

BAB II
CONTINUITY AND CHANGE KEBIJAKAN LUAR NEGERI
INDONESIA TERHADAP ASEAN

Dinamika politik global sangat memengaruhi para elit dalam menentukan arah kebijakan luar negeri Indonesia. Oleh sebab itu, tidak heran jika para pemimpin bangsa ini membuat kebijakan yang berbeda, bahkan bertolak belakang, dari pemimpin sebelumnya. Begitupun pada periode kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi), dimana keduanya memiliki karakter serta sudut pandang berbeda dalam merespon dinamika domestik, kawasan, dan dunia. Namun demikian, sebenarnya kedua presiden juga dituntut untuk tidak keluar dari ‘jalur’ politik luar negeri Indonesia. Terutama kebijakan mereka terhadap ASEAN yang notabennya menjadi lingkungan terdekat bagi Indonesia.

Berangkat dari hal tersebut, *continuity and change* kebijakan luar negeri kedua presiden tersebut menjadi sangat penting untuk dibahas. Bab ini akan terbagi dalam empat buah sub-bab untuk membahas *continuity and change*. Sub-bab pertama berisi Pandangan Indonesia terhadap Dinamika ASEAN. Sub ini memaparkan bagaimana kedudukan ASEAN dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Kedua, Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap ASEAN di Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Ketiga, Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap ASEAN di Masa Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi). Sub-

bab kedua dan ketiga membahas kebijakan luar negeri SBY dan Jokowi, baik secara umum maupun khusus (ASEAN). Sub-bab terakhir adalah kesimpulan.

1.1 Pandangan Indonesia terhadap Dinamika ASEAN

ASEAN sebagai sebuah organisasi regional memiliki prinsip-prinsip sebagai acuan negara-negara anggotanya. Prinsip tersebut biasa dikenal sebagai *ASEAN Way* yang memiliki empat komponen, yakni prinsip non-interferensi, prinsip diplomasi yang tenang, prinsip tidak menggunakan kekuatan, dan prinsip pengambilan keputusan melalui musyawarah. Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa “*ASEAN Way*” mendorong pengambilan keputusan melalui konsultasi dan pembangunan konsensus (Narine, 1999, hal. 362). Selama bertahun-tahun berbagai negara di Asia Tenggara mengalami banyak permasalahan seperti konfrontasi sampai masalah internal masing-masing negara. Maka dari itu, ASEAN mendahulukan cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik negara anggotanya supaya tidak memecah belah kondisi internal. Meskipun banyak pakar menyatakan bahwa organisasi regional ini terlalu lunak dalam beberapa hal terkait hak asasi manusia, tetapi ASEAN telah berhasil menjaga perdamaian di antara negara-negara anggota (Hazmi, 2020). Dengan *ASEAN Way*, organisasi ini dapat mencegah konflik agar tidak tereskalasi menjadi peperangan.

Selayaknya organisasi lain, ASEAN juga membutuhkan pemimpin. Beberapa ahli berpandangan bawah organisasi ini adalah pemimpin yang dipimpin (Intal, Jr, 2017, hal. 9). Pemimpin secara eksplisit ditandai dengan keketuaan negara anggota secara bergilir. Sedangkan, secara implisit dapat kita lihat dari para negara *founding fathers* yang aktif terlibat dalam penentuan kebijakan ASEAN. Artinya,

ASEAN mampu memimpin kawasan karena ada upaya dari negara-negara anggotanya untuk menentukan arah kebijakan organisasi ini. Menurut Rattanasevee (2014), ada beberapa bentuk kepemimpinan yang ada di ASEAN:

1. Kepemimpinan sektoral: Masing-masing negara ASEAN memiliki fokus isu yang berbeda-beda. Maka dari itu, kepemimpinan sektoral dijalankan oleh negara anggota berdasarkan isu apa yang sedang dibahas.
2. Kepemimpinan kooperatif / koalisi: Kepemimpinan ini dijalankan oleh beberapa negara dengan visi yang sejalan. Biasanya, negara-negara yang berkoalisi ini ingin memainkan peran strategis di kawasan.
3. Kepemimpinan periodik: Kepemimpinan yang dijalankan berdasarkan kapasitas dan kapabilitas satu negara saja.

Indonesia memahami jika kepemimpinan adalah salah satu elemen dan pendorong penting bagi integrasi ASEAN (Rattanasevee, 2014, hal. 123). Maka dari itu, ketiga jenis kepemimpinan ini berusaha dijalankan oleh Indonesia.

Memerankan sosok pemimpin ASEAN sudah menjadi prioritas bagi Indonesia, sebab Asia Tenggara merupakan lingkungan strategis paling dekat. Upaya Indonesia untuk mewujudkan nama besar bagi ASEAN akhirnya membuat negara-negara di kawasan Indo-Pasifik berharap organisasi ini dapat menjadi *driving force* bagi stabilitas dan pembangunan arsitektur kawasan. Faktor utamanya adalah karena keberhasilan ASEAN menghadirkan suasana damai dan stabil di dalam Asia Tenggara. Keberhasilan dalam mewujudkan perdamaian dan *ASEAN Way* telah membuat negara-negara di kawasan Asia-Pasifik menerima ASEAN sebagai pemimpin nominal dan model kelembagaan untuk dialog keamanan

regional multilateral pertama dan unggulan di kawasan Asia-Pasifik (ASEAN, 2017, hal. 4). Di sisi lain, organisasi regional ini pun menemui tantangan tersendiri. Dalam memastikan kesatuan dan sentralitas ASEAN, Indonesia memandang ASEAN perlu terus berperan konstruktif, termasuk ikut serta menangani tantangan-tantangan di tingkat global yang menjadi kepentingan bersama (ASEAN-Indonesia, 2016). Setelah ASEAN berani melebarkan sayap ke kawasan Indo-Pasifik, urusan internal bukan menjadi satu-satunya fokus. Indonesia masih perlu mengupayakan supaya ASEAN dapat menyelaraskan pemikiran dengan negara-negara kawasan dan melakukan *trust building*.

Indonesia memiliki konsep lingkaran konsentris untuk membantu para pembuat kebijakan menempatkan prioritas agenda politik luar negeri. Konsep yang sudah ada sejak Era Orde Baru ini erat kaitannya dengan geopolitik karena membagi urutan prioritas berdasarkan wilayah geografis. Lingkaran terdiri atas dua atau lebih lingkaran yang memiliki pusat atau titik tengah. Dalam konsepsi lingkaran konsentris, pusat yang dimaksud adalah Indonesia sendiri. Lingkaran ini bertujuan untuk membantu politik luar negeri Indonesia akan diterapkan, dipengaruhi, serta berapa besar dapat mempengaruhi masalah-masalah di lingkup internasional (Irhamna, 2020, hal. 2). Lingkaran konsentris pertama, yang paling diprioritaskan oleh Indonesia, dimulai dari Asia Tenggara dan Pasifik barat daya. Lingkaran kedua ditempati oleh Asia Pasifik. Di lingkaran ketiga terdapat Afrika dan Timur Tengah. Terakhir, Amerika Serikat dan Eropa menempati lingkaran paling luar. Maka dari itu, tidak heran jika ASEAN menjadi prioritas bagi kebijakan luar negeri Indonesia di berbagai bidang, seperti perdagangan, kerjasama investasi,

keuangan, dan lain lain (Djafar, 2008, hal. 37). Kedekatan geografis ini juga menjadi salah satu faktor penting yang mendorong Indonesia untuk memprioritaskan kepentingan ASEAN di kawasan dan global.



