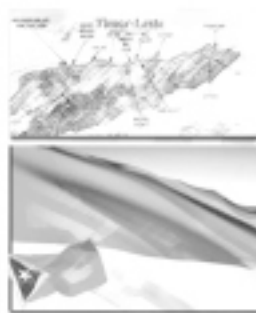




# *Implementasi* **KEBIJAKAN LUAR NEGERI**

*Kata Pengantar:*  
Yanyan Mochamad Yani, MIR., Ph.D.

**Dr. H. Obsatar Sinaga**



# *Implementasi* **KEBIJAKAN LUAR NEGERI**

*Kata Pengantar:*  
Yanyan Mochamad Yani, MIR., Ph.D.

**Dr. H. Obsatar Sinaga**

*Implementasi*  
**KEBIJAKAN  
LUAR NEGERI**

---

**Perpustakaan Nasional:**

Katalog dalam terbitan (KDT)

ISBN : 978-602-96935-3-9

Cetakan Pertama : Desember 2010

**Penulis :**

Dr. H. Obsatar Sinaga

**Editor :**

E. Sopandi

Toni Heryadi

Dadi J. Iskandar

**Desain Sampul :**

Nova E. Prastyo

**Lay Out :**

Adhy M. Nuur

**Diterbitkan oleh:**

**LEPSINDO**

Kutipan Pasal 72:

Sanksi Pelanggaran Undang-Undang Hak Cipta (UU No. 19 Tahun 2002)

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

## *Dari Penerbit*

Menutup tahun 2010, penerbit Lepsindo, kembali menerbitkan buku yang ke tiga karya Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si., yang berjudul: **"Implementasi KEBIJAKAN LUAR NEGERI"**. Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si., adalah seorang penulis yang produktif--dalam tempo satu tahun di tahun 2010, sudah tiga buah buku yang berhasil diterbitkan, termasuk yang ada di tangan pembaca sekarang ini.

Buku pertama yang ia susun berjudul: **"Implementasi ASEAN FREE TRADE AGREEMENT di Jawa Barat"** terbitan pertama Mei 2010. Buku tersebut membahas implementasi AFTA di sektor pertanian di Jawa Barat. Penerbit merasa bangga, karena buku tersebut mendapat respons luas di masyarakat pembaca. Salah satu kekuatan buku tersebut di pasaran, antara lain karena memiliki perbedaan dengan buku-buku yang membahas tentang AFTA lainnya, dimana dalam pembahasannya tidak semata-mata ditinjau dari sisi ekonomi, tetapi juga dari sisi pemerintahan yaitu dikaitkan dengan keberadaan struktur fungsionalisme birokrasi yang ada di Jawa Barat. Dari hasil kajian dan pemaparan, ternyata diperlukan penyesuaian ataupun pemberdayaan terhadap struktur birokrasi yang ada agar mampu menghadapi perubahan-perubahan global secara cepat dan terarah.

Buku yang ke dua, berjudul: **"OTONOMI DAERAH & KEBIJAKAN PUBLIK: Implementasi Kerja Sama Internasional"**, terbitan pertama Juli 2010. Di dalam buku diketengahkan beberapa isu penting

seputar penerapan otonomi daerah dan kerja sama internasional yang diadakan oleh pemerintah di daerah, khususnya sebagaimana telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandung melalui program *Sister City*. Penerbit merasa bersyukur kepada yang Mahakuasa, bahwa buku tersebut juga mendapat respons yang positif di kalangan para pembaca, khususnya para mahasiswa dan kalangan birokrasi pemerintahan.

Pada buku yang ke tiga, Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si., sesuai dengan kompetensi dan bidang ilmu yang ditekuninya, dan dalam kapasitasnya sebagai tenaga pengajar pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, meluncurkan buku yang membahas implementasi kebijakan luar negeri.

Setiap kehadiran buku yang diterbitkan oleh Lepsindo, ternyata memiliki riwayat yang panjang. Dalam pada itu, tersembul semangat dan kerelaan dari rekan-rekan di Penerbit Lepsindo dalam menangani proses penerbitan hingga cepat selesai sesuai dengan yang direncanakan. Apresiasi dan penghargaan disampaikan kepada Sdr. Yadi Supriadi, S.Pd., Sdr. Wahyu Komarudin, Sdr. Adhy M. Nuur, dan Sdr. Nova Eko Prastyo yang telah bekerja tak kenal lelah demi terwujudnya buku ini.

Kami berharap kehadiran buku ini dapat lebih membuka cakrawala kita dalam memandang dan menyikapi berbagai persoalan ihwal implementasi kebijakan luar negeri. Hal lain, tentu saja, kehadiran buku ini sebagai bagian dari upaya membangun budaya literasi dan pengayaan informasi di tengah masyarakat luas, dapat merangsang cara memahami persoalan dalam studi hubungan internasional dan

masalah penerapan kebijakan luar negeri untuk menemukan solusi terbaik atas berbagai persoalan nyata dalam tata hubungan dan kerja sama antarbangsa di belahan dunia ini.

Bandung, Desember 2010

**Penerbit**

## *Kata Pengantar*

Fenomena, realita, bahkan termasuk problema menyangkut hubungan antarbangsa-bangsa dalam pergaulan masyarakat internasional, semakin hari semakin menarik untuk dicermati, baik manifestasi maupun kompleksitasnya. Sementara itu, peranan organisasi dan institusi internasional dalam komunitas modern dewasa ini, terlebih lagi dalam era liberalisasi perdagangan yang semakin global, juga cukup signifikan. Sejalan dengan itu, peran organisasi internasional nonpemerintah, juga begitu “kontras” eksistensi, fungsi dan peranannya dalam mewarnai ranah pergaulan masyarakat dunia, termasuk dalam melakukan *lobby-lobby* politik, dan harus diakui pengaruhnya cukup besar dalam penentuan pengambilan keputusan suatu konferensi internasional.

Di dalam kenyataan, harus diakui bahwa terdapat perbedaan mengenai taraf kemajuan atau perkembangan ekonomi, militer, teknologi dan pendidikan, di antara negara-negara di belahan dunia ini. Hal ini telah menggerakkan para peminat masalah internasional mengadakan kajian dan penyelidikan dalam upaya memahami realita di balik adanya perbedaan-perbedaan tersebut, karena pada kenyataannya terdapat konsekuensi dan ikutan lain yang menyertai eksistensi dan peran suatu negara-bangsa di dalam kancah pergaulan internasional.

Prakarsa idelogis yang menjadi sumber Perang Dingin praktis sudah tamat akibat ambruknya komunisme. Secara dialektis pula, sudah dijinakkan oleh paham-paham sosial demokrat dan cita-cita

kesejahteraan sosial. Segala prakarsa internasional mesti disokong secara sungguh-sungguh oleh negara-negara di dunia ini, agar tidak ada lagi peluang bagi tumbuh subur nya sumber-sumber radikalisasi, konfrontasi dan permusuhan, yang selama masa lalu membuat perdamaian (dunia) menjadi runyam, asa hidup rukun menjadi jauh dari kenyataan, dan terlebih lagi proses perdamaian menjadi macet.

Dunia sesungguhnya semakin meninggalkan kosmologi Perang Dingin dan semakin masuk dalam arus dinamika gelombang besar globalisasi yang menekankan demokrasi, peradaban, perlindungan hak asasi manusia, konservasi dan pembangunan berwawasan lingkungan. Isu-isu sentral dunia tersebut, ternyata telah menggeser dan menggantikan secara substansial isu ideologis yang menjadi taruhan utama Perang Dingin.

Dewasa ini, tingginya interaksi pergaulan masyarakat internasional dalam beberapa dekade belakangan ini telah menghadirkan suatu lingkungan strategis global, sejalan dengan kontribusi teknologi informasi, kebangkitan era internet dalam zaman millenium ketiga yang dikenal dengan era globalisasi. Interaksi sosio-global dan penetrasi globalisasi yang mengarah pada kecenderungan dunia yang semakin *integrated*, dan mengaspirasikan progresivitas individu maupun masyarakat bangsa-bangsa dalam memerankan diri dan meraih semua penjuru dunia secara intensif, termasuk berupaya melepaskan diri dari hambatan atau kendala ruang dan waktu yang mengitarinya.

Pada sebelah lain, bagi suatu negara, pelaksanaan hubungan luar negeri yang semakin efektif



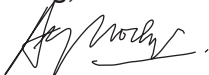
memberikan kontribusi bagi kemajuan negaranya, dan terlebih lagi melindungi masyarakat warga negaranya, merupakan komitmen penting yang selalu harus menjadi titik tolak dalam setiap prakarsa internasional yang dirumuskan. Dalam konteks tersebut, penguatan aspek administrasi pemerintahan negara bagi pelaksanaan hubungan luar negeri merupakan dimensi yang sangat penting dalam mendorong kapasitas dan kapabilitas sistem atau dinas-dinas diplomatik dan konsuler di luar negeri, sehingga semakin berperan optimal dalam memajukan eksistensi suatu negara-bangsa dalam pergaulan antarbangsa dan dominasi entitas internasional.

Dalam buku ini, Sdr. Dr. H. Obsatar Sinaga mencoba membedah masalah implementasi kebijakan luar negeri, dengan mengetengahkan beberapa kajian tentang penanganan masalah human trafficking dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI), pentingnya mengimplementasikan United Nations Convention on the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut/UNCLOS), sebagai landasan hukum internasional bagi kepentingan nasional Indonesia. Penulis juga melihat bagaimana tindakan melakukan kesepakatan FTA yang dilakukan anggota ASEAN dengan negara industri lain secara sendiri-sendiri sebagai suatu bukti yang memperlihatkan ke arah tidak berjalannya fungsi koordinasi. Selanjutnya bagaimana penerapan diplomasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap masalah Timor-Timur, juga menjadi hirauannya, dan di bagian terakhir dari tulisannya di dalam buku ini, ia membahas implementasi politik luar negeri Indonesia dalam konflik Israel-Lebanon.

Secara umum, pembahasan di dalam buku ini menarik untuk disimak, karena kajian yang diketengangkannya mencerminkan daya berpikir reflektif-analitis terhadap berbagai masalah internasional yang semakin hari tampak semakin kompleks. Sdr. Dr. H. Obsatar Sinaga tampaknya memiliki tekad untuk memberikan *sharing knowledge* dalam membangun sebuah atmosfer pemikiran yang produktif di dalam menganalisis permasalahan yang muncul ke permukaan dalam khasanah dan tatanan pergaulan internasional yang semakin tinggi intensitasnya. Sungguh sebuah sarana *academic exercise* yang dapat menggugah hadirnya *intelektual atmosphere* di dalam taman, di mana masyarakat semakin tinggi menilai informasi.

Selamat membaca.

Bandung, Desember 2010



Yanyan Mochamad Yani, MIR., Ph.D.

## *Prakata*

Ide untuk menulis buku ini dilatarbelakangi oleh sebuah keinginan merajut beberapa pemikiran penulis yang membahas masalah kebijakan luar negeri dari sudut pandang implementasinya. Selain itu, gagasan mengemas sejumlah naskah tulisan yang mengkaji masalah tersebut ke dalam bentuk buku merupakan jawaban atas tantangan dan tuntutan para mahasiswa di mana penulis mengajar, sekaligus dalam rangka memenuhi kebutuhan bahan bacaan atau materi kuliah, khususnya di jurusan ilmu hubungan internasional.

Sedari awal disadari bahwa betapa sulitnya melakukan kompilasi beberapa tulisan dengan masing-masing pokok kajian berbeda antara satu dengan yang lainnya. Namun demikian, untuk menyusun buku ini, penulis mencoba berangkat dari suatu landasan pemikiran yang mengerucut pada tema sentral bahasan tentang *term* kebijakan, sehingga lahirlah ide dasar untuk merumuskan judul buku: “Implementasi Kebijakan Luar Negeri”. Buku ini terdiri dari enam subbahasan, di mana masing-masing topik kajian berdiri sendiri.

Tulisan pertama membahas tentang implementasi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 Terhadap Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI), dengan fokus kajian tentang *human trafficking* dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) TKI di Malaysia.

Seperti diketahui, pada tahun-tahun terakhir ini, masalah yang berkaitan dengan keberadaan dan permasalahan TKI mencuat ke permukaan menjadi isu yang serius untuk ditangani secara lebih arif dan

kongkret oleh pemerintah Indonesia. Persoalan yang menyangkut TKI, mesti mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari berbagai pihak, terutama pemerintah sebagai pengambil kebijakan, mengingat dewasa ini kesalinghubungan antarnegara semakin kompleks dan multi dimensi sebagai wujud meningkatnya interaksi yang terjadi dalam ranah hubungan internasional. Dengan kata lain, perkembangan dan akselerasi globalisasi ikut menandai transaksi antarnegara, sementara itu perpindahan barang dan jasa dalam perdagangan internasional telah mewarnai pola hubungan dalam tatanan sistem internasional saat ini.

Tidak hanya barang dan jasa, manusia pun tidak luput dari “objek perdagangan”, sehingga tidak mengherankan permasalahan *human trafficking* -- terutama dari negara-negara berkembang, telah menjadi isu penting dan menjadi perhatian masyarakat internasional dewasa ini. *Human trafficking*, ternyata membawa eksekusi sering terjadinya pelanggaran HAM (hak asasi manusia). Ada pun yang biasanya menjadi korban *human trafficking* adalah para tenaga kerja maupun nontenaga kerja yang tertipu oleh iming-iming para *trafficker*.

Melihat semakin maraknya kasus-kasus perdagangan manusia, pemerintah mengeluarkan UU No. 21 tahun 2007 kasus *human trafficking*. Di dalam UU tersebut, antara lain ditegaskan berbagai sanksi yang akan diterima pelaku perdagangan manusia. Hukuman yang diberikan untuk menjerat para pelaku ini cukup berat. Kehadiran UU No. 21 tahun 2007, sangat menarik untuk dicermati, terutama berkaitan dengan pertanyaan: sejauh manakah efektivitas dari berbagai hukuman yang dicantumkan pemerintah dalam UU tersebut

dihubungkan dengan perkembangan jumlah kasus human trafficking, terutama antara Indonesia dan Malaysia.

Tulisan ke dua, membahas tentang implementasi United Nation Convention on the Law of the Sea'82 (Unclos'82) di Indonesia. Seperti diketahui, bahwa pada akhir tahun 1982 masyarakat Internasional telah berhasil menyelesaikan tugasnya yang sangat berat. Tugas tersebut adalah menyusun suatu perangkat Hukum Laut yang baru yang mengatur segala bentuk penggunaan laut serta pemanfaatan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hasil-hasil yang telah dirumuskan oleh kurang lebih 159 negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, dituangkan dalam bentuk perjanjian antarnegara yang dikenal sebagai Konvensi PBB tentang Hukum Laut 1982.

Bagi Indonesia, Konvensi ini sangat penting, karena Konvensi merupakan landasan hukum internasional bagi kepentingan-kepentingan Indonesia dihadapkan kepada kepentingan internasional. Indonesia meratifikasi Konvensi tersebut melalui Undang-Undang No. 17 tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut/UNCLOS) pada tanggal 31 Desember 1985. Melalui ratifikasi ini Indonesia telah menyatakan dirinya terikat oleh ketentuan-ketentuan Konvensi tersebut. Langkah selanjutnya, bagi Indonesia adalah melaksanakan dan menuangkannya ke dalam peraturan perundang-undangan nasional serta menyesuaikan perangkat-perangkat hukum yang lain.

Tulisan ke tiga mengetengahkan topik tentang pentingnya koordinasi dalam implementasi Asean

Free Trade Area (AFTA). Seperti diketahui, bahwa sebenarnya, ASEAN Free Trade Area (AFTA) bukan merupakan berita baru dalam kajian hubungan internasional. Sorotan internasional sempat tertuju ke kawasan Asia Tenggara ketika AFTA diluncurkan sebagai program pasar raksasa dengan prinsip kebebasan pasar. Sedikitnya ada dua alasan yang menyebabkan perhatian dunia tertuju ke kawasan ini, ketika rencana AFTA dicanangkan.

Pertama, rencana tersebut merupakan program kolektif dalam wadah ASEAN (Association of Southeast Asia Nations—Organisasi negaranegara Asia Tenggara) yang justru datang dari ajakan pemerintah Cina pada November 2001. Subjek Cina ini menjadi menarik bagi negara besar (greatpower) untuk diperhitungkan sebagai kekuatan tandingan dalam kancah perdagangan bebas di kawasan lain.

Kedua, jumlah penduduk kawasan yang akan dijadikan objek pasar bebas mencapai sekitar dua miliar jiwa. Populasi yang tinggi ini akan menjadi energi kinetis bagi kekuatan pasar raksasa yang dibentuk. Setidaknya, mekanisme pasar yang akan terjadi lebih banyak diwarnai oleh kondisi populasi dan distribusi barang dan jasa. Alasan yang disebutkan terakhir ini justru menimbulkan kecurigaan bahwa kekuatan pasar raksasa di Asia Tenggara ini akan menyingkirkan pihak luar yang sebenarnya juga meletakkan dasar distribusi produknya di Asia Tenggara. Apalagi, di dalamnya terdapat peran pemerintah Cina yang selama ini tidak pernah ikut terpengaruh oleh mekanisme pasar negara-negara Barat, kecuali hanya untuk kepentingan mempertahankan diri dari intervensi

negara besar lainnya di Beijing.

Tulisan ke empat mengkaji kebijakan luar negeri Indonesia terhadap masalah Timor-Timur. Kita menyadari bahwa masalah hubungan internasional di masa-masa mendatang akan semakin kompleks. Permasalahan-permasalahan internasional baik secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kondisi domestik suatu negara. Dalam hal ini, diplomasi memegang peranan sangat penting dalam komunikasi antar bangsa.

Diplomasi telah menjadi satu bagian yang vital dalam kehidupan negara, dan merupakan sarana utama guna menangani masalah-masalah internasional agar dapat dicapai suatu perdamaian dunia. Diplomasi yang merupakan proses politik tersebut, terutama dimaksudkan untuk memelihara kebijakan luar negeri suatu pemerintah dalam mempengaruhi kebijakan dan sikap pemerintah negara lainnya.

Sebagai proses politik, diplomasi juga merupakan bagian dari usaha saling mempengaruhi yang sifatnya sangat luas dan erbelit-belit dalam kegiatan internasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun organisasi internasional untuk meningkatkan sasarannya melalui saluran diplomatik. Tulisan ke lima membahas masalah tentang bagaimana implementasi politik luar negeri bebas aktif dalam konflik Israel-Libanon. Seperti diketahui, bahwa Indonesia secara aktif telah memainkan peran baik dalam hubungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam hubungan Organisasi Konferensi Islam, maupun upaya-upaya bilateral yang kita lakukan. Di antara lima butir pikiran Indonesia

waktu itu yang pertama adalah, segera dilakukan gencatan senjata yang kedua segera digelar pasukan pemelihara perdamaian untuk mengawasi gencatan senjata itu. Kemudian yang ketiga, perlu dilakukan operasi kemanusiaan. Kemudian yang keempat perlu dilakukan rehabilitasi pasca konflik dan yang kelima agar peace process dilanjutkan kembali. Maka yang jelas, yang dilakukan Indonesia dan masih berlangsung sekarang ini, menyiapkan kontingen untuk ditugaskan di Lebanon di bawah bendera PBB yang jadwalnya sudah ditetapkan pada bulan Oktober tahun 2006.

Dengan menjalankan politik bebasaktif dalam konflik ini, di sisi lain harus bersinggungan dengan Israel yang merupakan sekutu dekat dari negara adidaya Amerika Serikat. Ini dapat berpengaruh pada hubungan diplomatik, pertahanan nasional, dan posisi tawar Indonesia. Konflik di Lebanon sangat mempengaruhi warga Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah Muslim. Berperan serta dalam penyelesaian konflik akan meredam reaksi anarkis yang berpengaruh pada stabilitas domestik. Keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik Libanon-Israel dapat menyebabkan hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat menjadi buruk terutama dengan Amerika Serikat. Hal ini karena sejak awal Indonesia sudah memperlihatkan kecenderungan terhadap Libanon.

Buku ini tidak mungkin hadir di tengah-tengah pembaca tanpa upaya dan jerih payah Sdr. Yadi Supriyadi, S.Pd., dan Sdr. D Junaedi dari penerbit Lepsindo. Berkat kegigihan dan



kesabarannya jadilah naskah-naskah yang bertebaran itu hadir di tangan pembaca dalam bentuknya yang sekarang. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Sdr. E. Sopandi, Toni Heryadi, dan Dadi J Iskandar sebagai tim editor dari buku ini.

Selamat membaca!

Obsatar Sinaga  
Desember 2010

Prakata i  
Dari Penerbit ix  
Daftar isi xii

Bagian 1

Implementasi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007  
Terhadap Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia  
(Human Trafficking dan Pelanggaran HAM TKI di  
Malaysia) ...1

- A. Pendahuluan ... 2
- B. Hak Asasi Manusia (HAM) dan Human  
Trafficking ... 5
- C. Sasaran Utama Human Trafficking Indonesia  
- Malaysia ... 8
- D. Akibat-akibat Human Trafficking Indonesia-  
Malaysia ... 13
- E. Payung hukum .... 18
- F. Indonesia belum serius.. 21
- G. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 ... 26

Bagian 2

Implementasi United Nation Convention on The  
Law of the Sea 82 (uncles '82) di Indonesia .. 47

- A. Pendahuluan ... 48
- B. Wawasan Nusantara .... 56
- C. Prinsip geografis tanah air .... 58
- D. Sikap politik dalam mewujudkan Negara  
kepulauan ... 60
- E. Interelasi wawasan kebangsaan dan UNCLOS  
'82 ..... 63
- F. Kecenderungan perkembangan lingkungan  
strategis ... 67
- G. Implikasi UNCLOS '82 dalam pembagunan

- nasional .... 70
- H. Kerja sama Regional dan Internasional .....  
76
- I. Tindak lanjut berlakunya UNCLOS 1982 di  
Indonesia .... 77
- J. Simpulan .... 84

### Bagian 3

Pentingnya Koordinasi dalam Implementasi Asean  
Free Trade Area (AFTA) ... 87

- A. Pendahuluan .. 88
- B. Economic Community .... 89
- C. Kerangka Tunggal WTO .... 91
- D. Fungsi Koordinasi .... 93

### Bagian 4

Implementasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia  
terhadap Masalah Timor Timur ... 99

- A. Pendahuluan ..... 100
- B. Dasar dan Tujuan Politik Luar Negeri RI .....  
106
- C. Batasan dan Pengertian Diplomasi ...111
- D. Tujuan Diplomasi .... 118
- E. Tugas dan Fungsi ... 120
- F. Perkembangan di Timor Timur .... 124
- G. Proses Integrasi Timor Timur .... 129
- H. Timor Timur Menjadi Masalah Internasional  
... 130
- I. Mobilisasi Opini Internasional untuk Mencari  
Legitimasi .... 132
  - a. Teori Opsi .... 132
  - b. Teori Kekosongan Kekuasaan ... 133

Bagian 5	
Implementasi Politik Luar Negeri Bebas Aktif dalam Konflik Israel-Libanon ..	139
A. Pendahuluan ...	140
B. Aspek Politik dan Aspek Ekonomi ....	142
C. Kebijakan ....	143
D. Perspektif dalam Kebijakan Luar Negeri ....	149
E. Evolusi Studi Kebijakan Luar Negeri ....	160
F. Proses Pembuatan Kebijakan Sebagai Pilihan Rasional ....	164
G. Konflik Israel-Libanon 2006 .....	166
a. Peristiwa-peristiwa Penting ....	168
b. Analisis ....	170
c. Keadaan Dilematis ....	171
d. Berbagai Spekulasi ....	173
H. Perasaan Diplomasi ....	175
I. Politik Luar Negeri Bebas Aktif ....	177
J. Konflik Israel-Libanon dan Resolusi DK-PBB ....	179
K. Kesimpulan ....	184
Indeks .....	186
Daftar Pustaka ...	198
Riwayat Singkat Penulis .....	201





# 1

## **Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007**

**Terhadap  
Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)  
(Human Trafficking dan Pelanggaran HAM TKI di Malaysia)**



## A. Pendahuluan

Dengan semakin kompleksnya hubungan antar-negara, interaksi yang terjadi pun semakin meningkat. Apalagi dalam zaman globalisasi yang mendunia dewasa ini, transaksi antarnegara telah menjadi hal utama dalam hubungan internasional. Alih-alih, perpindahan barang dan jasa dalam perdagangan internasional telah mewarnai pola hubungan dalam sistem internasional saat ini.

Tidak hanya barang dan jasa, manusia pun ternyata tidak luput dari “objek perdagangan”, sehingga tidak mengherankan bila permasalahan *human trafficking* --terutama dari negara-negara berkembang, telah menjadi isu penting dan menjadi perhatian masyarakat internasional dewasa ini. Perihal *human trafficking*, ternyata tidak hanya terbatas pada perdagangan manusia, tetapi lebih dari itu, eksesnya seringkali terjadi pelanggaran HAM (hak asasi manusia), dengan obyek penderitanya manusia yang menjadi korban. Celakanya, yang biasanya menjadi korban *human trafficking* adalah para tenaga kerja maupun nontenaga kerja yang tertipu oleh iming-iming para *trafficker*.

Undang-undang No. 21 tahun 2007, dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dengan dasar pertimbangan perlindungan HAM (Hak Asasi Manusia) bagi warga negara Indonesia terutama bagi para calon TKI. Dasar pemikiran lahirnya Undang-undang tersebut, bahwa tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan objek perdagangan manusia termasuk perbudakan dan kerja paksa; kejahatan akan harkat dan martabat manusia dan eksploitasi manusia.

Bercermin dari terjadinya banyak pelanggaran HAM terhadap TKI di luar negeri, maka negara memiliki kewajiban untuk menjamin dan melindungi warga negaranya yang bekerja di luar negeri.

Perdagangan orang (*human trafficking*), khususnya perempuan dan anak, merupakan tindakan yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia dan melanggar hak asasi manusia, sehingga harus diberantas. Masalah *human trafficking* ini telah meluas dalam bentuk jaringan kejahatan yang terorganisasi maupun yang tidak terorganisasi, baik bersifat antarnegara maupun dalam negeri, sehingga menjadi ancaman terhadap masyarakat, bangsa, dan negara, termasuk pengingkaran terhadap norma-norma kehidupan yang dilandasi penghormatan terhadap hak asasi manusia. Bagi negara-negara di dunia umumnya, dan bagi Indonesia khususnya, keinginan untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana *human trafficking* didasarkan pada nilai-nilai luhur, komitmen nasional, dan internasional untuk melakukan upaya pencegahan sejak dini, penindakan terhadap pelaku, perlindungan korban, dan peningkatan kerja sama.

Namun, selama ini peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan *human trafficking*, belum memberikan landasan hukum yang menyeluruh dan terpadu bagi upaya pemberantasan tindak pidana *human trafficking* sehingga pada tahun 2007 pemerintah kembali mengeluarkan UU untuk mengatur mengenai masalah *human trafficking* tersebut.

Perubahan lingkungan strategis global membawa serta semakin kompleksnya hubungan antarnegara yang secara otomatis menuntut semakin besarnya interaksi yang terjadi dalam sistem internasional. Kemajuan



globalisasi dan industri pun seolah-olah mengakibatkan berkurangnya otoritas negara akan batas-batas kedaulatannya. Dewasa ini, tidak saja barang yang menjadi sarana transaksi tetapi juga manusia. Indonesia sebagai salah satu negara ber-kembang dengan jumlah penduduk yang cukup besar tentu tidak terlepas dari masalah ini.

Masalah sulitnya menciptakan lapangan pekerjaan sebagai akibat dari situasi perekonomian yang tidak menentu mengakibatkan rendahnya derajat kesejahteraan masyarakat, khususnya di lapisan menengah ke bawah. Hal ini merupakan kondisi obyektif dari sekian banyak permasalahan nasional yang amat krusial pascakrisis ekonomi dan moneter yang menimpa bangsa Indonesia. Di dalam menghadapi kondisi sosial-ekonomi yang tidak menentu, berbagai upaya ditempuh oleh sebagian warga bangsa ini untuk memenuhi tuntutan kebutuhan hidup. Tidak sedikit warga negara Indonesia yang memilih bekerja di luar negeri sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI), sebagai jawaban yang paling “gampang” untuk menghasilkan uang sebanyak-banyaknya. Kendatipun dalam kenyataannya, banyak bukti menunjukkan, bahwa selain ada yang berhasil, namun lebih banyak lagi yang “gagal” lengkap dengan kisah-kisah sedih dan memilukan terhadap mereka yang mengalaminya. Dengan demikian, bekerja di luar negeri tidak sepenuhnya menjamin kesuksesan bagi TKI. Ada banyak kasus yang menimpa TKI di luar negeri terutama di Malaysia, yang tidak saja mereka gagal mewujudkan impian-impian mereka, tapi justru memperoleh perlakuan yang buruk dan tidak manusiawi. Berlatar belakang “kasus Malaysia”, kita tertarik untuk mengurai masalah tersebut

dengan tema sentral bahasan pada masalah pelanggaran HAM seperti human trafficking dan eksploitasi manusia Indonesia di Malaysia. Dalam paparan selanjutnya juga akan diketengahkan bahasan tentang sejauh mana efektivitas implementasi Undang-undang No. 21 tahun 2007 yang telah dikeluarkan pemerintah Indonesia untuk melindungi TKI dari bahaya *human trafficking*.

## **B. Hak Asasi Manusia (HAM) dan *Human Trafficking***

Hak asasi merupakan hak dasar yang melekat dan dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum. Sejak tahun 1948 dengan dicetuskannya *Universal Declaration of Human Rights*, hak asasi tersebut telah berlaku secara universal dan telah memenuhi standar-standar keadilan yang bisa diterima dan diaplikasikan di seluruh dunia. Hak asasi merupakan hak fundamental manusia yang memberikan jaminan pada perlindungan hak hidup dan kehidupan, termasuk kemerdekaan dan kebebasan asasi manusia sebagai makhluk pribadi yang berdaulat. Sayangnya, deklarasi ini hanya diikat dengan otoritas moral, bukan otoritas hukum sehingga saat ini masih banyak terjadi pelanggaran HAM, baik itu secara internasional maupun dalam kehidupan internal suatu negara.

Dalam hal ini juga ditegaskan bahwa negara wajib melindungi hak asasi warga negara yang berada di bawah kedaulatannya. J.G Starke mengatakan bahwa telah adanya beberapa langkah untuk menjamin standar-standar Hak asasi Manusia ke dalam beberapa instrumen. Salah satu instrumen yang dimaksud adalah Deklarasi tahun 1948 tentang perlindungan

HAM (Starke, 276-277). Dalam deklarasi ini dijelaskan adanya dua macam hak, yaitu hak sipil dan politik serta hak ekonomi dan sosial. Tulisan ini akan berusaha memfokuskan pada jenis hak yang kedua, yaitu hak ekonomi dan sosial yang meliputi hak untuk bekerja, hak untuk memperoleh kehidupan yang layak dan hak untuk dilindungi secara ekonomi dan sosial.

*Human trafficking* (perdagangan manusia) berbeda dengan *people smuggling* (penyelundupan manusia). *Human trafficking* didefinisikan sebagai perbuatan: merekrut, mengangkut, memindahkan, menyembunyikan atau menerima orang. Sarana (cara) untuk mengendalikan korban antara lain melalui: ancaman, penggunaan paksaan, berbagai bentuk kekerasan, penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, atau posisi rentan atau pemberian /penerimaan pembayaran, atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban. Sedangkan tujuannya untuk, eksploitasi, setidaknya untuk: prostitusi atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja paksa, perbudakan, penghambaan, atau pengambilan organ tubuh.

Sementara pada kasus *people smuggling* (penyelundupan manusia), orang tersebut meminta jasa penyelundup dengan biaya tertentu dan tidak ada tipuan dalam persetujuan tersebut. Setelah sampai di negara/tempat tujuan, orang yang diselundupkan tadi akan bekerja di tempat yang ditentukan oleh jasa penyelundup hingga utang-utang orang yang diselundupkan tersebut kepada jasa penyelundup dilunasi.

Dari sekian banyak kasus yang menimpa TKI di luar negeri, terutama di Malaysia maka yang paling banyak terjadi adalah kasus *human trafficking*. Kasus *human trafficking* Indonesia ke Malaysia ini tidak dapat terlepas dari maraknya pengiriman TKI ilegal ke Malaysia. Mereka yang dikirim secara ilegal sering dijadikan sebagai objek perdagangan dan kemudian dipekerjakan secara semena-mena tanpa perlindungan hukum yang jelas.

*Human trafficking* ini telah menimbulkan masalah yang cukup serius bagi hubungan ke dua negara, karena isu tersebut sangat terkait dengan masalah kedaulatan dan penghormatan akan hukum antar-negara di mana warga negara Indonesia yang menjadi korban *human trafficking* adalah salah satu subjek dari hukum internasional. Sungguh pun begitu, kasus ini tidak hanya terjadi antara Indonesia dan Malaysia, artinya bahwa masalah *human trafficking* terjadi juga pada skala global.

### C. Sasaran Utama *Human Trafficking* Indonesia – Malaysia

Secara umum, sasaran utama *human trafficking* biasanya adalah negara-negara miskin di belahan dunia, terutama ditilik dari situasi dan kondisi sosial-ekonomi negara yang labil pascakonflik. Khusus untuk kasus ini, faktor keluarga juga sangat berperan terutama dalam perdagangan anak-anak di mana korbannya sebagian besar adalah anak-anak dari keluarga yang sangat miskin. Anak-anak merupakan kelompok rentan yang sering dijual untuk membayar utang keluarga,

atau karena orang tua sering tertipu bahwa anak-anak mereka akan dipekerjakan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih layak. Anak-anak, dalam hal ini sering dieksploitasi secara fisik sebagai tenaga kerja dan tentara serta eksploitasi secara seksual seperti pedofilia.

Kaum wanita, misalnya, merupakan jumlah mayoritas korban dari perdagangan manusia Jawa Timur ke Malaysia. Perdagangan tenaga kerja dilakukan oleh agen-agen yang mengurus perjalanan mereka ke luar negeri sekaligus mengurus penempatan kerja di luar negeri. Sebelum melakukan pekerjaan, para pekerja tersebut diajak untuk beradaptasi dengan lingkungan sekitar. Suatu gambaran menunjukkan, bahwa dari sekian banyak tenaga kerja yang dikirim, ternyata hanya sedikit saja yang bernasib baik: dipekerjakan di tempat yang layak sesuai dengan perjanjian sebelumnya, sementara sebagian besar lainnya harus menghadapi situasi yang sangat berbahaya, misalnya banyak menerima perlakuan tidak senonoh. Salah satu penyebabnya, karena pada umumnya mereka tidak mendapat perlindungan hukum sebagai akibat proses pengiriman mereka berlangsung secara ilegal. Hal ini banyak terjadi pada tenaga-tenaga kerja Indonesia lainnya di luar negeri, baik itu di negara-negara ASEAN maupun di negara-negara Arab.

