

## **DINAMIKA PERAN INDONESIA DI ARF : Upaya Menyelaraskan Kepentingan Nasional dengan Tekanan Struktur Internasional**

Ayusia Sabhita Kusuma S. IP, M. Soc. Sc<sup>1</sup>

### **Abstract**

This study examines the driven factors of Indonesian involvement and developments in the ARF (ASEAN Regional Forum) by applying neo-classical realism perspective. The driven factors are both the external factors such as international structure, and internal ones such as political economic situation, regime interests, and leadership role that are giving impact to Indonesia's foreign policy implementations. The involvement of Indonesia in ARF is primarily influenced by a changing structure of international politics and security in Asia Pacific. In order to ensure the stability of the country that has been integrated into ASEAN, Indonesia is actively involved in the ARF. While, Indonesia's active participation in the multilateral forum is generally to show its role as a leading country in Southeast Asia, and try to balancing powers structure in the region through ASEAN. Thus, to understanding the driven factors of Indonesia's involvement in ARF are correspondence with neoclassical realism theory, which states that country's behavior in the international system needs to be interpreted by variables such as international structure and domestic factors.

**Keywords:** *Indonesia, ARF, Neo-classical Realism, International Structure, Domestic Factors*

### **Abstraksi**

Penelitian ini meneliti tentang faktor pendorong masuknya Indonesia dalam perumusan ARF dengan mengaplikasikan perspektif neo-realis. Faktor pendorong adalah secara eksternal seperti struktur internasional dan faktor internal seperti situasi ekonomi politik, kepentingan rezim dan kepemimpinan yang mempengaruhi implementasi kebijakan luar negeri. Masuknya Indonesia dalam ARF secara prinsip dipengaruhi oleh perubahan struktur internasional dan keamanan di Asia Pasifik. Untuk memastikan stabilitas Negara yang terintegrasi dalam ASEAN, Indonesia aktif berperan dalam ARF. Partisipasi aktif Indonesia ini menunjukkan peran sebagai Negara maju di kawasan Asia tenggara dan mencoba untuk menciptakan keseimbangan dalam struktur di kawasan melalui ASEAN. Untuk memahami faktor pendorong Indonesia dalam ARF berkaitan dengan teori realis neoklasik, dimana perilaku Negara dalam system internasional dipengaruhi oleh beberapa variable seperti struktur internasional dan faktor domestic.

**Kata kunci :** *Indonesia, ARF, realism neoklasik, struktur internasional, faktor domestic*

---

<sup>1</sup> Staf pengajar Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Malang

## Pendahuluan

Perkembangan politik internasional dan regional mengalami perubahan yang besar sebagai dampak dari berakhirnya Perang Dingin.<sup>2</sup> Beberapa konflik yang belum terselesaikan di kawasan Asia Pasifik dan Asia Tenggara seperti konflik Laut China Selatan juga mempengaruhi kedinamikaan kawasan Asia Pasifik khususnya Asia Tenggara. Jatuhnya USSR, bangkitnya negara-negara seperti Cina, India, Jepang dan re-orientasi kebijakan luar negeri AS karena defisit anggaran menyebabkan AS, -meskipun menjadi *superpower* pada saat itu-, secara bertahap harus mengurangi basis militernya di kawasan Asia Tenggara (Philiphina), dan melahirkan persepsi tentang kekosongan kekuatan atau "*power vacuum*".<sup>3</sup> Dampaknya ialah ketakutan di antara negara-negara ASEAN terhadap Cina yang bangkit sebagai negara yang kuat dari aspek militer dan ekonomi, dan dilihat akan mengambil keuntungan dari "*power vacuum*" tersebut.

Namun menurut Dewi Fortuna Anwar, saat itu elit politik Indonesia secara optimis dan percaya diri menyatakan bahwa negara-negara Asia Tenggara -melalui ASEAN- saja mampu mengisi "*power vacuum*" tersebut, dan dapat menjalin kerjasama menguntungkan dengan Cina, Jepang dan India.<sup>4</sup> Bagaimanapun, Amerika Serikat memang masih dipandang sebagai negara pengimbang kunci *balance of power* di kawasan Asia Tenggara.<sup>5</sup> Indonesia sebagai negara berperan penting di ASEAN pun, menyadari akan perubahan distribusi kekuatan di Asia Pasifik sehingga mendukung perluasan ASEAN untuk menjamin stabilitas kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik.

Sebagai negara yang berperan penting di kawasan, Indonesia harus mampu memastikan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Oleh sebab itu, pertahanan diplomatik yang stabil diharapkan bisa dipenuhi dan dilakukan oleh Indonesia.<sup>6</sup> Dengan berpegang pada doktrin luar negeri "bebas-aktif", pengelolaan hubungan dengan negara-negara besar kemudian tetap harus dijaga dalam kerangka institusi regional ASEAN. Meskipun memang, konsekuensi untuk menjadi bagian dari lembaga-lembaga regional dan internasional adalah, mengurangi sebagian kedaulatan negara. Dalam konsep *post-wetphalian*, kedaulatan negara menjadi kebutuhan sebuah pemerintahan negara untuk diakui publik, untuk *shared exercise of public power and authority between national, regional and global authorities*.<sup>7</sup> Untuk mencapai hal itu (*public policy and citizen's demand*), bisa jadi negara mengalami dilema, karena otonominya mesti dikompromikan. Sering kemudian dianggap bahwa kedaulatan negara adalah sinonim dari kedaulatan pemerintahan/ rezim yang berkuasa. Manakala kebijakan pemerintahan tersebut tidak populis dan tidak mengikut kecenderungan zaman, maka bisa jadi dia ditumbangkan oleh kekuatan nasional, regional bahkan global.

---

<sup>2</sup> Era berakhirnya Perang Dingin merujuk kepada masa tahun 1989-1991 yang ditandai dengan runtuhnya Tembok Berlin pada 9 November 1989 serta bersatunya Jerman Barat dan Jerman Timur pada 3 Oktober 1990. Lalu AS mengumumkan penarikan pasukan di Philipina pada November 1991, disertai dengan bubarnya Uni Soviet (yang berpaham komunis) pada 25 Desember 1991, serta mundurnya Mikhail Gorbachev sebagai kepala negara. Lihat John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (penyt.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 4<sup>th</sup> ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 73.

<sup>3</sup> Koro Bessho, "Identities and Security in East Asia", *Adelphi Paper 325* (London: IISS, 1999), hlm. 44.

<sup>4</sup> Dewi Fortuna Anwar, "Changes and Continuity In Indonesia's Regional Outlook", dlm Chandran Jeshurun, (penyt.), *Cina, India, Japan and The Security of Southeast Asia* (Singapore: ISEAS, 1993), hlm. 226.

<sup>5</sup> Ian Storey, "The United States and ASEAN-Cina Relations: All Quiet on the Southeast Asian Front", *Strategic Studies Institute*, Oktober 2007.

<sup>6</sup> Nicholas Tarling, *Regionalism In Southeast Asia* (London: Routledge, 2006), hlm. 150.

<sup>7</sup> John Baylis et al (eds), *the Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 24.