Gambar 2. 1 Lingkaran Konsentris Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Sumber: Diolah penulis dari Djafar, 2008

Setelah Reformasi tahun 1998, Indonesia memiliki banyak pekerjaan untuk memperbaiki kebijakan luar negeri. Perubahan politik dalam negeri telah mempengaruhi cara pengambilan keputusan, memperkenalkan prioritas nasional baru, mempengaruhi bagaimana prioritas ini diungkapkan, serta dinamika regional yang berubah telah menyebabkan beberapa penyesuaian kembali dalam hubungan eksternal Indonesia (Anwar D. , 2010, hal. 127). Pergantian presiden pasca Reformasi yang terlalu cepat juga menghasilkan inkonsistensi dalam politik luar negeri Indonesia. Sikap inkonsisten mulai terlihat pada masa pemerintahan BJ Habibie, terutama terkait Timor Timur. Rendahnya legitimasi politik Habibie

mendorong lahirnya usul 'otonomi' Timor Timur untuk menjauh dari citra rezim Soeharto serta membuat senang para donor ekonomi Barat (He, 2008, hal. 14). Hal ini bertolak belakang dari kebijakan Soeharto yang tegas ingin mempertahankan wilayah tersebut. Akhirnya, Timor Timur lepas dari Indonesia dan menyatakan kemerdekaan di tanggal 20 Mei 2002. Selanjutnya, pada era Abdurrahman Wahid (Gus Dur), ia membuat wacana untuk menjalin kerja sama perdagangan dengan Israel. Namun, wacana ini mengalami penolakan dari sebagian besar masyarakat Indonesia. Ide tersebut dianggap sangat bertentangan dengan prinsip politik luar negeri Indonesia karena mengarah pada pengakuan terhadap penjajahan (Priatmojo, 2016, hal. 2). Sedangkan, Indonesia sendiri telah menolak klaim Israel sebagai sebuah negara sejak tahun 1948. Itulah alasan kebijakan Gus Dur menjadi kontroversional. Terakhir, masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Indonesia memiliki kedekatan dengan Barat sejak Orde Baru. Kebijakan yang cenderung Pro Barat telah membuat kredibilitas Indonesia berangsur membaik. Namun, Megawati justru memutuskan untuk menyudahi kerja sama dengan IMF. Ia menganggap usaha ini adalah cara untuk menghindari pengaruh liberalisasi total di bawah tekanan IMF dan Bank Dunia yang mendapatkan dukungan dari aktor-aktor politik dan birokrasi dalam negeri (Purwaatmoko, 2015, hal. 68). Perubahan arah kebijakan ini berpengaruh pada kredibilitas Indonesia di ranah global, termasuk di ASEAN.

Meskipun tengah disibukkan dengan urusan domestik, Indonesia tetap menaruh perhatian pada peran kebijakannya di ASEAN. Indonesia berfokus untuk dapat memiliki kemampuan menentukan arah politik ASEAN agar dapat bersinergi

di kancah internasional dalam usaha menggapai kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia sendiri (Mila et. al, 2020, hal. 84). ASEAN perlu tetap menjadi landasan kebijakan luar negeri Indonesia sebab Indonesia dan ASEAN saling bergantung untuk menjaga perdamaian dan stabilitas Asia Tenggara (Drajat, 2021). Hal ini juga mendorong inisiatif Indonesia untuk memperluas pengaruh ASEAN ke kawasan Indo-Pasifik. Definisi lingkaran konsentris Indonesia dapat saja berubah-ubah, tetapi ASEAN perlu terus dipertahankan oleh Indonesia.

1.2 Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap ASEAN Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)

Indonesia mulai menunjukkan ‘taring’ di kancah internasional pada masa pemerintahan Presiden SBY. Pada periode pertama, ia mulai menata kembali strategi politik luar negeri Indonesia. SBY dikenal memiliki pandangan positif dan optimisme tinggi, terutama dalam melihat lingkungan internasional. Sejak saat itu, politik luar negeri Indonesia berupaya menghilangkan citra yang kurang baik di luar negeri akibat berbagai faktor internal seperti stabilitas keamanan, transparansi, dan konsistensi kebijakan (termasuk penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan) (Inayati, 2005, hal. 45). Pidato kebijakan luar negeri pertama yang SBY lakukan pada tahun 2005 dengan bangga mengungkapkan “Indonesia juga merupakan negara di mana demokrasi, Islam, dan modernitas berjalan beriringan” (APEC, 2011). Ketiga elemen ini menjadi elemen kunci bagi identitas Indonesia di mata dunia. Presiden memang bertekad untuk memanfaatkan citra tersebut, ia pun mulai mendefinisikan kembali prioritas kebijakan luar negeri Indonesia untuk bergerak melampaui batas-batas ASEAN (Fitriani, 2015, hal. 78). Bagi SBY

sendiri, suatu negara harus mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan jika ingin sukses menjaga keamanan dan kemakmuran rakyatnya. Citra positif ini akan membuat Indonesia lebih disegani oleh negara-negara lain.

Setelah membentuk identitas nasional, SBY memainkan strategi internasionalisme atau aktivisme politik luar negeri. Internasionalisme menjadi salah satu karakteristik SBY ketika memimpin Indonesia. Strategi ini memungkinkan Indonesia untuk meningkatkan peran dalam lingkup internasional. Caranya adalah menaruh perhatian lebih pada isu-isu internasional. Selain itu, internasionalisme juga merevitalisasi prinsip keberjalanan politik luar negeri Indonesia, yakni prinsip 'bebas-aktif'. Mengapa dikatakan 'merevitalisasi'? Bung Hatta mencetuskan prinsip 'bebas-aktif' dimana kata 'aktif' mengacu pada peningkatan peran Indonesia di mancanegara (Rosyidin & Andika, 2017, hal. 131). Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa esensi kata 'aktif' telah diakomodir dalam gaya politik SBY. Sedangkan, komponen "bebas" mengharuskan Indonesia memetakan jalannya sendiri dalam urusan luar negeri secara mandiri (Laksmiana, 2011, hal. 162). Pemilihan strategi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia tanpa campur tangan aktor internasional manapun membuktikan implementasi prinsip 'bebas'. Internasionalisme yang diterapkan oleh SBY memperkuat anggapan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia pada era Presiden SBY memiliki orientasi yang cenderung berorientasi ke luar (*outward-looking*).

Kepemimpinan SBY sangat mempertimbangkan kondisi lingkungan strategis, seperti Asia Tenggara dan Pasifik. Dinamisitas di wilayah ASEAN berawal dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat di era Barrack Obama, yaitu

“*rebalancing to the Asia–Pacific*” yang dikeluarkan pada tahun 2009 (Widiatmaja & Albab, 2019, hal. 80). Kebijakan tersebut merupakan respon Washington terhadap perkembangan pengaruh Beijing di Asia Pasifik. Sejak kebangkitan Cina, beberapa ahli mengatakan bahwa politik dunia bersifat bipolar. Sisanya mengatakan politik dunia bersifat multipolar karena kebangkitan negara-negara *middle power*. Contohnya seperti kehadiran organisasi BRICS yang beranggotakan Brazil, Rusia, India, Cina, dan Afrika Selatan. BRICS jelas menyiratkan kekuatan baru yang mampu bersaing dengan Amerika Serikat. Bahkan, BRICS menyatakan jika perekonomian kelima negara tersebut digabung, maka akan lebih besar daripada perekonomian Amerika Serikat. Dari sini, kita dapat melihat bahwa Amerika Serikat bukan lagi satu-satunya kekuatan besar di dunia. Kemunculan aktor-aktor dari Asia Pasifik menjadikan kawasan ini penting dan tidak ingin dilewatkan oleh siapapun. Oleh sebab itu, Indonesia terus menyusun strategi supaya dapat berkembang di tengah rivalitas negara-negara besar dan membawa ASEAN untuk terus meningkatkan kapasitas sebagai organisasi regional yang berfungsi.

