnya, memprakarsai dialog minilateral dengan anggota Quad (tanpa secara formal bergabung dalam aliansi Quad) pada area yang non-kontroversial seperti konektivitas infrastruktur, distribusi vaksin, atau usaha mengatasi perubahan iklim di kawasan Indo-Pasifik. Demikian pula, Indonesia dapat menghidupkan kembali forum seperti MIKTA (kemitraan informal antara Meksiko, Indonesia, Korea Selatan, Turki, Australia), yang mempertemukan negara-negara demokrasi berpendapatan menengah untuk berkonsultasi tentang isu-isu tata kelola global. Seperti dibahas sebelumnya, *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) juga menawarkan peluang. Keterlibatan dengan FPDA dapat memberi sinyal kepada AS dan Tiongkok bahwa Indonesia tengah mencari rancangan pengaturan keamanan yang lebih luas dan inklusif, bukan hanya aliansi yang bersifat biner. Bersamaan dengan itu, dalam BRICS, Indonesia harus berhati-hati agar tidak terlalu dipengaruhi oleh agenda dan kepentingan kekuatan besar dalam kelompok tersebut. Sebaliknya, Indonesia harus berupaya memoderasi inisiatif yang dapat merugikan negara-negara berkembang.

Lebih lanjut lagi, Indonesia sebaiknya memelopori pembentukan **koalisi-koalisi baru yang spesifik pada isu** yang menangani prioritas-prioritas ceruk (*niche*). Sebagai contoh, Indonesia dapat menyelenggarakan inisiatif keamanan maritim trilateral dengan negara-

negara pantai (*littoral states*) di Indo-Pasifik untuk memerangi penangkapan ikan ilegal dan memperkuat kemampuan pencarian dan penyelamatan (SAR). Yang paling penting, Indonesia harus mempertimbangkan meluncurkan platform minilateral tentang mineral kritis, yang menghimpun negara-negara kaya akan sumber daya, mitra utama manufaktur, dan pemimpin teknologi energi bersih. Ini dapat mencakup negara seperti Australia, India, Korea Selatan, dan Brasil, dengan jalan menawarkan ruang bagi investasi bersama, keamanan rantai pasok, dan penetapan standar lingkungan. Mengingat meningkatnya pentingnya Indonesia dalam nikel dan sumber daya strategis lainnya, suatu *Critical Minerals Partnership for Sustainable Transition* (CM-PST) dapat melayani tujuan ekonomi sekaligus diplomatik, memperkuat relevansi Indonesia dalam transisi energi global sambil memastikan Indonesia tidak terlalu bergantung secara strategis pada satu aktor saja.

Dalam mengelola diplomasi minilateral, keunggulan komparatif Indonesia akan terletak pada reputasinya sebagai kekuatan menengah yang relatif netral dan nonblok. Berbeda dengan negara-negara yang terikat aliansi, Indonesia dapat berpartisipasi dalam spektrum pengelompokan-pengelompokan yang lebih luas. Indonesia harus memanfaatkan posisi ini dengan bertindak sebagai penghubung sekaligus mediator—misalnya, menggunakan perannya di BRICS untuk menyampaikan perspektif negara berkembang kepada Barat, sembari juga membawa wawasan dari diskusi G7 atau Indo-Pasifik ke dalam perdebatan BRICS. Namun demikian, menjaga keseimbangan yang pelik ini memerlukan transparansi dan konsistensi: Indonesia harus secara jelas mengkomunikasikan tujuan dari setiap keterlibatan minilateral baik kepada masyarakat domestik dan maupun internasional, senantiasa menekankan bahwa tujuan Indonesia adalah untuk memajukan kepentingan Indonesia sendiri serta stabilitas kawasan, bukan untuk memusuhi kekuatan besar mana pun. Dengan secara aktif membentuk agenda forum minilateral dan secara hati-hati memilih partisipasinya, Indonesia dapat memaksimalkan manfaat dari saluran diplomasi yang gesit ini—kerja sama terfokus, pengumpulan sumber daya, dan pengaruh terhadap aturan-aturan internasional yang tengah berkembang—sambil menghindari jebakan yang dapat timbul dari penyejajaran (*alignment*) berlebihan atau duplikasi berbagai upaya internasional.

4. Menyesuaikan dan Memperluas Kemitraan-Kemitraan Bilateral

Diplomasi bilateral tetap menjadi saluran yang tak tergantikan di mana Indonesia dapat mengejar kepentingan nasional. Hubungan satu-lawan-satu dengan negara lain menawarkan **fleksibilitas dan kedalaman** yang tidak dapat diberikan oleh forum yang lebih besar dan memungkinkan Indonesia untuk merundingkan perjanjian yang dirancang khusus, dengan cepat menangani perselisihan atau peluang tertentu, dan membangun kepercayaan dalam isu-isu sensitif. Terutama di tengah rivalitas kekuatan besar, keterlibatan bilateral berfungsi sebagai sarana penting bagi Indonesia untuk menghindari terjebak dalam permainan *zero-sum*. Dengan menjaga hubungan erat dengan semua pemain utama, Indonesia dapat mengamankan kepentingan tanpa secara formal memihak. Namun demikian, saluran bilateral juga memiliki keterbatasan bawaan: satu kemitraan bilateral, sekuat apa pun, tidak

dapat secara mandiri menyelesaikan masalah lintas batas seperti ancaman keamanan regional atau volatilitas ekonomi global. Karena itu, Indonesia memerlukan **portofolio hubungan bilateral yang beragam**, masing-masing melayani tujuan strategis tertentu, dan harus mengelola hubungan-hubungan ini dengan cerdas untuk mencegah ketergantungan berlebihan pada negara mana pun.