Motif utama yang mendorong para wanita ini mau dipekerjakan di luar negeri, terutama Malaysia adalah karena adanya tawaran dari pelaku human trafficking untuk memperoleh kondisi finansial yang lebih baik. Dalam beberapa kasus sering diberikan janji untuk bekerja di *catering*, hotel, kontrak model bahkan dengan dalih memperoleh pendidikan di luar

negeri. Tidak sedikit di antara mereka yang sebenarnya telah mengetahui berbagai informasi tentang adanya bisnis prostitusi dan berbagai kekerasan lain yang akan mereka hadapi kelak, namun karena tuntutan dan desakan ekonomi yang begitu sulit jalan pemecahannya, akhirnya tidak sedikit tergerus arus harus rela menjadi korban *human trafficking*.

Selain wanita dan anak-anak, laki-laki juga sebenarnya berisiko menjadi korban dari *human trafficking*. Mereka yang tidak punya keahlian sering dijadikan sebagai tenaga kerja murah di luar negeri bahkan dijadikan sebagai budak dengan bayaran tidak seberapa.

Bila ditelusuri, ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan terjadinya *human trafficking* Indonesia-Malaysia, antara lain sebagai berikut:

- a. Posisi Indonesia yang dekat dengan Malaysia tanpa pengamanan ketat di perbatasan.

Dilihat dari segi geografis, Indonesia dan Malaysia berbatasan langsung baik itu melalui Pulau Sumatera maupun Pulau Kalimantan. Letak Indonesia-Malaysia yang sangat dekat ini mempermudah pengiriman TKI dari Indonesia ke Malaysia. Bahkan data yang didapat dari Departemen Pertahanan Indonesia, ternyata tidak adanya batas-batas wilayah yang jelas antarkedua negara, baik itu perbatasan laut dengan Malaysia Barat maupun perbatasan darat dengan Malaysia Timur di Pulau Kalimantan, sehingga mendorong timbulnya berbagai kasus *human trafficking*. Selain itu, dengan tidak adanya kejelasan yang tegas mengenai pertahanan di perbatasan negara, ternyata turut memperburuk kondisi tersebut.

2. Semakin maraknya TKI ilegal ke Malaysia  
Banyak tenaga kerja yang memutuskan bekerja di luar negeri untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tanpa memikirkan risiko yang harus dihadapi di negara asing. Hingga saat ini, yang paling banyak menjadi korban *human trafficking* ini, memang mereka tenaga kerja yang berangkat tanpa mengetahui prosedur yang resmi, atau juga malah tidak mau memedulikan prosedur resmi tersebut. Dari data imigrasi nasional, dapat diketahui bahwa ternyata banyak pihak yang menjadi calo bagi pengiriman TKI ke Malaysia. Calo-calo tersebut bukanlah badan resmi pemerintah, sehingga tentu saja TKI yang menggunakan jasa calo ini akan berstatus sebagai TKI ilegal, akibatnya tidak mendapatkan perlindungan hukum di Malaysia. Parahnya, dalam beberapa kasus, ternyata ada yang melibatkan pegawai imigrasi sebagai jasa pengiriman TKI secara ilegal ini. Selain itu, dengan semakin mudahnya prosedur untuk ke luar negeri menyebabkan banyak warga Indonesia yang memutuskan untuk bekerja di Malaysia tanpa mempertimbangkan risiko yang akan mereka hadapi.
3. Sanksi hukum yang tidak tegas  
Dari segi hukum, pemerintah Indonesia kurang tegas dalam sanksi hukumnya. Hal ini membuat pihak-pihak yang terlibat dalam pengiriman *human trafficking* dan pengiriman TKI ilegal merasa tidak terlalu dibebani dengan aturan-aturan hukum yang berlaku. Begitu juga dengan badan imigrasi Indonesia yang tidak memberlakukan aturan dengan tegas mengenai orang-orang yang keluar-masuk Indonesia.

4. Tingkat pendidikan dan ekonomi yang rendah  
Dari segi pendidikan, kita tahu bahwa tingkat pendidikan masyarakat Indonesia masih rendah; lebih-lebih lagi tingkat pendidikan para TKI, pada umumnya sangat rendah, dalam arti tidak mempunyai keahlian tertentu sebagaimana yang dipersyaratkan/dibutuhkan. Bahkan boleh dikata pergi ke luar negeri sebagai tenaga kerja hanya bermotivasi semangat memenuhi tuntutan ekonomi. Masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan yang rendah ini biasanya memiliki tingkat ekonomi yang rendah, dan tentu saja tergolong miskin. Tingkat kemiskinan inilah yang menjadi faktor yang tidak dapat diabaikan dalam *human trafficking* Indonesia-Malaysia. Faktor dan tingkat kemajuan ekonomi Malaysia, mereka anggap dapat mendukung tujuan meraup uang, termasuk imbalan yang menggiurkan hanya untuk upah suatu pekerjaan yang serabutan sekalipun. Dalam kenyataannya, memang gaji atau upah yang diterima oleh tenaga kerja Indonesia di Malaysia lebih besar dari gaji/upah yang bisa mereka dapatkan di Indonesia.

#### D. Akibat-akibat *Human Trafficking* Indonesia-Malaysia

Pada dasarnya, perdagangan manusia melanggar hak asasi universal manusia untuk hidup, merdeka, dan bebas dari semua bentuk perbudakan. Perdagangan anak-anak merusak kebutuhan dasar seorang anak untuk tumbuh dalam lingkungan yang aman, dan merusak hak anak untuk bebas dari kekerasan dan eksploitasi seksual. Banyak hal tidak senonoh yang



dialami oleh TKI yang menjadi korban *human trafficking* di Malaysia terutama mereka yang kurang punya keahlian. Janji-janji pekerjaan layak yang akan mereka dapatkan di Malaysia sering disalahgunakan oleh para pelaku *human trafficking* seperti dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga yang tidak sedikit di antara mereka diperlakukan kasar oleh majikannya. Atau yang lebih menyedihkan lagi, mereka terpaksa harus terjun dan bekerja pada bisnis prostitusi, hanya demi mempertahankan hidup atau meraup uang dengan cara yang tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan.

Hilangnya jaringan dukungan keluarga dan masyarakat membuat korban perdagangan sangat rentan terhadap ancaman dan keinginan para pelaku perdagangan, dan dalam beberapa hal menimbulkan kerusakan pada struktur-struktur sosial. Perdagangan merenggut anak secara paksa dari orang tua dan keluarga mereka, menghalangi pengasuhan dan perkembangan moral mereka. Perdagangan mengganggu jalan bagi transformasi pengetahuan dan nilai-nilai moral-budaya-kepribadian dari orang tua kepada anaknya dari generasi ke generasi. Sedangkan kita tahu proses segala pengasuhan dan pembentukan mentalitas dan moralitas di dalam keluarga merupakan sendi-sendi utama pembentuk masyarakat yang lebih baik. Dengan kata, lain hubungan segi tiga antara ayah-ibu dan anak yang serasi dan harmonis meneguhkan kedirian sebuah keluarga yang utuh, yang pada gilirannya merupakan fondasi awal dalam membangun pilar utama masyarakat.

Namun kenyataan menunjukkan hal yang sebaliknya, keuntungan dari perdagangan seringkali dibuat mengakar di dalam struktur kehidupan masyarakat-

masyarakat tertentu, yang kemudian dieksploitasi secara berulang-ulang sebagai sumber yang siap menjadi korban. Bahaya menjadi korban perdagangan seringkali membuat kelompok yang rentan seperti anak-anak dan perempuan muda bersembunyi; dampaknya sangat merugikan bagi pendidikan dan struktur keluarga mereka.

Hilangnya pendidikan mengurangi kesempatan ekonomis masa depan para korban dan meningkatkan kerentanan mereka untuk diperdagangkan di masa mendatang. Para korban yang kembali kepada komunitas mereka seringkali menemui diri mereka ternoda dan terbuang/terasing. Kondisi ini membawa dampak ikutan lain yang cukup kompleks, tentu saja solusinya tidak semudah membalikkan telapak tangan; ia membutuhkan pelayanan sosial secara terus menerus. Mereka juga kemungkinan besar menjadi terlibat dalam tindak kejahatan serta menunjukkan perilaku yang kejam.

Keuntungan-keuntungan dari perdagangan manusia, seringkali menjadi sumber dana bagi kegiatan kriminal lainnya. Menurut PBB, Perdagangan manusia adalah perusahaan kriminal terbesar ke tiga di dunia yang menghasilkan sekitar 9.5 juta USD dalam pajak tahunan menurut masyarakat intelijen AS. Perdagangan Manusia juga merupakan salah satu perusahaan kriminal yang paling menguntungkan dan sangat terkait dengan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan narkoba, pemalsuan dokumen, dan penyelundupan manusia. Bahkan keterkaitannya dengan terorisme juga telah didokumentasikan; di mana kejahatan terorganisir tumbuh subur, pemerintah dan peranan hukum justru melemah.

Perdagangan manusia memiliki dampak negatif pada pasar tenaga kerja, yang menimbulkan hilangnya sumber-sumber daya manusia yang tidak dapat diperoleh kembali. Beberapa dampak perdagangan manusia mencakup upah yang kecil, hanya sedikit individu yang tersisa untuk merawat orang tua yang jumlahnya semakin meningkat, dan generasi yang terbelakang dalam hal pendidikan. Dampak-dampak ini selanjutnya mengakibatkan hilangnya produktivitas dan kekuatan pendapatan di masa mendatang. Memaksa anak-anak untuk bekerja 10 hingga 18 jam per hari di usia-usia awal menghalangi mereka mendapat pendidikan dan memperkuat putaran kemiskinan dan buta huruf yang memperlambat perkembangan nasional. Intinya, merenggut hak mereka menikmati hidup yang sehat dan layak, sesuai dengan fase perkembangan kehidupannya sebagai manusia bebas dan memiliki harga diri kemanusiaan

Parakorban perdagangan seringkali mengalami kondisi yang kejam yang mengakibatkan trauma fisik, seksual dan psikologis. Berbagai macam infeksi yang ditularkan melalui hubungan seksual, penyakit inflamatori pelvic, dan HIV/AIDS seringkali merupakan akibat dari prostitusi yang dipaksakan. Kegelisahan, insomnia, depresi dan penyakit pascatraumatis stres adalah wujud psikologis umum di antara para korban. Kondisi hidup yang tidak sehat dan penuh sesak, ditambah makanan yang miskin nutrisi, membuat korban dengan mudah mengalami kondisi kesehatan yang sangat merugikan seperti kudis, TBC, dan penyakit menular lainnya.

Anak-anak menderita masalah pertumbuhan dan perkembangan dan menanggung derita psikologi

kompleks dan syaraf akibat kekurangan makanan dan hak-haknya serta mengalami trauma. Kekejaman yang paling buruk seringkali ditanggung oleh anak-anak yang lebih mudah dikendalikan dan dipaksa menjadi pelayan rumah, dilibatkan dalam konflik bersenjata, dan bentuk lain pekerjaan. Anak-anak dapat menjadi sasaran eksploitasi yang progresif, misalnya dijual beberapa kali dan menjadi sasaran pertunjukan kekerasan fisik, seksual dan mental. Kekerasan ini memperumit rehabilitasi psikologis dan fisik mereka dan membahayakan reintegrasi mereka.

Banyak pemerintah yang berjuang untuk melaksanakan kendali penuh atas teritori nasional mereka khususnya, dimana tindakan dan perilaku korupsi merupakan hal yang umum terjadi. Konflik-konflik bersenjata, bencana alam, dan perjuangan politik serta etnis seringkali menciptakan populasi besar orang-orang yang terlantar. Parapelaku perdagangan manusia lebih lanjut merusak usaha-usaha pemerintah untuk menggunakan wewenangnya, mengancam keamanan penduduk yang rentan. Banyak pemerintah tidak dapat melindungi wanita dan anak-anak yang diculik dari rumah dan sekolah mereka atau dari kamp penampungan. Selain itu, uang suap yang dibayarkan oleh para pelaku perdagangan menghalangi kemampuan pemerintah untuk memerangi korupsi yang dilakukan di antara parapetugas penegak hukum, pejabat imigrasi, dan pejabat pengadilan.

Ada manfaat ekonomis besar sekali yang akan diperoleh dengan terhapusnya perdagangan manusia. Organisasi Buruh Internasional (ILO- *International Labor Organization*) baru-baru ini menyelesaikan sebuah

studi mengenai biaya dan keuntungan dari penghapusan bentuk-bentuk terburuk kerja paksa pada anak-anak--yang definisinya meliputi perdagangan anak. ILO menyimpulkan bahwa perolehan ekonomis dari penghapusan bentuk-bentuk terburuk kerja paksa pada anak-anak sangat besar (puluhan juta dolar per tahun), karena penambahan kapasitas produktivitas pada generasi tenaga kerja masa mendatang akan diperoleh dari peningkatan pendidikan dan kesehatan masyarakat yang membaik. Dampak sosial dan kemanusiaan dari perdagangan manusia seringkali mencerminkan bentuk-bentuk terburuk kerja paksa pada anak-anak tersebut.

## E. Payung hukum

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa yang sering menjadi korban *human trafficking* adalah para tenaga kerja yang berangkat ke luar negeri tanpa melalui prosedur resmi yang sering diistilahkan dengan TKI ilegal. TKI ilegal ini sering ditipu dengan berbagai imbalan, padahal di balik semua tipuan tersebut tanpa disadari mereka telah menjadi korban perdagangan manusia. TKI ilegal yang menjadi korban *human trafficking* ini sering mengalami perlakuan yang tidak senonoh dari kekerasan fisik hingga tekanan psikologis. Masalah *human trafficking* tidak dapat terlepas dari masalah TKI terutama TKI ilegal.

Kekerasan yang dihadapi TKI di Malaysia, baik berupa penyanderaan paspor oleh majikan, pemutusan hubungan sepihak, tidak diberi gaji, pemerkosaan, pemukulan maupun bentuk penganiayaan lain hingga

pembunuhan, sebenarnya sudah lama terjadi. Akan tetapi, pemerintah tutup mata, dan lebih mementingkan devisa. Hal ini sungguh sangat memprihatinkan.

Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan dengan sejumlah LSM, termasuk di dalamnya Fatayat NU, pada tahun 2000 telah meminta Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) menghentikan sementara pengiriman tenaga kerja. Selama jeda waktu itu, disiapkan draf perjanjian unilateral/bilateral antara Pemerintah Indonesia dan negara penerima TKI, sistem perlindungan, sistem pelatihan, dan perekrutan TKI. Pertemuan dengan menteri maupun Pengerah Jasa TKI (PJTKI) sudah dilakukan saat itu, tetapi upaya kemanusiaan tersebut tidak digubris. Demi devisa pemerintah rela menelantarkan jutaan manusia menjadi komoditas ekspor layaknya benda. Hampir semua media massa mengekspos bersamaan keluarnya Surat Keputusan (SK) Menakertrans Nomor 178/Men/2003 tentang Sistem Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bagi Tenaga Kerja Informal.

Keluarnya SK tersebut awalnya dianggap sebagai niat baik pemerintah untuk melindungi kaum tenaga kerja, meskipun di dalam kenyataannya menyimpan sejumlah pertanyaan mendasar, antara lain: tepat dan strategiskah SK tersebut menjawab kompleksnya persoalan TKI. Belum lagi implementasinya yang hanya diserahkan kepada yayasan dan perusahaan asuransi yang reputasinya masih dipertanyakan, jangan-jangan menimbulkan masalah baru bagi TKI maupun pemerintah.

Sesungguhnya, yang dibutuhkan sekarang adalah undang-undang perlindungan TKI yang komprehensif yang memberi perlindungan kepada TKI secara

fisik maupun psikis. Undang-undang itu harus mengatur prinsip dan bentuk perjanjian unilateral dan atau bilateral antara Pemerintah Indonesia dan negara tujuan TKI yang lebih mengedepankan aspek kemanusiaan dan martabat bangsa Indonesia.

Ditetapkan juga perusahaan yang dapat menjadi pengirim TKI dengan kriteria dan persyaratannya. Siapa atau lembaga seperti apa yang dapat memberi jaminan perlindungan bagi TKI, yang berarti tidak hanya mengandalkan polisi dan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di negara setempat. Begitu juga TKI macam apa yang bisa dikirim, termasuk harus diatur dari mulai perekrutan, sistem pelatihan, selama kerja, hingga kembali ke Tanah Air dan tiba di rumah dengan selamat. Semua ketentuan yang akan dibuat harus disertai sanksi memadai supaya memberi efek jera bagi yang melanggar.

Undang-undang Perlindungan TKI sangat penting keberadaannya, karena memiliki kekuatan hukum untuk menindak pelanggar kesepakatan, baik antara TKI dan pihak majikan atau PJTKI maupun antar-negara. Sekadar fakta, mari kita potret penderitaan TKI di sektor informal saat ke luar negeri maupun setiba di tempat kerja dan setelah kembali di Tanah Air.

Kondisi pengiriman TKI yang nyaris sama dengan perdagangan budak secara legal, seharusnya sudah menjadi masalah negara karena menyangkut martabat bangsa. Hal ini perlu disikapi seluruh komponen bangsa secara arif dan bijaksana. Tidak bisa hanya mengandalkan satu departemen, tetapi mencakup berbagai departemen terkait dengan koordinasi langsung di bawah tanggung jawab presiden.

Jika tidak, bangsa kita dapat dikategorikan sebagai pelanggar Deklarasi Umum HAM (1948), Konvensi Pencegahan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur (1949), Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukum lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (1984), dan Konvensi Hak Anak (1989) karena Indonesia termasuk negara yang ikut menandatangani semua konvensi tersebut, dan bahkan sebagian sudah diratifikasi menjadi undang-undang.

## F. Indonesia belum serius

Pengiriman tenaga kerja dari suatu negara ke negara lain yang sebagian besar mendorong munculnya perdagangan manusia (*human trafficking*) memang telah cukup lama menjadi masalah nasional dan internasional bagi berbagai bangsa di dunia, termasuk Indonesia. Isu perdagangan manusia (khususnya anak dan perempuan) mulai menarik perhatian banyak pihak di Indonesia tatkala ESCAP (Komite Sosial Ekonomi PBB untuk Wilayah Asia-Pasifik) mengeluarkan pernyataan yang menempatkan Indonesia bersama 22 negara lainnya pada peringkat ke-tiga atau terendah dalam merespon isu ini. Negara dalam peringkat ini dikategorikan sebagai negara yang tidak mempunyai standar pengaturan tentang tenaga kerja dan perdagangan manusia serta tidak mempunyai komitmen untuk mengatasi masalah ini.

Tidak sebatas pernyataan, ESCAP kemudian bersama organisasi perburuhan internasional (ILO) telah mengeluarkan ancaman untuk memberikan sanksi



yang berat bagi Indonesia apabila hingga tahun 2003 tidak mengeluarkan langkah apa pun. Ancaman serupa datang pula dari pemerintah Amerika Serikat yang akan mencabut fasilitas GSP (fasilitas umum perdagangan bagi negara berkembang) bagi negara-negara yang bermasalah dengan pengiriman tenaga kerja dan *human trafficking*, termasuk Indonesia.

*Trafficking in Persons Report June 2001* yang diterbitkan oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat juga menempatkan Indonesia pada peringkat ke-tiga dalam upaya penanggulangan perdagangan anak. Negara-negara dalam peringkat ini dikategorikan sebagai: 1) negara yang memiliki korban dalam "jumlah yang besar," 2) pemerintahannya belum sepenuhnya menerapkan "standar-standar minimum", serta 3) tidak atau belum melakukan "usaha-usaha yang berarti" dalam memenuhi standar pencegahan dan penanggulangan perdagangan anak.

Menanggapi desakan-desakan internasional tersebut, pemerintah Indonesia kemudian berupaya keras merespon dan mengambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah TKI di Malaysia serta berbagai kasusnya, terutama perdagangan manusia. Kebijakan penting yang dihasilkan kemudian adalah munculnya Keputusan Presiden No 88 Tahun 2003 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak yang di tanda tangani pada tanggal 30 Desember 2002 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Di sisi lain, kalangan masyarakat sipil terutama LSM mulai aktif melakukan langkah-langkah untuk turut menangani persoalan ini. Peran media massa yang banyak mengungkap kasus perdagangan manusia turut memberikan kontribusi penting atas

tersosialisasinya isu ini.

Pada bulan Februari 2004 di Pulau Batam, terjadi pertemuan empat negara yaitu Amerika Serikat (AS), Indonesia, Malaysia dan Singapura. Pertemuan itu membahas tentang upaya memerangi kejahatan kemanusiaan bersindikatis internasional, yaitu pengiriman tenaga kerja ilegal, perdagangan manusia (*human trafficking*), eksploitasi tenaga kerja dll. Pertemuan itu diprakarsai langsung oleh pemerintah Indonesia bekerja sama dengan AS dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) internasional. AS mengajak tiga negara di kawasan Asia Tenggara, yakni Indonesia, Malaysia, dan Singapura untuk tidak mentoleransi pengiriman tenaga kerja ilegal dan perdagangan manusia.

AS juga meminta agar semua negara tidak menjadikan perempuan, seks, dan perbudakan sebagai objek penghasil uang. Tujuan pertemuan tersebut tidak lain adalah untuk merumuskan tiga agenda aksi yang harus dilakukan LSM dan aparat penegak hukum dalam memerangi tenaga kerja ilegal dan *human trafficking*, yaitu penanggulangan korban, pencegahannya, dan penegakkan hukum kasus-kasus *trafficking*. Di atas semua itu, yang tak kalah penting bahwa salah satu butir rekomendasi konferensi, menjadikan Batam sebagai pelopor memerangi kasus-kasus perdagangan manusia. Mengingat daerah ini sebagai tempat transit sebagian besar perempuan dan anak yang akan diperdagangkan ke luar negeri.

Namun dalam perjalanannya, ternyata Indonesia dinilai masih belum serius dalam menangani dan mencegah terjadinya pengiriman tenaga kerja secara ilegal. Hal itu menyusul menurunnya peringkat Indonesia menjadi tingkat dua Daftar Pengamatan

Khusus. Peringkat itu dikeluarkan *US Department of State* pada 5 Juni 2006 lalu. Departemen yang langsung dibawah Gedung Putih tersebut melakukan investigasi ke berbagai daerah di Indonesia. Pemeringkatan tersebut, menyebabkan posisi Indonesia sama dengan Malaysia dan Kamboja. Indonesia diturunkan peringkatnya karena dianggap gagal oleh Pemerintah Amerika Serikat dalam memberikan bukti terhadap adanya peningkatan usaha-usaha untuk memerangi pengiriman TKI ilegal dan perdagangan manusia, yaitu salah satunya perangkat hukum yang bisa mengancam para pelaku perdagangan manusia.

Ada dua UU yang paling relevan dalam kejahatan ini, yaitu UU KUHP Pasal 297 dan UU Perlindungan Anak tahun 2002 Pasal 83. Hanya saja, ke dua UU ini tidak memberi definisi perdagangan manusia. Ketiadaan definisi membawa masalah serius dalam penerapan kedua UU itu dalam kasus yang seharusnya dikategorikan sebagai perdagangan manusia. Problem ini ditemukan, misalnya, dalam kasus sindikat perdagangan perempuan di bawah umur asal Nusa Tenggara Timur dan Jawa Timur di Tanjung Pinang, Kepulauan Riau. Dalam kasus ini ternyata pelaku hanya dituntut dengan tuduhan mempekerjakan anak di bawah umur, menipu data tenaga kerja, atau menganiaya calon tenaga kerja wanita (TKW). Ancaman hukumannya 2,8 tahun penjara. Hukuman ini terlampau ringan dibandingkan bila menggunakan Pasal 297 KUHP yang berbunyi "Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum cukup umur, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun."

Dalam hubungan ini, Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah membuat kebijakan nasional

penanggulangan perdagangan perempuan dan anak. Kebijakan tersebut meliputi harmonisasi hukum internasional ke dalam hukum nasional, penegakan hukum terhadap segala bentuk perdagangan perempuan dan anak, kerja sama kemitraan lokal, nasional, regional dan multilateral, pengembangan lingkungan yang kondusif dan peduli terhadap hak-hak anak serta pembentukan gugus tugas penghapusan perdagangan perempuan dan anak. Sudah disepakati pula piranti hukum di antara negara-negara ASEAN tentang TOC, sejak tahun 1970an, seperti "Sosek Malindo", "The Declaration of Asean Concord", dan Perjanjian antara Malaysia, Indonesia dan Filipina pada Mei 2002 seperti "Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures". Perjanjian-perjanjian antarnegara tersebut dimaksudkan untuk memberantas terorisme, pencucian uang (money laundering), penyelundupan, bajak laut, pembajakan, memasuki negara lain secara ilegal, *drug trafficking*, pencurian sumber daya laut, polusi laut dan penyelundupan senjata, tetapi sebaliknya kejahatan multi dimensi tersebut terus bertambah.

## G. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007

Hingga tahun 2007 belum tampak banyak keberhasilan dalam penanganan *human trafficking* ini sehingga pemerintah kembali mengeluarkan UU No. 21 tahun 2007. Dalam UU ini lebih dijelaskan secara detail mengenai tindak pidana *human trafficking* dimaksud, terutama yang menimpa warga negara Indonesia di Malaysia.

Dalam penjelasan UU No. 21 tahun 2007 ini dijelaskan bahwa perdagangan orang adalah bentuk modern dari perbudakan manusia. Perdagangan orang juga merupakan salah satu bentuk perlakuan terburuk dari pelanggaran harkat dan martabat manusia. Bertambah maraknya masalah perdagangan orang di berbagai negara, termasuk Indonesia dan negara-negara yang sedang berkembang lainnya, telah menjadi perhatian Indonesia sebagai bangsa, masyarakat internasional, dan anggota organisasi internasional, terutama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Berdasarkan bukti empiris, perempuan dan anak adalah kelompok yang paling banyak menjadi korban tindak pidana perdagangan orang. Korban diperdagangkan tidak hanya untuk tujuan pelacuran atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, tetapi juga mencakup bentuk eksploitasi lain, misalnya kerja paksa atau pelayanan paksa, perbudakan, atau praktik serupa perbudakan itu.

Pelaku tindak pidana perdagangan orang melakukan perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penyembunyian, atau penerimaan orang untuk tujuan menjebak, menjerumuskan, atau memanfaatkan orang tersebut dalam praktik eksploitasi dengan segala bentuknya dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, atau memberi bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban.

Bentuk-bentuk eksploitasi meliputi kerja paksa atau pelayanan paksa, perbudakan, dan praktik-praktik serupa perbudakan, kerja paksa atau pelayanan paksa adalah kondisi kerja yang timbul melalui cara, rencana,

atau pola yang dimaksudkan agar seseorang yakin bahwa jika ia tidak melakukan pekerjaan tertentu, maka ia atau orang yang menjadi tanggungannya akan menderita baik secara fisik maupun psikis.

Perbudakan adalah kondisi seseorang di bawah kepemilikan orang lain. Praktik serupa perbudakan adalah tindakan menempatkan seseorang dalam kekuasaan orang lain, sehingga orang tersebut tidak mampu menolak suatu pekerjaan yang secara melawan hukum diperintahkan oleh orang lain itu kepadanya, walaupun orang tersebut tidak menghendaknya.

Tindak pidana perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, telah meluas dalam bentuk jaringan kejahatan baik terorganisasi maupun tidak terorganisasi. Tindak pidana perdagangan orang bahkan melibatkan tidak hanya perorangan tetapi juga korporasi dan penyelenggara negara yang menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya. Jaringan pelaku tindak pidana perdagangan orang memiliki jangkauan operasi tidak hanya antarwilayah dalam negeri tetapi juga antarnegara.

Dengan semakin maraknya kasus-kasus perdagangan manusia ini, maka pemerintah dalam UU No. 21 tahun 2007 ini juga memaparkan berbagai sanksi yang akan diterima pelaku perdagangan manusia. Hukuman yang diberikan untuk menjerat para pelaku ini cukup berat namun pertanyaannya sekarang adalah sejauh manakah efektivitas dari berbagai hukuman yang dicantumkan pemerintah dalam UU ini terhadap perkembangan jumlah kasus *human trafficking* terutama antara Indonesia dan Malaysia.

Berbagai sanksi tersebut adalah sebagai berikut seperti yang dikutip dari ketentuan umum dalam UU

No. 21 tahun 2007:

”Pasal 2:

....Setiap orang yang melakukan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat walaupun memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain, untuk tujuan mengeksploitasi orang tersebut di wilayah negara Republik Indonesia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Pasal 3:

....Setiap orang yang memasukkan orang ke wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di wilayah negara Republik Indonesia atau dieksploitasi di negara lain dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Pasal 4:

....Setiap orang yang membawa warga negara Indonesia ke luar wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di luar wilayah negara Republik Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah)

dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

**Pasal 5:**

...Setiap orang yang melakukan pengangkatan anak dengan menjanjikan sesuatu atau memberikan sesuatu dengan maksud untuk dieksploitasi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

**Pasal 6:**

...Setiap orang yang melakukan pengiriman anak ke dalam atau ke luar negeri dengan cara apa pun yang mengakibatkan anak tersebut tereksploitasi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

**Pasal 7:**

....Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 mengakibatkan korban menderita luka berat, gangguan jiwa berat, penyakit menular lainnya yang membahayakan jiwanya, kehamilan, atau terganggu atau hilangnya fungsi reproduksinya, maka ancaman pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana dalam Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.(2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 mengakibatkan matinya korban, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima)



tahun dan paling lama penjara seumur hidup dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

Pasal 8:

....Setiap penyelenggara negara yang menyalahgunakan kekuasaan yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana perdagangan orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 maka pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.(2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenakan pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.(3) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicantumkan sekaligus dalam amar putusan pengadilan.

Pasal 9:

....Setiap orang yang berusaha menggerakkan orang lain supaya melakukan tindak pidana perdagangan orang, dan tindak pidana itu tidak terjadi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 240.000.000,00 (dua ratus empat puluh juta rupiah).

Pasal 10:

....Setiap orang yang membantu atau melakukan percobaan untuk melakukan tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.

#### Pasal 11

....Setiap orang yang merencanakan atau melakukan permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.

#### Pasal 12:

....Setiap orang yang menggunakan atau memanfaatkan korban tindak pidana perdagangan orang dengan cara melakukan persetujuan atau perbuatan cabul lainnya dengan korban tindak pidana perdagangan orang, mempekerjakan korban tindak pidana perdagangan orang untuk meneruskan praktik eksploitasi, atau mengambil keuntungan dari hasil tindak pidana perdagangan orang dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.

#### Pasal 13:

....Tindak pidana perdagangan orang dianggap dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak untuk dan/atau atas nama korporasi atau untuk kepentingan korporasi, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.(2) Dalam hal tindak pidana perdagangan orang dilakukan oleh suatu korporasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka penyidikan, penuntutan, dan pemidanaan dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.

#### Pasal 14:

....Dalam hal panggilan terhadap korporasi, maka pemanggilan untuk menghadap dan penyerahan

surat panggilan disampaikan kepada pengurus di tempat pengurus berkantor, di tempat korporasi itu beroperasi, atau di tempat tinggal pengurus.

Pasal 15:

....Dalam hal tindak pidana perdagangan orang dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6. (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa: a. pencabutan izin usaha; b. perampasan kekayaan hasil tindak pidana; c. pencabutan status badan hukum; d. pemecatan pengurus; dan/atau e. pelarangan kepada pengurus tersebut untuk mendirikan korporasi dalam bidang usaha yang sama.

Pasal 16:

....Dalam hal tindak pidana perdagangan orang dilakukan oleh kelompok yang terorganisasi, maka setiap pelaku tindak pidana perdagangan orang dalam kelompok yang terorganisasi tersebut dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditambah 1/3 (sepertiga).

Pasal 17:

....Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 dilakukan terhadap anak, maka ancaman pidananya ditambah 1/3 (sepertiga).

Pasal 18:

....Korban yang melakukan tindak pidana karena dipaksa oleh pelaku tindak pidana perdagangan orang, tidak dipidana. Bab III Tindak Pidana Lain yang Berkaitan

## dengan Tindak Pidana Perdagangan Orang

### Pasal 19:

....Setiap orang yang memberikan atau memasukkan keterangan palsu pada dokumen negara atau dokumen lain atau memalsukan dokumen negara atau dokumen lain, untuk mempermudah terjadinya tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah).

### Pasal 20:

....Setiap orang yang memberikan kesaksian palsu, menyampaikan alat bukti palsu atau barang bukti palsu, atau mempengaruhi saksi secara melawan hukum di sidang pengadilan tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah).

### Pasal 21:

....(1) Setiap orang yang melakukan penyerangan fisik terhadap saksi atau petugas di persidangan dalam perkara tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

(2) Jika perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan saksi atau petugas di persidangan luka berat, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara

paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 80.000.000,00 (delapan puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah).

(3) Jika perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan saksi atau petugas di persidangan mati, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Pasal 22:

....Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka, terdakwa, atau saksi dalam perkara perdagangan orang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 23:

....Setiap orang yang membantu pelarian pelaku tindak pidana perdagangan orang dari proses peradilan pidana dengan: memberikan atau meminjamkan uang, barang, atau harta kekayaan lainnya kepada pelaku; menyediakan tempat tinggal bagi pelaku; menyembunyikan pelaku; atau menyembunyikan informasi keberadaan pelaku, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp

200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 24:

....Setiap orang yang memberitahukan identitas saksi atau korban padahal kepadanya telah diberitahukan, bahwa identitas saksi atau korban tersebut harus dirahasiakan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah).

Pasal 25:

....Jika terpidana tidak mampu membayar pidana denda, maka terpidana dapat dijatuhi pidana pengganti kurungan paling lama 1 (satu) tahun.

Pasal 26:

....Persetujuan korban perdagangan orang tidak menghilangkan penuntutan tindak pidana perdagangan orang.