Studi yang menggunakan pendekatan realisme neoklasik ini bertujuan untuk mengkaji mengenai faktor-faktor penggerak keterlibatan multilateral Indonesia di dalam *ASEAN Regional Forum* (ARF) serta mengkaji bagaimana perkembangan peran Indonesia di ARF melalui dua tahap: tahap *pertama*, yaitu tahap awal keterlibatan Indonesia di dalam ARF pada era Soeharto (1994-1998); dan tahap *kedua*, yaitu perkembangan keterlibatan Indonesia di dalam ARF setelah era Soeharto (1998- 2010).

### **Kerangka Teori dan Konsep**

Untuk menganalisis lebih jauh mengenai kerjasama multilateral Indonesia serta sejauhmana hasil yang dimunculkan daripada kerjasama tersebut, kajian ini menggunakan konsep multilateralisme dalam paradigma realisme neo-klasik (*neo-classical realism*). Mengenai konsep multilateralisme, secara sederhana Robert Keohane mendefinisikan multilateralisme sebagai “*the practice of coordinating national policies in groups of three or more states*”<sup>8</sup>. Secara implisit, Keohane membedakan multilateralisme dengan bilateralisme sebagai dasar penyalarsan kebijakan luar negeri negara-negara dalam lingkup internasional, sedangkan unilateralisme adalah pelaksanaan kebijakan luar negeri tanpa koordinasi dengan negara-negara lain, contohnya kebijakan militer AS kepada Iraq. Sedangkan menurut Smouts tujuan dari kerjasama multilateral “*...the dissolution of power into law, the substitution of a contract in place of domination.*”<sup>9</sup>. Smouts lebih percaya bahwa kekuasaan tiap-tiap negara bisa diikat melalui norma-norma dan perjanjian-perjanjian hukum yang dibuat dan disepakati antara mereka, berikut sanksi-sanksi bila terjadi pelanggaran.

Studi ini menggunakan perspektif realisme neoklasik. Pendekatan realisme neo-klasik ini bisa disebut menyempurnakan pendekatan realisme dan neorealisme dalam pembentukan politik luar negeri. Asumsinya *pertama*, tekanan sistem atau struktur antarabangsa bukanlah faktor utama yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara seperti dalam pendekatan neo-realisme, *Kedua*, meskipun negara merupakan aktor utama dalam hubungan internasional seperti yang dinyatakan realisme klasik, terdapat faktor yang mempengaruhi pilihan pengambilan (output) politik luar negeri yaitu persepsi para pembuat keputusan (pemimpin). Faktor ini yang dinamakan sebagai variabel penghubung/pengantara (*intervening variable*). Oleh sebab inilah, realisme neo-klasik dimasukkan dalam skop teori politik luar negeri sedangkan neorealisme dimasukkan dalam skop teori politik internasional.

Dalam karya Gideon Rose, “*Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*”, menjelaskan bahwa perspektif realisme neo-klasik menggabungkan variabel internal dan eksternal (*international structure*). Pendekatan ini mendukung pernyataan mengenai ruang lingkup dan ambisi dari kebijakan luar negeri suatu negara ialah digerakkan pertama kali, dan secara spesifik oleh tujuan rasional dari kemampuan dan kekuasaan negara. Kemampuan negara yang tersirat dalam kebijakan luar negerinya adalah bersifat relatif sebab tekanan sistem internasional mesti diterjemahkan melalui variabel penghubung (*intervening variables*) pada unit level negara. Oleh sebab itu, analisis mengenai kekuasaan ini mesti menyelidiki struktur hubungan suatu negara/pemerintahan dengan masyarakatnya, karena hubungan ini memberi hasil pada pembagian sumber daya nasional dan kepentingan nasional untuk menganalisis politik luar negeri.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, vol. 45:4 (1990): 731.

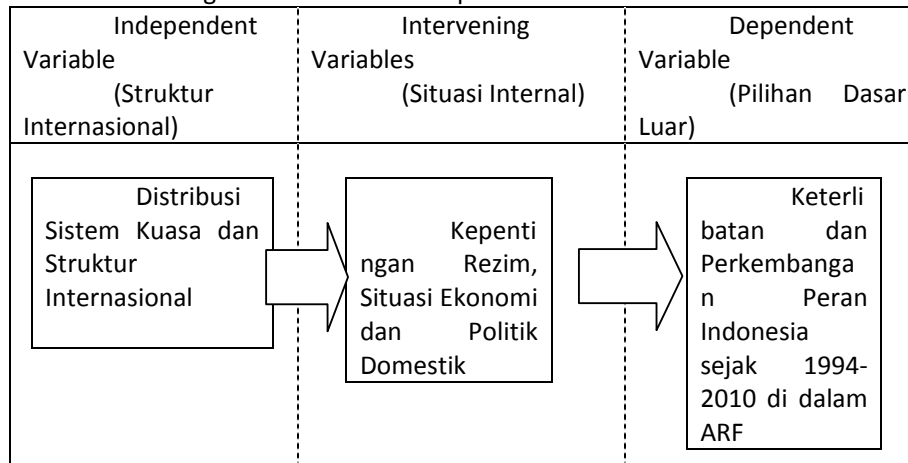
<sup>9</sup> Marie-Claude Smouts, “Multilateralism from Below: a Prerequisite for Global Governance“, in Michael Schechter (ed.), *Future Multilateralism: The Political and Social Framework* (United Nations University Press, 1999) hlm. 294.

<sup>10</sup> Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998), hlm. 146-147.

Akademisi lain, Fareed Zakaria pernah mengemukakan satu pendekatan yang melihat kepada faktor eksternal sebagai penyumbang kepada pembentukan kebijakan luar negeri. Pendekatan itu disebut sebagai *Aussenpolitik* dimana ia menerangkan bagaimana sebuah negara itu melakukan tindakan dalam sistem internasional yang dibentuk oleh sistem anarkhi dan pendistribusian kekuasaan relative (*relative power*).<sup>11</sup> Meskipun begitu, Fareed Zakaria juga menyatakan pentingnya *Innenpolitik* (faktor internal) dibanding *Aussenpolitik* (tekanan sistem eksternal) suatu negara.<sup>12</sup> Menurutnya, struktur domestik negara yaitu struktur ekonomi dan politik lah yang menentukan tingkah laku negara. Dalam tujuan untuk menganalisis dan lebih memahami tentang kebijakan luar negeri Indonesia, tingkat analisis sistem internasional adalah penting sebagai poin awal.

Dibawah ini ialah gambar tabel mengenai bagaimana hubungan antara variabel bebas (*independent variables*), variabel pengantara (*intervening variables*), yang menentukan variabel tergantung (*dependent variable*) dalam konteks keterlibatan Indonesia ke dalam ARF.

Tabel 1. Kerangka dalam memahami pemikiran realisme neoklasik



Dengan menggunakan pendekatan teori realisme neo-klasik dan konsep multilateralisme dalam menganalisis faktor-faktor penggerak keterlibatan Indonesia di kawasan Asia Pasifik, maka boleh dilihat dalam level analisis struktur internasional yang diterjemahkan oleh rezim dan pemimpin Indonesia sehingga mempengaruhi motif atau corak keterlibatannya ke dalam ARF, sekaligus juga menganalisis bagaimana perkembangan keterlibatan Indonesia ke dalam ARF dari semenjak didirikan sehingga sekarang ini.