Pertama, Indonesia harus **memperkuat kemitraan strategis dengan kekuatan-kekuatan menengah kunci** yang memiliki pandangan geopolitik serupa dan dapat bertindak sebagai penyeimbang di kawasan. Negara-negara seperti **Jepang, Korea Selatan, Australia, India, dan negara-negara anggota Uni Eropa** adalah mitra alami dalam memajukan kawasan Indo-Pasifik yang bebas, stabil, dan sejahtera. Mitra-mitra ini menawarkan sumber daya yang berharga; Jepang dan UE menyediakan investasi dan teknologi, Korea Selatan memberikan keahlian teknologi dan pengalaman pembangunan, Australia menawarkan kerja sama keamanan, dan India berkontribusi pada bidang ekonomi maupun keamanan. Yang terpenting, tidak ada dari negara-negara ini yang berupaya mendominasi Indonesia. Memperdalam hubungan dengan negara-negara ini dapat membantu Indonesia mendiversifikasi pasar ekonomi, memfasilitasi transfer teknologi, mengamankan pembiayaan infrastruktur, dan bekerja sama dalam pembangunan kapasitas keamanan, semua itu sambil menghindari ketergantungan berlebihan pada AS maupun Tiongkok. Secara konkret, Indonesia dapat melembagakan dialog "2+2" (pertemuan bersama menteri luar negeri dan pertahanan) dengan lebih banyak mitra. Indonesia sudah melakukannya dengan beberapa negara seperti Jepang, Australia, dan baru-baru ini Tiongkok, dan kini tengah mempertimbangkan format inovatif seperti "2+2+2" yang melibatkan menteri keuangan atau perdagangan agar strategi ekonomi dan keamanan terintegrasi. Memperluas konsultasi tingkat tinggi akan menjaga fokus dan sifat yang visioner dari hubungan-hubungan ini, sekaligus mengidentifikasi bidang kerja sama baru, misalnya inisiatif bersama untuk proyek energi terbarukan atau koordinasi patroli maritim Indo-Pasifik.

Kedua, terlepas dari ketertarikan kekuatan besar untuk memperdalam hubungan dengan Indonesia, Indonesia harus tetap berupaya **mempertahankan pendekatan yang seimbang dalam keterlibatan bilateralnya dengan kekuatan besar**, terutama dengan **AS dan Tiongkok.** Kedua hubungan ini sangat penting dan menawarkan manfaat yang berbeda: Tiongkok adalah mitra dagang terbesar Indonesia dan investor utama dalam infrastruktur, termasuk kereta cepat Indonesia, sedangkan AS menyediakan kemitraan keamanan, pasar ekspor, serta menjadi sumber teknologi maju dan investasi. Keunggulan komparatif hubungan bilateral dalam konteks ini terletak pada kemampuan untuk memperoleh keuntungan nyata dari masing-masing pihak—misalnya, mengamankan investasi Tiongkok dalam kawasan industri dan ekonomi digital, sambil memperoleh peralatan militer AS dan bantuan pembangunan—tanpa kerumitan politik multilateral. Di bawah Presiden Joko Widodo, Indonesia menunjukkan keseimbangan ini dengan menerima proyek BRI Tiongkok sekaligus membeli jet tempur AS dan bekerja sama dalam keamanan maritim.

Ke depan, Indonesia harus **melembagakan diplomasi multi-vektor ini:** mempertahankan kelompok kerja bilateral yang aktif dengan Tiongkok di bidang perdagangan dan

infrastruktur, sekaligus terlibat dengan AS melalui dialog strategis mengenai modernisasi pertahanan dan inisiatif ekonomi seperti *Indo-Pacific Economic Framework*. Namun bagaimanapun juga, sangat penting bagi Indonesia untuk **menetapkan batasan** dalam hubungan-hubungan ini. Dengan Tiongkok, misalnya, Indonesia harus dengan tegas mempertahankan hak-hak maritimnya di sekitar Kepulauan Natuna meskipun hubungan ekonomi tumbuh, sehingga menunjukkan bahwa kedaulatan adalah hal yang tidak dapat ditawar-tawar. Dengan AS, Indonesia harus menegaskan posisinya yang independen, misalnya dalam hal tidak menjadi tuan rumah pangkalan militer asing atau bergabung dalam aliansi formal apa pun, meskipun hubungan keamanan semakin dalam. Dengan secara jelas mengkomunikasikan **postur nonblok**, Indonesia dapat terus mengambil manfaat dari kedua kemitraan ini; masing-masing kekuatan akan memahami bahwa memikat Indonesia atas dasar kepentingan Indonesia sendiri lebih efektif daripada menekan Indonesia untuk berpihak.

Ketiga, Indonesia seharusnya memanfaatkan diplomasi bilateral **untuk menyokong transformasi ekonomi dan kebutuhan pertahanan.** Perjanjian perdagangan bebas bilateral atau kesepakatan perdagangan preferensial (misalnya, Indonesia–UE *Comprehensive Economic Partnership* yang saat ini sedang dirundingkan) dapat membuka pasar baru bagi produk Indonesia dan menarik investasi ke sektor prioritas seperti manufaktur, hilirisasi mineral, dan ekonomi kreatif. Di bidang pertahanan, pengaturan bilateral dapat membantu Indonesia dalam mendiversifikasi pengadaan militer dan pelatihan. Kesepakatan senjata terbaru untuk jet tempur dengan Prancis dan pengembangan bersama kapal selam dengan Korea Selatan adalah contoh bagaimana saluran bilateral menghasilkan manfaat keamanan yang konkret. Melanjutkan trajektori ini, Indonesia harus mengejar **perjanjian alih teknologi dan produksi bersama** dalam kesepakatan pertahanan, dengan tujuan meningkatkan industri pertahanan dalam negeri, yang selaras dengan tujuan kemandirian alat utama sistem senjata (alutsista). Indonesia juga harus mencari kemitraan bilateral untuk **pembangunan kapasitas di bidang keamanan siber dan intelijen**, misalnya dengan negara seperti Australia atau Jepang yang memiliki kapabilitas maju di bidang ini, yang akan memperkuat pertahanan Indonesia secara keseluruhan terhadap ancaman non-tradisional.