Pasal 27:

....Pelaku tindak pidana perdagangan orang kehilangan hak tagihnya atas utang atau perjanjian lainnya terhadap korban, jika utang atau perjanjian lainnya tersebut digunakan untuk mengeksploitasi korban.”

Dalam UU No. 21 tahun 2007 ini dinyatakan bahwa human trafficking (perdagangan orang) adalah salah satu bentuk tindak pidana dan akan diadili berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia yang disertai dengan berbagai bukti ataupun saksi yang dapat diterima. Bahkan juga dinyatakan bahwa negara berhak untuk menyita dan memblokir harta kekayaan tersangka yang melakukan *human trafficking*.

Setiap korban tindak pidana perdagangan orang atau ahli warisnya berhak memperoleh restitusi yaitu berupa ganti rugi atas tindakan yang mereka alami seperti kehilangan kekayaan atau penghasilan, penderitaan, biaya untuk tindakan perawatan medis atau psikologis, dan kerugian lain yang diderita korban sebagai akibat *human trafficking*. Selain restitusi, korban *human trafficking* juga berhak memperoleh rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial dan tentu saja pemulangan atau yang biasa disebut reintegrasi sosial dari pemerintah apabila yang bersangkutan mengalami penderitaan baik fisik maupun psikis akibat tindak pidana *human trafficking*.

Pemerintah daerah dan lembaga-lembaga pelayanan sosial lainnya pun wajib membentuk rumah perlindungan sosial atau pusat trauma untuk menyelenggarakan pelayanan bagi korban *human trafficking* agar mereka siap kembali ke masyarakat tanpa tekanan. Begitu juga dengan instansi kesehatan harus mampu bekerja sama untuk menanggulangi korban-korban *human trafficking* yang mengalami trauma atau penyakit yang membahayakan diri dan masyarakat seperti penyakit HIV/AIDS.

Namun sangat banyak kasus *human trafficking* yang menimpa warga negara Indonesia di luar negeri dan belum sempat untuk memulangkan mereka ke Indonesia karena berbagai alasan maka dalam hal ini, korban yang berada di luar negeri harus mendapatkan perlindungan hukum dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan mengusahakan untuk memulangkan korban ke Indonesia atas biaya negara.

Dengan melihat berbagai dampak yang ditimbulkan dari *human trafficking* maka pemerintah, pemerintah

daerah, masyarakat dan keluarga seharusnya mampu mencegah sedini mungkin terjadinya *human trafficking* ini. Karena itu, pemerintah harus membentuk gugus tugas yang terdiri atas wakil-wakil pemerintah, penegak hukum, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi termasuk para akademisi. Gugus tugas ini merupakan lembaga koordinatif yang bertugas mengkoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan *human trafficking*, melaksanakan advokasi, sosialisasi, pelatihan tenaga kerja dan kerja sama antarinstansi yang terkait dalam pengiriman tenaga kerja ke luar negeri hingga mengurus masalah rehabilitasi dan reintegrasi korban *human trafficking* ke lingkungan sosialnya.

Tindak pidana perdagangan orang merupakan kejahatan yang tidak saja terjadi dalam satu wilayah negara melainkan juga antarnegara. Oleh karena itu, perlu dikembangkan kerja sama internasional dalam bentuk perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan/atau kerja sama teknis lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyusunan Undang-Undang ini juga merupakan perwujudan komitmen Indonesia untuk melaksanakan Protokol PBB tahun 2000 tentang Mencegah, Memberantas dan Menghukum Tindak Pidana Perdagangan Orang, khususnya Perempuan dan Anak (Protokol Palermo) yang telah ditandatangani Pemerintah Indonesia.

Ketentuan mengenai larangan perdagangan orang pada dasarnya telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pasal 297 KUHP menentukan mengenai larangan perdagangan wanita dan anak laki-laki belum dewasa dan mengkuualifikasikan tindakan tersebut sebagai kejahatan. Pasal 83 Undang-



Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menentukan larangan memperdagangkan, menjual, atau menculik anak untuk diri sendiri atau untuk dijual. Namun, ketentuan KUHP dan Undang-Undang Perlindungan Anak tersebut tidak merumuskan pengertian perdagangan orang yang tegas secara hukum. Di samping itu, Pasal 297 KUHP memberikan sanksi yang terlalu ringan dan tidak sepadan dengan dampak yang diderita korban akibat kejahatan perdagangan orang.

Oleh karena itu, diperlukan undang-undang khusus tentang tindak pidana perdagangan orang yang mampu menyediakan landasan hukum materil dan formil sekaligus. Untuk tujuan tersebut, undang-undang No. 21 tahun 2007 ini mengantisipasi dan menjerat semua jenis tindakan dalam proses, cara, atau semua bentuk eksploitasi yang mungkin terjadi dalam praktik perdagangan orang, baik yang dilakukan antarwilayah dalam negeri maupun secara antarnegara, dan baik oleh pelaku perorangan maupun korporasi.

Undang-Undang ini mengatur perlindungan saksi dan korban sebagai aspek penting dalam penerapan hukum, yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dasar kepada korban dan saksi. Selain itu, Undang-Undang ini juga memberikan perhatian yang besar terhadap penderitaan korban sebagai akibat tindak pidana perdagangan orang dalam bentuk hak restitusi yang harus diberikan oleh pelaku tindak pidana perdagangan orang sebagai ganti kerugian bagi korban, dan mengatur juga hak korban atas rehabilitasi medis dan sosial, pemulangan serta reintegrasi yang harus dilakukan oleh negara khususnya bagi mereka yang mengalami penderitaan fisik, psikis, dan sosial akibat tindak pidana perdagangan orang.

Dengan dikeluarkannya UU No. 21 tahun 2007 pada bulan April 2007, diharapkan adanya penurunan yang signifikan dalam jumlah kasus *human trafficking*. Apalagi dengan penetapan hukuman yang sangat berat terhadap pelaku akan berdampak positif dalam penanganan *human trafficking* kasus per kasus mengingat banyak sekali kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana *human trafficking* ini. Namun sejauh, implementasi UU tersebut memang masih belum terlihat hasil yang optimal.

Namun, dalam hal ini dibutuhkan kerja sama yang lebih nyata untuk mendukung keberhasilan implementasi UU No. 21 tahun 2007 ini. Setiap pihak yang terkait baik itu pemerintah, masyarakat, aparat keamanan, aparat penegak hukum, instansi ketenagakerjaan maupun petugas imigrasi diharapkan dapat menjalin koordinasi yang lebih baik lagi untuk mengatasi masalah *human trafficking* Indonesia-Malaysia.

Paparan di atas menggambarkan, bahwa masalah pengiriman TKI/TKW, baik legal maupun ilegal menjadi salah satu fenomena ketenagakerjaan yang utama di Indonesia. Kenyataan tersebut menjadi semakin krusial, karena ternyata fenomena merebaknya pekerja di luar negeri ini, dari tahun ke tahun semakin meningkat angkanya. Bahkan dalam jumlah yang tidak sedikit, banyak di antara mereka bersifat ilegal. Dengan modal keahlian yang minim membuat para TKI ilegal ini banyak mendapat masalah, terutama menjadi objek perdagangan manusia (*human trafficking*), kekerasan, gaji/upah yang tidak sesuai, masalah administrasi yang tidak lengkap, dsb dimana akhirnya memutuskan untuk pulang dengan kemauan sendiri maupun dipulangkan oleh negara asal.

Fenomena ini didorong oleh desakan ekonomi domestik yang dirasa kian sulit. Lapangan kerja yang diharapkan rakyat lapisan sedang ke bawah ini belum dapat dipenuhi secara merata oleh pemerintah Indonesia. Malaysia, negara tetangga yang menjadi salah satu negara tujuan para TKI, justru dapat memenuhi kebutuhan ekonomi para pekerja nasional ini. Dengan tingkat perkembangan ekonomi yang cukup baik, saat ini Malaysia masih memiliki banyak industri yang bersifat padat karya yang membutuhkan banyak sumber daya manusia.

Salah satu kasus yang banyak terjadi terkait dengan pengiriman TKI ilegal ini adalah masalah perdagangan manusia atau human trafficking. Permasalahan perdagangan manusia di Indonesia sudah sangat memprihatinkan. Di Indonesia, perdagangan manusia (*human trafficking*) banyak terjadi pada wanita dan anak-anak. Selama ini, Indonesia sempat dicap dunia sebagai salah satu negara terburuk dalam menangani masalah tenaga kerja ilegal dan perdagangan manusia yang merupakan kejahatan sangat serius. Di Indonesia, kasus-kasus *trafficking* terus mencuat ke permukaan. Padahal penanganannya hanya dilakukan kasus per kasus, belum komprehensif.

Sebelum tahun 2007, telah banyak UU ataupun peraturan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatur masalah *human trafficking* ini namun hasilnya belum menunjukkan perubahan yang signifikan malah kasus *human trafficking* semakin sering terjadi seiring dengan meningkatnya perdagangan dan transaksi antarnegara. Banyak warga negara Indonesia di luar negeri terutama di Malaysia yang menjadi korban tindak pidana perdagangan manusia. Kasus ini banyak menimpa para tenaga

kerja wanita dan anak-anak terutama bagi mereka yang berangkat ke luar negeri melalui jalur ilegal, sehingga diluar negeri mereka sering dibodohi dan mendapat perlakuan yang tidak senonoh akibat tidak adanya payung hukum yang melindungi mereka.

Dengan semakin maraknya *human trafficking* ini maka pada Bulan April lalu, pemerintah mengeluarkan UU No. 21 tahun 2007 untuk mengatur masalah *human trafficking*. Dalam UU ini dijabarkan beberapa pasal yang merincikan mengenai hukuman atau sanksi bagi para pelaku *human trafficking*. Sanksi yang ditetapkan pemerintah ini dinilai cukup berat dan diharapkan dengan hal ini dapat memunculkan perubahan yang berarti dalam penanganan kasus *human trafficking* ini.

Selain mengenai hukuman, UU ini juga memberikan penjelasan mengenai tindak lanjut dari korban *human trafficking*. Sebagai mana telah diketahui oleh masyarakat luas, warga negara yang menjadi korban *human trafficking* ini seringkali mengalami penyiksaan dan kekerasan fisik lainnya bahkan tekanan psikologis sehingga sebagai tindak lanjut maka korban *human trafficking* ini perlu ditangani secara intensif oleh lembaga-lembaga kesehatan dan lembaga-lembaga sosial agar mereka kembali siap untuk hidup dalam lingkungan masyarakat.

Sejauh ini, UU No. 21 tahun 2007 ini sekaligus telah menjadi landasan materiil dan formil dalam penanganan kasus *human trafficking*. UU ini juga mengatur berbagai aspek penting dalam penegakan hukum dalam pemeriksaan kasus *human trafficking* seperti perlindungan terhadap saksi dan korban. Namun, tetap saja keberhasilan implementasi UU ini harus

didukung oleh berbagai pihak yang terkait seperti pemerintah, pemerintah daerah, aparat keamanan, aparat penegak hukum, instansi ketenagakerjaan dan instansi keimigrasian.



# 2

## **Implementasi *United Nation Convention On The Law Of The Sea '82* (Unclos '82) di Indonesia**



## A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia telah lama menyadari, bahwa sebagian terbesar dari wilayahnya adalah lautan. Oleh karena itu, perjuangan untuk menguasai wilayah beserta segenap kekayaan laut yang berada di lingkungannya telah dimulai sejak lama. Dicetuskannya Deklarasi Juanda pada tanggal 13 Desember 1957, merupakan langkah yang sangat maju, karena secara sepihak telah mengumumkan Wawasan Nusantara, sebagai suatu Konsepsi Negara Kepulauan, dalam upaya untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa. Konsep ini memandang seluruh lautan yang terletak di antara dan di sekitar pulau-pulau Indonesia adalah wilayah nasional Republik Indonesia.

Deklarasi yang cukup revolusioner ini kemudian ditentang dan diprotes oleh berbagai negara. Namun, perjuangan untuk mewujudkan prinsip-prinsip pokok Konsepsi Negara Kepulauan ini tidak berhenti. Melalui forum Internasional, prinsip-prinsip ini terus disuarakan, sehingga lambat laun telah menimbulkan perhatian di kalangan negara-negara di dunia dan memahami untuk memasukan konsepsi ini dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut.

Pada akhir tahun 1982 masyarakat Internasional telah berhasil menyelesaikan tugasnya yang sangat berat, tugas tersebut adalah menyusun suatu perangkat Hukum Laut yang baru, mengatur segala bentuk penggunaan laut serta pemanfaatan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hasil-hasil yang telah dirumuskan oleh kurang lebih 159 negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, dituangkan dalam bentuk perjanjian antarnegara yang dikenal sebagai Konvensi PBB tentang

Hukum Laut 1982.

Selain kedudukannya demikian penting sebagai suatu perangkat hukum laut yang baru, Konvensi ini mencerminkan hasil usaha masyarakat Internasional dalam mengkodifikasikan ketentuan-ketentuan hukum Internasional yang telah ada, juga menggambarkan suatu perkembangan yang progresif (*progressive development*) Hukum Laut Internasional.

Dengan selesainya perumusan Konvensi Hukum Laut 1982, perjuangan Indonesia di forum Internasional, khususnya melalui forum Konferensi Hukum Laut III, telah sampai kepada tingkat kemantapan kedudukan Indonesia sebagai suatu negara kepulauan. Hal ini berarti bahwa negara kepulauan yang telah dinyatakan oleh Indonesia melalui Deklarasi Juanda tanggal 13 Desember 1957, telah diakui oleh masyarakat Internasional sebagai bagian dari hukum Internasional yang baru.

Penyusunan Konvensi Hukum Laut 1982 yang dilatarbelakangi oleh pelbagai konflik kepentingan telah tiba kepada tahapan yang cukup mantap yaitu pada saat Guyana sebagai negara ke-60 meratifikasi UNCLOS'82 pada tanggal 16 November 1993. UNCLOS'82 berlaku sebagai hukum positif yang mengikat masyarakat bangsa-bangsa terhitung mulai tanggal 16 November 1994, setahun setelah ratifikasi negara ke-60. Namun demikian, ternyata masih banyak masalah yang timbul dengan segala segi kerumitannya yang perlu dipecahkan.

Bagi Indonesia, Konvensi ini sangat penting, karena merupakan landasan hukum internasional bagi kepentingan-kepentingan Indonesia dihadapkan kepada kepentingan internasional. Indonesia meratifikasi Konvensi tersebut melalui Undang-Undang No. 17 tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention*



*on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut/UNCLOS) pada tanggal 31 Desember 1985. Melalui ratifikasi ini Indonesia telah menyatakan dirinya terikat oleh ketentuan-ketentuan Konvensi tersebut. Langkah selanjutnya, bagi Indonesia adalah melaksanakan dan menuangkannya ke dalam peraturan perundang-undangan nasional serta menyesuaikan perangkat-perangkat hukum yang lain.

Setelah Konvensi diakui sebagai hukum positif, maka segala peraturan perundangan yang berkaitan dengan kelautan dan tidak sesuai lagi dengan substansi konvensi harus segera diupayakan penyesuaiannya.

Ditinjau secara geografis, politis, maupun ekonomis, Indonesia memiliki kepentingan yang sangat besar untuk dapat menetapkan segala ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UNCLOS'82. Kenyataan menunjukkan, bahwa segala kepentingan Indonesia yang telah diakomodasikan di dalam UNCLOS '82 tersebut hanya dapat terpenuhi bila Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mengimplementasikannya. Pembangunan kelautan yang sedang giat dilaksanakan oleh bangsa Indonesia, potensi konflik dengan negara tetangga dan negara lain yang mempunyai kepentingan di laut yurisdiksi nasional Indonesia, serta peluang yang ditimbulkan dengan berlakunya UNCLOS '82 mewajibkan kita untuk mengatur kembali upaya penegakkan kedaulatan dan hukum di laut, agar pelaksanaannya dapat terselenggara secara baik. Pada gilirannya dapat mendukung pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Fakta menunjukkan bahwa proses pembuatan atau perubahan sebuah peraturan perundangan akan memakan waktu yang cukup lama. Kondisi seperti ini

akan sangat menyulitkan kegiatan aparat penegak hukum di lapangan. Adanya kesenjangan antara hukum domestik dengan hukum internasional memerlukan suatu kepastian hukum. Pembangunan nasional Indonesia dengan tegas menyebutkan bahwa pembangunan hukum ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan ketertiban hukum diseluruh aspek kehidupan nasional, memberikan pengarahannya serta menunjang kebutuhan-kebutuhan hukum masyarakat.

Hukum sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan perlu diserasikan dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi sebagai akibat dari kemajuan pembangunan itu sendiri. Hukum dibutuhkan untuk menciptakan ketertiban dan merupakan syarat fundamental bagi pembentukan dan pemeliharaan sebuah masyarakat yang teratur, maupun dalam mengayomi masyarakat guna terciptanya stabilitas yang mantap.

Bertitik tolak pada hal di atas, maka setiap upaya untuk menciptakan stabilitas nasional yang mantap berawal dari terciptanya masyarakat yang tertib, teratur serta kepentingan masyarakat terayomi oleh kepastian hukum, oleh sebab itulah setiap upaya penyesuaian, pembaharuan dan penegakan hukum harus selaras dengan perkembangan lingkungan strategis. Berkaitan dengan hal tersebut, kita tertarik untuk mengetahui implementasi UNCLOS '82 di Indonesia dengan mengangkat permasalahan pokok sebagai berikut:

- a) Aktualisasi nilai-nilai wawasan kebangsaan sebagai sikap politik dalam mewujudkan negara kepulauan.

- b) Optimasi pemanfaatan UNCLOS'82 guna mendukung keamanan dan kesejahteraan.
- c) Penegakan kedaulatan dan hukum di laut dalam rangka menjamin kelancaran dan pengaman pembangunan nasional.

Usaha pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi, Indonesia menghadapi tantangan yang tidak kalah berat jika dibandingkan dengan perjuangan sebelumnya. Tantangan untuk mengembangkan, membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan tidak saja menjadi lebih luas, tetapi juga harus terpadu dan saling mengisi antarinstansi dan departemen yang berwenang dan terkait. Peraturan perundang-undangan tersebut harus mampu memenuhi fungsi menjaga, mengawasi, memelihara dan mengamankan serta memanfaatkan apa yang dicapai dalam perjuangan selama ini, yaitu wadah hukum Internasional bagi konsep negara kepulauan dengan segala aspeknya, dengan aspek utama pada hakekat Wawasan Kebangsaan yaitu persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Kerja sama yang dilaksanakan Indonesia baik regional maupun global, antarnegara maupun dengan organisasi internasional perlu disesuaikan dengan substansi ketentuan maupun aturan konvensi.

Menghadapi tantangan tersebut diperlukan langkah dan kebijakan yang tepat. Kebijakan tersebut menampung kepentingan vital bangsa Indonesia, yaitu konsep Negara Kepulauan, Laut Wilayah dan Zona Tambahan, Selat yang dipergunakan untuk Pelayaran Internasional, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Landas Kontinen, Laut Lepas, Daerah Dasar Laut Internasional (Kawasan), Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan

Laut, Penyelidikan Ilmiah Kelautan, Alih Teknologi Kelautan, dan Penyelesaian Sengketa.

Indonesia telah mengukuhkan Deklarasi Juanda 1957 menjadi UU No. 4/Prp. Tahun 1960. Undang-undang ini menetapkan batas laut wilayah menjadi 12 mil, diukur dari garis-garis pangkal yang menghubungkan titik-titik terluar pulau-pulau terluar Indonesia. Penerapan Undang-undang ini menghasilkan 200 titik-titik koordinat yang menghubungkan 196 garis pangkal lurus sepanjang 8069, 8 mil mengelilingi kepulauan Indonesia.

Ditetapkannya ketentuan-ketentuan baru yang lebih luas mengenai negara kepulauan dalam Konvensi, menuntut Indonesia untuk meninjau kembali dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan nasional yang ada sesuai ketentuan-ketentuan baru Konvensi. UU No. 4/Prp. Tahun 1960 yang terdiri dari 4 pasal belum sepenuhnya menampung ketentuan-ketentuan Konvensi. Pasal 47 mengatur bahwa panjang garis pangkal lurus perairan tidak boleh melebihi 100 mil, kecuali 3% dari jumlah seluruh garis pangkal lurus yang mengelilingi setiap kepulauan dapat melebihi panjang 100 mil sampai maksimum 125 mil. Ini berarti, bahwa Indonesia memiliki garis pangkal lurus yang melebihi panjang 100 mil sampai maksimal 125 mil sebanyak 3% dari 196 garis pangkal lurus yang telah ditetapkan yaitu sama dengan 5,88, sama dengan 6 garis pangkal lurus.

Dalam hal ini Indonesia dapat memeriksa kembali titik-titik terluar dari pulau-pulau atau batu-batu karang kering terluar sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi. Pemeriksaan ini akan dapat menentukan jumlah titik-titik dan garis pangkal lurus, apakah

perlu penambahan atau tidak. Disintegrasi Timor-Timur dari wilayah Indonesia juga memberi tantangan untuk menyusun kembali garis pangkal lurus berkaitan dengan kekayaan mineral, minyak dan gas bumi yang terkandung di wilayah perairan laut Timor. Penambangannya berpedoman kepada UU No. 44/Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-undang mengenai Pertambangan dan Gas Bumi dibuat sebagai pelaksanaan Konvensi Jenewa tahun 1958, sehingga perlu diteliti kembali dan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan Konvensi tahun 1982. Selain itu Indonesia mempunyai hak-hak untuk melakukan pengamanan laut, pencegahan pencemaran dan pemeliharaan lingkungan laut, riset kelautan dan pemetaan laut, pembangunan konstruksi marina, peletakan dan perlindungan pipa dan kabel laut, serta mengatur izin untuk melaksanakan penyelidikan ilmiah, oceanologis dan hidrografis.

Usaha melengkapi dan memperbaiki perangkat peraturan dan perundangan harus diikuti dengan upaya peningkatan kemampuan penegakkan hukum dan kedaulatan di laut, mengatur dan membagi yurisdiksi pengadilan atas wilayah laut. Untuk melaksanakan hal-hal yang perlu ditempuh di atas, akan melibatkan berbagai lembaga dan departemen teknis, antara lain Departemen Kehakiman, Hankam, Perhubungan, Pertanian, Pertambangan, Keuangan, Penerangan, Kejaksaan Agung, KLH dan lain-lain.

Berdasarkan paparan di atas, maka bahasan selanjutnya akan mengetengahkan pemikiran strategik tentang penegakkan kedaulatan dan hukum di laut, optimasi pemanfaatan kekayaan laut Indonesia di landas

kontinen, aktualisasi nilai-nilai wawasan kebangsaan sebagai sikap politik dalam mewujudkan negara kepulauan serta upaya-upaya untuk mendukung pembangunan sektor kelautan.

## B. Wawasan Nusantara

Wawasan kebangsaan Indonesia untuk pertama kali dicetuskan baik secara yuridis maupun politis pada tanggal 28 Oktober 1928, yang kemudian terkenal dengan Sumpah Pemuda. Wawasan kebangsaan Indonesia ini telah mengilhami perjuangan bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita menjadi bangsa yang merdeka yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam proses selanjutnya nilai-nilai kebangsaan yang pada hakekatnya adalah nilai-nilai Pancasila, selalu dijunjung tinggi dan mengarahkan bangsa Indonesia untuk mewujudkan konsepsi kewilayahan melalui Deklarasi Juanda tanggal 13 Desember 1957 tentang Perairan Indonesia. Deklarasi tersebut melahirkan perubahan yang radikal tentang wujud kewilayahan Indonesia. Sejak itu wilayah negara Republik Indonesia merupakan kesatuan yang utuh dan menyeluruh. Konsep kesatuan ini kemudian berkembang menjadi Wawasan Nusantara, merupakan cara pandang bangsa dan mendasari pembangunan nasional Indonesia.

Konsep kewilayahan sesudah diterimanya asas negara kepulauan sesuai konvensi Hukum Laut Internasional (HLI), mendorong bangsa Indonesia untuk meninjau kembali penentuan wilayah Indonesia. Asas persatuan dan kesatuan ini menurut Wawasan Nusantara disesuaikan dengan kenyataan posisi strategis geografi

Indonesia yang berbentuk kepulauan. Wawasan Nusantara adalah wawasan kebangsaan atau wawasan kesatuan dan persatuan yang disesuaikan dengan kenyataan geografi Indonesia sebagai negara kepulauan. Dalam konsep atau asas negara kepulauan, lautan bukan merupakan pemisah pulau-pulau tetapi sebaliknya sebagai pemersatu. Lautan merupakan faktor integrasi bangsa Indonesia di antara pulau-pulau yang tersebar dalam satu negara kepulauan.

Wawasan Nusantara menekankan bahwa Indonesia adalah suatu Bangsa yang mempunyai kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, dan Hankam. Wawasan Nusantara adalah pengejawantahan dari prinsip Bhinneka Tunggal Ika, dalam arti bahwa walaupun kita berbagai ragam, kita adalah satu dan bersatu. Wawasan Nusantara ini telah tumbuh dari sejarah dan pengalaman-pengalaman bangsa kita sendiri di masa lalu, dan merupakan hal yang mutlak diperlukan untuk melanjutkan kehidupan kebangsaan, terutama di negeri kepulauan seperti Indonesia ini.

### C. Prinsip Geografis Tanah Air

Dalam mendukung kesatuan dan persatuan Nusantara tersebut, sudah sejak tahun 1957, khususnya dan terutama sejak Orde Baru mulai 1969, bangsa Indonesia aktif memperjuangkan Konsepsi kesatuan geografis Nusantara di dalam forum-forum Hukum laut dan berbagai forum internasional lainnya. Tema pokoknya adalah bahwa rasa kesatuan dan persatuan bangsa kita yang merupakan negara beribu pulau dan berbagai kelompok etnik. Mengingat kondisi tersebut

tentunya harus didukung oleh suatu kesatuan geografis yang kokoh sebagai wilayah Nasional. Laut-laut yang pada masa penjajahan dianggap sebagai laut internasional dan merupakan alat pemisah dan pemecah-belah kesatuan bangsa haruslah diubah dan dikembalikan fungsinya sebagai alat mempersatu bangsa sesuai dengan tema pokok istilah "tanah air" yang kita warisi dari nenek moyang kita, yaitu suatu kesatuan antara "tanah" dan "air", antara wilayah daratan dengan wilayah lautan yang menghubungkannya.

Dengan prinsip Wawasan Nusantara tersebut, bangsa Indonesia telah memperjuangkan kesatuan wilayah nasional yang berada di bawah kedaulatan bangsa dan negara yang terdiri dari wilayah udara, darat, laut, tanah di bawahnya dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Prinsip kesatuan wilayah yang diumumkan oleh Deklarasi Juanda tanggal 13 Desember 1957, kini telah diterima secara internasional.

Dengan berhasilnya perjuangan Indonesia di bidang Hukum Laut tersebut maka seluruh Laut Nusantara dan ruang udara di atasnya serta semua kekayaan alam yang terkandung di dalam dan di bawah lautan yang sebelumnya merupakan bagian Laut Bebas dan kekayaan alamnya terbuka bagi siapa saja, kini resmi diakui di kancah internasional sebagai wilayah kedaulatan Republik Indonesia, beserta kekayaan alam yang ada di dalamnya.

Di samping keberhasilan Indonesia memperjuangkan Wawasan Nusantara, Indonesia bersama negara-negara lain juga telah berhasil memperjuangkan diterimanya berbagai konsepsi hukum laut lainnya, baik mengenai kekayaan alam maupun yurisdiksi di luar Wawasan Nusantara, seperti konsepsi Laut Wilayah 12 Mil, Zona Tambahan 24 Mil, Zona Ekonomi Eksklusif



(ZEE) 200 Mil, dan Landasan Kontinen di bawah ZEE dan di dasar laut yang berdekatan dengan dan di luar ZEE tersebut.

Kini kedaulatan dan kesatuan wilayah Indonesia atas laut kepulauan, seperti Laut Jawa, Laut Flores, Laut Maluku, Laut Banda, Selat Makasar, sebagian Laut Cina Selatan dan Selat Karimata, dan lain-lain, telah diakui sebagai bagian dari Wilayah Nasional Indonesia. Di samping kedaulatan wilayah atas laut tersebut di atas, Indonesia juga kini mempunyai hak-hak berdaulat atas kekayaan alam di ZEE dan landas kontinennya.

Hasil-hasil perjuangan di bidang Hukum Laut selama puluhan tahun ini merupakan modal yang sangat penting, sehingga mutlak perlu dikembangkan dan dimanfaatkan untuk menunjang peningkatan kualitas pengamalan Wawasan Kebangsaan dalam kerangka pembangunan nasional Indonesia, apalagi jika diingat semakin berkurangnya "*resources*" Indonesia yang ada di darat. Karena itulah maka perkembangan-perkembangan yang terjadi dan kesempatan-kesempatan yang terbuka di bidang Hukum Laut Internasional tersebut, perlu dimanfaatkan untuk meningkatkan pembangunan. Tidaklah berlebihan kiranya jika dikatakan, bahwa di masa mendatang laut akan memberikan peranan yang lebih penting dalam pengembangan kesatuan, persatuan dan pembangunan bangsa. Dengan berubahnya status laut-laut Nusantara menjadi Wilayah Nasional Indonesia, maka Indonesia telah menjadi sedemikian luasnya, sehingga sesungguhnya dapatlah dikatakan telah menjadi suatu negara "kontinen maritim" yaitu suatu negara yang sebagian besar terdiri dari laut.

#### D. Sikap Politik dalam Mewujudkan Negara Kepulauan

Pengalaman Wawasan Nasional lainnya adalah meningkatkan Ketahanan Nasional di segala bidang agar mampu menghadapi segala tantangan, hambatan, ancaman ataupun gangguan-gangguan terhadap kesatuan dan persatuan bangsa, dan terhadap usaha-usaha mencapai target kemajuan. Sudah begitu banyak yang telah dilakukan dalam meningkatkan Ketahanan Nasional, baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, maupun hankam. Namun memperhatikan tantangan-tantangan yang muncul dalam perkembangan Internasional akhir-akhir ini, seperti Neo-Nasionalisme, *Ethnicity*, *Religious Intolerance*, *Racial Prejudices*, pertentangan golongan dan lain-lain, Indonesia perlu tetap waspada agar hal-hal tersebut tidak mengganggu atau memperlemah ketahanan nasional Indonesia.

Ketahanan Nasional juga harus dibina dan dikembangkan dalam rangka peningkatan ketahanan regional. Hal inipun telah dilakukan selama ini, namun tentunya perlu terus dikembangkan untuk mengamankan lingkungan strategis di sekitar Indonesia. Untuk itu Indonesia telah dan akan terus meningkatkan hubungan baik dengan negara-negara tetangga di sebelah Timur dan Selatan, meningkatkan kerja sama dan solidaritas regional ASEAN di sebelah Utara, mengembangkan hubungan yang konstruktif dan positif dengan Indo-Cina, berusaha mencegah timbulnya dan pecahnya konflik-konflik baru di kawasan sekitar kita melalui cara-cara "*preventive diplomacy*" terutama di laut Cina Selatan, Samudra Pasifik dan Samudra Hindia, serta ikut berpartisipasi dalam berbagai forum internasional secara aktif, baik di PBB maupun di kelompok negara-

negara non-Blok, negara-negara berkembang, Negara-negara Organisasi Konferensi Islam, negara-negara Asia Pasifik, maupun negara-negara Samudra Hindia dan forum kerja sama lainnya.

Peningkatan ketahanan nasional haruslah didukung sepenuhnya dengan jalan mengembangkan ketahanan di segala bidang kehidupan di seluruh tanah air. Jika ada bagian dari tanah air yang masih rawan, maka hal tersebut akan dapat mengganggu ketahanan nasional secara keseluruhan. Demikian halnya dengan ketahanan regional, terutama di kawasan ASEAN, ketahanan regional tersebut perlu dimantapkan dengan meningkatkan ketahanan nasional masing-masing anggotanya, mengembangkan hubungan kerja sama dan keserasian yang dinamis antaranggotanya.

Indonesia kini beruntung berada dalam suatu situasi kawasan yang damai dan yang sangat menguntungkan untuk melaksanakan pembangunan di berbagai bidang, serta untuk meningkatkan kualitas pengamalan terhadap wawasan kebangsaan kita. Hampir tidak pernah Indonesia, dan kawasan sekitarnya berada dalam situasi damai dan kerja sama seperti sekarang ini. "*Peace dividend*" tersebut seharusnya dapat kita manfaatkan semaksimal mungkin.

Politik luar negeri adalah pencerminan dan ujung tombak dari politik dalam negeri. Tugas-tugas tersebut telah dilaksanakan antara lain dengan memperjuangkan pengakuan dunia internasional terhadap konsepsi Wawasan Nusantara (*Archipelagic State Principles*) dalam konferensi Hukum Laut PBB yang telah menghasilkan Konvensi Hukum Laut 1982. Demikian pula dalam menggalang kerja sama dan solidaritas ASEAN, termasuk dalam kebijaksanaan-

kebijaksanaan lainnya yang mendukung kestabilan dan ketahanan nasional dan ketahanan regional dalam usaha yang tetap memperjuangkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, dan dalam meningkatkan peranannya melaksanakan "*preventive diplomacy*" untuk manage *potential conflicts*, sehingga dapat mengalihkan potensi-potensi konflik tersebut menjadi potensi-potensi kerja sama. Karena itu perkembangan-perkembangan Internasional yang terjadi dewasa ini, dan di masa depan akan tetap dipantau secara hati-hati dan terus menerus untuk: 1) mempelajari pengaruhnya terhadap bangsa Indonesia, baik negatif maupun positif; 2) untuk memanfaatkan peluang-peluang yang ada untuk kepentingan pembangunan; 3) mengurangi dampak negatif yang dapat mengancam keberadaan wawasan nusantara yang dapat mempengaruhi ketahanan nasional Indonesia.

## E. Interelasi Wawasan Kebangsaan dan UNCLOS '82

Untuk mewujudkan suatu negara kepulauan diperlukan suatu proses dan keputusan politik yang strategis, yang dilandasi oleh wawasan kebangsaan yang menjadi doktrin kehidupan berbangsa dan bernegara. Sikap politiknya dapat dinyatakan dalam suatu komitmen dan tindakan nyata baik yang berdampak ke dalam maupun ke luar, antara lain meliputi:

- a. Penegakkan kedaulatan dan hukum di laut  
Asas negara kepulauan telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 4/Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia. Penegakkan Hukum dan

Kedaulatan di laut memiliki peranan penting, terutama pada tahun-tahun pertama setelah diundangkannya UU No. 4 Tahun 1960, hal ini disebabkan karena penegakkan kedaulatan dan hukum di laut mencerminkan kemampuan untuk memaksakan berlakunya Undang-undang ini dengan menindak pihak yang melanggar ketentuan-ketentuan UU No. 4/Prp. Tahun 1960 maupun Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1962.