Pada masa-masa tersebut, Indonesia juga sempat dianggap pantas untuk bergabung bersama BRICS. Namun, Indonesia tidak memiliki minat untuk bergabung ke dalamnya. Alih-alih memproklamkan diri sebagai negara berkekuatan besar, Indonesia lebih senang disebut sebagai kekuatan baru (*new emerging power*). Pada waktu itu, Hassan Wirajuda yang menjabat sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia pernah ditanya tentang pandangannya apakah Indonesia ingin menjadi bagian dari BRICS? Jawaban Menteri Hassan adalah “Kami tidak terlalu mempermasalahkannya... Kami memiliki permainan kami sendiri, ASEAN,

(dan) Timur Asia" (Acharya, 2014, hal. 4). Indonesia memang sangat unik pada masa itu. Saat negara-negara lain bangkit dengan cara meningkatkan perekonomian dan kemampuan militer, Indonesia justru bangkit melalui demokrasi dan keterlibatannya di kawasan. Kunci kesuksesan Indonesia terletak pada hubungan regional yang secara konsisten dijaga stabilitasnya. Inilah yang membedakan Indonesia dengan negara-negara anggota BRICS maupun negara berkekuatan besar lainnya.

Lebih lanjut lagi, dalam pandangan Indonesia, peran sentral ASEAN perlu dijaga dan ditingkatkan. Keberhasilan ASEAN untuk membentuk EAS (*East Asia Summit*) pada tahun 2005 merupakan salah satu puncak sentralitas ASEAN dalam pembangunan arsitektur kawasan selama lima puluh tahun pertama keberadaannya (Natalegawa R. , 2018, hal. 85). Berdirinya EAS ditandai dengan '*Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit*' pada tanggal 14 Desember 2005. Ketika akhirnya usulan pembentukan dan penyelenggaraan EAS ini diterima oleh semua negara anggota ASEAN dan ASEAN+3 (China, Jepang, Korea Selatan), salah satu hal terpenting yang menjadi prasyarat ialah posisi ASEAN sebagai *driving force* EAS (Dugis, 2007, hal. 1). Forum ini seakan-akan 'menggantikan' EAC (*East Asia Community*) yang hanya beranggotakan ASEAN+3. EAS sendiri terdiri dari ASEAN+3 ditambah India, Australia, dan Selandia Baru. Penambahan anggota EAS diupayakan oleh Indonesia dan Singapura supaya forum ini dapat membuahkan hasil yang lebih optimal. EAS memainkan dua peranan di kawasan, yakni mencegah satu kekuatan atau gabungan kekuatan yang akan

memunculkan hegemoni regional serta memastikan sentralitas ASEAN. Melalui EAS, Indonesia telah memimpin dalam mengembangkan arsitektur regional kawasan yang lebih inklusif dan kohesif, di mana semua kekuatan yang menonjol hadir sehingga dapat saling mengimbangi (Anwar D. F., 2018, hal. 61). Inilah salah satu langkah strategis Indonesia untuk meluaskan jangkauan peran sentral ASEAN.

Di tahun 2009, Presiden SBY kembali memenangkan Pemilu dan resmi menjabat pada putaran kedua. Sejak saat itu, SBY secara vokal mengutarakan slogan '*a million friends and zero enemy*' dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Slogan ini muncul pertama kali ketika SBY melakukan pidato usai dilantik sebagai presiden untuk periode 2009 – 2014.

“Indonesia kini menghadapi lingkungan strategis yang baru, dimana tidak ada negara yang menganggap Indonesia adalah musuh dan tidak ada negara yang dianggap oleh Indonesia sebagai musuh. Dengan demikian, Indonesia dapat dengan leluasa menjalankan *all directions foreign policy*. Dimana kita dapat mempunyai *a million friends and zero enemy*” (Associated Press Archive, 2015).

Indonesia di bawah pemerintahan Presiden SBY menampilkan kebijakan luar negeri yang proaktif dan *high profile* (Widiatmaja & Albab, 2019, hal. 83). Hal tersebut dibuktikan dengan banyak kunjungan kenegaraan yang ditujukan untuk membentuk citra Indonesia sebagai negara yang penting dalam tatanan internasional. Presiden juga menyebarkan slogan ini selama kunjungan kenegaraan dalam upaya untuk membuat Indonesia, dan dirinya sendiri,

disayangi oleh tuan rumah (Fitriani, 2015, hal. 76). Namun, kesuksesan dari kunjungan tersebut tentu harus diiringi dengan kerja keras untuk memanfaatkan secara optimal peluang dari setiap kerja sama karena secara regional dan global situasinya sangat kondusif untuk mendorong kemitraan strategis (Inayati, 2005, hal. 48).

Slogan '*million friends and zero enemy*' merupakan bentuk liberalisme yang diimplementasikan dalam politik luar negeri Indonesia serta tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip mendasar. Alasannya adalah karena gagasan ini selaras dengan konsep 'aktif' Bung Hatta yang mengandung pemikiran 'mencari teman dari mana saja' (Rosyidin & Andika, 2017, hal. 93). SBY dinilai mampu menyalakan api semangat diplomasi Indonesia. Secara normatif, slogan SBY sudah sejalan dengan politik ideal. Namun, dunia internasional bisa saja menafsirkan Indonesia tidak memiliki sikap atas permasalahan atau isu internasional yang sedang terjadi. Maka dari itu, Indonesia juga hendaknya berhati-hati dalam penggunaan slogan ini.

Namun, Marty Natalegawa, Menteri Luar Negeri Indonesia pada periode kedua Presiden SBY, justru mencetuskan *Dynamic Equilibrium* atau biasa disebut Doktrin Natalegawa. *Dynamic Equilibrium* merupakan cara pandang optimis yang menempatkan Indonesia pada posisi "keseimbangan dinamis" dalam politik dunia (Mendiolaza & Hardjakusumah, 2013, hal. 2). Tidak seperti konsep '*balance of power*' yang lebih tradisional, '*dynamic equilibrium*' berusaha melibatkan semua kekuatan utama yang relevan dalam kerangka kerja yang lebih kooperatif sebagai dasar untuk pengembangan

arsitektur regional yang inklusif (Anwar D. F., Indonesia's foreign relations: policy shaped by the ideal of 'dynamic equilibrium', 2014). *Dynamic Equilibrium* juga mendukung terwujudnya Pakta Indo-Pasifik (*Indo-Pacific Treaty*), dengan posisi Kepulauan Indonesia yang berada dalam 1 rim, di antara 2 samudera yang sejalan dengan kepentingan negara berkekuatan besar seperti India, Jepang, dan AS (Nainggolan, 2018, hal. 233). Indonesia berusaha memfasilitasi pandangan negara-negara, khususnya di bagian selatan bumi, untuk tidak selalu bergantung pada kekuatan hegemoni.