Akhirnya, Indonesia tidak boleh mengabaikan kawasan terdekatnya dalam pendekatan bilateral. Sementara ASEAN menyediakan payung multilateral, **hubungan bilateral yang kuat dengan masing-masing tetangga Asia Tenggara** adalah dasar bagi kohesi di kawasan. Indonesia harus menghidupkan kembali diplomasi dengan negara-negara di sub-kawasan Mekong (Vietnam, Thailand, Kamboja, Laos) dan lainnya seperti Filipina dan Malaysia di atas basis hubungan satu-lawan-satu. Kunjungan bilateral rutin, bantuan pembangunan, dan pertukaran budaya dengan tetangga-tetangga ini membangun niat baik dan kesalingpengertian yang dapat memfasilitasi kerja sama dalam ASEAN dan mencegah kesalahpahaman. Dengan bertindak sebagai tetangga yang baik dan terlibat erat di Asia Tenggara, Indonesia dapat memastikan bahwa kepemimpinannya di ASEAN didukung oleh kepercayaan di tingkat bilateral. Hubungan-hubungan ini juga menawarkan saluran

peringatan dini dan peluang mediasi ketika muncul masalah bilateral, seperti sengketa perbatasan atau isu pekerja migran, sehingga mencegahnya berkembang menjadi komplikasi regional.

Singkatnya, saluran bilateral memberi Indonesia **kendali paling langsung** dalam hal keterlibatan internasional sekaligus fleksibilitas untuk memajukan kepentingan tertentu secara pragmatis. Dengan memperluas dan menyeimbangkan jaringan kemitraan bilateralnya—berfokus pada kekuatan-kekuatan menengah, secara hati-hati mengelola hubungan dengan AS dan Tiongkok, memanfaatkan kesepakatan ekonomi dan pertahanan, serta memperkuat hubungan dengan tetangga—Indonesia dapat mencapai hasil yang tidak dapat diberikan oleh semata-mata forum global maupun regional saja. Aktivisme bilateral ini, bagaimanapun, harus dijalankan selaras dengan komitmen multilateral Indonesia untuk menghindari sinyal yang membingungkan. Jika dijalankan dengan bijak, setiap hubungan bilateral akan menjadi blok penyusun bagi tujuan menyeluruh Indonesia: memaksimalkan kemakmuran dan keamanan sambil mempertahankan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif.

5. Mempromosikan Tata Kelola Global Yang Inklusif dan Agenda-Agenda Ceruk (Niche) Berbasis Keahlian Substantif

Di **panggung global**, Indonesia harus terus memainkan pengaruhnya dalam membentuk tatanan internasional yang lebih inklusif dan adil. Lembaga-lembaga multilateral global—khususnya **PBB, WTO, Dana Moneter Internasional/Bank Dunia,** dan forum seperti **G20**—tetap menjadi arena penting bagi Indonesia untuk memajukan nilai dan kepentingan nasional. Saluran global ini memberikan Indonesia legitimasi yang luas dan kemampuan untuk membentuk koalisi berbasis isu yang melampaui batas wilayah regional. Saluran ini memungkinkan Indonesia untuk memperjuangkan aturan dan norma yang melindungi kedaulatan dan hak-hak pembangunan negara-negara yang lebih kecil di hadapan dominasi kekuatan besar. Namun demikian, multilateralisme tradisional tengah berada di bawah tekanan: negara-negara besar terkadang tidak mengikuti jalur proses melalui PBB/WTO, hak veto negara besar melumpuhkan Dewan Keamanan PBB, dan aturan perdagangan global belum mampu mengikuti tantangan digital maupun lingkungan. Oleh karena itu, ketika Indonesia memanfaatkan platform-platform global ini, Indonesia juga harus mengampanyekan reformasi platform ini serta memastikan keterlibatan Indonesia bersifat inovatif dan berdampak.

Tujuan strategis Indonesia dalam forum-forum global bersifat dua arah: untuk **melindungi *rules-based order*** yang memungkinkan semua negara bersuara, dan untuk **memperkuat kepedulian *Global South*** agar tatanan tersebut menjadi lebih adil. Sebagai negara yang memuat banyak identitas—ekonomi berkembang, demokrasi, negara mayoritas Muslim, dan anggota G20— Indonesia memiliki posisi unik untuk bertindak sebagai pembangun jembatan antara *Global North* dan *Global South*. Indonesia seharusnya memanfaatkan ini dengan memimpin inisiatif yang mengatasi ketimpangan dalam tata kelola global. Sebagai contoh, Indonesia dapat memperjuangkan **reformasi WTO** yang memberi perlakuan khusus dan

dan diferensial kepada negara-negara yang paling tidak berkembang (*least developed countries*), atau mendorong pembaharuan aturan perdagangan agar lebih mengakomodasi ekonomi digital, sehingga menguntungkan negara seperti Indonesia yang sektor digitalnya sedang bertumbuh.

Dalam PBB, Indonesia harus terus menyerukan **reformasi Dewan Keamanan**—memperluas keterwakilan agar lebih banyak suara dari Asia, Afrika, dan Amerika Latin—selaras dengan usulan lama untuk membuat Dewan Keamanan lebih mencerminkan realitas kontemporer. Meski reformasi PBB adalah perjuangan panjang, suara Indonesia membawa otoritas moral mengingat statusnya sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia dan anggota PBB yang secara konsisten konstruktif, termasuk beberapa kali menjabat di Dewan Keamanan sebagai anggota tidak tetap.

Di luar reformasi institusional, Indonesia harus menggunakan keterlibatan globalnya untuk menetapkan **norma untuk isu-isu baru**. Dalam ranah seperti **tata kelola siber, perubahan iklim, dan keamanan kesehatan global**, ada kebutuhan untuk aturan yang berwawasan ke depan dan kerangka kerja yang adil, dan Indonesia dapat menjadi pelopor norma di bidang ini. Dengan modal keberhasilan **Presidensi G20 tahun 2022**, ketika Indonesia memprioritaskan pemulihan inklusif (dengan motto "Recover Together, Recover Stronger"), Jakarta dapat terus menyuntikkan perspektif *Global South* ke dalam diskusi G20 tentang isu seperti kesiapsiagaan pandemi, transisi energi berkelanjutan, dan reformasi jaring pengaman keuangan global.