- b. Penajaman fungsi dan organisasi keamanan laut  
Permasalahan yang lebih sulit adalah pelanggaran oleh kapal-kapal nelayan asing Indonesia tanpa ijin. Tentang pelanggaran nelayan asing ini telah banyak kasus yang ditangani dan diselesaikan lewat jalur hukum. Kemampuan kita dalam menangkap nelayan ilegal dan menyelesaikan lewat jalur hukum dengan cara melelang kapal tersebut dan biasanya dibeli oleh pemilik, merupakan suatu cara yang tepat karena tidak menimbulkan permasalahan rumit seperti deportasi dan pemeliharaan kapal.

Dengan diundangkannya ZEEI pada tahun 1980, permasalahan bertambah rumit, karena daerah yang harus diawasi dan ditegakkan hukumnya menjadi lebih luas. Penangkapan ikan tanpa izin bukan merupakan satu-satunya gangguan keamanan laut, justru di sisi lain ternyata masih ada permasalahan lain seperti perompakan, imigran gelap dan pembajakan, semuanya memerlukan penanganan dalam konteks keamanan laut yang berbeda dengan pertahanan laut yang menyangkut pelanggaran kedaulatan negara. Penanganan keamanan laut di Indonesia melibatkan beberapa instansi yang masing-masing memiliki wewenang sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Instansi yang berwenang tersebut terdiri dari Angkatan Laut, KPLP, Bea Cukai, Imigrasi, dan Satpolair. Permasalahan dalam penanganan Keamanan laut akan diminimalkan melalui kerja sama yang terpadu dan terkoordinasi.

c. Pengelolaan lingkungan hidup.

Masalah lingkungan hidup dewasa ini menjadi masalah yang hangat diperbincangkan dalam tata hubungan Internasional. Komitmen politik kita terhadap pelestarian lingkungan laut telah dibuktikan dengan adanya ketentuan tentang pencemaran, dan upaya menangkal pencemaran laut baik dari luar maupun dari dalam. Adapun yang berkepentingan terhadap lingkungan laut yang lestari adalah: 1) permukiman penduduk dan kesehatan umum; 2) kepentingan rekreasi dan wisata; 3) kepentingan perikanan dan kekayaan hayati lainnya.

Sumber atau penyebab pencemaran atau degradasi lingkungan laut antara lain: limbah buangan dari kapal-kapal, kecelakaan kapal, pengeboran lepas pantai dan yang paling besar adalah limbah dari darat melalui sungai-sungai atau pembuangan kotoran di pantai. Salah satu contoh pencemaran yang mengundang perhatian berbagai negara adalah kecelakaan kapal "Show Maru" dan "Exxon Valdez."

Salah satu hal yang harus ditetapkan dalam usaha pelestarian lingkungan laut adalah penetapan standar baku air laut yang bersih, standar baku yang ada baru untuk air tawar. Tanpa adanya standar ukuran air laut yang bersih akan sukar sekali diadakan pengaturan yang bertujuan perlindungan lingkungan laut dan pemeliharaan kelestariannya. Persoalan pencemaran lingkungan laut merupakan salah satu permasalahan

yang dihadapi oleh negara kepulauan, yang perlu penanganan spesifik.

Aktualisasi Wawasan Nusantara merupakan hal yang sangat penting diwujudkan. Aktualisasi mengandung makna perwujudan dalam bentuk nyata, dan hanya akan terlaksana apabila didukung tekad atau kemauan yang kuat untuk melaksanakan perwujudan itu. Mengingat Wawasan Nusantara mencakup berbagai aspek hidupan, maka aktualisasinya juga mencakup berbagai kehidupan yang merupakan itu proses panjang dan terus menerus. Aktualisasi nilai-nilai wawasan kebangsaan di bidang kewilayahan sudah diwujudkan dengan penetapan batas-batas laut teritorial dan landas kontinen dengan negara tetangga sejak tahun 1969. Pada tahun tersebut diadakan perjanjian dengan Malaysia tentang garis batas landas kontinen, dan selanjutnya diadakan perjanjian-perjanjian dengan semua negara tetangga yang mengatur batas laut teritorial dan garis batas landas kontinen atau dasar laut (*seabed*). Pada tahun 1988 diadakan perjanjian celah Timor dengan Australia yang mengatur daerah pengembangan bersama kekayaan minyak dan gas bumi di Selatan Timor Timur. Diadakan pula perjanjian garis batas darat antara Indonesia dengan Papua New Guinea.

#### F. Kecenderungan Perkembangan Lingkungan Strategis

Perjuangan bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasionalnya tidak terlepas dari pengaruh lingkungan strategis meliputi lingkungan luar negeri, baik global maupun regional, dan lingkungan dalam negeri. Indonesia sebagai negara kepulauan

yang terletak di tengah-tengah salah satu jalur utama lalu lintas kepentingan dunia, kekuatannya terletak pada kemampuannya memanfaatkan perkembangan lingkungan strategik. Lingkungan strategik akan terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu dan dinamika pergaulan antarbangsa yang senantiasa diwarnai oleh persaingan kepentingan nasional masing-masing. Perkembangan lingkungan strategik untuk jangka panjang mengikuti suatu pola tertentu sehingga dapat diantisipasi.

Globalisasi telah menembus negara tirai besi dan negara tirai bambu mendorong berakhirnya perang dingin, sehingga hubungan antarbangsa semakin terbuka. Hubungan yang lebih longgar dan terbuka telah mendorong mobilitas sumber daya manusia (SDM) antarbangsa di luar batas-batas wilayah negara. Globalisasi juga membentuk saling ketergantungan antarbangsa yang saling menguntungkan. Dalam kondisi di mana antarbangsa terjadi saling ketergantungan dapat saja terjadi ketidakseimbangan yang dapat merugikan salah satu pihak.

Namun demikian, keinginan untuk menciptakan dunia yang aman dan damai telah menjadi kesepakatan seluruh umat manusia, kendati pelaksanaannya kadang-kadang masih terbentur perbedaan kepentingan antarnegara. Pertambahan penduduk yang semakin meningkat, persediaan bahan pangan, bahan energi dan bahan baku industri strategik yang semakin langka, serta kesenjangan informasi dan teknologi yang semakin lebar, cenderung akan memperuncing perbedaan kepentingan antarnegara yang dapat menimbulkan konflik, baik antarnegara maju, antarnegara maju dengan negara berkembang, maupun antarnegara



berkembang itu sendiri. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa perang masih tetap merupakan ancaman.

Corak masyarakat dunia terus berubah sejalan dengan perkembangan teknologi, yaitu dari masyarakat pertanian ke masyarakat industri dan berlanjut ke masyarakat pascaindustri, bahkan masyarakat informasi yang serba teknologis. Pencapaian tujuan dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan cenderung akan makin ditentukan oleh penguasaan teknologi dan informasi. Di sisi lain, dengan perkembangan teknologi, maka serbuan informasi akan semakin gencar dan sulit disaring, sehingga kehidupan mengarah kepada terwujudnya masyarakat dunia yang transparan.

Kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi akan menimbulkan konflik nilai dan semakin tersisihnya masyarakat yang terbelakang. Pola industri, sistem moneter dan perdagangan dunia, cenderung menjadikan kehidupan seluruh bangsa sebagai satu masyarakat dunia yang terbuka tanpa mengenal barrier batas negara; cenderung menekan masyarakat negara-negara berkembang. Perbedaan kepentingan antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang yang berpenduduk lebih dari dua per tiga jumlah penduduk dunia, cenderung akan membuat negara-negara maju untuk beraliansi secara regional dan bersikap proteksionistis, sehingga dapat menghambat kemajuan ekonomi negara-negara berkembang. Hal ini menunjukkan bahwa konflik kepentingan ekonomi akan semakin menonjol.

Berakhirnya perang dingin belum menjamin lenyapnya konflik di dunia. Dalam kenyataannya seringkali mencuat konflik-konflik regional yang dilandasi kepentingan etnis, agama, penentuan perbatasan fisik

wilayah seperti kasus di negara-negara bekas Uni Soviet dan negara Yugoslavia, serta tuntutan kedaulatan atas wilayah kepulauan seperti masalah Paracel dan Spratly di Laut Cina Selatan. Sisa-sisa konflik persaingan ideologis nampak seperti kasus di Kamboja, Korea Utara-Korea Selatan, Taiwan dengan RRC, pemberontakan NPA, MNLF di Philipina, ternyata masih mencucuki derajat kedamaian yang diharapkan semua umat manusia di muka bumi ini.

Kegiatan ekonomi dunia cenderung bergeser dari kawasan Samudera Atlantik ke kawasan Samudera Pasifik. Di satu sisi akan membuka peluang bagi bangsa-bangsa Asia Pasifik untuk meningkatkan kemakmuran negara masing-masing, tetapi di sisi lain kewaspadaan perlu ditingkatkan terhadap kemungkinan terjadinya konflik ekonomi dan politik, karena benturan kepentingan banyak negara. Globalisasi ekonomi dalam prakteknya mendorong munculnya blok-blok wilayah perdagangan bebas, seperti pasar tunggal Eropa, NAFTA, ataupun AFTA yang terkadang bisa mempermulus, tapi terkadang pula justru menghambat perdagangan bebas.

## G. Implikasi UNCLOS '82 dalam Pembangunan Nasional

Sejak tanggal 16 November 1994, UNCLOS 1982 berlaku sebagai hukum positif internasional yang mengatur masalah-masalah kelautan yang diakui di seluruh dunia. Sebagai konsekuensi logisnya, Indonesia dapat memanfaatkan hak-hak berdasarkan ketentuan UNCLOS 1982, namun harus juga melaksanakan kewajiban menerapkan prinsip-prinsip hukum yang termuat di dalamnya, utamanya dalam menyelesaikan masalah

yang timbul antaranggota masyarakat internasional.

Jika pada proklamasi 1945 luas Wilayah Indonesia adalah sekitar 1,9 juta kilometer persegi, namun dengan diumumkannya Wawasan Nusantara dalam Deklarasi Juanda 1957, luas wilayah tersebut telah berkembang menjadi kira-kira 5 juta kilometer persegi. Berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982, maka luas wilayah Indonesia yang 5 juta kilometer persegi itu berkembang kira-kira 3 juta kilometer persegi yaitu dari ZEE (Zone Ekonomi Exclusive) dan landas kontinen. Dengan demikian maka perkembangan hukum laut Indonesia selama bertahun-tahun ini telah memperluas *resources base* Indonesia dari 1,9 juta kilometer persegi menjadi kira-kira 8 juta kilometer persegi. Suatu kenyataan yang sangat penting dalam usaha peningkatan pembangunan nasional untuk paling tidak pada masa 25 tahun mendatang.

Sejauh yang menyangkut kepentingan Indonesia maka konvensi Hukum Laut tahun 1982, ternyata membawa dampak yang sangat luas terhadap kepentingan Indonesia, antara lain sebagai berikut:

- a. Perairan Kepulauan (*archipelagic waters*) yang mencakup laut yang terletak di antara pulau-pulau Indonesia yang dibatasi oleh garis pangkal lurus kepulauan yang ditarik sesuai dengan ketentuan konvensi. Dalam perairan ini Indonesia melaksanakan kedaulatan (*Sovereignty*) wilayah laut dan ruang udara di atasnya, perairan dasar laut dan tanah di bawahnya serta segala sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- b. Laut Wilayah (*territorial sea*) selebar 12 mil laut yang mengelilingi Nusantara dan perairan Kepulauan di mana kedaulatan Indonesia juga meliputi

- perairannya, ruang udara, dasar laut dan tanah di bawahnya serta segala sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- c. Zona Tambahan (*contiguous zone*) selebar 12 mil laut yang mengelilingi laut wilayah Indonesia dapat melakukan pengawasan atas masalah-masalah bea cukai, fiskal, imigrasi dan kesehatan.
  - d. *Zone Ekonomi Exclusive* (ZEE) selebar 200 mil laut dari garis pangkal lurus kepulauan. Indonesia melaksanakan kedaulatan atas sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan yurisdiksi atas instalasi dan pulau buatan serta bangunan, pengaturan riset ilmiah kelautan, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.
  - e. Landas kontinen selebar 200 mil laut dihitung dari garis pangkal lurus kepulauan atau hingga pinggir laut tepi kontinen, selebar 350 mil laut dari garis pangkal lurus kepulauan, atau tidak melebihi 100 mil laut dari garis batas kedalaman air 2500 meter.

Dengan demikian konvensi Hukum Laut tahun 1982 telah benar-benar memperluas sumber kekayaan alam kelautan Indonesia yang memiliki potensi yang lebih besar dibandingkan sumber kekayaan alam yang terdapat di darat.

Strategi dasar pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini, telah berhasil mencapai sasaran. Bangsa Indonesia telah berkembang kemampuan dan kekuatannya, yang sejak tahun 1983 telah memanfaatkan iklim segar dan kondisi yang menguntungkan untuk menumbuhkan kreativitas dan prakarsanya. Jelas tidak mudah untuk mencapai sasaran-sasaran itu. Kuncinya tidak lain adalah peningkatan kualitas sumber daya nasionalnya, yang seiring dengan pembangunan ekonomi yang

menjadi titik berat strategi pembangunan nasional. Dari pengalaman pembangunan negara-negara lain, pembangunan yang berkesinambungan dalam kerangka pembangunan bangsa yang bertumpu pada sumber daya nasionalnya. Dengan demikian pembangunan yang berkesinambungan adalah pembangunan yang memanfaatkan secara optimal sumber daya ekonomi dengan sumber daya nasional yang terpercaya, yang didukung oleh keikutsertaan yang makin luas dari seluruh rakyat, sehingga menjamin pembangunan dapat dirasakan dan makin mewujudkan cita-cita keadilan sosial.

Pengembangan dan pengelolaan sumber-sumber kekayaan maritim sangat erat kaitannya dengan pengelolaan lingkungan maritim pada umumnya. Karena itu perlindungan terhadap lingkungan laut sangat penting terutama di perairan yang sempit atau yang sering digunakan untuk navigasi atau oleh eksplorasi maupun eksploitasi di landas kontinen. Pencemaran lingkungan laut dapat merusak sumber-sumber kekayaan maritim, terutama sumber daya hayati. Oleh karena itulah, suatu kebijakan yang dapat melindungi lingkungan laut harus dikoordinasikan secara erat dengan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan laut.

Pengembangan dan pengelolaan sumber-sumber kekayaan laut juga perlu dikoordinasi dengan penggunaan-penggunaan laut yang sah lainnya seperti perhubungan, pertahanan, pariwisata, penelitian dan sebagainya. Jelas sekali bahwa pengembangan pengelolaan dan penggunaan sumber-sumber kekayaan laut perlu ditangani secara terpadu. Karena meningkatnya penggunaan dan peran laut dalam pembangunan

nasional, tingkat koordinasi yang selama ini berjalan makin lama makin kurang memadai. Semakin terasa perlunya suatu pendekatan yang terpadu untuk menangani masalah kelautan bagi suatu negara, seperti Indonesia.

Pengembangan dan pengelolaan lingkungan laut harus berdasarkan azas-azas ilmiah. Karena itu usaha-usaha di bidang pembangunan harus didukung oleh penemuan-penemuan ilmiah. Jadi pelaksanaan riset ilmiah laut sangat perlu, tidak hanya untuk mengetahui gejala alamiah dari laut, tetapi juga sebagai dasar untuk penelaahan dan eksplorasi yang lebih lanjut guna menunjang pembangunan.

Dengan demikian pelaksanaan riset ilmiah laut perlu dikordinasikan dengan dan bertujuan untuk menunjang rencana induk nasional guna pengembangan, pengelolaan dan penggunaan sumber-sumber kekayaan laut. Pada umumnya disadari bahwa sebagian besar dari wilayah maritim Indonesia belum ditelaah secara saksama, terutama Perairan Kepulauan, ZEE dan landas kontinen. Dengan demikian pengetahuan mengenai sifat sumber-sumber kekayaan maritim Indonesia masih sangat kurang.

Meskipun demikian perlu diingat bahwa riset ilmiah laut sangat erat kaitannya dengan masalah-masalah keamanan, terutama yang berhubungan dengan topografi, hidrografi, oceanografi, Oceanologi, *under-water visibility*, sanitasi dan sebagainya. Pengetahuan khusus mengenai bidang-bidang ini sangat penting bagi navigasi di bawah air dan pertahanan serta untuk mengeksploitasi sumber-sumber kekayaan. Koordinasi yang tepat perlu dilaksanakan agar riset ilmiah di suatu bidang untuk tujuan tertentu tidak akan menimbulkan

dampak yang bersifat negatif di bidang lain.

Dengan demikian pengembangan riset ilmiah dimaksudkan guna penunjang eksplorasi dan eksploitasi. Sumber-sumber kekayaan laut perlu di dorong untuk mendukung usaha-usaha pembangunan. Namun demikian, kita perlu hati-hati dalam melaksanakan penyelidikan ilmiah kelautan dengan topografi, oceanologi, hidrografi dan penyelidikan-penyelidikan ilmiah lainnya yang ada hubungannya dengan pertahanan dan keamanan negara.

## H. Kerja sama Regional dan Internasional

Pengembangan sumber-sumber kekayaan hayati laut, terutama jenis-jenis yang bermigrasi jauh seperti ikan tongkol, memerlukan kerja sama dengan negara-negara tetangga maupun kawasan-kawasan yang dekat. Pengelolaan jenis yang terdapat di dua atau lebih negara-negara tetangga memerlukan kerja sama yang sarna. Negara-negara anggota Forum Pasifik Selatan telah mengembangkan kerja sama dibidang pengelolaan sumber kekayaan hayati melalui "*Forum Fisheries Agency*" (FFA).

Diketahui bahwa ikan tongkol yang terdapat di Indonesia dalam bermigrasi selalu melalui negara-negara Pasifik, terutama Papua Nugini dan Filipina. Dengan demikian, program-program di bidang penelitian dan pengembangan perlu dilaksanakan secara bersama dengan negara-negara di kawasan sehingga pola migrasi jenis ikan tersebut dapat diketahui secara saksama.

Indonesia dan beberapa negara tetangga, terutama di Pasifik Selatan, sebagai hasil dari Konvensi

Hukum Laut Tahun 1982, telah memperoleh sumber-sumber kekayaan laut yang banyak sekali. Terutama bagi negara-negara Pasifik Selatan dalam mencari investasi sumber-sumber kekayaan hayati telah menjadi yang utama dan paling penting, dan mungkin satu-satunya alternatif untuk menunjang ekonominya. Namun sebagian dari eksploitasi sumber-sumber kekayaan tersebut tergantung kepada pasaran di luar negeri, terutama di Jepang, Amerika Serikat dan sebagainya.

Eksploitasi sumber-sumber tersebut, dalam skala besar juga memerlukan penanaman modal asing yang cukup besar. Terdapat kemungkinan bahwa Indonesia akan bersaing dengan negara-negara Pasifik Selatan dalam mencari investasi dan pasaran. Oleh karena itu sangat penting bagi Indonesia untuk mengembangkan kerja sama dan koordinasi dengan negara-negara tersebut dalam mengeksplorasi sumber-sumber kekayaan hayati laut. Dengan demikian dapat mengurangi persaingan dalam menarik modal asing atau dalam mencari pasaran di negara-negara yang perairannya kaya akan ikan tongkol atau yang banyak menghasilkan ikan tersebut.

## I. Tindak Lanjut Berlakunya UNCLOS 1982 di Indonesia

Sebagai tindak lanjut dari ratifikasi Konvensi Hukum tahun 1982 dengan Undang-undang No. 17 tahun 1987, maka pada tanggal 29 Juli 1994, Indonesia bersama 120 negara lainnya di dunia telah ikut menerima suatu resolusi Majelis Umum PBB mengenai persetujuan tentang implementasi Konvensi Hukum Laut PBB 1982 di bidang penambangan mineral di dasar laut dalam di luar batas yuridiksi nasional. Negara-negara maju seperti Amerika



Serikat, Jepang, Jerman, Inggris, Perancis, Kanada ikut menerima, dan bersama dengan lebih dari 40 negara lainnya termasuk Indonesia telah menandatangani persetujuan tersebut. Persetujuan itu berlaku 30 hari setelah ratifikasinya ke-40.

Negara-negara yang sudah meratifikasi Konvensi Hukum Laut 1982 juga dianggap menerima/meratifikasi Persetujuan 1994 ini, jika dalam 12 bulan sejak penandatanganan, mereka tidak menyatakan kepada Sekjen PBB bahwa mereka akan mengikuti prosedur-prosedur ratifikasi yang biasa (*tacit acceptance*). Tanggal 16 November 1994 merupakan salah satu tanggal yang sangat penting artinya dalam perjuangan Indonesia di bidang Hukum Laut, yaitu perjuangan untuk mengukuhkan dan meningkatkan kesatuan dan persatuan bangsa dan tanah air serta meluaskan kawasan dan *resource-base* yang merupakan sarana utama untuk pembangunan bangsa dan negara.

Konvensi PBB tentang Hukum Laut tahun 1982, sejauh menyangkut kepentingan Indonesia, telah mengakui hal-hal sebagai berikut:

- a) Perairan Kepulauan (*Archipelagic waters*) di mana Indonesia melaksanakan kedaulatan atas ruang udara, perairannya, serta segala sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Perairan Nusantara mencakup laut yang terletak antara pulau-pulau Indonesia, dan yang ditutup oleh garis pangkal Nusantara yang ditarik sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi. Hal ini merupakan hasil terpenting yang diperoleh Indonesia dalam perjuangannya di bidang Hukum Laut sejak 1957;
- b) Laut Wilayah (*Territorial sea*) selebar 12 mil

- laut yang mengelilingi Nusantara dan perairan Nusantara, di mana kedaulatan Indonesia juga dan tanah di bawahnya, serta segala sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- c) Zona Tambahan (*Contiguous zone*) selebar 12 mil laut yang mengelilingi laut wilayah selebar 12 mil laut di mana Indonesia dapat melaksanakan pengawasan atas masalah-masalah bea cukai, fiskal, imigrasi atau kesehatan. Zona tambahan dapat ditarik 24 millaut dari garis pangkal dari mana lebar laut wilayah diukur;
  - d) *Zona Ekonomi Eksklusif* (ZEE) selebar 200 mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut wilayah diukur, serta di mana Indonesia melaksanakan kedaulatan atas sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan yuridiksi atas instalasi-instalasi, pulau buatan dan bangunan pengaturan riset ilmiah kelautan serta perbandingan dan pelestarian lingkungan laut, sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi Hukum Laut;
  - e) Landas kontinen selebar 200 mil laut dari garis pangkal atau hingga pinggir luar tepi kontinen pinggir luar tepi kontinen dapat selebar 350 mil laut dari garis pangkal, atau tidak melebihi 100 millaut dari garis batas kedalaman air (aso bath) 250,0 meter. Pinggir luar tepi kontinen dianggap sebagai batas dan kelanjutan alamiah wilayah daratan negara pantai. Kelanjutan ini ditentukan oleh suatu konsep yang berdasarkan perbandingan ketebalan batu endapan (sedimen) dengan jarak tertentu dari pantai. Di landas kontinen, Indonesia berdaulat atas sumber kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya.

Dengan demikian Konvensi PBB tentang Hukum Laut tahun 1982 telah benar-benar memperluas, sumber kekayaan alam kelautan Indonesia. Kini Potensi kekayaan alam maritim Indonesia merupakan alternatif utama penggalan sumber kekayaan alam yang terdapat di darat. Sebelum pengakuan terhadap Konsep Negara Kepulauan dan konsep-konsep Konvensi Hukum laut lainnya, luas sumber kekayaan alam Indonesia yang terdapat di darat adalah kira-kira 1,9 juta km<sup>2</sup>. Kini, setelah Konvensi Hukum Laut tahun 1982, luasnya mencakup kira-kira 8 juta km<sup>2</sup>.

Tindak lanjut yang perlu segera dilakukan oleh pemerintah RI antara lain meliputi:

a. Tindak lanjut ketentuan-ketentuan konvensi hukum laut di dalam negeri

1. Laut Wilayah dan Zona Tambahan

a. Negara pantai boleh menetapkan lebar laut wilayahnya sampai maksimum 12 mil dari garis pangkal (pasal 3). Ada bermacam-macam garis pangkal;

1. Garis pangkal biasa, yaitu garis air rendah di sepanjang pantai. Dalam hal ini, garis rendah dari "*fringing reef*" (batu-batu karang) yang terluar juga dapat dipergunakan. Garis air rendah dan "*fringing reefs*" tersebut hanya diperlihatkan dalam peta-peta yang diakui secara resmi oleh negara bersangkutan (pasal 5 dan 6).
2. Garis pangkal lurus, yaitu garis lurus yang ditarik untuk menutup pantai-pantai yang terlalu melekuk, delta, *low-tide elevations*, mulut sungai, teluk, bangunan-bangunan

pelabuhan. Dalam hal-hal ini, garis dasar dapat ditarik secara lurus tanpa mengikuti garis air rendah di pantai. *Roadsteads* (tempat kapal-kapal buang jangkar di laut di depan pelabuhan) dianggap termasuk dalam laut wilayah.

- b. Dalam hal-hal negara berdampingan atau berhadapan, laut wilayah masing-masing perlu ditetapkan dengan perjanjian antara negara-negara tersebut (pasal 15).
- c. Di luar laut wilayah, negara pantai diperkenankan mempunyai Lajur Tambahan ("*Contiguous Zone*") sebesar 24 mil (12 mil di luar laut wilayah), yang diukur dari garis pangkal yang dipergunakan untuk mengukur laut wilayah.
- d. Tindakan-tindakan *follow-up* yang diperlukan adalah:
  1. Meninjau kembali garis-garis pangkal laut wilayah Indonesia dan menyesuaikannya dengan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi, baik dengan ketentuan-ketentuan dalam laut wilayah maupun ketentuan-ketentuan dalam negara-negara Nusantara.
  2. Merundingkan penyelesaian batas laut wilayah Indonesia dengan negara-negara tetangga khususnya:
    - (a) Garis batas segitiga RI-Malaysia-Singapura di selat Singapura.
    - (b) Garis batas laut wilayah RI-Malaysia di pantai timur Kalimantan.
    - (c) Garis batas laut wilayah RI-Philipina.
  3. Mendepositkan peta-peta dan koordinat dari garis batas tersebut pada Sekjen

- PBB sesuai dengan pasal 16 ayat 2.
4. Mendirikan zona tambahan Indonesia untuk keperluan pengawasan pabean, keuangan, imigrasi, dan kesehatan sesuai dengan pasal 33.

Pertumbuhan penduduk saat ini lebih kurang 1,9% per tahun, telah menimbulkan problema yang sangat sulit untuk mengharapkan terpenuhinya semua kebutuhan rakyat Indonesia hanya dari sumber daya yang ada di daratan, betapapun tingginya teknologi yang digunakan. Hukum ekonomi menyatakan bahwa suatu negara hanya bisa tumbuh sampai batas tertentu yang dimungkinkan oleh sumber daya alamnya. Karena itu, untuk menjamin kelanjutan pembangunan nasional perlu dicari sumber daya yang lain. Menjawab tantangan ini, GBHN 1993 memberikan prioritas pembangunan ekonomi, dengan lebih mengintensifkan pemanfaatan potensi kelautan dan kedirgantaraan. Sektor kelautan muncul secara eksplisit sebagai sektor baru dalam bidang pembangunan ekonomi. Keputusan politik ini bertolak dari motivasi untuk mengatasi masalah keterbatasan sumber daya yang ada di darat, sehingga pembangunan nasional dapat dilanjutkan dengan sebaik-baiknya.

Secara teoretis, laut merupakan medium komunikasi dan transportasi yang relatif murah serta mampu berperan sebagai medium perpindahan/pertukaran arus komoditas barang, jasa dan tenaga kerja. Luas laut yang mencapai 2/3 luas wilayah negara Indonesia, merupakan wahana sumber daya alam yang relatif jauh lebih besar dari daratan. Ironisnya sebagian besar belum dimanfaatkan secara optimal.

Laut merupakan medium yang mampu berperan sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa, apabila

dimanfaatkan secara optimal. Keadaan sebaliknya akan terjadi, apabila potensi kelautan kurang didayagunakan. Meskipun sumber daya alam di daratan mampu memenuhi kebutuhan pembangunan sampai akhir Pembangunan Jangka Panjang (PJP) II di masa rezim Orde Baru, namun untuk konservasi sumber daya di darat, sekaligus guna memelihara kelestarian lingkungan, maka upaya mengalihkan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam ke laut menjadi kepentingan yang tidak dapat di tunda-tunda.

Dengan mempertimbangkan kondisi dan situasi nasional, regional dan internasional, pada kurun waktu 25 tahun mendatang diperkirakan peranan bidang ekonomi masih tetap dominan dalam upaya mendapatkan dana pembangunan yang hasilnya digunakan untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia. Sebagai konsekuensinya, titik berat pembangunan nasional tetap bertumpu pada bidang ekonomi, tanpa mengabaikan pembangunan di bidang-bidang lain.

Seirama dengan itu, titik berat pembangunan kelautan juga terletak pada subsektor yang berhubungan dengan ekonomi, dengan tetap meningkatkan perhatian pada subsektor lain yang terkait. Dalam kaitan ini, kiranya perhatian khusus pada subsektor ilmu pengetahuan dan teknologi serta sumber daya manusia merupakan tuntutan yang mendasar.

## J. Simpulan

Beranalogi dari pemaparan di atas, maka terdapat beberapa hal yang dapat disimpulkan perihal implementasi

UNCLOS di Indonesia.

1. UNCLOS merupakan kartu truf Indonesia untuk mengembangkan warganya dan mensejahterakan seluruh rakyat.
2. Implementasi UNCLOS masih terhambat oleh koordinasi yang kurang tanggap pada perubahan saat ini.
3. Sosialisasi dan pengembangan masyarakat untuk memanfaatkan UNCLOS masih minim sekali.
4. Selain minimnya dana implementasi UNCLOS juga terhambat pada belum adanya kesepakatan batas wilayah perairan Indonesia dengan negara tetangga.

UNCLOS '82 telah menyadarkan kita semua bahwa seluruh masyarakat perlu memahami dengan benar Hukum Laut Internasional melalui metoda sosialisasi. Pemahaman yang benar tentang Hukum Laut Internasional dapat dimanfaatkan sebagai upaya nasional dalam mewujudkan pembangunan nasional pada umumnya, dan pembangunan nasional sektor Kelautan pada khususnya.

Di masa mendatang pengembangan sektor kelautan perlu terus digiatkan, dengan jalan memperbaiki pengetahuan, sosialisasi, pembaharuan alat utama sistem pertahanan, dan diplomasi total yang benar-benar menjadikan masyarakat sebagai subjek. Terlepas dari masih lemahnya implementasi yang terjadi saat ini, usaha di masa mendatang untuk melanjutkan usaha pembangunan masyarakat Indonesia yang sejahtera, yang telah dirintis oleh para generasi terdahulu harus dijalankan dengan baik.

Bagaimanapun di sinilah (negara Indonesia) kita dilahirkan, maka bila bukan kita, siapa lagi, dan semua

itu mesti dimulai dari sekarang. Sambil mencari *timing* yang tepat kita harus terus mempersiapkan diri untuk mengantisipasi langkah-langkah strategis yang akan diambil pihak asing.

Salah satu upaya yang mesti dilakukan adalah membangun pemahaman yang kuat berikut langkah nyata akan perlunya menciptakan tata administrasi yang baik, agar pengelolaan wilayah Indonesia dapat dilakukan dengan baik, sehingga wacana mengenai Indonesia yang sejahtera lewat *good and clean corporate governance* dan *Indonesia Cooperated* dapat terwujud.







# 3

## **Pentingnya Koordinasi dalam Implementasi *ASEAN Free Trade Area (AFTA)***





Faktor Cina tersebut, boleh jadi merupakan aspek utama dalam perhitungan negara lain untuk tidak tertinggal dengan eksistensi pasar bebas di Asia Tenggara. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan ikut sertanya beberapa negara untuk “melamar” ASEAN. Jepang, misalnya, mengambil langkah mengikuti Cina dengan menawarkan persetujuan ekonomi yang lebih luas dalam hubungan antara Tokyo dan negara-negara ASEAN, Januari 2002 (dua bulan setelah usulan Cina). Prakarsa yang sama juga diikuti oleh India, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru.

## B. Economic Community

Harus diakui, Amerika Serikat juga menaruh kekhawatiran yang sama dengan negara lainnya atas munculnya pasar bebas ASEAN. Sikap AS tersebut ditandai dengan upaya negara Paman Sam itu untuk melaksanakan simposium tentang AFTA di Washington, 27 September 2002. Padahal substansi utama dari acara simposium yang mengundang beberapa negara anggota ASEAN adalah niat AS untuk membentuk *Enterprise for the ASEAN Initiative* (EAI). Hanya saja, pembentukan EAI tersebut hanya melibatkan sejumlah (tidak semua) negara anggota ASEAN, meskipun arahnya sejalan dengan *Free Trade Area*.

Tentu saja, apa yang dilakukan Amerika Serikat tersebut semakin menambah “kecurigaan” dari beberapa anggota ASEAN yang tidak turut serta dan juga negara-negara industri maju yang sejak awal sudah mendekati ASEAN. Kecurigaan tersebut terbukti dengan adanya kesepakatan baru dari pimpinan ASEAN pada Oktober

2003 di Bali. Kesepakatan yang disebut Bali Concord II tersebut mencanangkan format *ASEAN Economic Community* yang akan memberikan batasan khusus bagi anggota di kawasan tersebut.

Lebih jauh, kesepakatan tersebut akan membuka sebuah pasar tunggal yang menyeluruh dan tidak hanya membuka peluang pasar secara parsial bagi anggota ASEAN dengan negara-negara industri maju. Batasan yang jelas tentang *platform* produksi di dalam pasar tunggal ASEAN akan ditetapkan dalam tahun 2020. Pada saat itu tidak akan ada lagi hambatan dalam perdagangan barang dan jasa antarnegara ASEAN. Bahkan arus lalu lintas modal dan orang akan ikut dalam ketetapan mekanisme pasar bebas.