### Menuju ke Pembentukan ARF

Gagasan pembentukan kerjasama regional multilateral dalam aspek keamanan di kawasan Asia Pasifik diawali ketika ASEAN-ISIS (*ASEAN-Institutes of Strategic and International Studies*) mengusulkan untuk menggunakan ASEAN-PMC (*ASEAN-Post Ministerial Conference*) dalam merundingkan masalah keamanan regional pada tahun 1990 yang diadakan di Jakarta. Usulan tersebut kemudian didiskusikan dalam AMM (*ASEAN Ministerial Meeting*) di Kuala Lumpur pada bulan Juli 1991. Menteri luar Australia dan Canada, Gareth Evans dan Joe Clark, pada bulan Juli 1990 juga mengusulkan forum seperti *Organizations for Security and Cooperation*

<sup>11</sup> Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Book Review," *International Security* 17 (Summer 1992), hlm. 177-198.

<sup>12</sup> Ibid.

in Europe (OSCE) versi Asia.<sup>13</sup> Singapura termasuk yang menyetujui ide ini, ketika pada pertemuan ASEAN Ministerial Meeting (AMM) pada Juli 1991 di Kuala Lumpur, kementerian luarnya menyatakan bahwa perkembangan ASEAN-PMC bisa berkembang menjadi sebuah struktur untuk kerjasama politik dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik.<sup>14</sup> Jika awalnya Cina beranggapan bahwa upaya multilateralisme yang hendak dikembangkan di kawasan Asia Pasifik itu ialah untuk membendung peranannya di kawasan, pada akhirnya Cina menyetujuinya jika ARF berada dalam kerangka kerja ASEAN.<sup>15</sup>

Pada awalnya Indonesia dan Malaysia ragu pada gagasan pembentukan forum regional multilateral yang melibatkan negara-negara kuasa besar asing sebagai perluasan ASEAN menjadi ARF.<sup>16</sup> Indonesia dengan percaya diri mengemukakan bahwa, ZOPFAN mesti diterima sebagai *collective self-help*, mengurangi campurtangan politik dan militer negara asing, serta untuk menunjukkan kepada negara besar asing bahwa negara-negara Asia Tenggara dapat mengurus kawasan sendiri tanpa campurtangan mereka.<sup>17</sup> Sehingga AMM saat itu hanya memutuskan bahwa ZOPFAN, TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*), dan proses PMC sebagai dasar yang masih sesuai untuk membicarakan masalah keamanan di kawasan. Namun situasi politik, ekonomi dan keamanan yang berubah drastis paska Perang Dingin serta permasalahan yang kompleks di kawasan, membuat gagasan kerjasama regional multilateral dalam skop keamanan sangat diperlukan. Berbagai isu keamanan yang kompleks ini dinilai oleh Malaysia dan Singapura perlu campurtangan dari negara besar asing. Pada Januari 1992 di Singapura, Indonesia akhirnya menyetujui untuk membahas permasalahan keamanan dan untuk mendirikan forum dialog multilateral di kawasan Asia Pasifik, yang menjadi akar kemunculan ARF.<sup>18</sup> Secara kronologis, dalam pertemuan pemimpin-pemimpin ASEAN yang ke empat di Singapura pada bulan Januari 1992, pemimpin-pemimpin ASEAN bersetuju bahwa ASEAN mesti mengintensifkan dialog dengan pihak-pihak eksternal dalam permasalahan keamanan melalui ASEAN-PMC.<sup>19</sup> Pertemuan selanjutnya dilakukan pada Juli 1992 di Manila oleh seluruh kementerian luar negeri ASEAN dan membahas mengenai pertindihan wilayah di Laut Cina Selatan. Sedangkan pertemuan ASEAN-PMC SOM diadakan di Singapura pada Mei 1993 antara enam negara ASEAN dengan Australia, Cina, EU, Jepang, Laos, New Zealand, Papua New Guinea, Rusia, Korea Selatan, AS, dan Vietnam sebagai cikal bakal pendirian ARF.

#### **Upaya Mengimbangkan Kuasa Cina: Keterlibatan Indonesia di ARF pada era Soeharto (1994-1998)**

Sejak sebelum ARF dibentuk, konflik di kawasan Asia Tenggara yang belum selesai adalah konflik tumpang tindih wilayah di Kepulauan Spratlys di Laut Cina Selatan. Konflik ini terjadi antara 6 negara; Cina, Taiwan, Vietnam, Philipina, Brunei dan Malaysia. Cina mengklaim keseluruhan perairan Laut Cina Selatan ialah wilayahnya. Sedangkan inisiatif Indonesia mengawali penyelesaian secara informal dengan pendekatan informal/*non-official* yaitu dengan serangkaian workshop yang didukung Canada sampai tahun 1991, yang meskipun tidak sukses, namun cukup menjadi contoh dalam menunjukkan peran

---

<sup>13</sup> Derek McDougall, (penyt.), *Asia Pasific in World Politics* (London: Lynne Rienner Publisher, 2007), hlm. 305.

<sup>14</sup> "Opening Statement Mr. Wong Kan Seng, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Singapore", pada pertemuan ke 24 AMM di Kuala Lumpur Malaysia, 19-20 Juli 1991.

<sup>15</sup> Emmers, *Cooperative Security and The Balance of Power*, hlm. 31.

<sup>16</sup> Ibid, hlm.113.

<sup>17</sup> Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism* (Singapore: ISEAS, 1994), hlm. 178.

<sup>18</sup> Emmers, op cit., hlm. 114.

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 113.

Indonesia dalam upaya manajemen konflik di kawasan.<sup>20</sup> Pada pertemuan ARF kedua pada Juli 1995, sebuah “*concept paper*” digagas oleh Singapura untuk meningkatkan perdamaian dan kesejahteraan dalam kawasan Asia Pasifik dengan berdasarkan kepada prinsip-prinsip; *pertama*, promosi kepada CBM (*Confidence Building Measures*), *kedua*, pembangunan mekanisme diplomasi pencegahan, dan *ketiga*, pembangunan mekanisme untuk resolusi konflik.<sup>21</sup> Ketiga hal ini menjadi pedoman dan alat bagi ARF untuk mengurus perdamaian, keamanan dan kenyamanan seluruh anggotanya di kawasan Asia Pasifik, yang tentu saja terdapat perbedaan di antara kemampuan masing-masing negara dalam pengadopsian dan penerapannya. Seperti yang dinyatakan Erik Beukel, “*the ARF should not move too fast for those who want to go slow and not too slow for those want to go fast.*”<sup>22</sup>