Demikian juga, di PBB, Indonesia dapat mengambil kepemimpinan dalam membentuk kesepakatan global tentang isu seperti **isu keberlanjutan samudera** (memanfaatkan kecakapan di bidang kelautan) atau **melawan ekstremisme daring** (mengacu pada pengalaman Indonesia dalam mempromosikan dialog antar-agama dan Islam moderat). **Citra Indonesia sebagai demokrasi mayoritas Muslim yang moderat** adalah aset di sini. Melalui berbagai forum dan inisiatif, Indonesia dapat memproyeksikan nilai toleransi, pluralisme, dan pembangunan yang berkeadilan. Misalnya, Indonesia dapat memelopori upaya internasional untuk memperjelas tanggung jawab negara dalam transformasi digital terkait penggunaan kecerdasan buatan secara etis, atau menjadi ketua bersama gugus tugas global tentang pembiayaan iklim untuk negara berkembang—semua tindakan yang dapat menegaskan peran Indonesia sebagai bagian dari solusi yang senantiasa berprinsip dalam menghadapi tantangan global.

Yang penting, masuknya Indonesia ke kelompok minilateral seperti BRICS harus melengkapi—bukan menggantikan—aktivisme multilateral tradisionalnya. Indonesia dapat memperkenalkan ide-ide yang dirumuskan dalam kerangka minilateral (misalnya sikap BRICS tentang reformasi pembiayaan pembangunan) ke dalam forum yang lebih besar seperti IMF atau G20 untuk diadopsi secara lebih luas. Demikian juga, Indonesia dapat memanfaatkan platform global untuk membantah anggapan bahwa keanggotaan BRICS menandai pergeseran dari multilateralisme. Dengan secara aktif terlibat dalam kedua level, Indonesia menunjukkan bahwa yang dilakukan adalah **memperluas diplomasi, bukan bergeser poros.**

Mempertahankan keseimbangan ini akan memperkuat citra Indonesia sebagai negara yang "*multialigned*," terhubung secara jamak, sekaligus pembangun jembatan—bekerja sama dengan kekuatan Barat maupun negara berkembang untuk memperkuat sistem global yang membutuhkan ide-ide segar.

Aplikasi Indonesia saat ini untuk menjadi anggota OECD mencerminkan ambisi untuk senantiasa selaras dengan norma internasional tentang tata kelola, perdagangan, investasi, dan kerangka regulasi. Aksesi ke OECD akan menjadi sinyal kuat bagi pasar global dan investor tentang komitmen Indonesia kepada reformasi ekonomi berbasis aturan. Hal ini juga menawarkan manfaat jangka panjang dalam meningkatkan koherensi kebijakan, transparansi fiskal, tolok ukur pendidikan, dan ekosistem inovasi. Namun, proses ini memerlukan reformasi institusional yang berkelanjutan dan koordinasi lintas lembaga. Pemerintah harus menyiapkan peta jalan yang solid untuk memenuhi standar OECD, memastikan transparansi dalam proses aksesi, dan memanfaatkan platform ini untuk menjalin hubungan lebih erat dengan negara anggota OECD—terutama UE, Jepang, dan AS. Jika dikelola dengan efektif, keanggotaan OECD dapat menjadi landasan strategi Indonesia untuk meningkatkan pengaruh ekonomi global sekaligus memperbaiki kualitas kebijakan domestik.

Indonesia juga dapat mengadopsi **identitas *Global South*** untuk membangun solidaritas dalam isu-isu global. Bila menghidupkan kembali Semangat Bandung (*Bandung Spirit*), Indonesia dapat menyelenggarakan atau memimpin koalisi negara Afrika, Asia, dan Amerika Latin dalam negosiasi-negosiasi spesifik—misalnya dalam kelompok G77+Tiongkok di PBB. Dengan bertindak sebagai pembangun konsensus (*consensus-builder*) di antara negara berkembang (sebagaimana telah dilakukan dalam perundingan perubahan iklim dan inisiatif penjaga perdamaian), Indonesia meningkatkan daya tawarnya saat berhadapan dengan AS, Tiongkok, dan kekuatan besar lainnya; negara-negara besar ini lebih cenderung menyimak ketika Indonesia berbicara atas nama konstituensi yang lebih luas. **Mempromosikan kerja sama Selatan-Selatan** adalah sisi lain dari upaya ini—melalui lembaga bantuan pembangunan dan beasiswa pendidikannya, Indonesia dapat berbagi keahlian dengan sesama negara berkembang di bidang seperti manajemen bencana, perbankan syariah, atau tata kelola demokratis. Upaya-upaya seperti ini meningkatkan posisi dan kepemimpinan moral Indonesia secara global.

Pada dasarnya, **keterlibatan global adalah tempat di mana Indonesia dapat bercita-cita membentuk "aturan main"** sesuai dengan nilai dan kepentingan nasional. Dengan mendorong sistem internasional yang lebih adil dan inklusif—yang membatasi unilateralisme dan menghormati jalur pembangunan masing-masing negara—Indonesia tidak hanya melindungi kedaulatannya sendiri tetapi juga memenuhi panggilan sejarahnya sebagai pemimpin dunia pasca-kolonial. Keunggulan komparatif forum global bagi Indonesia terletak pada legitimasi dan skalanya: forum-forum ini mentransformasikan suara solo Indonesia menjadi paduan suara. Namun demikian, forum-forum ini hanya akan memberikan hasil jika Indonesia tetap aktif dan kreatif di dalamnya. Karena itu, Indonesia harus terus menjadi kekuatan konstruktif dalam multilateralisme, bahkan ketika menuntut

reformasi yang sangat dibutuhkan, untuk memastikan bahwa tata kelola global berkembang (bukannya melemah) di bawah tekanan rivalitas kekuatan besar.