*Forecasting* tentang perdagangan bebas yang dimaksud oleh ASEAN dalam pertemuan di Bali tersebut adalah suatu kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi karena produsen di kawasan ini dapat menggunakan bahan dan faktor produksi yang termurah yang tersedia di kawasan sendiri. Ada lagi hal yang sangat menggembirakan dengan sistem masyarakat ekonomi ASEAN tersebut adalah tentang *production network* yang dapat dipastikan akan lebih luas jangkauannya secara hasil dan geografis. Tegasnya, akan tercipta kawasan ekonomi yang tangguh karena produksi barang dan jasa yang dihasilkan akan sangat sesuai dengan karakter dan kondisi masyarakat di kawasan.

Sesungguhnya apa yang akan diciptakan ASEAN adalah suatu kerangka ekonomi yang tidak bergantung pada kekuatan ekonomi dari sentrifugal lain. ASEAN ingin menampilkan sebuah wujud kerja sama regional yang menyatu dengan bentuk *centre* dengan kekuatan terpusat pada anggota ASEAN. Negara lain, atau kekuatan

ekonomi kawasan lain hanya akan diposisikan dalam kerangka pinggiran yang semuanya bergantung pada wilayah *centre* dalam *Economic Community ASEAN*.

### C. Kerangka Tunggal WTO

Ekonom Jagdish Bhagwati mengungkapkan sebuah proposisi dalam pembentukan *Free Trade Area* sebagai sebuah mangkuk spageti (*spaghetti bowl*). Mangkuk tersebut terbentuk dari aturan-aturan perdagangan yang disepakati sebagai *platform* bagi interaksi negara-negara yang ada dalam kawasan tertentu. Kalau demikian halnya, Bhagwati menilai bahwa aturan tersebut semestinya menjadi satu dalam tatanan pasar bebas dunia. Sehingga dapat dimengerti apabila kemudian Bhagwati menyarankan agar perhatian dan energi diarahkan bagi pembentukan sistem perdagangan multilateral. Bentuk tersebut adalah *World Trade Organization (WTO)*.

Pandangan Bhagwati tersebut lebih dimaksudkan pada upaya untuk memberikan kepastian yang lebih besar bagi peraturan perdagangan yang mendunia. Meskipun pandangan ini menafikan kondisi karakter dan kekhasan yang terjadi di kawasan, tetapi pendapat Bhagwati tersebut juga berusaha untuk menghilangkan tindakan diskriminasi yang biasa dipraktekkan oleh *Free Trade Area*; arena, di dalam praktik FTA seringkali mempergunakan sarana pasar bebasnya sebagai alat untuk menetapkan preferensial bagi negara anggotanya. Bahkan Bhagwati meyakini bahwa pemberlakuan preferensial hanya akan menimbulkan ketegangan ekonomi dan politik antarkawasan atau malahan antarnegara

produsen dalam satu kawasan.

Proposisi Bhagwati tersebut ditandai dengan sikap “latah” beberapa negara termasuk di kawasan Asia Tenggara karena reaksi dari kekhawatiran disisihkan dari pembentukan FTA lain. Teori prematur dari Bhagwati ini juga bisa digunakan untuk memahami kenapa banyak negara berusaha untuk mengikuti membentuk FTA ketika ASEAN melakukannya dengan Cina. Padahal secara otomatis ASEAN sendiri berhadapan dengan persoalan kemampuan organisasi regional ini untuk melakukan negosiasi dan menangani berbagai kendala yang ditimbulkan oleh FTA-FTA tersebut.

Padahal, kemampuan negosiasi ASEAN masih bergantung banyak pada pola kerja sama intraregional yang sampai saat ini masih mencari bentuk. ASEAN harus mengakui bahwa persaingan “dingin” yang ditimbulkan sebagai akibat dari produksi barang dan jasa yang komplementer maupun substitutif masih belum ditemukan jawabannya. Terdapat negara-negara yang memiliki produksi barang dan jasa yang sama; dan ada negara yang produksi barang dan jasanya sama-sama saling melengkapi. Persaingan tersebut lebih mengarah pada kondisi penguasaan teknologi yang masih bervariasi dari negara anggota. Tercatat ada negara anggota yang sudah berkemampuan tinggi dalam teknologi dan bahkan tampil dalam tatanan negara maju, akan tetapi ada pula negara yang berada dalam posisi *under-developing countries*.

#### D. Fungsi koordinasi

Pakar Ilmu Administrasi Hoegerwerf mengungkap-

kan bahwa koordinasi sangat diperlukan dalam sebuah bentuk kerja sama pada organisasi mana pun. Tanpa fungsi koordinasi, masing-masing pihak yang ada dalam organisasi akan berjalan sendiri-sendiri, dan mengambil keuntungan berdasarkan kepentingan sendiri. Elemen-elemen yang berada dalam organisasi akan bergantung secara kreatif kepada fungsi koordinasi yang ada.

Agaknya, tidak terlalu berlebihan apabila ASEAN juga berhadapan dengan kendala fungsi koordinasi dalam keanggotannya. Fungsi tersebut tidak berjalan dalam kerangka yang dibutuhkan oleh organisasi sebesar ASEAN. Negara anggota ASEAN hanya meyakini bahwa koordinasi diproyeksikan dalam fungsi dari ASEAN *Secretariat* yang berkedudukan di Jakarta. Tugas koordinasi tersebut lebih diarahkan pada sifat informatif, yang tentu saja tidak memadai dalam tatanan kepentingan ASEAN secara menyeluruh. Kondisi tersebut semakin tidak jelas pada praktiknya ketika dihubungkan dengan eksistensi AFTA.

Paling tidak, pada praktik AFTA sendiri banyak negara mengambil sikap tidak mengikuti langkah koordinasi yang seharusnya menjadi keputusan kolektif. Sejumlah negara anggota ASEAN memilih mengambil sikap untuk bereaksi secara lebih kongruen, sambil tidak memperhatikan akibat yang ditimbulkan kemudian. Tindakan melakukan kesepakatan FTA yang dilakukan anggota ASEAN dengan negara industri lain secara sendiri-sendiri merupakan bukti yang memperlihatkan ke arah tidak berjalannya fungsi koordinasi.

Singapura telah melakukan FTA dengan Selandia Baru, Jepang, Australia dan bahkan dengan negeri Paman Sam. Disinyalir, Singapura sudah siap melakukan FTA secara khusus dengan Korea dan India. Padahal FTA secara



kolektif sudah dilakukan antara ASEAN dengan India dan Korea. FTA yang sama juga dilakukan oleh Thailand secara mandiri dengan Australia dan Cina. Rencananya Thailand juga akan segera menandatangani FTA dengan pemerintah Bahrain. Thailand dan Singapura merasa bahwa percepatan yang dilakukan ASEAN selaku organisasi regional tidak bisa mengikuti kebutuhan dan kekuatiran berkembang dalam sektor ekonomi di negara tersebut.

Pada pertemuan di Vientienne, November 2004, muncul pertanyaan mendasar yang melatarbelakangi negara anggota ASEAN untuk melakukan kesepakatan FTA mendahului ASEAN sendiri. Alasan yang dikemukakan Singapura dan Thailand adalah untuk melakukan langkah terobosan bagi kepentingan ASEAN di masa depan dalam mengembangkan kerja sama sejenis dengan negara tujuan. Formula pendahuluan tersebut dianggap oleh Singapura dan Thailand dapat membuka keterlambatan yang dilakukan ASEAN secara kolektif.

Alasan dua negara tersebut justru mendapat sokongan politis dari Jepang yang menilai bahwa Tokyo lebih penting untuk melakukan kesepakatan FTA dengan masing-masing negara ASEAN lebih dulu ketimbang dengan ASEAN sebagai organisasi. Meskipun sebenarnya Jepang sendiri telah melanggar sebuah kerangka perjanjian yang isinya untuk melakukan *Close Economic Partnership* (CEP). Perjanjian tersebut menggarisbawahi bahwa Jepang akan selalu mengikuti perkembangan keinginan dari sebuah FTA di tingkat regional sebagai wujud dari keikutsertaan dan dukungannya dalam AFTA. Anehnya, langkah inkoordinasi tersebut justru diikuti oleh Filipina dan Malaysia. Bahkan Indonesia yang tercatat sering memunculkan pentingnya koordinasi dalam kerja sama ASEAN juga sudah mulai

melakukan konsultasi dengan Jepang untuk selanjutnya ditindaklanjuti dengan FTA bilateral.

Setidaknya, Indonesia juga harus mengambil sikap yang cepat dalam melihat perkembangan di kawasan Asia Tenggara. Bila tidak, Jakarta akan tertinggal dengan perkembangan FTA bilateral. Apalagi Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menetapkan perbaikan ekonomi dan iklim investasi di Indonesia. Upaya tersebut, tentu saja tidak bisa dilepaskan dengan kondisi perkembangan ekonomi di ASEAN. Ketika Singapura melakukan kesepakatan FTA bilateral, Jakarta tidak terlalu terpengaruh. Akan tetapi ketika FTA tersebut sudah dilakukan oleh Filipina, Malaysia dan Thailand, berarti Jakarta harus menilai kondisi tersebut sebagai tekanan regional. Sedikitnya, apabila Jakarta tidak mengambil langkah yang sama, maka produk eksportnya akan menghadapi kendala di pasar Jepang, Selandia Baru, Australia dan Amerika Serikat.

Lantas, siapa yang akan berada di garis depan dalam memfungsikan koordinasi dalam tatanan intra-regional? Barangkali sudah saatnya Indonesia mengambil posisi penting sebagai negara yang berada di garis depan. Pembentukan FTA yang ada tidak dapat dipungkiri lagi, sehingga tinggal meningkatkan fungsinya menjadi lebih bermanfaat pada kepentingan regional ASEAN. Pada saat yang sama, Indonesia juga mengambil posisi kepemimpinan untuk terus memperjuangkan fungsi koordinasi intraregional dengan cara meningkatkan porsi pertemuan di tingkat forum CEO.

Kendala ini tidak akan bisa diatasi tanpa meletakkan dimensi koordinasi dengan memfungsikan struktur *ASEAN Secretariat* sebagai nilai hubungan yang mempermudah berbagai kebijakan bilateral ke dalam fungsi

regional. Dan aktor Indonesia menjadi penting ketika kemudian dikaitkan dengan sifat representatif Jakarta dari semua negara ASEAN. Sebab, selama ini Jakarta hanya berdiam dalam sikap ragu-ragu ketika kebijakan AFTA ditetapkan. Malahan terlihat sikap yang mendua dan bersembunyi dengan tetap menerapkan perlindungan terhadap produk dalam negeri tertentu di tengah pemberlakuan AFTA secara bertahap. Kecuali, jika Indonesia memang berterus terang tidak siap dalam menerima penerapan pasar bebas regional ASEAN.



# 4

## **Implementasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Masalah Timor-Timur**



## A. Pendahuluan

Banyak negara mengalami konfrontasi karena adanya dilema dan tantangan di semua bidang dalam kegiatan umat manusia. Di pihak lain meningkatnya kebersamaan dari negara-negara dan timbulnya perbedaan-perbedaan yang cukup besar telah pula mengakibatkan percaturan dalam bidang diplomasi semakin meningkat, yang ternyata telah membawa manfaat yang besar karena sangat diperlukan.

Diplomasi telah menjadi satu bagian yang vital dalam kehidupan negara, dan merupakan sarana utama guna menanggapi masalah-masalah internasional agar dapat dicapai suatu perdamaian dunia. Diplomasi yang merupakan proses politik tersebut, terutama dimaksudkan untuk memelihara kebijakan luar negeri suatu pemerintah dalam mempengaruhi kebijakan dan sikap pemerintah negara lainnya.

Sebagai proses politik, diplomasi juga merupakan bagian dari usaha saling mempengaruhi yang sifatnya sangat luas dan berbelit-belit dalam kegiatan internasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun organisasi internasional untuk meningkatkan sasarannya melalui saluran diplomatik.

Setiap negara, apakah negara maju atau negara berkembang, dengan sendirinya memberikan dukungan di mana efektivitas dan nilai prinsip-prinsip diplomasi dapat diuji dengan hasil yang beragam. Oleh karena itu, praktik diplomasi menjadi semakin penting dalam setiap masa dan sejarah. Sejarah telah mengungkapkan, bahwa kapan saja sebuah atau sekelompok negara mengalami kehancuran karena adanya perang, para negarawan maupun pimpinannya yang berkuasa telah

siap untuk menjawab dan berusaha memanfaatkan teknik dan cara-cara baru yang dianggap mampu untuk mencegah perang dan menjamin tercapainya perdamaian di masa datang.

Hak penentuan nasib sendiri bagi sesuatu bangsa untuk mencapai kemerdekaan nasional adalah merupakan hak yang hakiki dan telah tercermin jelas dalam piagam PBB sebagai salah satu prinsip dalam rangka mengembangkan hubungan bersahabat di antara bangsa-bangsa.

Tatkala Piagam PBB ditanda tangani di San Fransisco pada tanggal 26 Juni 1945, hampir seperempat bangsa di dunia masih hidup dalam penjajahan dari berbagai negara. Piagam itu sendiri mengakui adanya hak bagi suatu bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri, Komitmen semacam itu diberikan oleh masyarakat internasional dengan menyadari bahwa adanya penjajahan yang berkelanjutan, pada hakikatnya bukan saja akan menghambat kerja sama internasional tetapi juga dapat menghalangi pembangunan ekonomi, sosial dan budaya suatu bangsa yang masih dalam penjajahan, dan karena itu sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip Piagam PBB.

Oleh karena itu, proses untuk memerdekakan bangsa terjajah (proses dekolonisasi) merupakan proses yang tidak dapat dihindarkan, dan dengan sendirinya penjajahan harus segera diakhiri. Bahkan Indonesia sendiri telah memberikan komitmen politiknya sebelum PBB terbentuk, di mana komitmen itu telah diletakan sebagai dasar dalam membentuk negara Indonesia. Seperti dinyatakan di dalam Mukadimah UUD 1945, "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan

perikemanusiaan dan perikeadilan”.

## Politik Luar Negeri Indonesia

Seperti diketahui, sejak tahun 1948 Indonesia menganut Politik Luar Negeri yang bebas aktif. Ini berarti bahwa dalam persaingan antara dua blok politik yang masing-masing dipimpin oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet, Indonesia memilih untuk menentukan jalannya sendiri.

Politik luar negeri yang bebas aktif mengandung dua unsur pokok. Pertama, "bebas" biasanya diartikan tidak terlibat dalam aliansi militer atau pakta pertahanan dengan kekuatan-kekuatan luar yang merupakan ciri Perang Dingin. Dalam arti lebih luas politik luar negeri yang bebas menunjukkan tingkat nasionalisme yang tinggi, yang menolak keterlibatan atau ketergantungan terhadap pihak luar yang dapat mengurangi kedaulatan Indonesia. Kedua, kata "aktif" menunjukkan bahwa politik luar negeri Indonesia tidaklah pasif dan hanya mengambil sikap netral dalam menghadapi permasalahan-permasalahan internasional. Muqadimah UUD 45 secara jelas menuntut Indonesia untuk menentang segala bentuk penjajahan dan ikut memajukan perdamaian dunia.

Politik luar negeri suatu negara sedikitnya dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu kondisi politik dalam negeri, kemampuan ekonomi dan militer, serta lingkungan internasionalnya. Politik luar negeri yang “bebas dan aktif” yang dipahami sebagai sikap dasar RI yang menolak masuk dalam salah satu blok negara-negara *super power*, menentang pembangunan pangkalan

militer asing di dalam negeri, serta menolak terlibat dalam pakta pertahanan negara-negara besar. Namun, RI tetap berusaha aktif terlibat dalam setiap upaya meredakan ketegangan di dunia internasional.

Politik luar negeri suatu negara sesungguhnya merupakan hasil perpaduan dan refleksi dari politik dalam negeri yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi regional maupun internasional. Demikian pula halnya dengan politik luar negeri Indonesia yang tidak terlepas dari pengaruh beberapa faktor, antara lain: posisi geografis yang strategis, yaitu posisi silang antara dua benua dan dua samudra; potensi sumber daya alam dan manusia berikut susunan demografi; dan sistem sosial-politik yang sangat mempengaruhi sikap, cara pandang serta cara kita memposisikan diri di fora internasional.

Di lingkup internasional, perubahan-perubahan mendasar dalam dinamika internasional dan globalisasi saat ini bercirikan antara lain: perubahan sistem politik global dari bipolar ke multipolar, menguatnya *inter-linkages* antara forum global, interregional, regional, subregional dan bilateral, meningkatnya peranan aktor-aktor nonnegara dalam hubungan internasional; dan munculnya isu-isu baru di dalam agenda internasional seperti HAM, demokratisasi, lingkungan hidup dan sebagainya, yang dampak utamanya adalah semakin kaburnya batas dan kedaulatan negara dalam pergaulan antarbangsa.

Oleh karena itu, pelaksanaan politik luar negeri pun dengan sendirinya diarahkan pada prioritas mengupayakan dan mengamankan serta meningkatkan kerja sama dan dukungan negara-negara sahabat serta badan-badan internasional bagi percepatan pemulihan pereko-



nomian nasional, dan sekaligus mengupayakan pulihnya kepercayaan internasional terhadap tekad dan kemampuan Pemerintahan baru untuk mengatasi krisis multi-dimensional yang sedang Indonesia hadapi saat ini. Dalam kaitan ini, yang perlu diwaspadai adalah munculnya pertentangan persepsi di antara komponen-komponen bangsa mengenai berbagai isu nasional yang bukan hanya memperburuk citra Indonesia di mata dunia, bahkan dapat mengancam keutuhan bangsa.

Kebijakan umum pemerintah menegaskan bahwa penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri merupakan salah satu komponen utama dalam memperjuangkan NKRI. Penegasan itu mencerminkan kebutuhan pengembangan wawasan ke-Indonesiaan, baik dalam konteks kewilayahan maupun kebangsaan. Pada tingkat pelaksanaan, efektivitas penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri memerlukan sinergi dan keterlibatan di antara seluruh *stakeholders* yang berwujud pada diplomasi total.

Interaksi yang diciptakan Indonesia dengan negara-negara tetangga dan negara-negara sahabat harus bersifat kondusif agar tetap dapat memajukan sikap saling pengertian dan menghormati di antara masyarakat bangsa-bangsa. Dalam kaitan ini, masyarakat dunia harus dapat menerima realitas kemajemukan dan kompleksitas Indonesia sebagai daya tarik tersendiri.

Mencuatnya kembali kekuatan Eropa dalam peta politik internasional yang mempengaruhi pola hubungan trans-atlantik serta menguatnya pengaruh RRC dalam konstelasi global akan memberikan perspektif baru dalam hubungan internasional menuju konsep multipolar. Kecenderungan ke depan itu, tentu saja

membawa dorongan penting dalam upaya penanganan masalah keamanan internasional di samping membuka alternatif pilihan lebih luas dalam kerja sama antar-negara. Sementara itu, persoalan krusial di kawasan Timur Tengah dan Semenanjung Korea, isu terorisme internasional dan perlombaan senjata masih tetap terlihat sebagai tantangan berat dalam upaya memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Hak asasi manusia, liberalisasi perdagangan, tenaga kerja, ketimpangan pembangunan berkelanjutan, serta masalah-masalah sosial dan pembangunan merupakan isu negatif yang dinilai masih menonjol di sebagian besar negara berkembang.

Formulasi kebijakan dalam isu ini menegaskan kembali bahwa terorisme tidak dapat dipisahkan dari isu radikalisme dan kemiskinan. Karena itu, penanganan isu terorisme mesti menyentuh isu-isu kesejahteraan, penciptaan kehidupan yang lebih baik dan penyelenggaraan dialog antaragama yang konstruktif. Dalam hal ini, Indonesia akan memanfaatkan seluruh potensi dan energi yang dimiliki untuk memajukan langkah-langkah penyelesaian terhadap akar masalah tersebut seperti, ketimpangan pembangunan yang berakibat pada eskalasi kemiskinan yang akut di banyak negara berkembang, masa depan Palestina dan Irak, *phobia* masyarakat Barat terhadap Islam, serta keseimbangan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Timur Tengah.

## B. Dasar dan Tujuan Politik Luar Negeri RI

Pada dasarnya politik luar negeri RI tidak mengalami perubahan, yaitu tetap politik luar negeri bebas

aktif yang berdasarkan pada Pembukaan UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN antara lain menegaskan arah politik Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antarnegara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Di samping itu, dengan telah disahkannya Undang-undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri tanggal 14 September 1999, maka Pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan politik luar negeri RI selalu merujuk pada ketentuan-ketentuan termaksud dalam UU tersebut.

Perubahan-perubahan dalam tata hubungan internasional yang kini dihadapi politik luar negeri Indonesia, diwarnai oleh sejumlah kecenderungan global yang fundamental, yaitu:

- Tampilnya Amerika Serikat (AS) sebagai adidaya politik-militer satu-satunya di dunia yang bersumbu pada kekuatan-kekuatan politik-ekonomi di Amerika Utara, Eropa dan Asia Timur;
- Arus globalisasi dan interdependensi semakin menguat, serta adanya saling keterkaitan antara berbagai masalah-masalah global, baik dalam bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, keamanan, lingkungan hidup, dan lain sebagainya;
- Semakin menguatnya peranan aktor nonpemerintah dalam percaturan internasional atau *multi-track diplomacy* dalam hubungan internasional;
- Semakin menonjolnya masalah-masalah transnasional, seperti Hak Asasi Manusia (HAM), demokrasi,

*good governance*, dan lingkungan hidup dalam agenda internasional.

Dalam politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, bila suatu negara memberikan bantuan maka tidak boleh terkait dengan kepentingan politik negara yang memberikan bantuan. Kita bangsa Indonesia sebagai negara yang menganut politik bebas aktif, harus turut menciptakan perdamaian dunia, dan bukan berarti melakukan intervensi kepada negara lain.

Dalam rangka mewujudkan pencapaian pengelolaan kebijakan politik luar negeri secara efisien dan efektif, maka misi Departemen Luar Negeri Republik Indonesia dijabarkan dalam beberapa tujuan strategis sebagai berikut:

1. Mewujudkan dukungan masyarakat internasional terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Meningkatkan penyelesaian masalah perbatasan wilayah Indonesia dengan negara tetangga secara diplomatis.
3. Mengembangkan kerja sama ekonomi, perdagangan, investasi, alih teknologi dan bantuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.
4. Meningkatkan fasilitasi bagi perluasan kesempatan kerja di luar negeri;
5. Mewujudkan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi *ASEAN Community* dan penanganan kejahatan lintas negara di kawasan.
6. Memperkuat hubungan dan kerja sama Indonesia dengan negara-negara kawasan Asia Pasifik.
7. Mewujudkan kemitraan strategis baru Asia Afrika.
8. Memantapkan dan memperluas hubungan dan kerja

- sama bilateral.
9. Memperkuat kerja sama di forum regional dan multi-lateral.
  10. Meningkatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia yang demokratis, aman, damai adil dan sejahtera.
  11. Meningkatkan komitmen terhadap perdamaian dunia.
  12. Meningkatkan pelayanan dan perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri.
  13. Meningkatkan upaya diplomasi kemanusiaan dalam menangani bencana alam, khususnya rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Sumatera Utara.
  14. Mewujudkan organisasi Departemen Luar Negeri yang profesional, efektif dan efisien.
  15. Meningkatkan koordinasi dan sinergi dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri.

Adapun dasar hukum Politik Luar Negeri Indonesia, sebagaimana tertuang di dalam Dasar Hukum Penyusunan Rencana Strategik Departemen Luar Negeri Republik Indonesia tahun 2004 - 2009 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik dan Hubungan Konsuler beserta Protokol Opsionalnya mengenai Hak Memperoleh Kewarganegaraan;

4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
5. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional;
7. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
9. Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri;
10. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009;
11. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia;
12. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon 1 Kementerian Negara Republik Indonesia;
13. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP);
14. Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.05/A/OT/IV/2004/02 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Lampiran Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.03/A/OT/XII/2002/02 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Departemen Luar Negeri dan Perwakilan RI di Luar Negeri;
15. Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.06/A/

OT/VI/2004/01 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

### C. Batasan dan Pengertian Diplomasi

Diplomasi mempunyai arti yang berbeda-beda. Praktik diplomasi mensyaratkan adanya batasan dari kebijakan luar negeri. Kebijakan semacam itu dibuat dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti geografi, kebutuhan ekonomi dan sumber daya, strategi dan keperluan pertahanan, adanya persekutuan dengan negara lain, dan lain sebagainya. Sir Victor Welles ley (1994:10) dengan jelas menyatakan: "Diplomasi bukanlah merupakan kebijakan, tetapi merupakan lembaga untuk memberikan pengaruh terhadap kebijakan tersebut. Namun diplomasi dan kebijakan keduanya saling melengkapi karena seseorang tidak akan dapat bertindak tanpa kerja sama satu sama lain. Diplomasi tidak dapat dipisahkan dari politik luar negeri, tetapi keduanya bersama-sama merupakan kebijakan eksekutif -- kebijakan untuk menetapkan strategi, diplomasi, dan taktik".

Di satu pihak, kebijakan atau politik luar negeri mempunyai perhatian pada substansi dan kandungan dari hubungan luar negeri, dan di pihak lain, perhatian diplomasi dipusatkan pada metodologi untuk melaksanakan kebijakan luar negeri. Masyarakat internasional sekarang menyadari sekali akan pentingnya diplomasi di dalam hubungan internasional, karena diplomasi itu dianggap penting bukan saja bagi suatu negara untuk merumuskan suatu kebijakan luar negeri yang cocok

dan efektif terhadap Negara lain, tetapi juga bagi metodologi dan mekanisme yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan luar negeri yang efisien.

Diplomasi, menurut "*Random House Dictionary*" diartikan sebagai "Tindakan pejabat pemerintah untuk mengadakan perundingan-perundingan dan hubungan lainnya antara Negara-negara, seni atau pengetahuan untuk melakukan perundingan-perundingan tersebut, kepandaian untuk mengatur atau melakukan perundingan, menghadapi orang-orang dengan demikian ada sedikit atau tidak adanya kebijakan yang bersifat dendam".

Sedangkan dalam *Oxford English Dictionary* batasan diplomasi dinyatakan sebagai cara-cara yang dilakukan dalam hubungan internasional melalui perundingan, cara mana yang dilaksanakan oleh para duta besar, yang merupakan pekerjaan atau seni dari diplomat".

Quency Wright memberikan batasan dalam dua cara, yaitu: 1) *the employment of tact, shrewdness, and skill in any negotiation or transaction*, 2) *the art of negotiation in order to achieve the maximum of costs, within a system of politics in which is a possibility*.

Mengacu kepada definisi atau batasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa subjek diplomasi itu adalah cara di dalam perundingan dan bukanlah sebagai obyek. Tujuan dari diplomasi itu sendiri perhatiannya ditujukan kepada kebijakan luar negeri, sedangkan metodologi dan sarana-sarana yang digunakan dalam mencapai seperangkat tujuan-tujuan tersebut adalah menjadi perhatian diplomasi.

Mengenai istilah diplomasi yang diberikan dalam berbagai definisi oleh para diplomat terkemuka serta para pakar dalam hubungan internasional dan diplomasi-



-meskipun mencakup berbagai aspek di dalam diplomasi, tidak satu definisi pun dianggap cukup komprehensif. Sir Ernest Satow (1962:1), memberikan definisi diplomasi sebagai berikut: "Diplomasi adalah penggunaan dari kecerdasan dan kebijaksanaan untuk melakukan hubungan resmi antara pemerintah negara-negara merdeka, kadang-kadang juga dilakukan dalam hubungannya dengan negara-negara pengikutnya, atau lebih singkatnya lagi, pelaksanaan urusan tersebut dilakukan antarnegara dengan cara damai".

Banyak penulis hanya memberikan batasan dan arti diplomasi secara sendiri-sendiri, sehingga di antara mereka masih belum ada keseragaman. Akibatnya, pemakaian perkataan diplomasi dapat mempunyai arti yang berbeda-beda menurut penggunaannya:

- ada yang menyamakan kata itu dengan "politik luar negeri", misalnya jika dikatakan "diplomasi RI di Afrika perlu ditingkatkan";
- diplomasi dapat pula diartikan sebagai "perundingan seperti sering dinyatakan bahwa "masalah Timur Tengah hanya dapat diselesaikan melalui diplomasi". Jadi, perkataan diplomasi di sini merupakan satu-satunya mekanisme yaitu melalui perundingan;
- dapat pula diplomasi diartikan sebagai "dinas luar negeri" seperti dalam ungkapan: "selama ini ia bekerja untuk diplomasi";
- ada juga yang menggunakan secara kiasan seperti dalam "pandai berdiplomasi" yang berarti "pandai bersilat lidah" (Sumaryo Suryo Kusumo, 1995:2).

Diplomasi merupakan suatu cara komunikasi yang dilakukan antara berbagai pihak, termasuk negosiasi antara wakil-wakil yang sudah diakui. Praktik taktik

negara semacam itu sudah melembaga sejak dulu dan kemudian menjelma sebagai aturan-aturan hukum internasional (Ian Brounlie, 1979:345). Dengan demikian, diplomasi juga merupakan cara-cara yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara untuk mencapai tujuannya dan memperoleh dukungan mengenai prinsip-prinsip yang diambilnya. Itu juga merupakan suatu proses politik untuk membina kebijakan luar negeri yang dianut dan ditujukan untuk mempengaruhi kebijakan dan sikap pemerintah negara lain. Di samping itu, diplomasi juga dianggap sebagai pengetahuan, mutu, dan kepandaian untuk membendung dan mengurangi adanya konflik internasional yang terjadi.

Menurut Brounlie, diplomasi merupakan setiap cara yang diambil untuk mengadakan dan membina hubungan dan berkomunikasi satu sama lain, atau melaksanakan transaksi politik maupun hukum yang dalam setiap hal dilakukan melalui wakil-wakilnya yang mendapatkan otorisasi (1979:345). Diplomasi pada hakikatnya juga merupakan negosiasi dan hubungan antarnegara yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, untuk itu diperlukan suatu seni dan kemampuan serta kepandaian untuk mempengaruhi seseorang sehingga dapat tercapai tujuannya. Kemampuan untuk berunding itu harus dilakukan secara maksimal agar dapat dicapai hasil yang maksimal pula dalam suatu sistem politik, di mana suatu perang bisa terjadi.

Dari batasan-batasan tersebut di atas, kiranya dapat dilihat pendapat Barston (1977:1), yang menyatakan bahwa diplomasi itu menyangkut pengelolaan dari hubungan antarnegara termasuk hubungan negara-negara dengan pelaku-pelaku lainnya. Dari aspek diplomasinya, maka diplomasi itu juga menyangkut

pemberian saran, penentuan serta pelaksanaan politik luar negeri. Dengan demikian, diplomasi itu juga merupakan cara-cara di mana negara melalui wakil-wakil resmi maupun wakil-wakil lainnya termasuk juga para pelaku lainnya, membicarakan dengan baik, mengkoordinasikan dan menjamin kepentingan-kepentingan tertentu; atau yang lebih luas melalui surat menyurat, pembicaraan secara pribadi, dengan mengadakan pertukaran pandangan, pendekatan, kunjungan-kunjungan, dan bahkan sering dengan ancaman-ancaman dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan lainnya.

Menurutnya, diplomasi juga sering dianggap sebagai sesuatu yang dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan secara damai, meskipun hal itu dapat terjadi misalnya selama perang atau konflik bersenjata atau yang digunakan untuk menghalang tindakan-tindakan tertentu untuk kekerasan, seperti untuk mencari ijin penerbangan untuk suatu serangan udara.

Diplomasi pada hakikatnya merupakan kebiasaan untuk melakukan hubungan antarnegara melalui wakil resminya dan dapat melibatkan seluruh proses hubungan luar negeri, perumusan kebijakan termasuk pelaksanaannya. Dalam arti yang luas, diplomasi dan politik luar negeri adalah sama. Namun, dalam arti yang sempit, atau tradisional, diplomasi itu melibatkan cara-cara dan mekanisme, sedangkan dalam politik luar negeri ada dasar atau tujuannya. Dalam arti yang lebih terbatas, diplomasi meliputi teknik operasional di mana negara mencari kepentingan di luar yurisdiksinya.

Dengan meningkatnya saling ketergantungan antarnegara, maka telah terlihat meningkatnya pertemuan internasional secara terus-menerus, misalnya seperti konferensi multilateral ataupun diplomasi

parlementer. Negara satu sama lain telah berhubungan dalam banyak kesempatan dan permasalahan, namun banyak kegiatan diplomatik yang tetap dilakukan secara bilateral dan yang dilakukan melalui saluran biasa diplomatik dari kementerian luar negeri serta diplomatik yang berada di negara tersebut. Masalah-masalah yang kritis sering kali dirundingkan dalam tingkatan yang paling tinggi dengan melibatkan kepala-kepala negara di dalam diplomasi tingkat tinggi yang melibatkan kepala-kepala Negara dalam diplomasi puncak (Plano, 1988:241).

#### D. Tujuan diplomasi

Kautilya dalam bukunya Arthashastra mengatakan bahwa pencapaian kebijaksanaan secara tepat akan memberikan hasil yang menguntungkan. Karena itu menurut Kautilya ada empat tujuan utama diplomasi, yaitu:

1. *Acquisition* (perolehan)
2. *Preservation* (pemeliharaan)
3. *Augmentation* (penambahan)
4. *Proper Distribution* (Pembagian yang adil)

Menurut kesimpulan Kautilya, bahwa tujuan utama diplomasi adalah sebagai pengamanan kepentingan negara sendiri. Atau dengan kata lain, tujuan diplomasi yang baik dan efektif adalah untuk menjamin keuntungan maksimum negara sendiri, dan kepentingan yang utama adalah pemeliharaan perdamaian. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan diplomasi adalah untuk melindungi dan menjamin keamanan suatu negara, kalau mungkin dengan cara damai, tetapi juga mem-

berikan bantuannya kepada operasi-operasi militer jika perang tidak dapat dihindarkan lagi.

Secara luas, tujuan diplomasi dapat dibagi ke dalam empat tujuan, yaitu:

### 1. Tujuan politik

Tujuan politik dari tujuan utama politik utama dari diplomasi untuk setiap negara adalah:

- pengamanan kebebasan politik dan integritas teritorialnya.
- mencegah negara-negara lain bergabung melawan suatu negara tertentu.
- mencapai tujuan-tujuan nasional secara damai.

Caranya:

- dapat dicapai dengan memperkuat hubungan dengan negara sahabat
- memelihara hubungan yang erat dengan negara-negara yang sehaluan
- menetralsir negara-negara musuh.