Sebagai penyumbang terwujudnya ZOPFAN di kawasan, Indonesia mendukung ARF sebagai wujud dari pertimbangan-pertimbangan keseimbangan kekuasaan di kawasan.<sup>23</sup> Indonesia merasa gelisah terhadap hegemoni Cina di kawasan Asia Tenggara utamanya menyangkut konflik Laut Cina Selatan dan menyangkut keamanan perairan dan sumber gas di kepulauan Natuna dari ancaman klaim Cina. Maka pada Desember 1995, Indonesia menandatangani perjanjian keamanan dengan Australia dan mendukung inisiatif Singapura untuk menjadikan India sebagai partner dialog ke dalam ASEAN yang juga dimasukkan ke dalam ARF untuk menambahkan elemen pengimbang terhadap Cina.<sup>24</sup> Dari faktor-faktor ini bisa dilihat kesimpulan pernyataan Weatherbee, yang menyebutkan bahwa ARF ialah suatu alat untuk “*engage Beijing in a comprehensive fashion in a stable regional international system*”.<sup>25</sup> Persetujuan keamanan Indonesia-Australia ini juga dilihat selain untuk kepentingan Indonesia terhadap isu Timor Timur, ialah juga untuk menjaga keamanan regional dari kemungkinan agresifnya tindakan Cina menyangkut konflik Laut Cina Selatan dan kepulauan Natuna.<sup>26</sup> Meskipun Cina sudah meyakinkan Indonesia bahwa Cina tidak akan menyentuh isu kedaulatan wilayah menyangkut Kepulauan Natuna, namun Indonesia tetap meragukan hal itu bahkan mengadakan perjanjian keamanan dengan Australia. Seperti yang dinyatakan Michael Leifer, “*China’s equivocation here, expedited the conclusion of the Indonesian-Australian security agreement which had been under discussion for some two years.*”<sup>27</sup>

Pada perkembangan selanjutnya, peran aktif Indonesia semakin ditunjukkan dalam ARF, Indonesia bersama Jepang dipercaya menjadi ketua *Intersessional Support Group on CBM* yang diadakan di Tokyo pada tanggal 18-19 Januari 1996 dan di Jakarta pada tanggal 15-16 April 1996. Usulan Indonesia agar para anggota ARF menyerahkan transparansi tentang kebijakan keamanan dan pertahanan tahunan negara mereka atau *Defense White Papers* kepada ARF pun disetujui.<sup>28</sup> Indonesia pun dipercaya untuk menjadi tuan rumah untuk mengadakan beberapa workshop mengenai pembahasan konflik di seputar Laut Cina Selatan.<sup>29</sup> Hal tersebut menunjukkan kepercayaan akan peran Indonesia, pertama

---

<sup>20</sup> J. Soedjati Djiwandono, dalam ayat pendahuluan pada artikel “South Cina Sea: Views from ASEAN”, *Indonesian Quaterly*, vol. 18, no. 2(1990), hlm. 102.

<sup>21</sup> “ARF Concept Paper”, [[http://www.aseansec.org/view.asp?file=/politics/arf\\_ch2c.htm](http://www.aseansec.org/view.asp?file=/politics/arf_ch2c.htm)], diakses 03 April 2010.

<sup>22</sup> Erik Beukel, “ASEAN and ARF in East Asia’s Security Architecture: The Role Of Norms And Powers”, *DIIS Report* (April 2008), hlm. 31-32.

<sup>23</sup> Emmers, *Cooperative Security and The Balance of Power in ASEAN and the ARF*, hlm. 118.

<sup>24</sup> Ibid, hal. 118; dan Leifer, “Indonesia’s Dilemmas of Engagement with Cina”, hlm. 627.

<sup>25</sup> Donald E. Weatherbee, (pnyt.), “ASEAN and the Political Challenges of Expansion”, dlm *Growing Pains: ASEAN’s Economic and Political Challenges* (New York: Asia Society, 1997), hlm. 33.

<sup>26</sup> Chin Kin Wah (penyt.), *Southeast Asian Affairs 2005* (Singapore: ISEAS, 2005), hlm. 85.

<sup>27</sup> Leifer, “The ASEAN Regional Forum”, hlm. 52.

<sup>28</sup> “The ARF Inter-Sessional on CBMs Report”, Tokyo, Jepang, 18-19 Januari 1996; dan di Jakarta, Indonesia, 15-16 April 1996.

<sup>29</sup> *ASEAN Regional Forum- Document Series 1994-2004: A Concept Paper* (Jakarta: ASEAN Secretariat), hlm. 16.

karena Indonesia tidak secara langsung ikut dalam persengketaan, dan kedua, peran Indonesia sebagai negara besar di kawasan dan netral sebagai mediator dalam konflik yang melibatkan negara Cina.

Dalam konferensi ARF ke tiga yang diadakan di Jakarta, Indonesia pada 23 Juli 1996 yang dipimpin oleh menlu Ali Alatas, telah disepakati beberapa hal, bahwa semua anggota ASEAN adalah termasuk dalam keanggotaan ARF dan turut mendukung tujuan ARF didirikan. Semua pemimpin di Asia Tenggara termasuk Indonesia harus menandatangani perjanjian SEANWFZ (*Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone*) yang selaras dengan perjanjian *Non Proliferation* (NPT) pada tahun 1995 untuk lebih menjamin keamanan di kawasan. Usulan Indonesia juga dicatat dalam pertemuan ini yaitu mengenai kriteria-kriteria menjadi partisipan ARF.<sup>30</sup> Para menteri ARF juga menyetujui untuk memberikan hak *co-sponsor seminar on non-proliferation* (track 2) kepada *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) Indonesia bersama dengan *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP)-Germany dan *The Peace Research Centre* (Australian National University) yang diadakan di Jakarta pada tanggal 6-7 Desember 1996.<sup>31</sup> Seminar ini bertujuan untuk membahas dan menyoroti isu-isu kritis tentang ancaman perkembangan senjata WMD, mekanisme kawalan, dan langkah-langkah yang perlu untuk menghalang kemungkinan wujudnya ancaman tersebut.<sup>32</sup>

#### **Krisis Asia dan Penurunan Peran Indonesia di ARF**

Memasuki tahun 1997/1998, Indonesia dan beberapa negara ASEAN mendapat ancaman tentang krisis mata uang Asia pada tahun 1997 yang berawal dari jatuhnya mata uang Baht di Thailand yang berdampak secara cepat di beberapa negara Asia. Krisis ekonomi yang terjadi di Asia pada akhir 1997 dan awal 1998-an tersebut semakin buruk ketika ASEAN, APEC dan ARF tidak mampu menghalang dampak dari krisis yang meluas tersebut. Bahkan pada awal jatuhnya Soeharto, krisis ekonomi Asia pada tahun 1997/1998 ternyata cukup membuat pertumbuhan ekonomi Indonesia minus(-) 15% pada tahun 1998 dan inflasi naik sampai 75%, dan angka pengangguran mencapai 10 sampai 20% dari jumlah keseluruhan tenaga kerja.<sup>33</sup> Krisis keuangan atau krisis moneter di Asia tersebutlah menjadi *turning point* terbentuknya regionalisme Asia Timur melalui APT (*ASEAN Plus Three*) yang juga didukung penuh oleh Indonesia.

Kondisi dalam negeri Indonesia sendiri seakan menemukan momentum yang tepat bagi menjatuhkan rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun. Oleh karena situasi politik, ekonomi dan sosial yang semakin jatuh karena krisis, serta akumulasi kemarahan masyarakat akan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang semakin membuat buruk keadaan ekonomi, maka pada Mei 1998, setelah berbagai kerusuhan pada setiap daerah, memaksa Presiden Soeharto untuk turun dari kekuasaannya melalui demonstrasi *student movement* yang dinamakan “gerakan reformasi” 1998.<sup>34</sup>

Dampak dari krisis keuangan Asia ini, ARF dikritik banyak pihak. Disebutkan bahwa ARF sebenarnya hanyalah sebagai “talk shop” saja sebab tidak mampu merespon perkembangan keamanan di Asia Pasifik paska jatuhnya perekonomian beberapa negara di Asia.<sup>35</sup> Hal ini banyak dijelaskan oleh para ahli hubungan internasional mengenai bergesernya isu-isu keamanan dari konsep keamanan tradisional menjadi keamanan non-

---

<sup>30</sup> “Chairman Statement of the 3<sup>rd</sup> ARF Meeting”, Jakarta, 23 Juli 1996.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> *ASEAN Regional Forum Documents Series* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2001), hlm. 109-113.