6. Meningkatkan Kapasitas dan Sumber Daya Diplomatik

Mencapai tujuan kebijakan luar negeri yang ambisius akan memerlukan **peningkatan signifikan dalam kapasitas diplomatik Indonesia, sumber daya, dan kecakapan institusionalnya.** Bahkan strategi yang paling dirancang dengan cermat akan gagal jika tidak didukung oleh dukungan anggaran yang memadai, personel yang terampil, dan kehadiran langsung yang efektif di lapangan. Seperti telah dibahas, infrastruktur diplomatik Indonesia saat ini masih kurang dalam beberapa bidang: anggaran dan jumlah staf Kemlu belum sejalan dengan peran internasional Indonesia yang terus tumbuh, pelatihan-pelatihan yang ada tertinggal dalam isu-isu baru seperti diplomasi siber, dan beberapa kawasan penting masih kekurangan staf atau terabaikan dalam jangkauan diplomasi Indonesia. Untuk benar-benar "bertinju selevel atau di atas beratnya," Indonesia harus berinvestasi secara substansial pada alat dan orang-orang yang menjalankan kebijakan luar negerinya.

Pertama, Indonesia harus menyelaraskan **anggaran urusan-urusan luar negeri** dengan prioritas strategis. Indonesia perlu **meningkatkan pendanaan untuk diplomasi** supaya ambisi global sesuai dengan sumber daya. Saat ini, anggaran Kemlu hanyalah menempati proporsi amat kecil dari anggaran nasional—jauh lebih kecil dibandingkan apa yang dialokasikan negara-negara berkekuatan menengah anggota G20 lainnya untuk urusan luar negeri. Hal ini membatasi kemampuan Indonesia untuk merespons krisis, memulai program internasional baru, atau bahkan secara memadai membantu warganya di luar negeri. Anggaran yang dikalibrasi ulang harus memastikan bahwa kedutaan dan konsulat Indonesia memiliki sumber daya yang cukup untuk menjalankan diplomasi ekonomi, promosi budaya, dan perlindungan warga negara. Misalnya, jika Indonesia mengidentifikasi Afrika atau Pasifik Selatan sebagai kawasan prioritas baru, antara lain untuk membangun pasar dan mitra baru atau mendukung upaya Indonesia meraih peran kepemimpinan di PBB, maka Indonesia harus mengalokasikan dana untuk membuka misi baru atau memperluas yang sudah ada di sana, bukan hanya memusatkan sumber daya di pos-pos tradisional di Eropa atau Amerika Utara. Sebaliknya, jika perhitungan strategis yang lebih menentukan adalah memperkuat hubungan dengan negara seperti AS, maka Indonesia harus memprioritaskan peningkatan pendanaan bagi inisiatif-inisiatif besar dalam misi diplomatiknya di sana. Pendanaan yang cukup juga penting agar Indonesia dapat menjadi tuan rumah acara internasional dan KTT (seperti G20 pada 2022 atau pertemuan ASEAN) dengan menjaga profesionalisme dan pengaruh, memastikan bahwa hasil substantif kalah penting dari pertimbangan aspek-aspek seremonial. Singkatnya, pemerintah harus memandang **pengeluaran diplomatik bukan sebagai biaya, tetapi sebagai investasi bagi keamanan nasional dan peluang ekonomi.** Bahkan, peningkatan yang relatif kecil dalam alokasi anggaran dapat menghasilkan pengembalian yang sangat besar jika itu memungkinkan Indonesia memediasi konflik, mengamankan kesepakatan dagang, atau memenangkan pemungutan suara yang penting di forum multilateral.

Kedua, Indonesia harus membangun **korps diplomatik** kelas dunia melalui **pelatihan komprehensif dan pengembangan sumber daya manusia.** Diplomat Indonesia harus dibekali pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk beroperasi dalam lanskap internasional yang cepat berubah. Ini berarti melampaui sekadar studi kawasan dan pelatihan bahasa tradisional (meskipun itu tetap penting) untuk juga berfokus pada domain diplomasi baru. Kemlu perlu memperluas pelatihan khusus di bidang seperti kebijakan keamanan siber, ekonomi digital, negosiasi iklim, kesehatan global, dan komunikasi strategis. Diplomat yang ditempatkan di kawasan sentra teknologi kunci harus memiliki pemahaman menyeluruh tentang topik seperti tata kelola data dan kecerdasan buatan, sementara mereka yang bertugas di pusat keuangan harus memahami dengan baik keuangan internasional dan rezim sanksi. Berinvestasi pada kecakapan semacam ini akan memberdayakan Indonesia untuk berpartisipasi secara efektif dalam perundingan isu mutakhir yang satu dekade lalu bahkan belum menjadi agenda. Pendekatan ini bukan sepenuhnya baru, karena Indonesia memiliki sejarah mengembangkan diplomat dengan wawasan politik strategis sekaligus keahlian teknis pada isu seperti tata kelola nuklir. Selain itu, Indonesia harus mendorong rotasi silang dan penugasan sementara—misalnya, pejabat dinas luar negeri menjalani masa tugas di Kementerian Pertahanan atau negosiator perdagangan bekerja di Kementerian Luar Negeri—untuk membongkar silo institusional dan membentuk pembuat kebijakan serba bisa yang dapat menjembatani berbagai sektor. **Kemampuan bahasa** juga harus diperluas; seiring Indonesia semakin sering terlibat dengan mitra non-tradisional, memiliki diplomat yang fasih berbahasa Arab, Prancis, atau Portugis (untuk jangkauan Afrika dan Amerika Latin) akan sangat menguntungkan. Secara keseluruhan, korps diplomatik yang lebih terampil akan meningkatkan kualitas masukan kebijakan ke Jakarta dan memperkuat reputasi Indonesia sebagai aktor yang cerdas di panggung global.