Tujuan tergasnya Doktrin Natalegawa adalah menghindari kawasan Indo-Pasifik menjadi kawasan persaingan strategis bagi negara-negara besar. *Dynamic Equilibrium* dipromosikan sebagai: tidak adanya kekuasaan dan dengan pengelolaan dinamis kekuasaan di antara kawasan (Natalegawa R. , 2018, hal. 101). Doktrin ini memang bertujuan mendorong kerja sama inklusif untuk mengurangi dampak negatif dari persaingan negara-negara besar yang tak terhindarkan, sementara pada saat yang sama mengambil manfaat dari peluang yang dapat ditawarkan oleh persaingan ini (Anwar D. F., 2018, hal. 62). Sehingga, negara-negara di kawasan dapat lebih siap menghadapi tantangan masa depan.

Kehadiran dua gagasan politik luar negeri di dalam satu periode kepemimpinan SBY membuat banyak kontroversi. Dalam salah satu bacaan kritis, penulis mengatakan ada kontradiksi di antara *Dynamic Equilibrium* dan slogan '*a million friends and zero enemy*'. SBY ingin Indonesia menjalin pertemanan dengan siapa saja, sedangkan Doktrin Natalegawa dibangun di

atas regionalisme. Doktrin tersebut menyiratkan bahwa pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Indonesia menekankan regionalisme (Umar, 2011, hal. 2). Meskipun kedua gagasan tersebut dipakai untuk keperluan berbeda, tetapi Indonesia tetap aktor di baliknya. Hal ini menjadi indikasi ketidakselarasan antara gagasan yang diusung oleh SBY dan Marty Natalegawa. Berdasarkan *Dynamic Equilibrium*, seharusnya Indonesia berteman dengan negara lain untuk mendapatkan posisi strategis, bukan berteman dengan semua negara seperti slogan SBY. Kedua gagasan ini justru membuat posisi Indonesia di regional menjadi sedikit ambigu.

Disamping menciptakan gagasan, Indonesia juga memberikan langkah konkrit untuk meningkatkan peran ASEAN. Pada KTT ASEAN Ke-19 tahun 2011, Indonesia dilantik sebagai ketua ASEAN dan mengusung tema “*ASEAN Community in a Global Community of Nations*”. Dalam pidato *Opening Ceremony* KTT tersebut, Presiden SBY menggarisbawahi perlunya tidak hanya memperkuat tiga pilar Komunitas ASEAN, tetapi juga pentingnya ASEAN mengambil “peran utama dalam merancang arsitektur kerjasama regional yang lebih efisien dan efektif”, serta “memperkuat peran ASEAN secara global” (Acharya, 2014, hal. 59). Adapun tiga pilar komunitas ASEAN yang akan dibangun oleh Indonesia adalah Komunitas Politik Keamanan ASEAN, Komunitas Ekonomi ASEAN, dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (Kemenko Polhukam RI, 2016). Dirangkum dari laman Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2011), ada beberapa capaian dalam agenda tersebut, yakni:

1. Menciptakan langkah konkret dalam untuk memperkuat ketiga pilar Komunitas ASEAN;
2. Memperkuat ekonomi kawasan;
3. Menjaga perdamaian, stabilitas, keamanan, serta ketertiban di kawasan;
4. Memperkuat peran ASEAN, baik dalam lingkup regional maupun global;
5. Menangani tantangan non-tradisional (pangan, air, energi, iklim, bencana alam, terorisme, dan kejahatan transnasional).

Komitmen anggota ASEAN pada KTT Ke-19 dituangkan dalam *Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations* atau disebut sebagai *Bali Concord III*. Deklarasi Bali merupakan upaya Kepala Negara ASEAN untuk menggulirkan organisasi ini supaya semakin berperan di tingkatan global selama 10 tahun mendatang (Liputan6, 2011). ASEAN akan menunjukkan karakter yang lebih terkoordinasi, kohesif, dan koheren terhadap posisinya di dalam isu-isu global yang menjadi kepentingan dan perhatian bersama, berdasarkan pandangan global bersama ASEAN, dan akan meningkatkan suara umum ASEAN dalam forum multilateral yang relevan (ASEAN, 2011, hal. 3). Presiden SBY juga menyatakan pada kesimpulan KTT ASEAN ke-19, yang diadakan di Bali, bahwa 'sentralitas ASEAN telah dipertahankan' (Caballero-Anthony, 2014, hal. 567). Dengan demikian, SBY telah menunjukkan komitmen untuk mengedepankan kepentingan ASEAN di samping kepentingan nasional.

Agenda selanjutnya adalah EAS (*East Asia Summit*) atau KTT Asia Timur Ke-6. EAS diselenggarakan secara bersamaan dengan KTT ASEAN

Ke-19. Indonesia menggunakan keterlibatan kerja sama EAS untuk memastikan sentralitas ASEAN dan mendorong integrasi regional ASEAN dalam menghasilkan kerja sama yang efektif antara kedua badan tersebut (Pakpahan, 2013). Maka dari itu, pada EAS Ke-6, Amerika Serikat dan Federasi Russia resmi bergabung dan memperkuat EAS sebagai forum strategis untuk melaksanakan dialog dalam menjaga dan mempromosikan perdamaian, stabilitas dan keamanan, serta mempromosikan kesejahteraan masyarakat di kawasan (ASEAN, KTT Asia Timur (East Asia Summit), 2012). Amerika Serikat dan Rusia bergabung karena ASEAN ingin kedua negara ini dapat menyeimbangi kekuatan atau pengaruh Cina di kawasan. Sehingga, kawasan dapat tetap netral dan tidak terdominasi oleh salah satu aktor. KTT juga menghasilkan dua buah dokumen. Pertama, *Declaration of the East Asia Summit on the Principles for Mutually Beneficial Relations* atau *Bali Principles* yang berisi pedoman hubungan antara negara anggota EAS untuk memajukan dan menjaga perdamaian, stabilitas serta kemakmuran di wilayah. Kedua, *Declaration of the 6th East Asia Summit on ASEAN Connectivity* berisi komitmen untuk terus mengembangkan konektivitas sebagai prioritas kerjasama. Dengan disepakatinya kedua dokumen tersebut, EAS diharapkan mampu menjadi wadah kerja sama ASEAN dengan kedelapan negara mitranya dalam menjaga stabilitas kawasan.

Agenda terakhir yang akan dibahas adalah penyelesaian konflik perbatasan antar negara-negara anggota ASEAN, contohnya konflik Kamboja dengan Thailand. Kedua negara ini mempermasalahkan daerah perbatasan

seluas 4,6 kilometer persegi di sekitar lokasi Candi Preah Vihear (Farida, 2012, hal. 58). Saat itu, Menteri Marty sebagai Ketua ASEAN menawarkan agar Indonesia menjadi tuan rumah perundingan sengketa. Marty juga menawarkan pasukan pemantau tanpa senjata untuk menjaga wilayah tersebut selama masa gencatan senjata. Namun, usulan ini ditolak oleh Thailand. Sedangkan, Kamboja justru mengambil sikap dengan melapor kepada DK PBB. PBB pun kembali menyerahkan penyelesaian sengketa kepada ASEAN. Sehingga, Indonesia memutuskan untuk hadir di tengah konflik dalam balutan mekanisme ASEAN. Akhirnya, Thailand menerima pengaturan bantuan tenaga perwira pemantau yang ditempatkan sebagai pihak netral di kawasan sengketa (Priatna, 2011). Hal tersebut cukup efektif untuk meredam situasi di antara Kamboja dan Thailand. Langkah ini juga membuat ASEAN tidak kehilangan citra sebagai motor penggerak stabilitas keamanan di kawasan.