<sup>33</sup> Charles E. Morrison, (penyt.), *Asia Pacific Security Outlook 1999* (Japan: Japan Center for International Exchange, 1999), hlm. 80.

<sup>34</sup> Rizal Sukma, “Military and Politics in Post-Soeharto Indonesia”, dlm Thang D. Nguyen dan Frank Jurgen Richter (pnyt.), *Indonesia Matters*, hlm. 45.

<sup>35</sup> Anthony L. Smith, *Strategic Centrality: Indonesia’s Changing Role in ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2000), hlm. 51.

tradisional yang juga menyertakan aspek “human security”. Setelah Soeharto jatuh, serta terwujudnya ketidakpastian situasi ekonomi serta politik Indonesia memberi dampak pada peran dan kemampuan Indonesia di kawasan yang akhirnya mengalami penyusutan. Bahkan, karena penyusutan peran Indonesia paska krisis Asia sempat mempengaruhi Australia, Canada dan Amerika Serikat untuk mencoba mengambil peran ASEAN dalam manajemen ARF, sehingga memungkinkan negara-negara besar di luar kawasan Asia Tenggara yang mengelola keamanan dan perekonomian Asia Tenggara. Seperti yang dinyatakan Anthony L. Smith,

“..to institutionalize the ARF and perhaps remodel it along APEC lines whereby non ASEAN countries play a leading role...”<sup>36</sup>

Akibat dari memburuknya kondisi ekonomi dan politik sejak krisis Asia 1997/1998, peran Indonesia di ASEAN dan ARF mengalami penurunan yang signifikan. Sebagai contoh, di dalam daftar catatan kegiatan ARF sejak tahun 1994-2008, dan sejumlah pertemuan ARF dalam diplomasi Track I dari sejak tahun 1997 hingga 2003, Indonesia tidak satu kalipun menjadi *co-sponsor* atau tuan rumah penyelenggaraan dalam 66 pertemuan ARF. Yang menggantikan posisi Indonesia ialah Laos (1 kali), Philipina (2 kali), Vietnam (4 kali), Kamboja (5 kali), Malaysia (5 kali), Thailand (7 kali), Singapura (5 kali), dan Brunei (5 kali).<sup>37</sup> Hal ini menunjukkan penurunan kepercayaan negara-negara di kawasan, dan penurunan peran Indonesia sebagai dampak krisis ekonomi dan politik internal paska reformasi yang tidak cepat pulih. Tidak hanya pasif aktivitasnya dalam Track I, aktivitas Indonesia dalam Track II juga mengalami penurunan. Dari sejak pertemuan-pertemuan Track II di tahun 1997 hingga 2001, Indonesia tidak mempunyai satu kesempatan menjadi tuan rumah dalam pertemuan Track II.

Krisis Asia menyebabkan situasi Indonesia jauh tertinggal dibandingkan Malaysia dan Thailand, bahkan mulai dilangkahi Vietnam, Laos dan Cambodia.<sup>38</sup> Sehingga, Indonesia perlu segera melakukan tindakan yang dapat menyelamatkan ekonomi negara dan stabilitas politik yaitu dengan menjalin hubungan dengan negara-negara di kawasan Asia Timur untuk melepaskan diri dari krisis. Ketidakmampuan IMF dan WTO untuk menyelamatkan perekonomian negara-negara Asia juga menjadi latar belakang munculnya kerjasama Asia Timur melalui mekanisme ASEAN *Plus Three* (ASEAN + Jepang, Korea Selatan dan Cina). Namun sebagai negara penting di ASEAN, krisis Asia 1997/1998 telah memberi dampak pada penurunan peran Indonesia di kawasan, seperti yang dinyatakan Anthony Smith, bahwa Indonesia tidak lagi mampu berperan sebagai pemimpin di Asia Tenggara; “...this responsibility has been abdicated, but there is no obvious successor. This also led to a decline in ASEAN leadership as Indonesia’s political clout has seriously eroded”.<sup>39</sup>

### **Pasca Era Soeharto, Mulai Membaiknya Peran dan Diplomasi Indonesia di ARF**

Peristiwa 11 September 2001 cukup menghentak dunia dan terutama dunia muslim oleh sebab pengaitan definisi terorisme tersebut dengan Islam. Pernyataan untuk perang melawan terorisme (*Global War on Terror/GWOT*) ialah sebagai hasil dari agresifitas Amerika Serikat yang segera memecah dunia menjadi dua, negara yang mendukung aksi terorisme dan negara yang menyatakan perang terhadap terorisme. Bisa dilihat bahwa kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan dengan penduduk muslim

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> “List of Track I ARF Activities” (by intersessional, year from 1994-2008)”, (atas talian) [[http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARF\\_Activities/ListofARFTrackIActivities/tabid/93/Default.aspx](http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARF_Activities/ListofARFTrackIActivities/tabid/93/Default.aspx) ], diakses 12 Agustus 2010.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Smith, “Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol 21, no. 2, Ogos 1999, hlm. 238-260.



terbesar setelah kawasan Timur Tengah, sedangkan Indonesia ialah negara terbesar yang penduduknya beragama Islam.<sup>40</sup> Karena isu terorisme inilah, Indonesia kembali menjadi fokus dalam dunia internasional, dan baru menjadi tuan rumah dalam pertemuan Track II di tahun intersesi 2001-2002 dalam *the 10<sup>th</sup> Meeting of the CSCAP Working Group on Transnational Crime* pada tanggal 7-10 November 2001 di Jakarta, yang termasuk dalam satu rangkaian agenda AS dalam kampanye GWOT (*Global War on Terror*) nya di Asia Tenggara. Berbagai upaya dilakukan bagi merespon peristiwa tersebut, yaitu pada pertemuan AMM di Brunei pada Juli 2002 untuk *joint declaration on counter-terrorism* dengan AS. Kemudian ajakan AS kepada negara-negara di kawasan Asia Tenggara pada Desember 2003 untuk bergabung dalam PSI (*Proliferation Security Initiative*) dalam kerjasama penyelamatan Selat Melaka dari terorisme maritim dengan tujuan mencegah penggunaan WMD (*Weapon of Mass Destruction*). Namun ajakan untuk bergabung dalam PSI tersebut ditolak beberapa negara termasuk Indonesia dengan alasan mengancam kedaulatan negara RI.<sup>41</sup>

Pada awalnya, kebanyakan negara di kawasan Asia-Pasifik, khususnya Indonesia, melihat bahwa tragedi 11 September lebih merupakan persoalan AS ketimbang sebuah persoalan global. Meskipun seluruh dunia, termasuk negara-negara Asia Tenggara menyatakan rasa simpati terhadap tragedi yang menimpa AS, pada umumnya tidak terlalu yakin bahwa tragedi serupa dapat juga terjadi di kawasan. Hal itu antara lain terlihat dari sikap skeptis yang ditunjukkan sebagian kalangan terhadap niat dan seruan AS dalam memerangi terorisme pada tataran global, termasuk di Asia Tenggara. Sikap “menyangkal” (*denial*) ini antara lain terlihat di Indonesia, Thailand, dan pada tingkat yang lebih rendah, di Malaysia. Meskipun begitu, Indonesia dikejutkan pada aksi bom bunuh diri di Jakarta dan di Bali pada Oktober 2002 dan Agustus 2003, serta *Bali Bombing* ke II pada tahun 2005, sehingga menyadarkan negara-negara di kawasan bahwa ancaman terorisme dapat terjadi dimana saja, dan pada waktu dan metode yang tidak dapat diduga dengan mudah. Pemerintah Indonesia, Megawati (2001-2004) dan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-sekarang) tegas menyatakan bergabung dalam kelompok negara-negara pemberantas aksi terorisme.