Ketiga, rekalibrasi terhadap pengerahan global **misi dan diplomat Indonesia** sudah sejak lama diperlukan. Tinjauan strategis atas jejak diplomatik Indonesia sangat penting. Beberapa kawasan yang sifatnya kritis bagi kepentingan masa depan Indonesia masih kurang terwakili dalam jejaring diplomatiknya. Misalnya, Afrika—dengan ekonominya yang sedang bergairah (*booming*) dan kekuatan suara besar di badan-badan multilateral—saat ini hanya menampung sedikit kantor kedutaan besar Indonesia. Hal serupa berlaku untuk sebagian kawasan Amerika Latin dan bahkan Indo-Pasifik (misalnya negara-negara Kepulauan Pasifik). Indonesia harus membuka atau meningkatkan misi di kawasan-kawasan ini, mungkin dimulai dengan pusat multilateral untuk memaksimalkan dampak. Bahkan di kawasan yang sudah cukup banyak kantor perwakilan, penyesuaian staf misi mungkin diperlukan; kedutaan besar yang menangani ibu kota kekuatan besar atau pusat ekonomi, seperti Beijing, Washington DC, Brussels, Tokyo, dan New Delhi, harus memiliki pejabat khusus yang fokus pada sektor prioritas Indonesia (ekonomi, pertahanan, budaya, dan tenaga kerja) serta jumlah yang memadai untuk secara efektif menjangkau para pengambil keputusan di negeri setempat dan komunitas diaspora yang berdiam di sana. Bersamaan dengan itu, pos yang prioritasnya lebih rendah dapat disederhanakan atau diregionalisasi untuk membebaskan sejumlah sumber daya. Memanfaatkan teknologi dapat membantu upaya ini: Indonesia dapat menerapkan lebih banyak "***roving ambassadors*** (duta besar keliling)" atau utusan

regional untuk isu tertentu, sehingga mengurangi kebutuhan akan kedutaan fisik di setiap negara sambil tetap memastikan jangkauan diplomatik. Kehadiran diplomatik yang lincah dan terdistribusi dengan baik akan memungkinkan Indonesia bersikap proaktif, bukan hanya reaktif—mengidentifikasi peluang di lokasi-lokasi yang jauh (seperti investasi dari negara Teluk atau kemitraan di Asia Tengah) dan merespons cepat perkembangan yang memengaruhi warga Indonesia di luar negeri.

Terakhir, Indonesia perlu meningkatkan **dukungan operasional dan kapasitas analisis kebijakan.** Kemlu harus memperkuat **unit perencanaan kebijakan**, memungkinkannya melakukan penilaian strategis mendalam dan perencanaan skenario masa depan sambil bekerja secara erat dengan NSC yang diusulkan di atas. Ini akan membantu mengantisipasi tren global dan memasukkan gagasan segar ke dalam perumusan kebijakan. Meningkatkan kolaborasi dengan universitas dan think tank Indonesia juga dapat memperluas rentang wawasan diplomasi—misalnya, dengan memesan riset eksternal tentang topik seperti dampak kecerdasan buatan terhadap lapangan kerja atau masa depan keamanan maritim. Selain itu, misi diplomatik harus diberi alat untuk secara efektif memproyeksikan **diplomasi publik** Indonesia. Ini dapat mencakup dana khusus untuk program budaya, pertukaran pendidikan, dan keterlibatan media di negara tuan rumah—semua itu penting untuk membangun *soft power* Indonesia, yang pada gilirannya memperkuat tujuan kebijakan luar negeri. Menyokong misi diplomatis dengan pakar spesik negara tertentu atau sumber daya data yang lebih baik (misalnya piranti lunak analisis ekonomi dan politik) dapat meningkatkan kualitas pelaporan dan rekomendasi yang diberikan oleh perwakilan kepada pusat di Jakarta.

Singkatnya, tanpa lebih banyak diplomat, pelatihan yang lebih baik, dan pendanaan yang lebih besar, Indonesia berisiko memiliki **ambisi tanpa eksekusi** dalam kebijakan luar negerinya. Meningkatkan kapasitas adalah rekomendasi yang mendasar karena semua rekomendasi lain pada akhirnya bergantung pada kualitas mesin diplomatik Indonesia. Pemerintahan Prabowo dan penerus-penerusnya harus menjadikan alokasi sumber daya untuk urusan luar negeri sebagai kepentingan nasional, memastikan keterlibatan global Indonesia ditopang oleh tenaga dan kecerdasan yang diperlukan untuk menghasilkan dampak yang nyata.

Memandang Ke Depan: Menata Ulang Kebijakan Luar Negeri di Era Prabowo

Dekade 2020-an bagi Indonesia menghadirkan sebuah peluang penting untuk menata ulang kebijakan luar negerinya—baik untuk lebih melayani kepentingan nasional maupun untuk merespons dunia yang dicirikan oleh rivalitas kekuatan besar dan perubahan yang cepat. Menerapkan rekomendasi yang diuraikan di atas berarti melakukan perombakan (*overhaul*) strategis, dengan tujuan agar Indonesia menjadi lebih lincah dalam keterlibatan diplomatik, lebih kohesif dalam pengambilan keputusan, dan lebih berpengaruh dalam membentuk norma-norma regional serta global. Pembaruan kebijakan ini sangat tepat waktunya ketika Indonesia menghadapi terbitnya fajar tatanan multipolar, berusaha menghindari keterkungkungan dalam kompetisi AS–Tiongkok dan sebagai gantinya

mengukir peran sebagai kekuatan menengah yang percaya diri, mampu berhubungan dengan semua pihak sembari menjunjung prinsip-prinsip utamanya. Kalibrasi ulang ini memerlukan perubahan pola pikir dan kapasitas—dari reaktif menjadi proaktif, dari koordinasi *ad hoc* menjadi perencanaan yang terinstitusionalisasi, serta dari keterlibatan yang terfragmentasi menjadi diplomasi yang terintegrasi dan penuh tujuan di semua tingkatan.