### 2. Tujuan ekonomi

Faktor-faktor ekonomi dapat menjadi perhatian utama dalam diplomasi. Selama ratusan tahun diplomasi sebagai tujuan dan kebijaksanaan nasional telah dipergunakan, terutama oleh negara-negara kapitalis untuk mencari daerah dan pasar baru serta berusaha mengamankan kepentingan ekonominya. Dengan adanya sistem perdagangan bebas dan liberalisme ekonomi yang menimbulkan dampak terhadap ekonomi nasional, maka negara-negara sadar bahwa perdagangan dan keuangan bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai kepentingan nasional.

### 3. Tujuan ideologi

Pentingnya ideologi adalah karena kekuatan dan

kemampuannya untuk menggerakkan manusia menciptakan masyarakat atau merusaknya. Ideologi lebih dari sekadar gagasan politik atau rumusan-rumusan yang telah memonopoli pemikiran politik. Ideologi pada saat sekarang berkaitan dengan diplomasi. Tujuan ideologis dari diplomat adalah memasukan sebanyak mungkin negara-negara lain ke dalam blok ideologinya, dan apabila tidak mungkin, paling tidak menetralsasinya agar tidak ikut kedalam ideologi blok lawan. Tujuan lainnya adalah untuk memelihara sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam suatu negara dan mencoba menyebarkan sistem politik, ekonomi dan sosial tersebut ke negara lawan.

#### 4. Tujuan budaya

Tujuan diplomasi dari pengiriman misi kebudayaan adalah untuk memamerkan keagungan kebudayaan suatu negara, apabila mungkin untuk mempengaruhi pendapat umum masyarakat dan negara yang dikunjungi.

## E. Tugas dan Fungsi Diplomasi

Berbicara mengenai tugas diplomasi, sesungguhnya tidak terlepas dari tugas para pelakunya dan institusinya, terutama bagi para diplomat dan perwakilan diplomatiknya yang berada di suatu negara, sebagaimana yang tersebut dalam Konvensi Wina tahun 1961 yang menyebutkan, bahwa sesungguhnya para perwakilan diplomatik merupakan corong pemerintahnya dan saluran komunikasi antara negara pengirim dan negara penerima. Keberhasilan suatu tindakan diplomasi sangat

bergantung kepada bagaimana memilih diplomatnya, termasuk kemampuan serta kewenangannya dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini memang telah terbukti dari sejarah.

Tugas para diplomat yang merupakan mata dan telinga negara, mencakup keterwakilan diplomatik, mengadakan pertukaran nota, mengenai masalah-masalah yang menyangkut kepentingan bersama, melakukan perundingan mengenai yang bersifat strategis, dan politik, melindungi kepentingan warga negaranya di negara penerima. Singkatnya, memberikan perlindungan serta memajukan kepentingan negara pengirim di negara penerima.

Pada dasarnya, fungsi dan tugas diplomat itu ada empat :

- sebagai representatif atau untuk merepresentasikan negara yang telah mengutusinya;
- sebagai negosiator, manajemen hubungan internasional yang ditempuh melalui jalur negosiasi;
- sebagai informan, sebagai jendela dan ujung lidah negara;
- melindungi negara atau menjaga nama baik negaranya sekaligus melindungi dan menjaga warga negaranya yang berada di luar negeri, bukan WNI yang ada di dalam negeri.

Namun jika dikembangkan, fungsi dan tugas diplomat juga mencakup hal-hal sebagai berikut:

- menjalin kerja sama yang baik dengan negara di mana ia ditugaskan, menciptakan dan membangun imej positif negara sehingga negara tersebut berhak untuk dihormati oleh negara lain,
- membangun hubungan yang baik dengan para duta dari negara lain yang ditempatkan di negara yang

sama,

- bersosialisasi ke lembaga-lembaga terkait di negara tempat ia ditugaskan sesuai dengan jabatannya di lembaga perwakilan itu,
- pro-aktif meningkatkan citra dan turut membantu pemulihan ekonomi melalui promosi di luar negeri,
- mampu memenangi semua pertarungan, konflik dan persetujuan antarnegara, implementasi mimpi-mimpi bangsa,
- memantulkan kapasitas, kondisi, dan konsekuensi situasional domestik yang dapat dimainkan dalam potensi peran internasional,
- memformulasikan konsep kepentingan nasional,
- memberikan interpretasi mengenai kebijakan yang dikeluarkan oleh negaranya,
- menyampaikan informasi seputar perkembangan mutakhir yang terjadi di belahan dunia kepada negaranya asalnya.

Secara jelas yang merupakan tugas/fungsi perwakilan diplomatik berdasarkan Konvensi Wina tahun 1961 adalah sebagai berikut :

1. Tugas-tugas khusus dari fungsi umum yang pertama meliputi kegiatan-kegiatan untuk memajukan perdagangan, misalnya:
  - a. memberikan laporan berkala dan laporan khusus;
  - b. memberi jawaban atas pertanyaan yang menyangkut perdagangan;
  - c. penyelesaian perselisihan dalam perdagangan dan sebagainya.
2. Fungsi kedua sebagian juga meliputi fungsi pertama, ialah memberikan bantuan kepada warga-warganya yang tinggal, atau sedang mengadakan perjalanan



di negara di mana konsul itu ditempatkan. Tugas-tugasnya antara lain meliputi:

- a. Kesejahteraan dan ihwal warga negara;
- b. Mengatur penguburan;
- c. Mengatur warisan dari warga negara yang meninggal di luar negeri.

Menurut Hans Morgenthau (1985:1985) tugas diplomasi adalah sebagai berikut yang terbagi ke dalam empat pokok yaitu:

1. Diplomasi harus membentuk tujuan dalam rangka kekuatan yang sebenarnya untuk mencapai tujuan tersebut. Suatu negara yang ingin menciptakan tujuan-tujuannya yang belum tercapai haruslah berhadapan dengan satu risiko untuk perang. Karena itu, diperlukan suksesnya diplomasi untuk mendapatkan tujuan tersebut sesuai dengan kekuatannya.
2. Di samping melakukan penelitian tentang tujuan-tujuannya dan kekuatan sendiri, diplomasi juga harus mengadakan penilaian dan tujuan dari kekuatan negara-negara lainnya. Di dalam hal ini, sesuatu negara haruslah mengahadapi suatu risiko akan terjadinya peperangan, apabila diplomasi yang dilakukannya itu salah dalam menilai mengenai tujuan dan kekuatan negara-negara lainnya.
3. Diplomasi haruslah menentukan dalam hal apa perbedaan dalam tujuan-tujuan tersebut dapat cocok satu sama lain. Diplomasi harus dilihat, apakah kepentingan negaranya sendiri dengan negara lain cocok. Jika jawabannya "tidak", maka perlu dicari jalan keluar merujukkan kepentingan-kepentingan tersebut.
4. Diplomasi haruslah menggunakan cara-cara yang pantas dan sesuai seperti kompromi, bujukan,

bahkan kadang-kadang ancaman kekerasan untuk mencapai tujuan-tujuannya

## F. Perkembangan di Timor Timur

Dengan terjadinya konflik senjata antara Fretilin yang memperoleh bantuan senjata dari Portugal dengan Apodeti dan partai-partai lainnya yang memperoleh bantuan militer dari Indonesia, maka gubernur Timor Timur kolonel Mario Lemos Pires kemudian meninggalkan Timor Timur secara definitif pada tanggal 26 Agustus 1975 menuju Atauro dan terus ke Portugal. Dari pihak Indonesia menganggap kehadiran pasukan Indonesia itu atas undangan Apodeti dan kawan-kawan dalam rangka bela diri dan hanya merupakan sukarelawan. Indonesia juga beranggapan bahwa Portugal sebagai penguasa administrasi wilayah itu, jelas tidak bertanggung jawab dengan telah meninggalkan wilayah itu dan melanggar ketentuan Piagam PBB.

Sejak kehadiran Indonesia di Timor Timur tahun 1975, PBB telah mempersoalkannya tidak saja oleh Komite 24 Dekolonisasi tetapi juga oleh Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB. Sejak saat itu masalah Timor Timur menjadi masalah Internasional dan bahkan dipermasalahkan dalam fora internasional lainnya, seperti: *International Parliamentary Union*, *Asian Parliamentary Union*, *European Union*, bahkan di forum Gerakan Non-Blok sendiri di mana Indonesia merupakan negara pendiri gerakan tersebut. Hampir semua negara Afrika memberikan reaksi kecaman yang tajam mengenai tindakan sepihak Indonesia, dan menganggap Indonesia telah mengingkari komitmen politiknya untuk membantu

proses dekolonisasi bagi bangsa-bangsa terjajah. Seperti diketahui, kekacauan yang terjadi di Timor Timur pada saat itu dinilai dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional.

Untuk melakukan terobosan dalam penyelesaian masalah Timor Timur di fora Internasional selama terciptanya iklim reformasi di Indonesia, telah diadakan pemikiran baru, antara lain dalam sidang kabinet tanggal 9 Juni 1998 telah diputuskan untuk memberikan status khusus dengan otonomi luas kepada Timor Timur. Usul Indonesia itu, setelah disampaikan kepada Sekjen PBB tanggal 18 Juni 1998, dan memperoleh sambutan baik dari PBB dan dunia internasional.

Dalam pertemuan *Tripartite* yang diadakan pada tanggal 4-5 Agustus 1998 di New York masih terlihat adanya perbedaan-perbedaan mengenai usul Indonesia tersebut. Di satu pihak Indonesia mengusulkan bahwa konsep otonomi luas itu merupakan keputusan akhir secara definitif, sedangkan di pihak lain, Portugal menganggap, bahwa otonomi merupakan masa peralihan saja sampai rakyat Timor Timur melaksanakan hak penentuan nasib sendiri.

Timbulnya gejolak kerusuhan anatargolongan di Timor Timur dan kekerasan-kekerasan yang terjadi di sana, telah mengundang reaksi, khususnya dari negara-negara Barat, berupa pemberian tekanan-tekanan politik (*imposing the political conditionalities*) terhadap Indonesia, sementara gejolak politik di tanah air masih di dalam suhu yang tinggi. Dalam menjawab situasi yang demikian, Indonesia telah mengambil keputusan mendasar yang sangat penting mengenai penyelesaian masalah Timor Timur pada tanggal 27 Januari 1999 yaitu: "apabila usul penyelesaian berupa status khusus

itu ternyata ditolak oleh mayoritas rakyat Timor Timur, maka pemerintah Indonesia akan mengembalikan penyelesaian masalah Timor Timur kepada rakyat Indonesia, yaitu dengan mengusulkan kepada sidang MPR agar Timor Timur dapat berpisah dari Negara Kesatuan RI secara terhormat, baik-baik dan damai”.

Tidak disangsikan lagi, bahwa keputusan itu sangat mengejutkan dan bahkan memperoleh tanggapan bukan saja dari kalangan nasional tetapi juga internasional. Di dalam negeri, khususnya dari golongan pro-integrasi, merasa bahwa keputusan itu dibuat tanpa adanya konsultasi terlebih dahulu dengan mereka. Sedangkan dari luar negeri, negara-negara seperti Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat, Inggris dan Portugal sendiri menyambut secara positif, termasuk Sekjen PBB.

Jajak pendapat di Timor Timur telah diselenggarakan oleh *United Nations Administrative Mission in East Timor* (UNAMET) pada tanggal 30 Agustus 1999 dengan suasana aman dan tertib berkat bantuan dan kerja sama dengan polisi Indonesia. Namun kemudian, situasinya sangat memprihatinkan dengan adanya kerusuhan dan kekerasan yang terjadi hanya beberapa saat setelah selesainya jajak pendapat, sehingga timbul berbagai reaksi dari luar negeri maupun dari pihak PBB sendiri mengenai kemungkinan untuk mendatangkan Pasukan Perdamaian PBB (*UN Peace- Keeping Force*) di sana.

Berdasarkan teori-teori sumber *input* perumusan kebijakan luar negeri dari Lovell yang membagi sumber *input* perumusan kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu: Struktur Sistem Internasional, Persepsi elit, Strategi negara/bangsa lain dan Kapabilitas, secara

umum kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh faktor eksternal dan faktor internalnya.

Terjadinya kerusuhan-kerusuhan di Timor Timur, setelah selesainya jajak pendapat yang telah memakan banyak korban jiwa dan harta yang tidak sedikit, ternyata telah mengundang banyak reaksi keras dari banyak negara Barat, termasuk dari PBB sendiri yang terlibat dalam proses jajak pendapat. Reaksi tersebut sangat tidak bersifat proposional. Ada kesan bahwa penanganan untuk mencegah dan mengatasi kerusuhan-kerusuhan tersebut dari aparat keamanan Indonesia adalah sangat lamban bahkan dianggap memihak dan tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh.

Kerusuhan-kerusuhan yang terjadi di Timor Timur bukanlah merupakan suatu situasi atau konflik yang dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional sebagaimana yang dibayangkan oleh negara-negara Barat, termasuk Australia dan Selandia Baru. Peristiwa yang terjadi di Timor Timur sifatnya lokal dan mempunyai skala yang sangat kecil, bahkan peristiwa semacam itu tidak pula akan mengganggu keamanan Indonesia secara keseluruhan apalagi untuk mengganggu atau mengancam perdamaian dan keamanan dalam skala internasional.

Dewan keamanan PBB harus mengkaji apakah kerusuhan yang terjadi di wilayah Timor Timur yang sifatnya lokal dengan skala yang sangat kecil benar-benar mengancam perdamaian dan keamanan internasional, sebagaimana tersirat dalam pasal 34 piagam PBB? Apabila ada desakan desakan negara-negara barat, khususnya dari Australia yang sangat antusias, PBB harus mengirim pasukan Perdamaian ke Timor Timur. Di sini, Indonesia harus menolak dengan keras

keputusan PBB semacam ini, bukan saja menganggap hal ini tidak relevan tetapi juga tidak terlihat sama sekali urgensinya. Pengiriman pasukan perdamaian PBB selalu dikaitkan dengan konflik antarnegara, dan sama sekali bukan di dalam kerangka pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri suatu bangsa. Pengiriman pasukan perdamaian semacam itu juga harus memperoleh kesepakatan dari parapihak yang berselisih atau negara tuan rumah. Jika Indonesia sebagai tuan rumah menolak, maka PBB tidak akan dapat memaksakan pengiriman tersebut.

## G. Proses Integrasi Timor-Timur

Sesuai dengan Deklarasi Balibo tanggal 30 November 1975 yang ditanda tanggani oleh wakil dari keempat partai politik (UDT, Apodeti, Kota, dan Tralabhistia), rakyat Timor-Timur telah bersepakat untuk berintegrasi dengan Indonesia. Sementara itu telah dibentuk Pemerintah Sementara Timor Timur dan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara pada tanggal 17 Desember 1975 untuk menjamin tercapainya tertib hukum dan pemerintahan di wilayah itu, sehingga kehidupan yang biasa dapat dipulihkan. Berdasarkan isi Deklarasi Balibo tersebut, Ketua Eksekutif Pemerintahan Sementara Timor Timur, Arnaldo dos Reis Araujo, dan Ketua DPR Sementara Guilherme Maria, atas nama seluruh rakyat Timor Timur telah menyampaikan suatu petisi pada tanggal 31 Mei 1976 kepada Pemerintah Indonesia agar menerima dan mengesahkan permintaan rakyat Timor-Timur untuk berintegrasi dengan Negara Kesatuan RI.

Untuk memberikan jawaban itu, Presiden RI telah membentuk suatu Misi Pencari Fakta Gabungan (*Joint Fact Finding Mission*) antara pemerintah dan DPR untuk mencari fakta tentang kebenaran aspirasi tersebut. Setelah berangkat ke Dilli tanggal 7 Juli 1976 tim Misi Pencari Fakta Gabungan telah melaporkan hasil penyelidikan yang positif kepada Pemerintah Indonesia, dan telah disahkan oleh DPR pada tanggal 15 Juli 1976, dan ditanda tangani oleh Presiden sebagai Undang-undang (UU) No. 7 Tahun 1976 tertanggal 17 Juli 1976 yang isinya menerima integrasi Timor-Timur dengan Negara Kesatuan RI dan menjadikannya sebagai provinsi ke-27.

## H. Timor-Timur Menjadi Masalah Internasional

Sejak kehadiran Indonesia di Timor-Timur tahun 1975, PBB telah mempersoalkannya tidak saja oleh Komite 24 Dekolonisasi tetapi juga oleh Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB. Sejak itu pulalah, masalah Timor-Timur telah menjadi masalah internasional dan bahkan dipermasalahkan dalam fora internasional lainnya seperti *International Parliamentary Union*, *Asian Parliamentary Union*, *European Union*, bahkan forum Gerakan Non-Blok sendiri di mana Indonesia merupakan negara pendiri gerakan tersebut. Hampir semua negara Afrika memberikan reaksi kecaman yang tajam mengenai tindakan sepihak Indonesia dan menganggap Indonesia telah mengingkari komitmen politiknya untuk membantu proses dekolonisasi bagi bangsa-bangsa terjajah.

Seperti yang kita ketahui bahwa kekacauan yang terjadi di Timor Timur pada saat itu dinilai dapat

mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Karena itu, Dewan Keamanan PBB segera mem-bicarakannya secara berturut-turut dalam tahun 1975 dan 1976 dan telah mengeluarkan dua resolusi yang isinya antara lain: "menyesalkan campur tangan militer Indonesia dan penarikan segera pasukan Indonesia dari Timor Timur".

Sedangkan Majelis Umum PBB telah memper-masalahkan integrasi Timor-Timur kepada Indonesia sejak 1975-1982 dan telah mengeluarkan 8 resolusi. Selain isinya sejalan dengan resolusi-resolusi Dewan Keamanan tersebut, Resolusi tersebut menegaskan kembali perlunya penghormatan terhadap hak penentuan nasib sendiri rakyat Timor-Timur, tetapi diakuinya Portugal sebagai penguasa administrasi Timor-Timur, dan permintaan kepada Sekjen PBB agar melakukan konsultasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam rangka penyelesaian Timor-Timur.

## I. Mobilisasi Opini Internasional untuk Mencari Legitimasi

Dalam menghadapi dan menangkis tuduhan-tuduhan, bahwa pelaksanaan penentuan nasib sendiri rakyat Timor-Timur belum dilaksanakan dan dianggap proses tersebut sebagai *fait accompli* dan tindakan sepihak, serta anggapan bahwa Portugal masih sebagai kuasa administrasi wilayah Timor-Timur, maka Indonesia di dalam diplomasi multilateral, khususnya di PBB, telah menggunakan berbagai dalih seperti teori opsi dan teori kekosongan kekuasaan (*vacuum power theory*).

### a. Teori Opsi

Dalam kaitannya dengan teori opsi, Indonesia



menyatakan bahwa integrasi suatu wilayah yang belum mempunyai pemerintahan sendiri seperti Timor Timur kepada sesuatu negara berdaulat seperti Indonesia adalah dimungkinkan menurut prinsip-prinsip PBB sendiri yang tertuang di dalam Resolusi-resolusi Majelis Umum PBB 1541 (XV) dan 2625 (XXV) yang masing-masing ditetapkan pada tahun 1960 dan 1970, bahwa telah diterima sebagai prinsip-prinsip hukum internasional. Resolusi-resolusi tersebut memberikan kemungkinan bagi wilayah yang belum memiliki pemerintahan sendiri dengan memilih tiga pilihan yaitu: pertama muncul sebagai suatu negara merdeka yang berdaulat, kedua, mengadakan persekutuan secara bebas dengan suatu negara merdeka, dan yang ketiga, berinteraksi dengan suatu negara merdeka.

b. Teori Kekosongan Kekuasaan

Teori Kekosongan Kekuasaan atau *vacuum power theory* atau *terra nullius* dijadikan sebagai dalih oleh Indonesia berkaitan bahwa pada waktu gubernur Portugal yang mewakili sebagai kuasa administrasi Portugal di Timor Timur meninggalkan secara definitif wilayah itu, maka sejak itu pula wilayah Timor Timur mengalami kekosongan kekuasaan. Karena itu, rakyat Timor Timur berdaulat sepenuhnya terhadap wilayah tersebut dan mempunyai kebebasan untuk menentukan status politiknya sendiri untuk berintegrasi dengan Indonesia.

## Proses Politik Indonesia yang Mendasar

Untuk melakukan terobosan dalam penyelesaian masalah Timor Timur di fora internasional selama

terciptanya iklim reformasi di Indonesia, telah diadakan pemikiran baru, antara lain dalam sidang kabinet tanggal 9 Juni 1998, telah diputuskan untuk memberikan status khusus dengan otonomi luas kepada Timor-Timur. Usul Indonesia itu, setelah disampaikan kepada Sekjen PBB tanggal 18 Juni 1998 memperoleh sambutan baik dari PBB dan dunia internasional. Kemudian sekjen PBB menganggap perlu untuk mengutus utusan pribadinya Dubes Jamsheed Marker ke Indonesia dan ke Portugal dalam rangka mengadakan konsultasi mengenai perkembangan baru tersebut.

### Penyelenggaraan Jajak Pendapat dan Hasilnya

Dalam jajak pendapat, telah tercatat sebanyak 446.666 warga Timor-Timur yang telah menggunakan haknya untuk memberikan pilihannya menerima atau menolak otonomi khusus, termasuk 13.090 orang yang telah memilih di beberapa kota di Indonesia di luar Timor-Timur maupun di luar negeri. Hasil jajak pendapat tersebut telah diumumkan empat hari lebih dini oleh Sekjen PBB di New York pada tanggal 3 September 1999. Dari hasil tersebut, ternyata mayoritas rakyat Timor Timur telah menolak otonomi khusus yang diusulkan Indonesia dengan 344.580 suara (75,5%), sedangkan golongan yang menerima otonomi hanya memperoleh 94.388 suara (21,5%). Dengan demikian, golongan pro kemerdekaan benar-benar telah memperoleh kemenangan secara mutlak. Hasil jajak pendapat tersebut, terlepas dari apapun penilaiannya, telah dianggap sebagai hasil final karena telah dilaksanakan di bawah pengawasan PBB (UNAMET).

Berdasarkan paparan di atas, dapat dikemukakan,

bahwa dalam masalah diplomasi Indonesia ke Timor Timur, kita melihat bahwa hubungan antara diplomasi dan kebijakan luar negeri tidak dapat dipisahkan. Kedua hal ini saling terkait satu sama lain. Apalagi Timor-Timur yang dulunya adalah suatu wilayah yang termasuk ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan internasional di masa-masa mendatang akan semakin kompleks. Permasalahan-permasalahan internasional baik secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kondisi domestik suatu negara. Masalah-masalah dalam negeri saat ini, seperti krisis perekonomian nasional, citra yang telah terpuruk, dan timbulnya separatisme merupakan contoh jelas dari saling berkaitnya antara masalah eksternal dan internal tersebut. Pada tataran nasional, tugas utama yang harus dijalankan politik luar negeri RI adalah mempercepat upaya pemulihan perekonomian nasional, memperbaiki citra yang telah terpuruk karena berbagai pelanggaran HAM, serta mengatasi masalah-masalah separatisme. Dengan memadukan upaya di tingkat nasional dengan peningkatan kerja sama di tingkat internasional dengan berbagai negara merupakan langkah yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam mengambil kebijakan politik luar negeri, belajar dari pemisahan Timor-Timur, maka perlu ditingkatkan koordinasi antara Deplu dan instansi-instansi terkait. Di samping itu perlu kiranya ditingkatkan kerja sama dengan berbagai komponen masyarakat, khususnya Lembaga Swadaya Masyarakat. Indonesia juga perlu mempertimbangkan kembali secara konkret mekanisme *enhanced interaction* atau *flexible engagement* di ASEAN, sebagai pengganti prinsip *non-interference* yang kaku.

Melalui berbagai persiapan yang matang tersebut, prospek dari hubungan luar negeri Indonesia akan semakin cerah dan bangsa Indonesia semakin siap dalam memasuki abad ke-21 ini. Dengan persiapan-persiapan yang matang tersebut Indonesia akan mampu menarik manfaat yang sebesar-besarnya dari abad yang penuh dengan dinamika, peluang, dan tantangan tersebut bagi kesejahteraan seluruh rakyat dan masa depan generasi yang akan datang.

Diplomasi memiliki peranan yang sangat beragam dalam hubungan internasional. Upaya manusia untuk memecahkan persoalan perang dan damai telah dianggap sebagai metode manusia yang paling tua. Dalam menjalankan hubungan antara masyarakat yang terorganisasi, diplomasi, dengan penerapan metode negosiasi, persuasi, tukar pikiran telah mengurangi penggunaan kekuatan militer. Dalam hubungan internasional dua faktor, diplomasi dan hukum internasional, merupakan sarana yang terpenting dalam pemeliharaan perdamaian.

- Pentingnya diplomasi sebagai pemelihara keseimbangan dan perdamaian dalam tatanan politik internasional telah sangat meningkat dalam dunia modern sekarang ini. Morgenthau mengatakan bahwa suatu pra-kondisi bagi penciptaan damai adalah dengan berkembangnya konsensus internasional yang diplomasi mendukung "*peace through accomodation*". Lebih jauh Morgenthau mengatakan bahwa diplomasi merupakan alat perdamaian melalui akomodasi.
- Richard W. Sterling mengatakan bahwa diplomasi adalah politik hubungan internasional; politik internasional memiliki arti yang paling tepat bagi istilah ini. Terlepas dari konteks yang berbeda, tujuan

- politik dan diplomasi adalah identik, yaitu berusaha mempersatukan kepentingan-kepentingan yang bermacam-macam, atau paling tidak membuatnya bisa saling sesuai, atau keduanya berusaha membuat sebagian kepentingan unggul dibanding yang lain.
- Pentingnya diplomasi sebagai elemen politik internasional terlihat dari ungkapan bahasa Perancis dan Jerman, yaitu *haute politique* dan *grosse politique*, yang berarti sesuatu antara politik tingkat tinggi dan kebijakan tingkat tinggi. Hal ini mengandung makna bahwa pada satu skala pentingnya politik yang meningkat, diplomasi politik antar-negara berdaulat, bertahan pada kedudukan yang sangat tinggi dalam arti akibatnya pada manusia dan masyarakat.



**5**

**Implementasi  
Politik Luar Negeri  
Bebas Aktif  
dalam Konflik Israel-Lebanon**





Indonesia secara aktif telah memainkan peran yang baik dan positif dalam hubungan Persekutuan Bangsa-Bangsa (PBB), dalam hubungan Organisasi Konferensi Islam, maupun upaya-upaya bilateral yang kita lakukan. Di antara lima butir pemikiran Indonesia waktu itu yang pertama adalah, segera dilakukan gencatan senjata, yang kedua segera digelar pasukan pemelihara perdamaian untuk mengawasi gencatan senjata itu. Kemudian yang ketiga, perlu dilakukan operasi kemanusiaan. selanjutnya yang keempat perlu dilakukan rehabilitasi pasca konflik; dan yang kelima agar *peace process* dilanjutkan kembali. Dengan demikian, yang dilakukan Indonesia dan masih berlangsung sekarang ini adalah menyiapkan kontingen untuk ditugaskan di Lebanon di bawah bendera PBB yang jadwalnya sudah ditetapkan pada bulan Oktober tahun 2006.

Dengan menjalankan politik bebas-aktif dalam konflik ini, Indonesia bukan berarti mudah begitu saja, dan tanpa kesulitan yang berarti. Bagaimanapun, harus bersinggungan dengan Israel yang merupakan sekutu dekat dari negara adidaya Amerika Serikat. Ini dapat berpengaruh pada hubungan diplomatik, pertahanan nasional, dan posisi tawar Indonesia. Konflik di Lebanon sangat mempengaruhi warga Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah Muslim. Sungguh pun begitu, satu hal yang jelas, bahwa berperan serta dalam penyelesaian konflik akan meredam reaksi anarkis yang berpengaruh pada stabilitas domestik. Keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik Libanon-Israel dapat menyebabkan hubungan



Indonesia dengan negara-negara Barat menjadi buruk, terutama dengan Amerika Serikat. Hal ini karena sejak awal Indonesia sudah memperlihatkan kecenderungan terhadap Lebanon.

## B. Aspek politik dan aspek ekonomi

Ditinjau dari aspek politik, pengaruh kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Israel-Lebanaon tahun 2006 telah membawa pengaruh penting pada hubungan Indonesia dengan negara lain. Di satu sisi Indonesia mendapat tekanan dari dalam negeri untuk memberikan upaya solidaritas sebagai negara muslim. Apalagi Indonesia tidak menyetujui tindakan-tindakan agresif dari Israel yang membabi buta tidak hanya pada Hizbullah sebagai combatan tetapi juga pada warga sipil yang “noncombatan”. Di sisi lain kebijakan Indonesia akan berpengaruh terhadap hubungan baiknya dengan Israel dan Amerika sebagai negara penyokongnya. Hal ini tentu akan sangat merugikan Indonesia karena kedekatan dengan Amerika Serikat telah membawa banyak kepentingan Indonesia dalam forum Internasional.

Konflik ini juga berakibat buruk terhadap aspek ekonomi. Apabila Indonesia mendukung penyelesaian konflik di Lebanon, maka akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hal ini mengingat Amerika sebagai sekutu Israel adalah negara yang banyak memberi kucuran dana bagi Indonesia.

### C. Kebijakan

Pada saat ini, masih ada pandangan keliru bahwa kebijakan sama dengan peraturan pemerintah. Kebijakan bukan hanya apa yang tertulis dalam peraturan dan perundangan-undangan. Kebijakan merupakan refleksi dari struktur dan fungsi pemerintahan yang mengaturnya. Peraturan, perundang-undangan dan ketetapan berisi pembatasan-pembatasan, hak dan kewajiban serta pengaturan lainnya yang mengikat. Setiap peraturan dijalankan oleh suatu struktur pemerintahan yang berbeda-beda dan sangat tergantung pada budaya kebijakannya.

Apakah budaya kebijakan tersebut dapat mengakomodir kenyataan di lapangan ataukah ketat diterjemahkan sesuai dengan isinya. Kebijakan ini biasanya diterjemahkan dalam pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh pemerintahan yang menjalankannya, yang biasanya juga mencerminkan kepentingan pihak yang menjalankannya. Dalam praktik, kebijakan seringkali justru dibuat untuk memanfaatkan kekuasaan demi kepentingan kelompok politik atau pribadi tertentu.

Ada banyak pengertian yang membahas tentang kebijakan dari para ahli. Setiap pengertian yang diungkapkan tidak semuanya merangkum pengertian sebagaimana yang diharapkan, namun demikian pada hakikatnya memiliki tema sentral pandangan yang sama. Anderson (1984), misalnya mengemukakan, bahwa, "Kebijakan adalah kegiatan yang dipilih secara sengaja oleh aktor tertentu atau sekelompok aktor dalam mengatasi suatu

ing

masalah. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah dan pejabatnya". Sedangkan Pal (1992), menyebutkan, "... jalan atau cara bagi lembaga yang berperan sebagai pemegang kewenangan publik (dalam hal ini pemerintah) untuk mengatasi suatu permasalahan atau sekelompok permasalahan yang saling berhubungan".

Merujuk pada definisi kebijakan di atas, kita bisa menghimpun unsur-unsur utama dalam kebijakan. Kebijakan adalah cara dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan tertentu atau untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dengan mengeluarkan keputusan, strategi, perencanaan maupun implementasinya di lapangan dengan menggunakan instrumen tertentu.

Kebijakan adalah kendaraan pemerintah untuk berbuat yang baik bagi rakyatnya. Karena itu kebijakan adalah untuk kepentingan umum (publik). Kebijakan dapat dinyatakan dalam berbagai perspektif: 1) instrumen legal (hukum) seperti peraturan perundangan; atau 2) instrumen ekonomi seperti kebijakan fiskal, pajak, subsidi, harga, kebijakan keuangan, moneter dan finansial; atau 3) petunjuk dan arahan atau instruksi dan perintah; 4) pernyataan politik semata (*political statement*); dan 5) kebijakan dapat dituangkan dalam garis-garis besar arah pembangunan, strategi, rencana, program dan kemudian dapat diterjemahkan ke dalam proyek dan rencana anggaran tertentu.

Mengacu pada definisi di atas, dapat dikemukakan beberapa elemen penting dari kebijakan yaitu:

- Masalah yang akan diatasi dengan kebijakan;
- Cara untuk mengatasi masalah tersebut
- Tujuan yang akan dicapai;
- Kepentingan yang diinginkan;
- Aktor yang akan melakukannya;
- Instrumen atau perangkat untuk melaksanakan kebijakan;
- Aturan untuk menggunakan instrumen tersebut.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup

juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagaimana keterlibatan publik dalam tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya. Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan.

Begitu juga pada tahap pelaksanaannya, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan. Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Guna mewujudkan keinginan dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata, sehingga pen-

jabaran di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat dan menampung keinginan mereka adalah satu hal penting, hal tersebut sama pentingnya dengan kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat; di sisi lain, suatu pemerintahan dapat dikatakan otoriter bilamana tidak memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijalkannya.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat: apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Fokus politik pada kebijakan publik mendekati kajian politik pada administrasi negara, karena satuan analisisnya adalah proses pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi, dan pengawasan termasuk pelaksanaannya. Dengan mengambil

fokus ini tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan kekuatan politik atau budaya politik sebagai variabel bebas dalam upaya menjelaskan kebijakan publik tertentu sebagai variabel terikat.

#### D. Perspektif Dalam Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri menurut James N Rosenau memiliki tiga konsep untuk menjelaskan hubungan suatu negara dengan kejadian dan situasi di luar negaranya, yaitu:

1. Kebijakan luar negeri sebagai sekumpulan orientasi (*as a cluster of orientation*). Politik luar negeri sebagai sekumpulan orientasi adalah pedoman bagi para pembuat keputusan untuk menghadapi kondisi-kondisi eksternal yang menuntut pembuatan keputusan dan tindakan berdasarkan orientasi tersebut. Orientasi ini terdiri dari sikap, persepsi, dan nilai-nilai yang dijabarkan dari pengalaman sejarah, dan keadaan strategis yang menentukan posisi negara dalam politik internasional. Karena itu politik luar negeri yang dipandang sebagai sekumpulan orientasi mengacu pada prinsip-prinsip dan tendensi umum yang mendasari tindakan-tindakan negara dalam dunia internasional, misalnya UUD '45 dan Pancasila yang dimiliki Indonesia.
2. Politik luar negeri sebagai seperangkat komitmen dan rencana untuk bertindak (*as a set of commitment to and plan for action*). Dalam hal ini kebijakan luar negeri berupa rencana dan

komitmen konkret untuk dikembangkan oleh para pembuat keputusan untuk membina dan mempertahankan situasi lingkungan eksternal dan konsisten dengan orientasi kebijakan luar negeri. Rencana tindakan ini termasuk tujuan yang spesifik serta alat atau cara untuk mencapainya yang dianggap cukup memadai untuk menjawab peluang dan tantangan dari luar negeri.