Isu terorisme ini juga direspon ARF melalui serangkaian pertemuan dan kerjasama.<sup>42</sup> Dalam hal pemberantasan terorisme misalnya, disarankan agar setiap negara menjadikan pemberantasan terorisme menjadi prioritas dasar pemerintah masing-masing negara. Keberhasilan pemerintah Indonesia dalam menangkap beberapa orang yang diduga merupakan anggota “Jamaah Islamiyah” pun cukup diapresiasi secara internasional. Dukungan internasional melalui ARF ini juga penting bagi upaya membantu memastikan keamanan dari ancaman terorisme yang ternyata juga terjadi di Indonesia dan memperbaiki citra Indonesia di mata internasional yang sempat terpuruk karena ketidakstabilan keamanan dalam negeri. Memasuki masa intersesi tahun 2003-2004, Indonesia kembali menjadi tuan rumah atau *co-sponsor* sebanyak 4 kali pertemuan dalam aktivitas Track I yaitu: *the 11<sup>th</sup> ARF, ARF Defense Officials Meeting, ARF Senior Officials Meeting, dan ARF Defense Officials Dialogue.*

Dari keempat pertemuan Track I tersebut, *the 11<sup>th</sup> ARF* ialah pertemuan tahunan tertinggi ARF yang dianggap Indonesia sebagai sebuah kesempatan baik untuk memulihkan kembali perannya dalam ARF. Dalam pertemuan ke 11 ARF tersebut, Indonesia

---

<sup>40</sup> Secara demografik, Indonesia memiliki jumlah penduduk muslim sebanyak 203 juta dari keseluruhan populasi lebih kurang 235 juta jiwa pada tahun 2010, atau sebesar 87%. Data dari *Badan Pusat Statistik Indonesia*, 2010.

<sup>41</sup> Joyce Dela Pena, “Maritime Crime in the Strait of Malacca: Balancing Regional and Extra-Regional Concerns”, *Stanford Journal of International Relations*, Vol. X, No. 2 (Spring 2009), hlm. 6.

<sup>42</sup> Sheldon W. Simon, *Global Security Challenges to U.S Interests: ASEAN and Its Security Offspring: Facing New Challenges* (US:Strategic Studies Institute, Agustus 2007), hlm. 3.

memperkenalkan beberapa tema bahasan dan upaya-upaya Indonesia mengenai agenda pembahasan dalam kerjasama di ARF. Dalam pernyataan ketua pertemuan tersebut, terlihat persetujuan mengenai rencana pembentukan *ASEAN Community*, dimana satu pilar *ASEAN Political-Security Community* ialah merupakan usulan Indonesia. Melalui satu agenda penting dalam KTT ASEAN IX yang dilaksanakan di Bali, Indonesia pada Oktober tahun 2003 tersebut, menghasilkan gagasan *Bali Concord* mengenai pembentukan *ASEAN Community* yang mempunyai 3 pilar; *political-security cooperation, economic cooperation, dan socio-cultural cooperation*.<sup>43</sup> Pembentukan *ASEAN Community* ini dimaksudkan untuk menjawab kritik terhadap ASEAN yang eksklusif, elitis dan tidak berasaskan pada kepentingan komunitas (masyarakat madani) yang sangat plural dan majemuk di ASEAN. Sehingga ASEAN yang terkesan hanya mendasarkan hubungan *Government to Government* (G to G) harus digeser dan mulai mendasarkan pada hubungan *People to People* (P to P) dalam agenda yang lebih *people-centered*.

Para menteri ARF juga menyambut baik hasil pertemuan *the International Conference of Islamic Scholars* yang diadakan di Jakarta pada tanggal 23-25 Februari 2004, sebagai bukti posisi penting Indonesia bagi dunia Islam dan merupakan hasil berguna bagi ARF utamanya menyangkut isu terorisme yang selalu dihubungkan dengan Islam. Dan dalam *workshop* ARF yang diadakan pada September 2004 yang diadakan oleh Indonesia, Malaysia dan Amerika Serikat mencapai kesepakatan dan pemahaman bersama bahwa aktivitas perompakan yang menyerang kapal, aktivitas kriminal seperti penyelundupan barang ilegal dan aktivitas terorisme merupakan ancaman terhadap keamanan maritim terutamanya dalam konteks Indonesia, adalah kepentingan dan keamanan di Selat Malaka.<sup>44</sup>

Selanjutnya, merespon keamanan dalam lingkup lingkungan hidup (disasters) di kawasan Asia Tenggara yang rawan bencana, pada pertemuan Tingkat Menteri ke-14 ASEAN Regional Forum (*14th ARF*) yang dilaksanakan pada tanggal 2 Agustus 2007 di Philipina, Indonesia yang diwakili menlu Hassan Wirajuda, mendesak upaya peningkatan kapasitas untuk pengumpulan bantuan dan pengurusan bencana baik secara regional maupun intra-negara. Selaras dengan hal tersebut, adalah diadakannya pelatihan *table-top exercise for disaster relief* oleh Indonesia dan Australia. Pertemuan tersebut juga menekankan pentingnya perlucutan senjata nuklir di Semenanjung Korea bagi keamanan regional serta memberikan apresiasi atas langkah-langkah positif yang telah diambil dalam kerangka *Six-Party Talks*. Hasan Wirajuda saat itu juga menegaskan bahwa penyelesaian masalah Semenanjung Korea mesti komprehensif menuju tercapainya hasil yang permanen. Beberapa usulan kegiatan Indonesia untuk tahun intersesi 2007-2008 pun mendapatkan dukungan semua negara ARF. Kegiatan-kegiatan usulan Indonesia tersebut mencakup bidang manajemen bencana, pelaksanaan *confidence building measures*, keamanan maritim, pemberantasan terorisme serta kejahatan transnasional lainnya.<sup>45</sup>

Sementara itu, mengenai kerjasama untuk keamanan maritim di luar forum ARF, pembahasan dalam aktivitas-aktivitas ARF dan isu-isu lain yang berhubungan dengan keamanan maritim, pernah diadakan oleh Indonesia dan Cina pada Agustus 2007. Yang dibahas dalam pertemuan tersebut ialah pembahasan secara legal-politik tentang penggunaan Zona Ekonomi Eksklusif sebagai upaya menyelesaikan kasus-kasus *illegal fishing*. Indonesia menggunakan kesempatan itu untuk mengawali pembentukan *ISM on Maritime Security* yang pembentukannya sempat mengundang kontroversi antara anggota

---

<sup>43</sup> "Declaration of ASEAN Concord II", Bali, 7 October 2003.