Pemerintahan baru di bawah Presiden Prabowo Subianto menawarkan baik peluang segar dan kendala yang patut dicatat untuk mewujudkan perubahan-perubahan ini. Latar belakangnya sebagai mantan jenderal dan Menteri Pertahanan menunjukkan kesadaran tajam akan tantangan keamanan, yang berpotensi mendorongnya untuk memperkuat diplomasi pertahanan dan koordinasi institusional, seperti NSC yang diusulkan sebelumnya. Sinyal awal, termasuk langkah cepat untuk bergabung dengan BRICS serta komitmen pada pengambilan keputusan yang "berdaulat," mengindikasikan kesediaannya untuk menegaskan otonomi Indonesia. Momentum ini dapat dimanfaatkan untuk melakukan reformasi yang sudah lama tertunda pada tahun-tahun pertama masa jabatannya dengan memaksimalkan modal politiknya. Postur dan kredensial nasionalis Prabowo juga mungkin menggalang dukungan domestik untuk kebijakan luar negeri yang lebih berani, dengan menggunakan bingkai kebanggaan nasional serta keamanan sebagai hal vital guna melindungi kedaulatan dan kepentingan ekonomi Indonesia.

Namun demikian, terdapat pula sejumlah kendala dan risiko yang perlu diperhitungkan dengan hati-hati. Pengamat internasional mungkin tetap waspada terhadap catatan hak asasi manusianya di masa lalu dan kecenderungan otoriternya, yang dapat mempersulit citra Indonesia sebagai pembela demokrasi dan HAM di luar negeri. Secara domestik, koalisi pemerintahannya bisa saja cenderung memprioritaskan agenda yang berorientasi ke dalam (*inward-looking*) atau populis, yang berpotensi mengalihkan perhatian dan sumber daya dari inisiatif diplomatik. Janjinya untuk meningkatkan dana kekayaan negara (*sovereign wealth fund*) dan belanja militer juga bisa membebani anggaran urusan luar negeri, kecuali diplomasi sama-sama diprioritaskan sebagai bagian dari keamanan dan kesejahteraan Indonesia. Selain itu, menavigasi hubungan kekuatan besar membawa risiko kesalahan langkah yang dapat mempersempit ruang gerak strategis Indonesia—misalnya, kemiringan yang tidak seimbang ke arah BRICS bisa memicu reaksi dari mitra Barat, atau sikap lebih keras terhadap Tiongkok bisa memancing pembalasan ekonomi. Pemerintahan Prabowo harus menjaga disiplin dan konsistensi untuk menegakkan postur independen Indonesia, menolak godaan untuk terlalu condong ke satu pihak sembari tetap terlibat dengan semua pemain utama global.

Yang krusial, banyak dari reformasi yang disarankan ini menuntut **kemauan politik yang berkelanjutan** dan penerimaan birokrasi. Perubahan-perubahan ini mungkin menghadapi kelembaman atau perlawanan dari elemen-elemen di dalam pemerintahan yang lebih menyukai *status quo*. Sementara pemerintahan baru memiliki peluang untuk menegaskan pendekatan baru, ia harus secara terampil mengelola birokrasi sipil dan militer untuk merangkul ketimbang menentang reformasi ini. Membangun konsensus, atau setidaknya

meredam penolakan terhadap reformasi seperti “ASEAN Minus X” atau hubungan yang lebih erat dengan mitra non-tradisional akan menguji kelihaian politik Prabowo dalam menempa kesatuan pada tujuan-tujuan kebijakan luar negeri.

Sebagai kesimpulan, agar Indonesia dapat secara efektif menavigasi dunia yang bergolak pada dekade ini, kebijakan luar negerinya harus **berorientasi ke masa depan dan berketahanan.** Rekomendasi-rekomendasi yang diuraikan memberikan cetak biru yang komprehensif untuk memperkuat koordinasi internal dan strategi, memaksimalkan manfaat setiap saluran diplomasi sambil mengurangi kelemahannya, berinvestasi kembali kepada kepemimpinan regional, secara percaya diri menjajaki kemitraan baru, dan memberdayakan korps diplomatik Indonesia. Di bawah kepemimpinan Presiden Prabowo, Indonesia memiliki peluang yang signifikan untuk merancang ulang dan merevitalisasi aparatur kebijakan luar negerinya. Jika pemerintahannya berkomitmen pada reformasi ini, Indonesia lebih mungkin mampu bertahan terhadap tekanan kekuatan besar, merebut peluang dalam ekonomi global yang tengah berubah, dan mempertahankan tatanan regional yang melindungi kepentingan Indonesia. Jalan ke depan akan sangat menantang, tetapi dengan visi yang jelas dan upaya yang terpadu, Indonesia dapat mengarahkan doktrin “bebas dan aktif”-nya ke era baru—sebuah era di mana ia tidak hanya bereaksi terhadap peristiwa global, tetapi secara aktif membantu membentuknya

Kotak 1. Proposal untuk Membentuk Suatu Dewan Keamanan Nasional (DKN)/*National Security Council:* Sebuah Solusi untuk Koordinasi dan Koherensi Strategis

DKN yang diusulkan di sini akan diketuai oleh Presiden, yang kemudian akan menunjuk seorang Penasihat Keamanan Nasional (*National Security Advisor*). Penasihat ini akan pada dasarnya bertanggung jawab untuk memberikan nasihat kepada Presiden mengenai urusan keamanan nasional dan mengoordinasikan kegiatan DKN melalui penelitian yang tepat waktu. Penasihat ini akan didukung oleh sebuah tim peneliti yang dipilih oleh penasihat, yang akan melakukan penelitian dan analisis pada isu-isu yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan keamanan. Penting untuk dicatat bahwa, penasihat ini tidak akan berasal dari perwira militer aktif, sehingga memperkuat hubungan sipil-militer selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi dan mendukung munculnya analisis yang mengakar dan objektif.