Indonesia telah menunjukkan eksistensi sebagai pemimpin regional melalui kontribusi untuk ASEAN. Indonesia terus mendorong ASEAN sebagai satu-satunya organisasi regional di kawasan Asia Pasifik. Tidak adanya organisasi di seluruh wilayah, Asia Tenggara adalah pusaran sempurna dari interaksi negatif dinamika lokal-nasional-regional-global; sebuah wilayah yang terbagi tajam oleh kekuatan dan dinamika yang sebagian besar di luar kendalinya (Natalegawa R. , 2017, hal. 235). Selain itu, Indonesia masih terus meningkatkan promosi terkait isu-isu demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM). Di kawasan pun Indonesia mendukung reformasi yang dilakukan oleh sesama negara anggota ASEAN dengan melakukan penguatan

terhadap kelembagaan ASEAN. Salah satu komitmen Indonesia terhadap demokrasi dapat dilihat dari terselenggaranya *Bali Democracy Forum* (BDF). Indonesia memperkuat Forum Demokrasi Bali, yang diluncurkan pada 2008, dan menetapkannya sebagai Perdana Menteri di Kawasan Asia Pasifik untuk diskusi antar pemerintah tentang isu demokrasi dan hak asasi manusia (Natalegawa R. , 2018, hal. 17). Pemerintahan SBY telah berhasil membuat posisi dan peran Indonesia serta ASEAN meningkat di mata dunia.

1.3 Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap ASEAN Masa Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi)

Situasi politik global relatif belum banyak berubah ketika Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Indonesia 2014-2018. Selain menyaksikan persaingan ketat antara Cina dan AS, banyak aktor-aktor baru yang berusaha “tampil” dalam panggung politik global, contohnya Brazil, Rusia, India, Cina, Afrika Selatan, dan Uni Eropa. Dunia pun mulai mengalami multipolarisasi kekuatan. Di samping rivalitas, politik internasional masih diwarnai oleh berbagai dialog kerja sama. Agenda utama politik dunia tetap berkaitan dengan isu perekonomian dan keamanan (Situmorang, 2015, hal. 72). Sedangkan, isu-isu lain menjadi agenda sekunder yang akan dibahas saat ada peristiwa penting. Kondisi ini cukup kondusif bagi pemerintahan baru untuk beradaptasi dengan lingkungan internasional.

Sejak awal menjabat, Jokowi ingin mengembalikan identitas Indonesia sebagai negara maritim atau negara kepulauan. Poros Maritim Dunia pun muncul dan dikampanyekan sebagai kebijakan pemerintahan dengan menjadikan sektor maritim sebagai pendulum, panduan, atau penentu, sekaligus tujuan pembangunan

(Nainggolan, 2015, hal. 3). Presiden sadar bahwa 2/3 luas lautan atau perairan membawa konsekuensi besar disamping potensinya yang melimpah. Lebih lanjut lagi, ALKI juga menjadi jalur-jalur penting bagi perdagangan dunia. Akhirnya, Poros Maritim Dunia (PMD) / *Global Maritime Fulcrum* (GMF) menjadi salah satu gagasan besar karna berkaitan dengan geopolitik, geoekonomi, dan geostrategi Indonesia. Inilah alasan kenapa PMD disebut sebagai tujuan atau visi Indonesia.

Selanjutnya, Poros Maritim Dunia juga dianggap sebagai sebuah doktrin. PMD menyediakan arahan, tujuan bersama, dan kesatuan tindakan (RSIS NTU, 2015). Doktrin ini memang terdengar sangat nasionalis, tetapi ada tujuan yang lebih luas dari sekedar menjaga keamanan nasional. Pemerintahan Jokowi sengaja mempromosikan gagasan tersebut supaya dapat memproyeksikan Indonesia sebagai kekuatan Indo-Pasifik (Gindarsah & Priamarizki, 2015, hal. 3). Caranya dengan mengajak negara-negara Asia Tenggara untuk memperdalam kerja sama di bidang maritim. Dengan begitu, rivalitas negara adidaya dapat diredam oleh Indonesia bersama ASEAN. Sebab, tatanan regional merupakan counter framework dari strategic rivalry itu sendiri (Hasymi, 2020, hal. 178). Dirangkum dari website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (2019), PMD berlandaskan pada 5 pilar, yakni:

1. Pembangunan kembali budaya maritim Indonesia.
2. Komitmen menjaga dan mengelola sumber daya laut.
3. Mendorong pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim.
4. Diplomasi maritim.
5. Membangun kekuatan pertahanan maritim.

Kelima pilar diharapkan dapat membuat negara-negara lain meningkatkan aktifitas ekonominya di laut Indonesia, tidak hanya sekedar transit atau melintas saja. Dengan begitu, tujuan Indonesia untuk menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional dapat tercapai di masa depan.

Terakhir, PMD dapat dilihat sebagai strategi karena mengandung agenda konkrit pembangunan ke depannya (Rosyidin M. , 2019, hal. 7). Untuk dapat melaksanakan pembangunan di tengah kawasan yang telah terintegrasi, Indonesia perlu menyusun kerangka kerja sama kemitraan maritim multilateral untuk mewujudkan cita-cita dan pelaksanaan agenda pembangunan poros maritim (Sukma, Gagasan Poros Maritim, 2014). Indonesia berupaya untuk merealisasikan Poros Maritim Dunia. Salah satunya adalah dengan meningkatkan keaktifan di berbagai forum regional maupun internasional seperti AMF. *ASEAN Maritime Forum* (AMF) adalah salah satu forum penting bagi diplomasi maritim Indonesia. Forum ini merupakan turunan dari cetak biru APSC (*ASEAN Political Security Community*) yang menunjukkan bahwa negar-negara Asia Tenggara telah memiliki norma, aturan, gagasan, kepercayaan dan nilai-nilai bersama yang diinstitusionalisasikan (Gaol, 2017, hal. 3). Tujuan dari forum kerja sama ini ialah mendorong kerja sama maritim, mengembangkan pemahaman bersama mengenai isu maritim kawasan dan global, serta sebagai bagian dari upaya *Confidence Building Measures* (CBM) and *Preventive Diplomacy* (PD) (Amrullah, 2017).

Wacana PMD ternyata menimbulkan pro-kontra bagi lingkungan strategis Indonesia. Vietnam dan Thailand adalah dua negara yang melayangkan protes kepada Indonesia karena melakukan penangkapan pada nelayan-nelayan mereka.