<sup>44</sup> "ARF Co-chair's Report, ASEAN Regional Forum Workshop on Maritime Security", Kuala Lumpur, 22-24 September 2004, (atas talian) [www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFChairmansStatementsandReports/tabid/66/Default.aspx](http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFChairmansStatementsandReports/tabid/66/Default.aspx), diakses 12 September 2010.

<sup>45</sup> "14th ARF : Asia Pasifik Aman, Bencana Alam Menjadi Tantangan", *Departemen Luar Negeri RI*, 03 Agustus 2007, (atas talian) [http://www.deplu.go.id/?hotnews\\_id=2321](http://www.deplu.go.id/?hotnews_id=2321), diakses 14 Agustus 2010.

ARF, namun lalu disetujui oleh semua anggota di tahun 2008.<sup>46</sup> Isu keamanan maritim dan siapa saja yang dapat mengawal keamanannya juga pernah di bahas dalam pertemuan ARF di Bali pada 2007 untuk mendapatkan persepsi yang sama mengenai terbatasnya pengawasan keamanan Selat Melaka dan campur tangan negara asing, bagaimanapun, isu ini lebih menyangkut isu kedaulatan negara *littoral states* dalam mengawal keamanan wilayah.<sup>47</sup>

Didukung dengan pertumbuhan ekonomi yang sudah mulai stabil, pujian dari masyarakat internasional tentang sistem demokrasi Indonesia, serta peningkatan peran dan kerjasama multilateral global, menyebabkan tumbuhnya kepercayaan diri yang tinggi di dalam pemerintahan. Hal ini dapat dilihat saat Indonesia dengan berani berdebat dengan AS dalam isu nuklir Korea Utara. Indonesia melalui Marty Natalegawa yang saat itu menjadi pegawai di Departemen Luar Negeri RI menyatakan bahwa Indonesia tidak mendukung pembangunan "*weapon of mass destruction*" sebagai satu solusi penting bagi isu nuklir Korea Utara.<sup>48</sup> Indonesia juga mengajukan syarat bagi menghalang penyebaran senjata nuklir ialah dengan melakukan perlucutan senjata. Indonesia menghalangi usulan AS dalam kasus ini pada saat pertemuan ARF di Manila pada 2007 sebab tidak menyertakan upaya perlucutan senjata. Seperti yang dinyatakan menteri pertahanan Hassan Wirajuda setelah pertemuan,

*"There's a slightly different approach in the sense that to us nuclear non-proliferation should be seen in the full context, not in separation with other elements, namely disarmament and cooperation on nuclear technology. That's why we suggested that perhaps we should add more elements in the area of cooperation if we're going to develop it in the context of ARF."*<sup>49</sup>

Pada pemerintahan era SBY (2004-sekarang ini), politik luar negeri Indonesia dilaksanakan demi untuk memulihkan citra Indonesia yang sempat terpuruk pada masa reformasi dampak dari krisis ekonomi 1997/98, yaitu untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat internasional, serta mendorong terciptanya tatanan dan kerjasama ekonomi regional dan internasional yang lebih baik dalam mendukung pembangunan perekonomian nasional.<sup>50</sup> Dalam masa kepemimpinan SBY, Indonesia juga menyertai berbagai forum global misalnya dalam G-20 untuk membahas krisis keuangan global. Aktifnya Indonesia di dalam forum dialog internasional tersebut juga hendak menunjukkan bahwa Indonesia tetap terlibat untuk berperan dan ikut aktif tidak hanya dalam forum ARF namun juga internasional demi mencapai tujuan kepentingan nasional yaitu meningkatkan perekonomian dan pembangunan. Perubahan citra ini dianggap penting bagi pemerintah, untuk memperbaiki peran Indonesia sebagai negara pemimpin di Asia Tenggara.

Dengan kepemimpinan Indonesia di ASEAN pada tahun 2011 yang bersamaan dengan merebaknya konflik perbatasan (kuil Phrearr) antara Thailand dan Kamboja, Indonesia sekali lagi menunjukkan perannya sebagai *interlocutor* (penghubung) dan mediator. Ekspektasi regional dan internasional terhadap Indonesia sebagai ketua ASEAN nampaknya memang masih tinggi untuk tidak hanya memediasi konflik Thailand-Kamboja

---

<sup>46</sup> Djalal et al, "Draft Guidelines for Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ and Their Means and Manner of Implementation and Enforcement", *Marine Policy* (2005), 29 (2), hlm. 175-183.

<sup>47</sup> Ary Hermawan, "Malacca Coast Patrol to Stay Local", *The Jakarta Post*, Minggu, 26 Agustus 2007.

<sup>48</sup> Fabiola Desy Unidjaja, "RI Helps Diffuse Tension in The Region", *The Jakarta Post*, Jakarta, Sabtu 19 Juli 2003.

<sup>49</sup> "Indonesia Blocks U.S. Initiative on Nuclear Weapons at ARF", *The Jakarta Post*, Juma'at, 3 Agustus 2007.

<sup>50</sup> "Bab 8 tentang Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional", Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009.

tapi juga konflik di semenanjung Korea dan Laut China Selatan.<sup>51</sup> Hal tersebut menunjukkan bertambahnya kepercayaan diri Indonesia, yang selaras dengan perekonomian negara yang stabil, dan beberapa kapabiliti yang dimiliki Indonesia sebagai negara demokrasi dan sebagai negara yang memiliki kekuatan geo-politik di kawasan. Dengan perannya dalam ARF, yang disesuaikan dengan kepentingan kebijakan luar negeri kontemporer untuk bersahabat dengan semua negara, “thousand friends zero enemy”, pemerintah berupaya menambah peneguhan peran kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara dan juga mewujudkan kesempatan bagi Indonesia untuk menunjukkan pengaruhnya dalam diplomasi internasional, khususnya melalui ARF.

Pernyataan Rodolfo C. Severino mengenai peranan dan masa depan kepemimpinan Indonesia di Asia Tenggara mungkin patut menjadi rujukan. Beliau melihat bagaimana kecermatan dan kecerdasan pengolahan formula kebijakan luar negeri dari pengaruh sistem internasional termasuk juga aplikasi kemahiran diplomatik adalah penting. Bukan hanya berdasarkan pada penglibatan Indonesia di semua institusi multilateral *an-sich* maupun modalitas *given* Indonesia dalam hal geografis dan demografis.<sup>52</sup>

### Kesimpulan

Lingkungan geo-politik dan geo-strategik yang tidak pasti di kawasan Asia Pasifik paska Perang Dingin memerlukan upaya dialog multilateral dalam membahas aspek politik dan keamanan. Untuk itulah Indonesia menyetujui upaya pembentukan ARF yang melibatkan beberapa negara besar termasuk AS dan Cina untuk menjamin kestabilan keamanan dalam term ‘balance of power’. Dengan tetap menggunakan ASEAN sebagai “key-role” di dalam ARF, tetap menggunakan dasar “ASEAN’s Way”, serta bersetia pada prinsip “non-interference”, Indonesia menganggap keterlibatan negara kuasa besar asing tersebut dapat dikendalikan dan tidak mengancam fungsi ASEAN sebagai institusi regional yang menjadi batu pijakan (corner stone) kebijakan luar negeri Indonesia. Pada pemerintahan Soeharto, pemerintahan Indonesia menganggap ASEAN sebagai pusat daripada kerjasama keamanan di Asia Tenggara sehingga ARF ialah perluasan ASEAN di kawasan Asia Pasifik. Meskipun awalnya ragu karena khawatir akan dominasi kuasa asing di Asia Tenggara, konflik Laut Cina Selatan, konflik nuklir Korea Utara dan konflik Kamboja di kawasan membuat gagasan kerjasama regional multilateral melibatkan beberapa negara besar dalam skop keamanan sangat diperlukan untuk mengikat mereka dalam ikatan-ikatan dan aturan-aturan dalam skema kerjasama multilateral.