Keanggotaan tetap NSC akan terdiri dari anggota terpilih kabinet Presiden, yang mencakup Menteri Pertahanan, Luar Negeri, Dalam Negeri, Perdagangan, Keuangan, dan Perindustrian. Anggota tidak tetap akan diundang dalam pertemuan DKN tergantung pada isu kebijakan spesifik yang sedang dibahas. DKN pada dasarnya berbeda dari Dewan Pertahanan Nasional (Wantannas) Indonesia yang ada saat ini, karena DKN akan ditugaskan untuk memberikan nasihat kepada Presiden tentang semua aspek Keamanan Nasional, mencakup urusan militer, diplomasi, dan ekonomi. Wantannas, di sisi lain, hanya bertanggung jawab untuk memberikan nasihat pada masalah yang berkaitan dengan kebijakan pertahanan. Dengan demikian ruang lingkup DKN lebih luas daripada Wantannas. Akhirnya, DKN seharusnya memiliki tanggung jawab yang jelas dan tidak tumpang tindih dalam hubungannya dengan institusi-institusi yang ada. Oleh karena itu, juga perlu menetapkan batas-batas yang tepat antara DKN dan lembaga lain seperti Lemhannas dan Kantor Staf Presiden.

Secara konkret, DKN akan ditugaskan untuk:

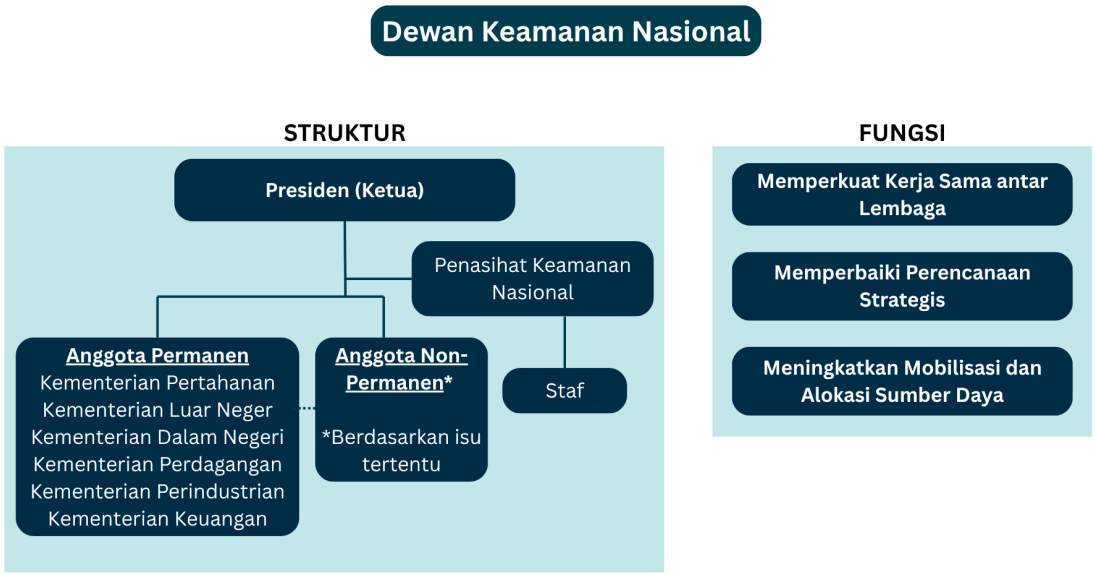
- **Memperkuat Koordinasi Antar-Lembaga:** Dengan menghimpun kementerian-kementerian kunci—seperti Luar Negeri, Pertahanan, Perdagangan, Keuangan, dan Teknologi—DKN akan memfasilitasi kolaborasi yang lebih baik dan memastikan bahwa instrumen kebijakan luar negeri Indonesia (militer, ekonomi, diplomatik, dan informasi) dikerahkan secara terkoordinasi dan strategis. Ini akan mengatasi pendekatan terkotak-kotak saat ini dan memungkinkan integrasi perspektif yang beragam dengan lebih baik, memastikan keputusan kebijakan mencerminkan berbagai pertimbangan yang luas.

- **Meningkatkan Perencanaan Strategis:** DKN akan mengambil peran utama dalam melakukan **perencanaan skenario dan penilaian risiko** untuk mengantisipasi tren dan tantangan global di masa depan. Dengan mengembangkan strategi jangka panjang, Indonesia dapat beralih dari diplomasi yang reaktif ke pendekatan yang lebih proaktif, memastikan kebijakannya selaras dengan kepentingan nasionalnya dan dapat beradaptasi dengan dinamika global yang berubah. Pendekatan proaktif ini krusial karena Indonesia menghadapi tantangan kompleks, seperti **rivalitas kekuatan besar, isu keamanan regional,** dan **disrupsi ekonomi.**

- **Meningkatkan Mobilisasi dan Alokasi Sumber Daya:** DKN akan membantu dalam menyelaraskan prioritas anggaran dengan tujuan kebijakan luar negeri Indonesia, memastikan bahwa kebijakan luar negeri mendapat pendanaan yang memadai dan sumber daya didistribusikan secara efektif di berbagai sektor, sehingga juga memastikan bahwa anggaran kebijakan luar negeri selaras dengan prioritas strategis Indonesia. Ini akan mengatasi ketidaksesuaian saat ini antara anggaran dan prioritas strategis, mencegah pelemahan upaya diplomatik Indonesia.

Gambar 2.

Usulan Struktur and Fungsi DKN



ERUSAN BUDI
IS

csis.or.id
csis@csis.or.id
@csisindonesia
CSIS Indonesia

Centre for Strategic and International Studies (CSIS Indonesia)
Tanah Abang III, 23-27
Gambir, Jakarta Pusat, 10160
Indonesia