Para nelayan diklaim melakukan *illegal fishing* di dalam perairan Indonesia sehingga Menteri Susi menangkap dan menenggelamkan kapal-kapal mereka. Respon “*shock therapy*” Jokowi terhadap *illegal fishing* juga dapat dilihat sebagai langkah yang menghambat pembangunan integrasi Asia Tenggara (Piesse, 2015, hal. 2). Berbeda dengan Filipina, Presiden Aquino justru menyambut baik kesepakatan (MOU) khusus untuk memerangi bersama pencurian ikan yang tidak dilaporkan, di bawah naungan Komisi Bersama Filipina-Indonesia (Nainggolan, Kebijakan Poros Maritim Dunia Joko Widodo dan Implikasi Internasionalnya, 2015, hal. 18). Namun demikian, respon negara-negara tetangga tidak berbeda secara signifikan. Protes serta kritik yang dilayangkan tidak menimbulkan dampak besar bagi pelaksanaan politik luar negeri. Indonesia seharusnya dapat menjadikan ini sebagai masukan untuk menghasilkan kebijakan yang lebih komprehensif untuk menuju Poros Maritim Dunia.

Citra pro rakyat tetap sangat melekat pada Jokowi termasuk dalam kebijakan luar negerinya. Fokus kebijakan luar negeri Jokowi memprioritaskan isu-isu domestik, terutama isu ekonomi yang memberikan manfaat secara langsung bagi masyarakat Indonesia sendiri (Widiatmaja & Albab, 2019, hal. 86). Ini adalah salah satu faktor yang menyebabkan ia dipandang sebagai seorang pemimpin yang sangat pragmatis. Presiden pun sangat memilih-milih agenda internasional yang akan dihadiri. Contohnya seperti ketidakhadiran Jokowi pada Sidang Umum PBB tahun 2019. Jokowi justru menugaskan JK untuk mewakili Indonesia dalam agenda tersebut. JK menegaskan, "Memang tahun ini, kita harapkan beliau hadir. Tapi, karena kesibukan di dalam negeri, jadi saya yang pergi untuk mewakili beliau"

(Asmara, 5 Kali Absen di PBB, Jokowi Bakal Hadir di Sidang Berikutnya, 2019). Menurut catatan VOA (2022), sejak tahun 2014, Jokowi tidak pernah menghadiri Sidang Umum PBB yang dilaksanakan secara tatap muka dan hanya hadir dalam sidang virtual selama 2 tahun terakhir. Bahkan pada Sidang Umum PBB ke-77 yang dilaksanakan pada 13 September 2022 lalu Jokowi kembali tidak hadir. Keabsenan Jokowi tidak dapat disepelekan. Sebab, kepala negara memiliki pengaruh besar untuk melobi elit global supaya mengakomodir preferensi nasional negaranya. Hal tersebut semakin menguatkan anggapan bahwa orientasi kebijakan luar negeri Jokowi cenderung *inward-looking*.

Kemudian, kita perlu melihat atensi Presiden Jokowi terhadap agenda regional. Selama masa kepemimpinannya, sejak 2014 hingga saat ini, ia tercatat selalu menghadiri KTT ASEAN. Bahkan Presiden juga hadir pada KTT Khusus, seperti KTT ASEAN – AS yang diselenggarakan pada tanggal 12-13 Mei 2022. Indonesia saat ini menjadi koordinator hubungan ASEAN dan Amerika Serikat (Kementerian Luar Negeri, 2022). Ini menandakan bahwa pemerintahan Jokowi masih sangat berminat memimpin ASEAN. Sebab, persepsi anggota lain terhadap keaktifan Indonesia dalam pemajuan norma dan fasilitasi penyelesaian sengketa di kawasan merupakan salah satu faktor terbesar yang berkontribusi terhadap citra internasional Indonesia sebagai pemimpin ASEAN (Syailendra, 2015, hal. 2). Meskipun Jokowi memilih-milih agenda global yang akan ia hadiri, tetapi ia justru memberikan sikap kontras terhadap agenda-agenda ASEAN.

Namun demikian, Jokowi ternyata banyak melakukan dialog secara bilateral maupun trilateral sejak awal periodenya dimulai. Agenda tersebut terdapat dalam

Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2020-2024 (2020) yang mencantumkan pernyataan sebagai berikut:

“Dalam berdiplomasi di kawasan Pasifik, Indonesia terus berupaya meningkatkan **hubungan bilateral dan kerja sama regional** dengan negara-negara dan organisasi regional di kawasan melalui kerja sama pembangunan, ekonomi, kemaritiman, lingkungan, sosial budaya, hingga politik dan keamanan.”

Indonesia mencantumkan hubungan bilateral sebelum kerja sama regional. Hubungan langsung dengan negara mitra lebih diprioritaskan daripada kerja sama dalam kerangka regionalisme. Salah satu contoh konkritnya adalah KTT ASEAN Ke-25 di Myanmar tahun 2019. Jokowi melakukan beberapa pertemuan bilateral dengan tuan rumah (Presiden Thein Sein), Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-Moon, Perdana Menteri India Narendra Modi, dan Perdana Menteri Selandia Baru John Key (Rosyidin & Pattipeilohy, 2020, hal. 158). Hal-hal ini mengindikasikan bahwa Indonesia, di bawah Jokowi, telah sedikit mengubah pandangannya terhadap pola kerja sama yang dijalankan.

Memasuki periode kedua, Presiden Jokowi berhadapan dengan tensi kawasan yang memanas. Di tahun 2019, rivalitas negara adidaya meningkat secara drastis karena adanya perang dagang di antara Cina dan AS. Kedua negara tersebut gencar menunjukkan dominasi di kawasan. Di sisi lain, Asia Tenggara memiliki relasi penting dengan keduanya sehingga menimbulkan kekhawatiran tentang dampak negatif persaingan. Contohnya saja relasi kerja sama dalam bidang perekonomian. Presiden menyoroti bahwa investasi dua arah telah melampaui

US\$310 miliar selama tiga dekade terakhir dan menempatkan China sebagai sumber *Foreign Direct Investment* (FDI) terbesar keempat dari semua Mitra ASEAN (Kementerian Luar Negeri, 2021). Terkait hubungan dengan AS, ASEAN mewakili pasar terbesar keempat di dunia dan AS menjadi sumber investasi asing langsung terbesar bagi ASEAN, sementara perdagangan barang dan jasa AS dengan ASEAN diperkirakan mencapai \$441,7 miliar pada tahun 2021 (US Department of State, 2022). Maka dari itu, jika persaingan terus dibiarkan maka ASEAN akan mengalami kerugian yang cukup besar.

Selain perang dagang, pemerintahan Jokowi juga dihadapkan pada isu Laut Cina Selatan (LCS) yang kembali tereskalasi. Isu ini sangat sensitif bagi beberapa negara di kawasan. Sebab, sembilan garis putus-putus (*nine-dash line*) yang diklaim oleh Cina memasuki wilayah laut negara lain. Ada beberapa negara ASEAN yang terlibat dalam sengketa, seperti Filipina, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Vietnam. Salah satu sengketa yang sangat menyita perhatian dunia adalah klaim Cina terhadap Kepulauan Spratly dan Paracel di teritorial Vietnam serta Filipina. Cina terus menerus meningkatkan aktivitasnya di sekitar kepulauan tersebut. Bahkan Beijing mendirikan distrik administratif baru di Kepulauan Spratly dan Paracel beberapa tempo lalu (Shankarias Academy, 2020). Suasana diperkeruh dengan kehadiran militer AS di sekitar perairan tersebut. Semua kejadian ini merupakan ancaman bagi stabilitas keamanan kawasan. Lebih lanjut lagi, Cina bahkan sempat membuat tensi Indonesia meningkat terkait Laut Natuna Utara. Diplomat Beijing telah mengirimkan surat protes ke Jakarta terhadap pengeboran minyak yang dilakukan di wilayah tersebut. Data pergerakan kapal juga menunjukkan bahwa