3. Kebijakan luar negeri sebagai bentuk perilaku atau aksi (*as a form of behaviour*). Pada tingkatan ini kebijakan luar negeri berada dalam tingkat yang lebih empiris, yaitu berupa langkah-langkah nyata yang diambil oleh para pembuat keputusan yang berhubungan dengan kejadian serta situasi di lingkungan eksternal. Langkah-langkah tersebut dilakukan berdasarkan orientasi umum yang dianut serta dikembangkan berdasarkan komitmen dan sasaran yang lebih spesifik (Rosenau: 1976)

Kebijakan luar negeri dapat dilihat dari beberapa perspektif sebagai berikut:

a. *Strategic perspectives*

Dari perspektif strategis ini, pola-pola yang luas dari politik luar negeri yang berkelanjutan dan berubah dijelaskan dalam tujuan-tujuan strategis oleh pengambil keputusan. Keputusan-keputusan yang spesifik ini diinterpretasikan dalam pemikiran taktis. Contoh dari perspektif strategis adalah yang diungkapkan oleh Norton H. Halperin dalam bukunya "*Limited War in the Nuclear Age*" yang memfokuskan dalam konflik di Korea. Para pemikir analisis politik luar negeri yang setuju dengan



perspektif strategi telah menggambarkan bagian-bagian dari teori ini. Perspektif yang pertama adalah strategi militer dari Julius Caesar, Frederick The Great, Napoleon, dan Clausewitz. Sedangkan yang kedua adalah yang menekankan pada aspek ekonomi yang berhubungan dengan utilitas maksimal, tawar-menawar, dan penggunaan kekuasaan atas sumber-sumber. Tokohnya adalah Che Guevara, Mao Tse tung, dan Douhet. Lalu yang ketiga adalah kedekatannya dengan teori ekonomi. Lovell juga membagi perspektif strategi ke dalam dua komponen strategi, yaitu:

1. komponen ofensif, yaitu desain untuk mencapai hasil. Komponen ofensif tidak hanya mempertimbangkan keuntungan yang mungkin bisa diraih dari aksi tertentu, tapi juga keberhasilan dan kerugian yang telah diperhitungkan sebelumnya.
2. komponen defense, yaitu sutau rencana untuk aksi pencegahan suatu Negara, karena kepentingannya terancam oleh Negara lain, juga suatu rencana untuk merespon ancaman pada saat aksi pencegahan itu gagal.

Contoh kasusnya adalah posisi menentang pengayaan nuklir di Iran oleh Amerika Serikat. Esensi perspektif strategis pertama yang digunakan adalah dari segi kedekatannya dengan aspek ekonomi. Amerika yang sangat menentang Iran memiliki nuklir adalah untuk pengamanan kepentingan ekonominya di Timur Tengah. Iran adalah negara yang sangat kaya sumber daya minyak dan akan sangat menguntungkan apabila dikuasai.

Amerika memerlukan dalih untuk mewujudkan hal tersebut dan dilaksanakan dengan cara melemahkan isu senjata nuklir padahal Amerika sendiri tidak meratifikasi CTBT. Esensi strategis yang kedua adalah untuk menjaga dominasi sekutu dekatnya yaitu Israel di Timur tengah. Sedangkan dari perspektif militer, perang akan menjadi suatu hal yang menguntungkan karena dengan cara itu Iran dapat dikuasai Amerika Serikat.

#### *b. Perspectives of historical dynamics*

Objek dari perspektif ini adalah orientasi umum atau kedudukan dari negara-bangsa terhadap lingkungan internasionalnya atau terhadap bagian yang utama dari jangkauan waktu. Analisis ini berfokus dalam menjelaskan bagaimana dan mengapa orientasi dasar dikembangkan dan mengapa perubahan yang terjadi, dalam pengertian kewaspadaan dan potensi akan adanya perang. Para pen-teori sejarah, seperti yang tergabung bersama Arnold Toynbee, adalah bagian yang penting dari peninggalan teoretis ini.

#### *c. Decision-making perspectives*

Perspektif ketiga yang penting adalah berasal dari analisis-analisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat dibuat yang dibuat dalam perspektif pengambilan keputusan. Objek kunci dari analisis dari kasus ini adalah keputusan kebijakan luar negeri yang mendasar atau rangkaian keputusan. Para analis menghubungkan struktur dan proses dari pembuatan kebijakan luar negeri dengan hasil dari keputusan. Perspektif ini berakar dari berbagai teori. Kebanyakan dari aktivitas pen-teori politik di abad ke-20 menekankan bahwa melalui proses

dari pengambilan kebijakan politik dan formulasi-nya menyebabkan satu sumber yang penting dari perspektif pengambilan keputusan.

Segala aspek dari negara seperti militer, pemerintahan, dan perekonomian membutuhkan organisasi dalam skala besar dalam pengaturannya. Para pemimpin mencari informasi dengan menggunakan badan ini. Selain itu peranan lainnya adalah sebagai penasihat kebijakan yang akan diambil oleh sang pemimpin.

Manajemen birokrasi untuk urusan luar negeri tidaklah baru. Bagaimana pun juga dengan internasionalisasi dari politik domestik pada abad 20, pertumbuhan organisasi dalam skala besar semakin menyebar. Birokrasi berasal dari teori Max Weber, bahwa dengan adanya birokrasi maka dapat meningkatkan efisiensi dan keputusan yang rasional. Birokrasi, yang berarti sebuah badan yang ada sebagai perpanjangan tangan dari pihak pemerintah, meningkatkan efisiensi dengan cara memberikan tugas yang spesifik bagi individual dalam pelaksanaannya. Belakangan ini, hadirnya banyak organisasi dapat membuat birokrasi semakin efisien bekerja, dan dengan adanya rival maka keputusan bisa dibuat mencakup banyak kepentingan.

Apa yang muncul dari sebuah birokrasi adalah hal yang dianggap ideal dalam pencapaian sebuah kebijakan. Dalam buku Graham Allison yang terkenal, *Essence of Decision* (1971), dia mendefinisikan bahwa terdapat dua elemen dalam *bureaucratic politics* model (sebuah deskripsi mengenai proses pembuatan keputusan, yang melihat bahwa *foreign policy* adalah hasil kompromi

lembaga-lembaga pemerintah yang berkepentingan). Yang pertama adalah proses organisasional, yang merefleksikan faktor pembatas dalam jaringan kebijakan; yang kedua adalah politik pemerintahan yang menggarisbawahi pentingnya faktor birokrasi.

*d. The role of leaders in foreign policy decision making*

Para pemimpin dunia adalah penggerak dunia dengan berbagai kebijakan luar negerinya. Hal ini berlaku bagi setiap pemimpin negara, saat membuat kebijakan, terutama bagi negara yang mempunyai kekuasaan besar dalam hubungan internasional. Amerika Serikat dengan berbagai kebijakan presidennya, dimulai dari Doktrin Nixon sampai Bush, telah membuat dunia seakan berubah haluan, contohnya adalah doktrin Bush mengenai terorisme. Dia berdalih bahwa dunia mengalami krisis keamanan akibat jaringan terorisisme global, maka sesuai dengan hal ini, adalah wajar jika adanya serangan pencegahan kepada negara yang dianggap sebagai sarang teroris, dan negara yang mengganggu proses demokrasi.

Terdapat dua teori rasionalitas mengenai cara pembuatan keputusan yang pertama adalah prosedural rasionalitas, maksudnya adalah cara pembuatan keputusan dengan cara mengambil semua informasi yang mencukupi atau bahkan lebih dikatakan sempurna. Dengan adanya informasi ini, maka segala halangan akan bisa diatasi. Yang kedua adalah rasionalitas instrumental. Dalam istilah ini, para pemimpin hanya mengadu argumen dari alternatif yang ada. Bila argumen atas sebuah kebijakan lebih baik dimiliki oleh pihak yang

lain, maka dia kan cenderung untuk mengambil keputusan yang dianggap lebih baik dari kebijakan yang dia inginkan.

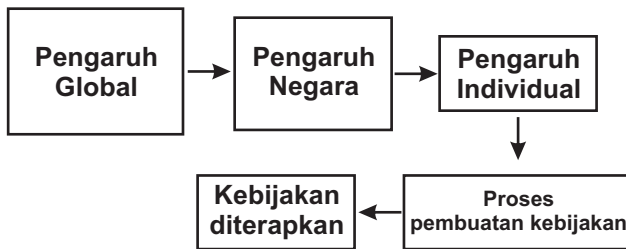
Menurut Margaret G Hermann, pemimpin mempunyai pengaruh yang disebabkan oleh paling sedikit enam faktor yaitu: seperti apakah pandangan mereka atas dunia, apa gaya politik mereka, apa yang menjadi motivasi mereka untuk mencapai posisi yang mereka inginkan, apakah mereka tertarik dengan iklim hubungan internasional, *foreign policy* apakah yang langsung diterapkan bila mereka baru menjadi presiden suatu negara, dan bagaimana seorang pemimpin tersosialisasikan ke posisinya saat ini.

Lokasi geostrategis, kekuatan militer, keunggulan ekonomi, dan sistem pemerintahan adalah semua variabel dari pembentukan *foreign policy*. Kadang-kadang, kerana heterogenitas negara yang ada di dunia, sangat sulit untuk mengaitkan semua hal diatas, tetapi untuk sebuah generalitas hal di atas dianggap memenuhi persyaratan dalam mengenali pembuatan *foreign policy*.

Agar dapat mempermudah analisis, kita bisa menggunakan *level of analysis*, yang bisa membedakan antara faktor luar dan faktor internal dari pembuatan sebuah kebijakan. Dengan cara tadi, kita bisa melihat pembuatan keputusan baik secara internal negara seperti pengaruh pemimpin, regional seperti keadaan wilayah disekitarnya seperti apa, dan secara global. Negara dan sistem global membuat sebuah dua tingkatan yang berbeda: tingkat negara melewati karakteristik domestik dan tingkat global membahas mengenai hubungan

antar negara secara historis maupun kontemporer.

Globalisasi juga mempunyai peranan dalam pembuatan keputusan bagi kebijakan. Keadaan global yang semakin gencar belakangan ini telah mempengaruhi segala aspek kehidupan di banyak negara. pengaruh global atau eksternal akan mempengaruhi bagaimana sebuah negara harus bersikap diluar perbatasan wilayahnya, dan apa yang akan mereka perbuat di hadapan negara lain. Faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi dalam pembuatan keputusan kebijakan dalam level ini seperti: isi dari hukum internasional, jumlah aliansi militer, keadaan lingkungan hidup, dan perubahan dalam perdagangan internasional dapat mempengaruhi hasil akhir sebuah kebijakan eksternal. Selanjutnya di bawah ini adalah diagram bagaimana *foreign policy* mendapat pengaruh dalam pembuatannya.



Gambaran di atas, memperlihatkan bahwa pembuatan kebijakan berlangsung dalam berbagai tahap. Selain itu, kita juga bisa menggunakan teori David Easton dalam pembentukan kebijakan sesuai dengan teori *Black Box*, seperti tampak pada gambar berikut ini:



Menurut teori ini, kebijakan dihasilkan setelah melewati *black box*. Dalam *black box*, terdiri dari berbagai hal yang mempengaruhi pembuatan keputusan, seperti pengaruh dari luar, dalam, dan bahkan *idiosyncrasy* dari sang pembuat keputusan sendiri. Dalam pembuatan kebijakan, tentunya banyak ahli yang akan diajak berdiskusi, dan setelah hasilnya keluar melalui *output*, maka keputusan tersebut tinggal diterapkan.

Terdapat setidaknya empat perspektif pembuatan kebijakan dalam politik luar negeri:

1. Perspektif pembuatan-kebijakan yang rasional

Dari perspektif ini, suatu negara bertindak seolah-olah ia adalah aktor yang manunggal (*unitary actor*) di mana presiden negara tersebut memutuskan apa yang akan dilakukan dalam politik luar negeri berdasarkan saran dari para stafnya. Dari perspektif ini, keputusan berkaitan secara objektif dengan kepentingan nasional, tindakan dipilih dari serangkaian opsi yang berimbang, dan jelas bahwa opsi-opsi dan tindakan alternatif akan menimbulkan keuntungan dan kerugian yang spesifik relatif terhadap tujuan. Model aktor rasional dapat dilihat dalam contoh kasus Misil Kuba (1962).

Model negara sebagai aktor rasional dapat dilihat di bawah ini:



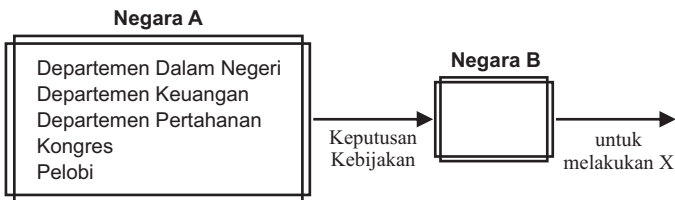
Negara bertindak sebagai aktor manunggal yang

memutuskan kebijakan secara rasional atas dasar kepentingan dan keluaran.

## 2. Perspektif proses organisasional

Perspektif ini menekankan bahwa banyak organisasi memandang isu politik luar negeri sebagai tanggapan terhadap ancaman atau kesempatan yang ditimbulkannya pada misi organisasi tersebut. Jadi, politik luar negeri lebih sering menjadi produk perjuangan kekuasaan (power) di antara organisasi-organisasi yang menanggapi suatu isu politik luar negeri berdasarkan dampaknya terhadap organisasi. Contohnya adalah, Badan Pengendalian dan Per-  
lucutan Senjata dan Departemen Pertahanan atau Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat mungkin merekomendasikan kebijakan yang berbeda dalam hal anggaran pembelian senjata.

Model organisasional dapat dilihat di bawah ini:



Organisasi-organisasi yang bersaing dalam negara A membawa negara tersebut pada keputusan kebijakan yang ditujukan untuk mempengaruhi negara B untuk melakukan X.

Catatan:

- Pemerintah adalah kumpulan dari banyak organisasi.
- Setiap organisasi menanggapi permasalahan politik luar negeri dalam kaitannya dengan

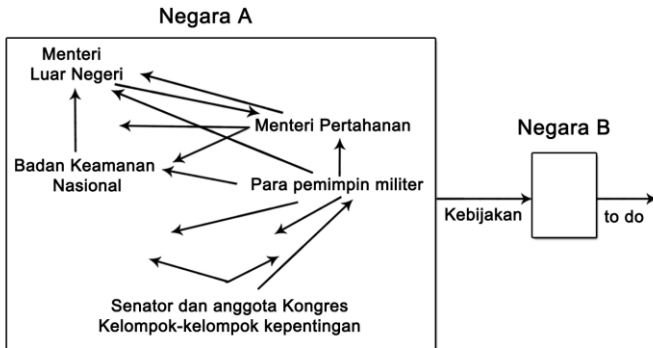


dampak permasalahan tersebut (ancaman/ kesempatan) terhadap organisasi.

- Tindakan politik luar negeri suatu pemerintah dapat dipandang sebagai output organisasi-organisasi besar yang menerapkan standar operasi prosedur dan program.

### 3. Perspektif model proses politik

Berikut adalah model proses politik:



Para pemimpin politik dan militer yang bersaing di dalam negara A menghasilkan keputusan politik yang ditujukan untuk mempengaruhi negara B.

## E. Evolusi Studi Kebijakan Luar Negeri

Berikut adalah proses evolusi dalam studi kebijakan luar negeri:

- Usaha pertama dalam mengembangkan suatu kerangka sistematis dilakukan oleh Richard C. Snyder, H. W. Bruck dan Burton Sapin dengan model *action-reaction-interaction*. Bagi mereka, kunci untuk menjelaskan mengapa negara

berperilaku bersandar pada cara para pembuat keputusan dalam mendefinisikan situasi (*definition of situation*);

- Berikutnya, James N. Rosenau mengembangkan suatu “*pre-theory*” yang menekankan lima kumpulan sumber-sumber keputusan politik luar negeri yang relevan yaitu: *idiosyncratic* (kemudian disebut individu), *role*, *governmental*, *societal*, dan *systemic*. Selain itu, Rosenau mengembangkan pula cara menyusun peringkat negara-negara berdasarkan isu spesifik dan atribut-atribut negara, seperti: *size*, *political accountability/ level of democracy*, dan *level of development*;
- Michael Brecher mengkaji lebih lanjut suatu kerangka bagi pemahaman keputusan politik luar negeri dengan mengembangkan suatu model *input-process-output*, yang mengidentifikasi dan mengklasifikasikan faktor-faktor penting dalam proses pembuatan keputusan. Tekanannya terutama pada hubungan di antara *operational environment* (lingkungan operasional) dan *psychological environment* (lingkungan psikologis)

Terdapat perbedaan konseptual tentang peringkat politik luar negeri, yaitu:

1. Orientasi yang terdiri dari sikap, persepsi dan nilai yang diderivasi dari pengalaman sejarah dan sirkumtansi strategik yang menandai tempat/posisi negara dalam politik dunia. Hal ini berakar pada tradisi dan aspirasi dari masyarakatnya dan dibagi oleh kebanyakan dari para anggotanya. Misalnya: orientasi politik luar negeri Republik Indonesia yang bebas-aktif;

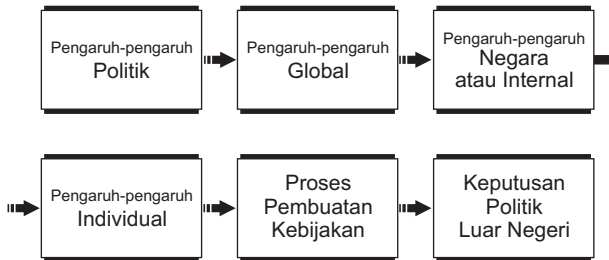
2. Komitmen dan rencana untuk bertindak, di mana para pejabat mengembangkan promosi dan pemeliharaan situasi di luar negeri yang konsisten dengan orientasi. Hal ini merujuk secara beragam pada strategi, keputusan, dan kebijakan. Rencana ini terdiri dari tujuan-tujuan spesifik dan sarana bagi pencapaian dalam rangka merespons pada kesempatan-kesempatan dan peluang-peluang;
3. Perilaku di mana para individu mewakili negaranya untuk berbuat ataupun tidak dalam interaksi mereka dengan para individu dan kelompok dari negara lain di manapun. (Rosenau, 1976:16)

Keputusan-keputusan politik luar negeri dapat dibagi ke dalam tiga kategori utama, yaitu:

1. Keputusan yang bersifat pragmatis (terencana), yaitu keputusan besar yang memiliki konsekuensi jangka panjang, menghasilkan studi lanjutan, pertimbangan, dan evaluasi yang mendalam mengenai seluruh pilihan alternatif
2. Keputusan yang bersifat krisis, yaitu keputusan yang dibuat pada masa krisis (terancam), waktu untuk menanggapi terbatas, dan ada elemen yang mengejutkan sehingga membutuhkan tanggapan yang telah direncanakan sebelumnya
3. Keputusan yang bersifat taktis, biasanya bersifat pragmatis, memerlukan reevaluasi, revisi, dan pembalikan.

Menurut Kegley dan Wittkopf, pilihan-pilihan untuk mengeluarkan kebijakan dipengaruhi oleh lokasi geostrategi, militer, ekonomi, dan sistem

pemerintahan. Sumber-sumber utama dari pengambilan keputusan politik luar negeri adalah sebagai berikut:



Politik luar negeri tidak dapat dipisahkan dari para pembuat keputusan (*decision makers*). Berikut adalah para pembuat keputusan yang terlibat dalam pembuat keputusan politik luar negeri:

- Kepala negara dan menteri luar negeri. Kepala negara adalah orang yang berada di puncak pengambilan keputusan politik luar negeri, sedangkan menteri luar negeri adalah menteri yang paling berpengaruh dalam pengambilan keputusan politik luar negeri.
- Badan pembuat undang-undang. Parlemen memiliki hak untuk menolak usul pemerintah atas kebijakan politik luar negeri tertentu dan mengontrol keuangan negara yang sangat dibutuhkan untuk membiayai kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.
- Pegawai negeri sipil (*civil service*). Merekalah yang melaksanakan kebijakan politik luar negeri, namun dengan peran yang terbatas karena kebutuhan untuk tidak bertentangan dengan atasannya (menteri)

## F. Proses Pembuatan Kebijakan sebagai Pilihan Rasional

Proses ini dapat menentukan kepentingan nasional yang dideskripsikan sebagai aktor rasional. Kita dapat mendefinisikan rasionalitas atau *rational choice* di sini sebagai hal yang mempunyai tujuan, perilaku yang langsung ingin mencapai tujuan yang dilakukan. Para penstudi mendeskripsikan rasionalitas sebagai sejumlah even dari aktivitas pembuatan keputusan yang melibatkan beberapa proses intelektual sebagai berikut:

a. *Problem recognition and definition*

Semuanya dimulai dari proses ini, dimana sang pembuat keputusan harus melihat dahulu permasalahan internalnya, lalu membuat tujuan yang akan mencakup kebijakan yang diinginkan. Tujuan atau *objective* membutuhkan banyak informasi tentang aksi, motivasi, dan kapabilitas dari semua aktor dan tren yang ada dalam hubungan internasional. Pencarian informasi mungkin melelahkan, tetapi pengumpulan fakta yang menunjang memang harus dilakukan.

b. *Goal selection*

Selanjutnya, mereka yang bertanggung jawab dalam pembuatan *foreign policy* harus menentukan apa yang harus dicapai. Hal seperti ini, tidak semudah yang dibayangkan. Hal ini membutuhkan identifikasi dan rangking dari semua nilai yang ada seperti keamanan, demokrasi, dan faktor ekonomi. Selain itu para pembuat keputusan harus membuat sebuah hierarki dari mana yang paling penting sampai tidak penting.

c. *Identification of alternatives*

Secara rasional kompilasi dari daftar dan segala kebijakan alternatif harus ada. Hal ini penting untuk menimbang kembali apakah sebuah kebijakan bisa dipakai atau diganti dengan kebijakan lainnya yang ada dalam daftar alternatif kebijakan. Selain itu akan dihitung keuntungan dan kerugian dari segala alternatif.

d. *Choice*

Akhirnya, pada tahap akhir ini sang penentu kebijakan harus membuat keputusan mengenai kebijakan yang akan dia ambil. Pada tahap ini sang pembuat kebijakan harus menimbang untung ruginya dihitung sesuai dengan statistik yang ada untuk meningkatkan kemungkinan keberhasilan.

Sang pembuat kebijakan biasanya merasa sudah membuat kebijakan yang “baik” bila disesuaikan dengan tingkat kognitif dan perilaku para pembuat kebijakan. Selain dibuat secara rasional, mereka yakin bahwa dari tabel statistik, dan banyak informasi yang dimiliki, mereka rasa sudah cukup memadai, sehingga hal ini dianggap cukup benar. Menurut mereka dengan rasionalitas, semuanya bisa dianggap benar.

Bagaimanapun juga, seperti kecantikan, rasionalitas biasanya berbohong di depan mata, dan di antara hal yang masuk akal atau rasional. Orang yang berpikir secara jernih bisa tidak setuju dan biasanya tidak setuju tentang fakta dan bagaimana kebijaksanaan dari *foreign policy*. Contohnya ketika banyak ahli menyerang apa yang disebut

rasionalitas oleh Bush ketika menyerang Irak. Hal yang menurut dia rasional, yaitu mengganti rezim Saddam Hussein dan tetap yakin bahwa Irak sebagai tempat pembuatan senjata pemusnah massal yang illegal, dikritik oleh banyak ahli yang berpikir jernih. Menurut salah satu ahli dari Australia, dengan AS menyerang Irak, maka dunia menganggap bahwa Amerika Serikat yang selalu memegang aturan dunia dan membuktikan bahwa secara eksplisit AS ingin menekankan bahwa kekuatan adalah hal yang paling utama.

#### G. Konflik Israel-Lebanon 2006

Pada 28 Juni 2006, tiga kelompok milisi mengklaim telah menculik Kopral Gilad Shalit berusia 19 tahun untuk mendesak pemerintah Israel melepaskan seribu orang tahanan. Ketiga kelompok perlawanan itu meminta Israel segera menghentikan agresi militernya di wilayah Palestina. Israel yang sejak awal menolak berkompromi melancarkan serangan ke sejumlah kamp milik Fatah dan Hamas. Termasuk beberapa lokasi yang ditengarai potensial untuk melarikan sang kopral dari tempat penyekapannya di selatan Gaza. Militer menembus masuk satu jam setelah Kabinet Israel memerintahkan angkatan perangnya memperluas wilayah operasi hingga ke Tepi Barat dan Jalur Gaza untuk menghentikan serangan Hamas dan menyelamatkan sang kopral.

Dalam tujuh malam berturut-turut sejak penculikan tentaranya, Jalur Gaza digempur

serangan udara. Israel bersumpah akan meningkatkan aksi militer untuk membebaskan anggotanya. Israel mengancam akan menghabisi para pemimpin Hamas yang berbasis di Damaskus. Desakan terhadap Suriah untuk bertanggung jawab atas perlindungan militan dilontarkan pada 5 Juli 2006. Dengan sejumlah bala tentara yang masih beroperasi di Jalur Gaza, Israel melebarkan ancamannya terhadap Suriah.

Krisis Timur Tengah semakin memanas setelah sejumlah kelompok militan, termasuk sayap militer Hamas memberi tengat Selasa (4 Juli 2006) pukul 06.00 pagi agar Israel membebaskan 1500 orang tahanan Palestina dalam waktu kurang dari 24 jam.

Pejuang Palestina tidak menyinggung akibat apa saja yang harus dipikul Israel jika tidak membebaskan tahanan Palestina. Namun, sejumlah pihak berspekulasi bahwa Shalit akan dieksekusi. Sampai batas waktu yang telah ditentukan, pihak Israel tidak memenuhi tuntutan pembebasan tahanan Palestina tersebut. Di pihak lain, Palestina juga tidak memberikan informasi sedikitpun mengenai kondisi tahananannya apakah sudah meninggal atau masih hidup.

Pertempuran sengit terjadi antara Hezbollah dan pasukan Israel di perbatasan Israel-Lebanon sejak 12 Juli 2006 pagi. Pertempuran tersebut pecah setelah kelompok Hezbollah mengklaim menahan dua orang tentara Israel dekat perbatasan Lebanon-Israel. Penangkapan itu diumumkan Hezbollah melalui Al-Manar. Hilangnya dua tentara diakui Kementerian Pertahanan Israel. Pada tahun 2000,



Hezbollah juga pernah menahan tiga tentara Israel dan tewas selama operasi. Mayat ketiganya kemudian ditukar dengan sejumlah tahanan Lebanon. Perdana Menteri Turki Recep Tayyip Erdogan mengirim utusan khusus ke Suriah untuk menemui Presiden Suriah Bashar Assad dan menyampaikan keinginan Turki untuk ikut menjadi mediator penyelesaian krisis.

a. Peristiwa-peristiwa penting

Di bawah ini adalah beberapa peristiwa penting yang dalam konteks konflik Israel-Lebanon:

1. Pada tanggal 13 Juli, Israel mengebom satu-satunya bandar udara internasional di Lebanon, Bandara Internasional Rafik Hariri dan juga sebuah stasiun televisi.
2. Pada tanggal 15 Juli, PM Lebanon Fouad Siniora menyerukan diadakannya gencatan senjata di bawah pengawasan PBB, sementara pesawat-pesawat tempur Israel menyerang kawasan Beirut tengah. Sebagai balasan, roket-roket Hizbullah menghujani Israel. Sebuah kapal perang Israel dirusakkan oleh serangan Hizbullah.
3. Pada tanggal 18 Juli, Sekjen PBB, Kofi Annan menyerukan dibentuknya sebuah pasukan internasional di Lebanon untuk mengakhiri krisis.
4. Pada tanggal 25 Juli, serangan udara Israel terhadap pos PBB di Khiam, Lebanon Selatan menewaskan 4 pengamat keamanan PBB. Dua hari kemudian, Dewan Keamanan PBB gagal mencapai kesepakatan untuk mengutuk tindakan Israel, karena AS memveto setiap upaya yang mengkritik Israel atas serangannya terhadap Lebanon.

5. Pada tanggal 30 Juli, (pukul 01.30 pagi waktu setempat) Israel menyerang gedung tempat pengungsi berlindung di kota Qana, Lebanon, menewaskan sedikitnya 28 orang, sebagian besar di antaranya masih anak-anak. Lebih dari 600 warga sipil Lebanon telah tewas akibat serangan Israel dalam 18 hari terakhir.
6. Pada tanggal 30 Juli, Israel setuju untuk menghentikan serangan udara selama 48 jam di Lebanon Selatan. Sebagian besar serangan udara Israel dihentikan. Hizbullah juga mengurangi dengan drastis jumlah roket yang mereka luncurkan.
7. Pada tanggal 1 Agustus, Israel melanjutkan serangan udaranya. Militer Israel memutuskan untuk mengembangkan serangan hingga Sungai Litani, sekitar 30 kilometer dari perbatasan Israel.
8. Pada tanggal 11 Agustus, Dewan Keamanan PBB menyetujui Resolusi 1701 untuk mengakhiri konflik ini.
9. Pada tanggal 13 Agustus, Kabinet Israel mengesahkan gencatan senjata dengan 24 suara mendukung, tidak ada yang menentang, dan 1 suara abstain.

#### b. Analisis

Konflik Israel-Hizbullah 2006 adalah serangkaian tindakan militer dan bentrokan terus-menerus di Israel utara dan Lebanon yang melibatkan sayap bersenjata Hizbullah dan Angkatan Pertahanan Israel (*Israeli Defence Force* atau IDF). Konflik ini berawal ketika Hizbullah menyerang pasukan Israel yang menyusup ke daerah sekitar Aita al Chaab,

Lebanon Selatan pada tanggal 12 Juli 2006, dan menawan dua tentara Israel. Tindakan penangkapan ini, sejalan dengan rencana Hizbullah yang disebut sebagai Operasi *Truthful Promise* ("Janji yang Jujur") yang bertujuan untuk membebaskan warga Lebanon yang ditawan Israel melalui pertukaran tawanan.

Peristiwa ini kemudian berlanjut dengan serangan Hizbullah ke wilayah Israel yang menghasilkan delapan orang tentara Israel tewas dan melukai lebih dari 20 orang. Israel kemudian membalas dengan Operasi *Just Reward* ("Balasan yang Adil"), kemudian namanya diubah menjadi Operasi *Change of Direction* ("Perubahan Arah"). Serangan balasan ini meliputi tembakan roket yang ditujukan ke arah Libanon dan pengeboman oleh Angkatan Udara Israel (IAF), blokade Udara dan Laut serta beberapa serangan kecil ke dalam wilayah Lebanon selatan oleh tentara darat IDF.

Konflik ini telah menimbulkan berbagai spekulasi mengenai apa yang memacu ketegangan yang sebenarnya dapat diselesaikan secara adil tersebut. Studi Hubungan Internasional sangat erat kaitannya dengan perdamaian dan konflik di antara aktor-aktornya. Aktor-aktor dalam Hubungan Internasional bukan hanya negara, tetapi juga meliputi aktor nonnegara contohnya organisasi internasional, perusahaan multi nasional, dan individu. Konflik dapat terjadi karena beberapa sebab, di antaranya adalah karena struktur kekuatan dan aliansi dalam sistem internasional yang selalu berubah, faktor internal dalam suatu negara, sistem yang otoriter, kepentingan nasional,

dan juga bisa disebabkan oleh adanya kesalahpahaman serta tekanan dalam krisis pembuatan keputusan.

c. Keadaan dilematis

Indonesia secara aktif telah memainkan peran baik dalam hubungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam hubungan Organisasi Konferensi Islam, maupun upaya-upaya bilateral yang kita lakukan. Di antara lima butir pemikiran Indonesia waktu itu yang pertama adalah, segera dilakukan gencatan senjata yang kedua segera digelar pasukan pemelihara perdamaian untuk mengawasi gencatan senjata itu. Kemudian yang ketiga, perlu dilakukan operasi kemanusiaan. Kemudian yang keempat perlu dilakukan rehabilitasi pasca konflik dan yang kelima agar *peace process* dilanjutkan kembali. Maka yang jelas, yang dilakukan Indonesia dan masih berlangsung sekarang ini, menyiapkan kontingen untuk ditugaskan di Lebanon di bawah bendera PBB yang jadwalnya sudah ditetapkan pada bulan Oktober tahun 2006.

Dengan menjalankan politik bebas-aktif dalam konflik ini, di sisi lain harus bersinggungan dengan Israel yang merupakan sekutu dekat dari negara adidaya Amerika Serikat. Ini dapat berpengaruh pada hubungan diplomatik, pertahanan nasional, dan posisi tawar Indonesia. Konflik di Lebanon sangat mempengaruhi warga Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah Muslim. Berperan serta dalam penyelesaian konflik akan meredam reaksi anarkis yang berpengaruh pada stabilitas domestik. Keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik Libanon-Israel dapat

menyebabkan hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat menjadi buruk terutama dengan Amerika Serikat. Hal ini karena sejak awal Indonesia sudah memperlihatkan kecenderungan terhadap Lebanon.

d. Berbagai spekulasi

Konstelasi sistem internasional yang sangat tidak mudah ditebak melahirkan konsep anarki yang diusung negara-negara besar yang pada umumnya realis. Akan tetapi yang muncul kemudian adalah suatu keadaan standar ganda yang sama sekali tidak dihiraukan negara-negara besar tersebut untuk mencapai kepentingannya. Dalam konflik Lebanon, yang terjadi juga serupa. Tindakan sewenang-wenang yang terjadi di jazirah kaya minyak ini lebih banyak dimotori oleh adanya tindakan melanggar hukum internasional yang diberi justifikasi dan akhirnya seolah-olah tidak ada sesuatu yang salah terjadi di sana. Apabila dianalisis dari berbagai aspek, konflik ini justru meyakinkan kita sebagai masyarakat internasional bahwa hal tersebut tidak bermotif memberi pembalasan yang adil semata.