Pasca pemerintahan Soeharto yaitu pada era reformasi tahun 1998-2003, keterlibatan Indonesia di ARF mengalami penurunan. Situasi ekonomi dan politik internal negara yang buruk paska krisis ekonomi Asia 1997/98 memberi dampak pada penurunan keterlibatan aktif Indonesia di ARF dan Indonesia lebih memusatkan perhatian pada regionalisme Asia Timur melalui ASEAN Plus Three (APT). Namun sejak tahun 2003, dan khususnya pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Indonesia kembali aktif di dalam ARF bahkan juga kerjasama dalam lingkup global dalam G-20 selaras dengan pulihnya perekonomian dan perpolitikan internal.

Jika hendak disimpulkan, faktor struktur internasional yang menggerakkan keterlibatan Indonesia di dalam ARF ialah: *pertama*, perubahan lingkungan strategis paska Perang Dingin memaksa Indonesia dan negara-negara ASEAN menyesuaikan diri dan mempertanyakan kembali pendekatan regionalisme dalam isu keamanan. *Kedua*, ARF

---

<sup>51</sup> Mustaqim Adamrah and Abdul Khalik, “RI to Play Role in Diffusing Security Rows”, *The Jakarta Post*, Jumat 15 Juli 2011.

<sup>52</sup> Severino, “Indonesia’s Leadership Role in ASEAN”, dlm Thang D. Nguyen dan Frank Jurgen Richter (pnyt.), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times* (Singapore: Times Edition, 2003), hlm. 177.

diperlukan untuk mengikat kekuatan dan dominasi Cina melalui skema multilateralisme. *Ketiga*, bahwa ASEAN ialah sebagai pusat daripada berbagai kerjasama multilateral antara negara-negara besar, maka hal tersebut tidak mengancam kepentingan luar negeri Indonesia yang bertumpu pada ASEAN sebagai *stabilizing role* di kawasan Asia Tenggara. Sedangkan dari faktor domestik yang diterjemahkan melalui variabel pengantara dalam melahirkan *output* bagi kebijakan luar negeri terhadap ARF, Indonesia mendukung ARF dari sejak terbentuk hingga sekarang demi tercapainya stabilitas kawasan demi peningkatan perekonomian dan pemulihan citra Indonesia sebagai satu negara besar di kawasan Asia Tenggara. Meskipun pada fase krisis Asia peran ARF tidak dapat diharapkan, tetapi banyak isu-isu keamanan lain menyangkut terorisme dan keamanan non-tradisional yang juga dialami oleh Indonesia, mulai digagas dan didiskusikan dalam ARF. Karena baiknya hubungan dengan negara-negara Asia Timur, Indonesia pun mampu menyertakan negara-negara Asia Timur dalam mekanisme kerjasama ekonomi sebagai solusi paska krisis Asia. Dipercayanya Indonesia kembali dalam beberapa mekanisme penyelesaian konflik di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik juga sedikit banyak membantu kepentingan nasional Indonesia dalam merebut pengakuan internasional yang tentu saja berdampak besar pada jalannya perekonomian Indonesia yang berbasis investasi asing. Rezim pemerintahan Indonesia pula memerlukan dukungan internasional demi menstabilkan perekonomian yang bertumpu pada sektor investasi dan perdagangan, dukungan dalam mengatasi konflik-konflik separatisme dan ancaman terorisme, serta menunjukkan citra rezim yang positif kepada para pendukung atau konstituennya dalam menjaga kelangsungan pemerintahan. Bagaimanapun, ASEAN adalah batu pijakan dalam politik luar negeri Indonesia, sehingga ARF, APT, dan EAS (East Asia Summit) meskipun disertai oleh negara-negara besar dan merupakan perluasan institusi di dalam ASEAN, akan tetap diletakkan dalam kerangka *balance of their power* dan *balance of their interest*, yang memang tidak berseberangan dengan kepentingan nasional Indonesia yang telah diselaraskan dengan tekanan struktur internasional tersebut.

#### **Daftar Pustaka**

- Anthony L. Smith, *Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN* (Singapore: ISEAS, 2000)
- Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism* (Singapore: ISEAS, 1994)
- Derek McDougall, (penyt.), *Asia Pasific in World Politics* (London: Lynne Rienner Publisher, 2007)
- Dewi Fortuna Anwar, "Changes and Continuity In Indonesia's Regional Outlook", dlm Chandran Jeshurun, (penyt.), *Cina, India, Japan and The Security of Southeast Asia* (Singapore: ISEAS, 1993)
- Djalal et al, "Draft Guidelines for Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ and Their Means and Manner of Implementation and Enforcement", *Marine Policy* (2005), 29 (2),
- Donald E. Weatherbee, (pnyt.), "ASEAN and the Political Challenges of Expansion", dlm *Growing Pains: ASEAN's Economic and Political Challenges* (New York: Asia Society, 1997),
- Erik Beukel, "ASEAN and ARF in East Asia's Security Architecture: The Role Of Norms And Powers", *DIIS Report* (April 2008)
- Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998)
- Ian Storey, "The United States and ASEAN-Cina Relations: All Quiet on the Southeast Asian Front", *Strategic Studies Institute*, Oktober 2007.
- John Baylis et al (eds), *the Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2008)

- Joyce Dela Pena, "Maritime Crime in the Strait of Malacca: Balancing Regional and Extra-Regional Concerns", *Stanford Journal of International Relations*, Vol. X, No. 2 (Spring 2009)
- Koro Bessho, "Identities and Security in East Asia", Adelphi Paper 325 (London: IISS, 1999),
- Marie-Claude Smouts, "Multilateralism from Below: a Prerequisite for Global Governance", in Michael Schechter (ed.), *Future Multilateralism: The Political and Social Framework* (United Nations University Press, 1999)
- Nicholas Tarling, *Regionalism In Southeast Asia* (London: Routledge, 2006)
- Rizal Sukma, "Military and Politics in Post-Soeharto Indonesia", dlm Thang D. Nguyen dan Frank Jurgen Richter (pnyt.), *Indonesia Matters*
- Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, vol. 45:4 (1990)
- Sheldon W. Simon, *Global Security Challenges to U.S Interests: ASEAN and Its Security Offspring: Facing New Challenges* (US:Strategic Studies Institute, Agustus 2007),
- Severino, "Indonesia's Leadership Role in ASEAN", dlm Thang D. Nguyen dan Frank Jurgen Richter (pnyt.), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times* (Singapore: Times Edition, 2003)
- Smith, "Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?", *Contemporary Southeast Asia*, vol 21, no. 2, Ogos 1999
- Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Book Review," *International Security* 17 (Summer 1992)