Kapal Penjaga Pantai Cina berada di Blok Tuna beberapa hari setelah rig semi-submersible Noble Clyde Boudreaux tiba untuk mengebor dua sumur appraisal pada 30 Juni 2021 (Iswara, 2021). Direktur Eksekutif *Center of Energy and Resources Indonesia* (CERI), Yusri Usman, menjelaskan bahwa Indonesia memiliki Kepemilikan penuh di Natuna, 200 mil dari pulau terluar yaitu pulau Sekatung dan diakui oleh UNCLOS PBB (Usman & Pranowo, 2021). Pemerintah segera merespon dengan mengirim surat penolakan terhadap protes Beijing. Sebenarnya, Indonesia dapat mengelola sengketa Laut China Selatan melalui mekanisme ASEAN, yaitu implementasi *ASEAN-China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC) serta upaya penyusunan *Code of Conduct in the South China Sea* (COC) (Kementerian Luar Negeri, 2020, hal. 20). Jadi, sengketa LCS bisa meningkatkan peran Indonesia untuk penguatan sentralitas ASEAN dalam guliran arsitektur kawasan dan global.

Berangkat dari berbagai problematika di kawasan, Indonesia menginisiasi *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP) atau disebut juga Konsep Indo-Pasifik ASEAN. Negosiasi panjang telah dilewati oleh Indonesia hingga akhirnya AOIP resmi diadopsi oleh ASEAN pada tahun 2019 saat KTT ke-35 berlangsung di Bangkok, Thailand. Dokumen ini adalah bentuk konkrit dari rekonseptualisasi kawasan Asia Pasifik dan Laut Hindia. Sebagian peneliti juga beranggapan Afrika Timur termasuk dalam konteks Indo-Pasifik. Konsep Indo-Pasifik ASEAN berusaha memberikan pandangan kepada dunia bahwa Asia Tenggara adalah kawasan yang terintegrasi dan terkoneksi dengan Indo-Pasifik. Segala bentuk dinamika di Indo-Pasifik akan memengaruhi negara anggota ASEAN, terutama jika

rivalitas semakin meningkat. Oleh sebab itu, ASEAN sebagai organisasi regional memiliki kepentingan untuk proaktif dalam membangun arsitektur kawasan. Hal tersebut divalidasi oleh pernyataan Menteri Retno:

“Bagi Indonesia, dua Samudera, Pasifik dan Hindia adalah Single Geo-Strategic Theatre. Kita perlu menjaga stabilitas, keamanan dan kemakmuran di Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Kita harus sama-sama pastikan agar Samudera Hindia dan Pasifik tidak dijadikan ajang perebutan sumber daya alam, pertikaian wilayah dan supremasi maritim. Dalam konteks itulah, Indonesia mengembangkan konsep kerja sama Indo-Pasifik.” (Kementerian Luar Negeri, 2019).

Baru-baru ini, Presiden kembali menekankan pentingnya implementasi AOIP melalui pidato di KTT ASEAN Ke-39. Jokowi menyampaikan “AOIP memiliki prinsip-prinsip yang sangat jelas. Sudah saatnya kita semua memberikan perhatian bagi kerja sama konkrit pelaksanaan AOIP” (Asmara, 2021). Dari penjelasan di atas, kita dapat memprediksi bahwa Indonesia masih akan mempertahankan AOIP hingga beberapa tahun ke depan.

Kemunculan AOIP memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki posisi “*Primus inter Pares*” terhadap ASEAN. *Primus inter Pares* adalah “yang pertama” (unggul, terbaik) di antara sesama (KBBI, KBBI Daring, 2016). *Primus inter Pares* biasa digunakan sebagai suatu gelar kehormatan bagi mereka yang secara formal setara dengan anggota lainnya dalam kelompok tetapi diberikan penghormatan secara tidak resmi, yang secara tradisi dikarenakan senioritas (Syarkowi, 2022). Dalam konteks ASEAN, Indonesia secara informal dianggap aktor senior oleh

negara-negara anggota karna menjadi salah satu negara pendiri organisasi tersebut. Selain itu, banyak pemikiran tokoh-tokoh politik Indonesia yang memberi sumbangsih pada eksistensi ASEAN di kancah internasional hingga hari ini. Indonesia juga diharapkan dapat menciptakan stabilitas dan kemakmuran dalam tatanan Indo-Pasifik (Keller, 2020, hal. 26). Namun, peran ini tentu tidak boleh lebih menonjol daripada peran ASEAN di kawasan Indo-Pasifik.

Sejak diresmikannya AOIP sebagai sebuah kerangka kerja sama di kawasan Indo-Pasifik, ASEAN terus mempromosikan gagasan tersebut. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menggelar pertemuan *High Level Dialogue on Indo-Pacific Cooperation* (HLD-IPC). Pertemuan pertama dilaksanakan pada Maret 2019 dan mengusung tema “*Indo-Pacific Cooperation Towards a Peaceful, Prosperous, and Inclusive Region*”. HLD-IPC bertujuan meningkatkan kerja sama yang saling menguntungkan dan pembangunan kepercayaan (*trust building*) di kawasan (Satria, 2019). Dalam pertemuan tersebut, Indonesia kembali menjelaskan bahwa Konsep Indo-Pasifik adalah mekanisme kerja sama untuk melengkapi sistem-sistem yang telah ada sebelumnya. Hal tersebut secara jelas disampaikan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) pada saat melakukan sambutan. Wakil Presiden JK mengatakan “*The development of this new form of the present is not... I repeat, is not mutually exclusive or intended to replace existing one. Rather, Indonesia in vision a cooperation framework that re-enforce existing mechanism*” (Kementerian Luar Negeri, 2019). Sejalan dengan komitmen Indonesia untuk 'memimpin dari belakang' di ASEAN, Kementerian Luar Negeri RI menghadirkan IPC sebagai inisiatif ASEAN (Keller, 2020, hal. 25). Langkah tersebut melahirkan

tren kepemimpinan baru yang disebut *collective global leadership*. Dalam pernyataan pers tahunan, Retno Marsudi, menyampaikan bahwa “*collective global leadership*” menghendaki semua negara bergandeng tangan untuk menyelesaikan masalah dunia dan menjadi bagian dari solusi” (Kementerian Luar Negeri, 2019). Indonesia konsisten untuk tidak hadir sebagai pemimpin tunggal di Indo-Pasifik. Dengan begitu, negara-negara mitra yang bergabung dalam skema AOIP tidak perlu merasa khawatir akan adanya dominasi dari salah satu negara.

Kerjasama Indo-Pasifik menandakan bahwa seluruh negara-negara di Asia Tenggara telah menerima peran Indonesia. Maksudnya adalah Indonesia aktif mendorong peran sebagai *regional leader* dan *bridge builder* yang lebih menonjol untuk Indo-Pasifik (Agastia, 2020, hal. 10). Konsep Indo-Pasifik diharapkan dapat terus digunakan untuk meningkatkan kerja sama antar negara-negara di kawasan. Langkah ini juga sejalan dengan salah satu rekomendasi Rosyidin (2014) bahwa Indonesia perlu mengubah prioritas kebijakan luar negeri dari ranah regional ke global. Perluasan pengaruh ASEAN ke Indo-Pasifik dapat juga kita lihat sebagai redefinisi lingkaran konsentris Indonesia, dari regional ke tingkat global.

Namun, reputasi Indonesia sebagai “pemimpin kawasan” kembali dipertaruhkan ketika harus menghadapi kudeta militer Myanmar tahun 2021. Kejadian ini menjadi sorotan dunia. Sentralitas ASEAN pun turut dipertaruhkan atas instabilitas yang terjadi di salah satu negara anggota. Selanjutnya, Retno Marsudi segera melakukan *shuttle diplomacy* ke beberapa negara anggota untuk membahas krisis Myanmar. Kemudian, di tanggal 24 April 2021, *ASEAN Leaders’*

Meeting (ALM) diselenggarakan untuk mencari solusi. ALM menghasilkan Konsensus Lima Poin yang berisi sebagai berikut (ASEAN, 2021, hal. 4):

1. Penghentian segala bentuk kekerasan di Myanmar;
2. Dialog konstruktif di antara semua pihak terkait harus mulai mencari solusi damai untuk kepentingan rakyat;
3. Utusan khusus Ketua ASEAN akan memfasilitasi mediasi dalam proses dialog, dengan pantauan Sekretaris Jenderal ASEAN;
4. ASEAN akan memberikan bantuan kemanusiaan melalui AHA Centre;
5. Utusan dan delegasi khusus akan mengunjungi Myanmar untuk bertemu dengan semua pihak terkait.

Akan tetapi, konsensus tersebut memiliki kelemahan. Salah satunya adalah tidak ada seruan bagi Militer Junta untuk menghormati hasil pemilihan umum 2020 yang dimenangkan secara telak oleh *Natiaonal League for Democracy* (NLD) (Drajat, 2021). Hingga akhir tahun 2021, Konsensus Lima Poin masih belum efektif untuk mengeluarkan Myanmar dari kondisi krisis. Junta tidak kooperatif dengan mekanisme regional yang telah ditetapkan oleh ASEAN. Panglima Angkatan Darat Myanmar, Jenderal Min Aung Hlaing, telah mempersulit upaya ASEAN karena menolak utusan khusus ASEAN untuk menghubungkan serta bertemu dengan semua pihak, termasuk dengan Aung San Suu Kyi (Lardo, 2021, hal. 3). Buntut dari tindakan tersebut adalah ASEAN tidak memperbolehkan pemimpin militer Myanmar ikut serta pada KTT tahun 2021. Langkah lain yang dapat ditempuh oleh ASEAN adalah memberi sinyal dukungan untuk resolusi Dewan Keamanan PBB tentang pelebagaan embargo senjata global, merujuk situasi di Myanmar ke

Pengadilan Kriminal Internasional, dan menjatuhkan sanksi yang ditargetkan pada kepemimpinan Junta dan perusahaan milik militer (Human Rights Watch, 2022). Indonesia sebagai salah satu negara terkemuka perlu mendorong solidaritas negara-negara ASEAN untuk berkomitmen mengawal dan menyelesaikan krisis Myanmar.

Indonesia akan kembali menjadi ketua ASEAN di tahun 2023. Isu ekonomi akan mendominasi masa kepemimpinan Indonesia. Menteri Keuangan RI mengatakan bahwa keketuaan ini akan memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk turut mengatasi tantangan dan resiko dalam pemulihan ekonomi global, termasuk menciptakan ekonomi kawasan yang lebih kuat dengan landasan yang lebih kompetitif dan berkelanjutan (Kementerian Keuangan, 2022). Isu keamanan kawasan juga masih menjadi tantangan bagi ASEAN, khususnya terkait krisis Myanmar. Ini adalah proses yang harus dihadapi Indonesia sebagai Ketua berikutnya setelah Kamboja, terutama untuk menyelaraskan rekonsiliasi sesuai dengan piagam dan prinsip ASEAN (Lardo, 2021, hal. 4). Di samping itu, Ismail Sabri, Perdana Menteri Malaysia, menyampaikan jika anggota blok regional juga telah menyerukan agar negosiasi *Code of Conduct* (CoC) LCS dapat dipercepat (Piri, 2022). Rizal Affandi Lukman, Deputy Bidang Koordinasi Kerja Sama Ekonomi Internasional, beranggapan keketuaan Indonesia di ASEAN tidak lepas dari posisi Indonesia di berbagai forum internasional seperti G-20 dan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) (Grehenson, 2021). Citra positif Indonesia menjadi keuntungan tersendiri bagi Indonesia dalam memimpin ASEAN dan kawasan Indo-Pasifik di masa depan.

1.4 Kesimpulan

Lingkaran Konsentris sangat membantu para pembuat kebijakan dalam menentukan isu-isu serta mitra prioritas dalam menjalankan politik luar negeri. Presiden SBY cukup pintar dalam mengaplikasikan konsep tersebut dan dapat melihat peluang untuk menaikkan posisi Indonesia di mata internasional melalui keterlibatan aktif di kawasan. Di sisi lain, era Presiden Jokowi pun masih menaruh banyak perhatian pada ASEAN sebagai organisasi regional. Meskipun Jokowi banyak melakukan dialog bilateral, tetapi Jokowi masih melihat ASEAN sebagai komponen penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

Dynamic Equilibrium menjadi contoh konkrit bahwa Indonesia mengupayakan adanya keselarasan regional dalam memandang kawasan Indo-Pasifik yang dinamis. Alih-alih tampil sebagai kekuatan dominan di kawasan, Indonesia justru mendorong kemajuan ASEAN untuk menjadi aktor penyeimbang di kawasan. Inilah salah satu hal yang membuat Indonesia menjadi unik di mata dunia. Di saat negara lain memilih maju dengan meningkatkan perekonomian ataupun militer, Indonesia justru bangkit dengan semangat regionalisme melalui ASEAN. Langkah ini terbukti cukup efektif untuk membuat kawasan tetap terjaga keamanan dan kemakmurannya.

Memasuki masa pemerintahan Jokowi, posisi ASEAN masih terus ditingkatkan. Pemerintah melakukan negosiasi panjang dengan negara-negara anggota ASEAN agar *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* dapat diadopsi oleh organisasi tersebut. Pada akhirnya AOIP benar-benar menjadi kerangka kerja sama ASEAN bersama delapan negara mitra di Indo-Pasifik. Beberapa tulisan juga berusaha mengeritik kebijakan luar negeri Jokowi yang dianggap kurang sebanding

dengan pendahulunya. Sebab, kebijakan tersebut diklaim tidak mengandung inovasi yang segar. Namun, tampaknya Jokowi memiliki jalan sendiri untuk mencapai preferensi nasional selagi mendorong ASEAN dalam memimpin pembangunan arsitektur kawasan.

Era pemerintahan SBY dan Jokowi memiliki *continuity dan change* dalam kebijakan luar negeri yang dihasilkan. Keberlanjutan antara kedua pemimpin ini dapat kita lihat dari upaya mereka dalam mendorong posisi dan peran ASEAN di kawasan. Indonesia juga konsisten untuk tidak tampil sebagai kekuatan dominan di kawasan. Dengan begitu, ASEAN dapat mempertahankan peran sentralnya di Indo-Pasifik. Sedangkan, perubahan dapat kita amati dari strategi, orientasi, dan respon terhadap beberapa isu kawasan yang relevan dengan kondisi Indonesia.