Dari segi politis, Lebanon adalah suatu pilar saja dalam membangun suatu bangunan besar nan kokoh yakni dunia Arab. Amerika dan Israel melihat semua ini adalah tanah untuk melebarkan hegemoninya. Lebanon, Irak, Afghanistan, dan Palestina adalah anak tangga yang mengantarkan pada puncak hegemoni bagi Amerika. Di lain pihak, akan memudahkan untuk penguasaan atas benua Asia, Timur Tengah adalah batu loncatan. Begitu pula dari sisi ekonomi, konflik ini justru menimbulkan

keyakinan bahwa alasan Israel yang didalangi Amerika adalah bersifat pragmatis. Kenyataannya adalah memang Timur Tengah adalah tanah yang menjanjikan terkait ladang-ladang minyaknya. Kekuasaan akan tercapai dengan mudah apabila disokong faktor materi.

Sedangkan analisis terhadap politik luar negeri Indonesia sendiri adalah berkaitan dengan dukungan dan tuntutan dari masyarakat Indonesia sendiri. Posisi yang selalu diarahkan netral membuat Indonesia tidak berkawan. Tekanan moril dari solidaritas sebagai sesama negara Islam telah membawa Indonesia mengambil sikap. Ini dapat berkaitan dengan pemunculan *image* bahwa Indonesia sangat membenci konflik dan sangat peduli terhadap bangsa lain. Dampak positifnya adalah melahirkan stigma positif dan kepercayaan dari masyarakat dunia terhadap Indonesia. Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia justru merupakan negara yang patut dibantu. Citra positif akan memudahkan Indonesia menerima berbagai bantuan dan dukungan di saat posisinya tidak menguntungkan. Sedangkan di sisi lain efek yang muncul adalah memburuknya hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat sebagai negara donor yang menjadi kreditor bagi Indonesia. Posisi ini jelas akan merugikan, apalagi apabila ternyata dampaknya tidak merambah pada bidang-bidang *high politics* saja tetapi juga bidang *low politics* yang langsung berakibat pada masyarakat umum.

## H. Peranan Diplomasi

Hubungan Internasional sebagai suatu studi, melibatkan berbagai perspektif yang memperkaya hirauannya. Sebagai suatu fenomena, hubungan internasional melibatkan aktor-aktor yang tidak unitary atau tunggal. Aktor ini terdiri dari negara (*state actor*), aktor nonnegara (*nonstate actors*), dan individu. State atau negara, memiliki kapabilitas yang formal dalam menjalankan hubungan internasional. Tentu saja akan berhubungan dengan negara-negara lain bersama kepentingan masing-masing yang saling bertentangan. Indonesia sebagai aktor negara turut serta dalam penyelesaian konflik di Lebanon adalah wujud dari politik luar negerinya.

Mencermati hal di atas, adalah menarik, bila kita menggunakan analisis unsur politik luar negeri dari James N. Rosenau. Pemikiran Rosenau mengenai politik luar negeri dibagi menjadi empat unsur, yang ruang lingkungnya, yaitu: (1) orientasi politik luar negeri, (2) Peranan nasional, (3) tujuan (*objectives*) politik luar negeri, dan (4) Tindakan (*action*).

1. Orientasi yang terdiri dari sikap, persepsi dan nilai yang diderivasi dari pengalaman sejarah dan sirkumtansi strategik yang menandai tempat/posisi negara dalam politik dunia. Hal ini berakar pada tradisi dan aspirasi dari masyarakatnya dan dibagi oleh kebanyakan dari para anggotanya. Misalnya: Orientasi Politik Luar Negeri Republik Indonesia yang bebas-aktif;
2. Komitmen dan rencana untuk bertindak, di mana para pejabat mengembangkan bagi promosi

dan pemeliharaan situasi di luar negeri yang konsisten dengan orientasi. Hal ini merujuk secara beragam pada strategi, keputusan, dan kebijakan. Rencana ini terdiri dari tujuan-tujuan spesifik dan sarana bagi pencapaian dalam rangka merespons pada kesempatan-tujuan dan peluang-peluang;

3. Perilaku di mana para individu mewakili negaranya untuk berbuat ataupun tidak dalam interaksi mereka dengan para individu dan kelompok dari negara lain di manapun (Rosenau, 1976:16-17)

Konflik di Lebanon adalah suatu fenomena hubungan internasional yang sangat lazim terjadi sejak munculnya negara-bangsa dan jauh sebelumnya. Perang dapat terjadi karena beberapa sebab, di antaranya karena struktur kekuatan dan aliansi dalam sistem internasional yang selalu berubah, faktor internal dalam suatu negara, sistem yang otoriter, paham kapitalis, dan juga bisa disebabkan oleh adanya kesalahpahaman serta tekanan dalam krisis pembuatan keputusan (Griffiths, 2002: 321-322).

Di lain pihak tentu saja konflik dapat berpengaruh baik terhadap negara yang bersengketa, terhadap negara yang turut serta dalam penyelesaian konflik, bahkan yang tidak berhubungan sekalipun. Hal ini adalah suatu korelasi hubungan internasional dan sistem internasional yang terdiri dari negara-negara dengan kepentingannya.

Dalam buku *On War*, ahli strategi dari Prussia (Jerman), Karl von Clausewitz, memberikan pernyataan terkenal bahwa perang tidak lain merupakan perluasan diplomasi dengan cara yang



berbeda. Pandangan ini menekankan tentang fakta yang ada bahwa perang merupakan sebuah instrumen yang digunakan negara untuk mencegah konflik agar tidak terjadi. Namun perang juga merupakan instrumen yang mematikan. Serangan perang merupakan tanda bahwa persuasi dan negosiasi yang telah dilakukan oleh dua pihak telah mengalami kegagalan. Dalam kenyataan seperti ini, Karl berpendapat bahwa perang merupakan “sebuah bentuk komunikasi yang dilakukan antara negara-negara”, walau kenyataannya komunikasi tersebut dilakukan secara ekstrim (Baylis and Smith, 2001).

## I. Politik Luar Negeri Bebas-Aktif

Peranan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif sangat mencolok dalam berbagai kebijakan-kebijakan yang ditempuhnya. Keterlibatannya dalam penyelesaian konflik di Lebanon jelas merupakan pengejawantahan dari konsep “aktif”. Membantu dalam mengusahakan perdamaian dunia jelas telah menjadi turunan resmi dari pelaksanaan politik luar negeri yang dimaksudkan aktif tersebut.

Di sisi lain, pelaksanaan konsep “bebas” jelas-jelas sangat baur dan tanpa arah. Dalam berbagai forum, konsep tersebut hanya membenaran dari sikap Indonesia yang hanya cari aman saja. Memang Indonesia memiliki *soft power* berupa dukungan-dukungan terhadap berbagai resolusi konflik dari masa ke masa, tapi semuanya bias, tidak jelas arti

”bebas” itu sendiri seperti apa. Apakah bebas dari kepentingan sendiri, kepentingan bangsa lain, ataukah bebas memilih mana yang akan diberikan dukungan. Selama ini konsep bebas hanya terpaku pada keyakinan bahwa Indonesia tidak berpihak. Apabila analoginya sebatas itu, bisakah kita ganti saja kata ”bebas” yang penuh ambiguitas itu dengan kata ”netral”?

Akibat ketidakjelasan tersebut, Indonesia seringkali menjadi tidak konsisten dan cenderung mengekor saja. Padahal ujung tombak diplomasi Indonesia hanya terpaku pada satu titik yaitu Departemen Luar Negeri. Ini berpeluang untuk mengan-tarkan Indonesia sebagai *target operation* negara agresor. Diplomasi yang *low profile* Indonesia tidak mampu membendung semakin riskannya posisi Indonesia yang tidak berkawan. Dalam kasus Lebanon juga, mestinya apabila Indonesia benar-benar ”bebas”, maka langkah berperan dalam penyelesaian konflik saja tidaklah cukup. Mestinya Indonesia membebaskan beban mental berupa ketakutan akan kehilangan kucuran dana dari Amerika Serikat dan sekutunya dan melangkah ke forum PBB untuk mendesak adanya sanksi terhadap Isael dan sekutunya serta menyeretnya ke peradilan perang.

## J. Konflik Israel-Lebanon dan Resolusi DK-PBB

Tanggal 14 Agustus adalah genap satu tahun berakhirnya konflik antara Lebanon dan Israel. Bila kita tengok kembali satu tahun lalu, masyarakat umum tetap bisa melihat bahwa masalah-

masalah peninggalan konflik tetap menghantui kedua pihak.

Pada genap satu tahun berakhirnya konflik antara Lebanon dan Israel, Presiden Lebanon Emile Lahoud dalam pidatonya menyerukan agar rakyat Lebanon tidak melupakan kegiatan biadab Israel yang menggunakan senjata terlarang dalam perang dengan rakyat Lebanon tahun lalu. Ia menunjukkan, kekuatan perlawanan Partai Hezbollah adalah kekuatan yang dapat mencegah intrik. Ia mengharapkan semua rakyat Lebanon dapat memelihara kekuatan ini.

Pidato Presiden Lahoud dengan sepenuhnya menunjukkan, kebencian dan permusuhan antara Lebanon dan Israel tetap tajam. Ia mengatakan, walaupun wilayahnya kecil, kekuatan militernya lemah, Lebanon mampu melawan pendudukan Israel, betapapun kuatnya kekuatan musuh. Ia menekankan, dalam perang tahun lalu, Israel meluncurkan banyak bom curah di wilayah Lebanon. Ini telah mengakibatkan kerugian jangka panjang kepada rakyat dan ekonomi nasional Lebanon. Ia menegaskan kembali, Israel tidak boleh mengagresi tanah, perdamaian dan kewibawaan orang Arab hanya karena resolusi internasional tertentu.

Pada tanggal 12 Juli tahun 2006, anggota bersenjata Partai Hezbollah Lebanon menggempur pasukan patroli Israel di bagian perbatasan utara Israel. Mereka menembak mati tiga prajurit dan menculik dua prajurit lain. Setelah itu, Israel mengambil aksi pembalasan dendam. Mereka menggempom bagian selatan Lebanon. Konflik antara Lebanon dan Israel meletus. Pada tanggal 11 Agustus tahun

lalu, Dewan Keamanan meluluskan resolusi nomor ke-1701 yang menuntut gencatan senjata antara Lebanon dan Israel. Konflik antara Lebanon dan Israel yang berlangsung 34 hari lamanya mengakibatkan 1100 orang Lebanon tewas dan 3200 orang cedera.

Resolusi nomor 1701 yang diluluskan Dewan Keamanan PBB pada Bulan Agustus tahun lalu menuntut Partai Hezbollah dan Israel mewujudkan gencatan senjata. Tetapi situasi di garis biru bagian selatan Lebanon tetap tegang. Pesawat tempur Israel hampir setiap hari memasuki teritori udara Lebanon. Pada genap satu tahun berakhirnya konflik Lebanon-Israel, Pemimpin Partai Hezbollah Lebanon Sayyed Hassan Nasrallah dalam rapat massal Partai Hezbollah kemarin memperingatkan agar Israel jangan melancarkan perang baru kepada Lebanon. Ia mengatakan, tahun lalu Partai Hezbollah menang dalam agresi Israel. Ini merupakan kemenangan semua orang Arab dan Muslim. Ia menekankan, Partai Hezbollah tidak ingin melancarkan perang baru.

Tetapi ia bersiap untuk kapan saja menetapkan kewajiban untuk membela Lebanon. Jikalau Israel melancarkan perang baru, Partai Hezbollah akan mencapai kemenangan dalam perang. Dalam konflik tahun lalu, ranjau dan bom curah yang diluncurkan Israel di bagian Lebanon tetap belum semuanya dibersihkan. Juru bicara Pusat Koordinasi Pembersihan Ranjau Bagian Selatan Lebanon Dalia Faran kemarin di Beirut dalam pernyataannya mengecam Israel karena menolak memberitahukan lokasi, macam dan jumlah ranjau dan bom curah

di bagian selatan Lebanon. Sekarang, di dekat garis biru bagian selatan Lebanon terdapat sekitar 375 ribu ranjau yang disembunyikan Israel. Ia menunjukkan, bom curah yang ditinggalkan Israel dalam konflik Lebanon-Israel telah mengakibatkan 204 orang biasa cedera. Di antaranya 21 tewas, 183 cedera. Selain itu, ranjau dan bom yang ditinggalkan juga mengakibatkan 10 orang tewas dan 27 luka-luka dari pihak pasukan pemelihara perdamaian PBB untuk Lebanon, tentara Lebanon dan tim pembersih ranjau dan bom.

Dalam konflik tahun lalu, Israel juga menderita kerugian besar. 100 orang Israel tewas dalam konflik. Keadaan dua prajurit Israel yang diculik tetap belum diketahui. Selain itu, kegiatan penyelundupan senjata melalui perbatasan Lebanon dan Syria yang melibatkan personel bersenjata yang memusingkan Israel belum dikontrol secara efektif. Penyelundupan senjata terus-menerus telah mengancam penetapan resolusi nomor 1701 Dewan Keamanan PBB

DK PBB akhirnya merilis resolusi 1701 untuk konflik Lebanon. Sebagaimana dapat diduga sebelumnya, resolusi itu banyak cacat dan ambigu sehingga tidak akan efektif. Indikasi bahwa resolusi yang dirancang AS dan Perancis itu bukan untuk menyetop invasi militer Israel ke Lebanon adalah pernyataan Menlu AS Condoleeza Rice. Dia mengatakan, tak perlu optimis bahwa resolusi 1701 akan dapat mengakhiri konflik Lebanon.

Hal senada juga diungkap Rezim Zionis Israel dengan menegaskan tidak akan menerapkan gencatan senjata sebelum pasukan internasional

ditempatkan di Lebanon selatan. Resolusi 1701 bahkan dianggap Israel mengizinkan invasinya ke Lebanon, karena invasi ini dilancarkan dengan dalih pertahanan dan bela diri. Di lapangan, resolusi itu sama sekali tidak menyurutkan pesta kekerasan Zionis di Lebanon. Kemudian, pernyataan Tel Aviv bahwa pihaknya belum pasti akan menerima resolusi 1701 juga membuka kemungkinan bahwa resolusi ini juga akan bernasib seperti puluhan resolusi DK PBB sebelumnya yang diabaikan Israel begitu saja. Israel kali ini bahkan mengancam akan menebar keonaran secara lebih besar di Timteng jika resolusi 1701 tidak dapat mengubah keadaan di Lebanon.

Resolusi itu sendiri jelas berpihak kepada Israel, karena Lebanon yang selama ini menjadi korban invasi Israel dianggap sebagai pihak yang salah. Tak ada kutukan untuk agresi Israel dalam resolusi itu. Tak ada pula seruan gencatan senjata secepatnya, dan para pejuang Islam Lebanon adalah pihak yang malah diseru supaya mundur dan menjauh dari wilayah perbatasan Lebanon-Israel.

Hal lain yang juga lebih ditekankan oleh resolusi itu adalah penempatan pasukan internasional dengan wewenang yang cukup besar di Lebanon sehingga membuka peluang bagi praktik pelanggaran Barat terhadap kedaulatan Lebanon atas nama PBB. Lagi pula, bicara soal penempatan pasukan internasional, pihak yang sejak dulu lebih membutuhkan sebenarnya adalah Palestina, karena tak seharipun rakyat Palestina bebas dari brutalitas Israel.

Resolusi 1701 agaknya hanya akan menambah pelik persoalan, dan AS sendiri juga tahu bahwa resolusi itu akan bernasib sial seperti resolusi-resolusi yang keluar selama dua tahun terakhir, termasuk resolusi 1559. Karena sudah meramalkan demikian, sejak sekarang AS gencar mencari-cari dalih dengan melempar kesalahan kepada negara-negara lain, misalnya Iran dan Syria, atau kepada Lebanon sendiri dengan menganggap pemerintah Beirut tidak becus di depan resolusi. Pada kesimpulannya, resolusi 1701 yang digagas AS dan Perancis dan baru saja disahkan di DK PBB lebih merupakan surat legitimasi untuk eskalasi kekerasan Israel di Lebanon daripada untuk meredakan konflik yang sudah menjatuhkan banyak korban tersebut

## K. Simpulan

Kebijakan pemerintah Indonesia terhadap konflik Israel dan Lebanon tahun 2006 adalah suatu contoh yang mengungkapkan mengenai implementasi politik luar negeri yang bebas aktif. Dari segi politik ini akan dipandang sebagai hal dilematis. Di satu sisi Indonesia dihadapkan pada komitmen pengimplementasian prinsip “aktif” dalam usaha-usaha menjaga perdamaian dunia. Akan tetapi di pihak lain akan berimplikasi buruk terhadap hubungan diplomatik Indonesia-Israel, umumnya dengan negara-negara sekutunya seperti Amerika Serikat.

Kebijakan adalah tongkat sakti pemerintah yang memungkinkan segala probabilitas kehidupan

Indonesia. Berbagai hal dapat mempengaruhinya, bahkan pembuat kebijakan sendiri dapat tidak menyadari sebanyak apa dari dirinya dapat mempengaruhi nasib rakyat Indonesia.

Dalam hubungan internasional, hubungan di antara negara-negara tidak akan lepas dari adanya kerja sama dan konflik. Faktor yang seringkali diabaikan adalah penduduk yang menjadi garda terdepan dalam menghadapi situasi yang buruk. Konflik dan perang akan menyebabkan implikasi-implikasi yaitu dalam hal sosial, ekonomi, dan kebudayaan serta ideologi. Konflik Israel-Lebanon tahun 2006 ini adalah salah satu contoh dari hal tersebut. Kebijakan pemerintah negara lain sedikit banyak akan sangat mempengaruhi perkembangan fenomena tersebut.



## Daftar Pustaka

- Archer, Clive. 1983. *Key Concept: International Organizations*. London: Georg Allen dan Unwin.
- ASEAN Secretariat. 1996. *AFTA Reader Volume I-IV*. Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.
- Bantarto Bandoro, "Menu Baru Politik Luar Negeri RI (New Menu of Indonesia's Foreign Policy)," *Suara Pembaruan*, 2 February 2000.
- Barston, R.P. 1977. *Modern Diplomacy, 2'd edition*. London: Longman.
- Baylis, John and Steve Smith. 2001. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2nd. ed. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2002, *The Globalization of World Politics; 2nd Edition*, Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2005. *The Globalizations of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Chris. 2001. *Understanding International Relations. 2nd edition*. London: Palgrave.
- Brownlie, Ian. 1979. *Principles of Public International Law, 3rd edition*. Oxford University Press.
- Buzan, Barry, 1991, *People, State and Fear; 2nd Edition*. Herfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Coulumbis, Theodore A., & James H. Wolfe. 1981. *Introduction to International Relations: Power and Justice*, New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited.

- Dunn, William N. 1995. *Analisa Kebijakan Publik, diterj. Muhadjir Darwin*. Yogyakarta: PT. Hanindita Offset.
- Frankel, Josep. 1973. *Contemporary International Theory and the Behavior States*. Oxford University Press.
- Griffiths, Martin and Terry O'Callaghan. 2002. *International Relations: The Key Concept*. (London: Routledge).
- Grunberg, I. 1990. *Exploring The Myth Of Hegemonic Stability*, International Organization 44.
- Holsti, K. J. 1977. *International Politics; A Framework for Analysis*. New York: Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff.
- Ikle, R.C. 1964. *How Nations Negotiate*. New York: Harper and Row.
- Kusumo, Sumaryo Suryo. 1995. *Hukum Diplomatik, Teori dan Kasus*. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_, 2004. *Praktik Diplomasi*. Jakarta.
- Leifer, Michael. 1983. *Indonesia's Foreign Policy*. London. George Allen & Unwin, pp. 27-29.
- Lovell, John F. 1970. *Foreign Policy and Perspective: Strategy Adaptation, Decision making*. Chicago: Holt Rinehart and Wilson Inc.
- Mochamad Yani, Yanyan dan Anak Agung Banyu Perwita. 2005. *Pengantar Hubungan Internasional*. Bandung: Rosdakarya.
- Mohammad Hatta, "An Independent Active Foreign Policy," in H. Feith and L. Castles, eds., *Indonesian Political Thinking*. Itacha, Cornell University Press, 1970, pp.449-553.

- Morgenthau, Hans J. 1985. *Politics Among Nations, 6nd Edition*. New York: Alfred A. Knopf.
- Pal, LA. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction. 2nd Edition*. Scarborough, Ont: Nelson, Canada.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani. 2005. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Picciotto, R and Anderson JR. 1997. *Reconsidering Agricultural Extension*. The World Bank Observer. Vol. 12. No. 2.
- Plano, C. Jack. C. dan Roy Olton. 1988. *The International Relations Dictionary, 4 th edition*, USA.
- \_\_\_\_\_, 1990. *Kamus Hubungan Internasional*. Abardin.
- Philpott, Daniel. 2001. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rencana Strategis TNI-AL untuk mendukung Implementasi UNCLOSS Bagi Pembangunan Nasional.
- Rosenau, James N. 1976. 'The Study of Foreign Policy', dalam James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, dan Gavin Boyd, *World Politics. An Introduction* (New York: The Free Press).
- Rudy, T. May. 2003. *Pengantar Hukum Internasional II*. Bandung: Rosda Grafika.
- \_\_\_\_\_, 2002. *Hukum Internasional II*. Bandung: Refika.
- Ruggie, Gerrard John. 1985. *The United States and The United Nations, International Organizations*, Vol. 39, No. 2.
- Satow, Sir. Ernest. 1962. *A Guide to Diplomatic Practice, 4h Edition*.

- Speech of Minister of Foreign Affairs at the 57th Anniversary of the Department of Foreign Affairs, 19 August 2002.
- Stean, Jill dan Lloyd Pettiford, 2001, *International Relations. Perspectives*, New York et al., Longman.
- Trevelyan, Humprey. 1973. *Diplomatic Channels*, London: Mc. Milan.
- Watson, Adam. 1984. *Diplomacy. The Dialogue Between States*, London: Methuen.
- Wellesley, Victor. 1994. *Diplomacy in Feters*.
- Winardi, J. 1989. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung: CV Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_, 1990. *Teori dan Praktek Manajemen Bauran Pemasaran (Marketing Mix)*. Bandung: FISIP Unpad.
- \_\_\_\_\_, 1992. *Asas-Asas Manajemen*. Bandung: CV. Mandar Maju.

[www.deplu.go.id](http://www.deplu.go.id)

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0209/18/jatim>

<http://www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker>

## Indeks

### A

Aceh 96  
*Acquisition* 103  
administrasi vi, 37, 75, 127, 129,  
109, 115, 116  
Administrasi  
Afghanistan 152  
Afrika 95, 100, 109, 114  
AFTA i, xi, 61, 78, 79, 83, 84, 86  
Aktualisasi 45, 58  
Al-Manar 147  
ambiguitas 157  
Amerika Serikat xiii, 20, 21, 67,  
79, 85, 90, 93, 94, 111, 123,  
124, 132, 133, 135, 139, 146,  
151, 152, 157, 162  
Anderson 125  
antarnegara ix, x, 2, 3, 23, 25,  
35, 36, 38, 42, 46, 59, 80, 81,  
94, 100, 101, 102, 107, 113  
Apodeti 109, 113  
Arab 8, 152, 158, 159  
*archipelagic waters* 62  
Arnold Toynbee 133  
Arthasastra 103  
ASEAN Community, 95  
ASEAN i, vi, xi, 8, 23, 53, 54,  
95, 118, 78, 79, 80, 81, 82,  
83, 84, 85, 86  
Asia Pasifik 61, 95  
Asia Tenggara xi, 21, 78, 79, 85  
Asia Timur 94  
Atauro 109  
*Augmentation* 103  
Australia 58, 146, 111, 112, 79,  
83, 84, 85  
azas 65

### B

Bali 80

Banda 52  
barrier 60  
Barston 101  
Bashar Assad 148  
Batam 21  
Bea Cukai 57  
Bhagwati 81, 82  
bilateral xii, 17, 18, 85, 123, 151,  
91, 96, 103  
bisnis 9, 12  
*Black Box* 137  
Brounlie 101  
Burton Sapin 140  
Bush 135, 146

### C

calo 10  
CEO 85  
CEP 84  
*Change of Direction* 150  
Che Guevara 132  
Cina xi, 52, 53, 78, 79, 82, 84  
*civil service* 143  
Clausewitz 132  
Condoleeza Rice 160  
*contiguous zone* 63  
CTBT 133

### D

Dalia Faran 159  
Damaskus 147  
David Easton 137  
*decision makers* 143  
*defense* 132  
Deklarasi Balibo 113  
Deklarasi Juanda 42, 43, 47, 49,  
51, 62  
deklarasi 5, 6  
Dekolonisasi 109, 114  
denda 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33

Departemen Kehakiman 48  
Departemen Luar Negeri 20,  
95, 96  
Depnakertrans 17  
deportasi 56  
devisa 17  
Dilli 114  
diplomasi vi, xii, 74, 155, 157,  
88, 92, 96, 98, 99, 100, 101,  
102, 103, 104, 105, 108, 115,  
118, 119, 120  
Diplomatik 96  
Disintegrasi 48  
diskriminasi 81  
doktrin 55, 135  
dokumen negara 31  
domestik xii, xiii, 38, 45, 107,  
118, 123, 134, 136, 151  
Douhet 132  
*drug trafficking* 23

## E

EAI 79  
*Economic Community* 81  
efektivitas ix, 5, 25, 88, 92  
ekonomi i, iv, 4, 6, 7, 9, 11, 38,  
79, 80, 81, 84, 85, 50, 53, 60,  
61, 63, 64, 72, 73, 89, 90, 94,  
95, 98, 104, 105, 107, 124, 126,  
132, 136, 142, 144, 152, 158,  
163  
eksekutif 98  
eksploitasi 2, 5, 6, 8, 11, 15, 21,  
24, 29, 36, 64, 66, 67, 73  
eksplorasi 64, 65, 66, 73  
ekspor 17  
*enhanced interaction* 118  
Eropa 61, 92, 94  
ESCAP 19  
*Essence of Decision* 134  
*Ethnicity* 53  
etnis 15, 60

European Union 109, 114  
Exxon Valdez 57

## F

*fait accompli* 115  
Fatah 146  
Fatayat NU 17  
fenomena 37, 154, 155, 163  
FFA 66  
Filipina 23, 66, 84, 85  
finansial 8, 126  
*flexible engagement* 118  
Flores 52  
*Forecasting* 80  
*foreign policy* 134, 136, 144, 145  
Fouad Siniora 148  
Fretilin 109  
fundamental 5, 45, 94

## G

Gaza 146, 147  
GBHN 72, 94  
geografis 9, 80, 91, 44, 50, 51  
geostrategi 142  
Gilad Shalit 146  
globalisasi v, ix, 2, 4, 91, 94  
*Goal selection* 144  
*good governance* 95  
Graham Allison 134  
*greatpower* xi, 78  
Griffiths 155  
GSP 20  
Guilhermo Maria 113

## H

H. W. Bruck 140  
hak asasi manusia v, ix, 2, 3  
hak v, ix, 2, 3, 5, 6, 11, 14, 15,  
23, 33, 36, 48, 52, 61, 125, 127,  
143, 89, 110, 113, 115  
HAM viii, ix, 2, 3, 5, 6, 19, 126,  
91, 94, 118

- Hamas 146, 147  
 Hankam 48, 50  
 Hans Morgenthau 108  
 harmonis 12  
 harmonisasi 23  
*haute politique* 120  
 Hezbollah 147, 148, 158, 159  
 hidrografi 65, 66  
 hidrografis 48  
*high politics* 153  
 HIV 14, 34  
 HIV/AIDS 14, 34  
 Hizbullah 122, 124, 148, 149, 150  
 HLI 49  
 Hubungan Luar Negeri 94, 97  
 hukum domestik 45  
 hukum Internasional 43, 45  
 Hukum Laut Internasional 43  
 hukum vi, x, 3, 5, 7, 10, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 25, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 48, 51, 55, 56, 61, 62, 70, 96, 101, 113, 116, 119, 126, 128, 137, 152  
*human trafficking* vi, viii, ix, x, 2, 3, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 16, 19, 20, 21, 23, 25, 33, 34, 35, 37, 38, 39
- I**  
 IAF 150  
 Ian Brounlie 101  
 lawa 52  
*Identification of alternatives* 145  
 identitas 33  
 ideologi 104, 105, 163  
 IDF 149, 150  
*idiosyncrasy* 138, 141  
 ilegal 7, 8, 10, 16, 21, 22, 23, 37, 38, 39, 56  
 ILO 15 16, 19  
 imigrasi 10, 15, 37, 63, 69, 72  
 implementasi i, ii, vi, viii, x, xii, 5, 37, 39, 45, 67, 73, 74, 107, 126  
*imposing the political conditionalities* 110  
 Indonesia vi, ix, x, xii, xiii, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 33, 34, 35, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 130, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 162, 163  
 industri vi, 4, 38, 59, 60, 79, 80, 83  
 Inggris 68, 111  
 input 111, 141  
 insomnia 14  
 Instansi 57, 97  
 integrasi 50, 95, 111, 114, 115, 116  
 interaksi v, ix, 2, 3, 81, 142, 155  
 Interelasi 55  
 internal 5, 118, 122, 129, 136, 150, 155  
 internasional ii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xi, xii, 2, 3, 5, 7, 19, 20, 21, 24, 35, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 61, 62, 73, 78, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 101, 102, 107, 109, 110, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 130, 135, 136, 137, 144, 148, 150, 152, 154, 155, 158, 160, 161, 163

- International Parliamentary Union* 109, 114
- intervensi xi, 78, 95
- intraregional 82, 85
- invasi 160, 161
- investasi 67, 85, 95
- investigasi 22
- Irak 93, 146, 152
- Islam xii, 93, 151, 153, 161
- Israel vi, xii, xiii, 122, 123, 124, 133, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163
- isu i, v, viii, ix, 2, 7, 19, 21, 91, 92, 93, 122, 133, 139, 141
- J**
- J.G Starke 5
- Jagdish Bhagwati 81
- jaminan 5, 18
- jasa ix, xi, 2, 6, 10, 72, 78, 80,
- Jawa Timur 22
- Jepang 67, 68, 79, 83, 84, 85
- Jerman 68, 120, 155
- Joint Fact Finding Mission* 114
- Julius Caesar 132
- Just Reward* 150
- K**
- Kalimantan 9, 71
- Kamboja 22, 61
- kamp 15, 146
- Kanada 68
- Karl von Clausewitz 155
- KBRI 18
- kebijakan luar negeri ii, iii, xii, 88, 98, 99, 101, 111, 112, 118, 130, 131, 133, 135, 140
- kebijakan, ii, iii, vi, viii, ix, xii, 22, 46, 64, 85, 86, 88, 93, 95, 98, 99, 101, 102, 107, 111, 112, 118, 120, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 155, 156, 163
- Kedutaan 18
- Kegley 142
- kekerasan 6, 24, 26, 37, 102
- Keputusan Presiden 20, 97
- kerja paksa 2, 6, 16, 24
- kesejahteraan v, 4, 46, 93, 94, 95, 119
- kesepakatan vi, 18, 59, 74, 79, 80, 83, 84, 113, 148
- Ketahanan Nasional 53
- Ketetapan MPR 94
- Khiam 148
- Kofi Annan 148
- kognitif 145
- Kolusi 96, 97
- komitmen vi, 3, 19, 35, 55, 89, 96, 109, 114, 131, 162
- komoditas 17, 72
- kondisi xi, xii, 4, 7, 8, 9, 14, 24, 25, 50, 59, 63, 73, 78, 80, 81, 82, 85, 90, 107, 118, 119, 130,
- konferensi iv, 54, 21, 102
- konflik vi, xii, xiii, 15, 44, 53, 55, 59, 60, 61, 101, 102, 107, 109, 112, 113, 122, 123, 124, 131, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163
- kontribusi v, vi, 20
- Konvensi Jenewa 48
- Konvensi PBB x, 42, 68, 70
- Konvensi Wina 96, 105, 107
- Konvensi vi, x, 19, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 54, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 96, 105, 107
- koordinasi vi, x, 18, 37, 65, 67, 74, 96, 118, 82, 83, 84, 85
- Korea Selatan, 79



Korea Utara 61  
korporasi 25, 29, 30, 36  
korupsi 15  
Korupsi 96, 97  
Kota ii, 113  
KPLP 57  
kreativitas 63  
kreditor 4, 37, 93, 153  
Kuba 138  
KUHP 22, 35, 36

## L

landas kontinen, 52, 58, 62, 64  
Lapangan kerja, 38  
Laut Cina Selatan, 61  
Lebanon vi, xiii, 122, 123, 124,  
146, 147, 148, 149, 150, 151,  
152, 154, 155, 156, 157, 158,  
159, 160, 161, 162, 163  
lintas negara 95  
Lovell 111, 132  
*low politics* 153, 157  
LSM 17, 20, 21  
luar negeri v, vi, xii, 3, 4, 7, 8,  
9, 10, 11, 16, 18, 21, 27, 34,  
35, 37, 38, 39, 58, 67, 90, 91,  
92, 93, 94, 95, 96, 98, 100,  
102, 103, 106, 107, 108, 111,  
117, 118, 119, 124, 130, 131,  
133, 138, 139, 140, 141, 142,  
143, 154, 155, 156, 162

## M

Malaysia viii, x, 4, 5, 7, 8, 9, 10,  
11, 12, 16, 20, 21, 22, 23, 25,  
37, 38, 58, 71, 84, 85  
Maluku 52  
Mao Tse tung 132  
Margaret G Hermann 136  
Mario Lemos Pires 109  
maritim 52, 64, 65, 70  
martabat 2, 3, 18, 24

masalah iii, iv, vi, vii, viii, xii, 3,  
4, 5, 7, 14, 16, 17, 18, 19, 20,  
22, 24, 35, 37, 38, 39, 43, 57,  
61, 63, 65, 69, 72, 88, 93, 94,  
95, 100, 103, 106, 109, 110, 111,  
114, 116, 118, 126, 127, 157,  
158

Max Weber 134

Menakertrans 17

Michael Brecher 141

miskin 7, 11, 14

MNLF 61

moneter 4, 60, 126

*money laundering* 13, 23

moral 5, 12

Morgenthau 119

Motif 8

MPR 94, 96, 111

multilateral 23, 81, 102, 115

multipolar 91, 92

## N

NAFTA 61

Napoleon 132

nasional vi, x, xiii, 3, 4, 10, 14,  
15, 19, 22, 23, 24, 38, 42, 44,  
45, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 54,  
55, 59, 62, 64, 65, 67, 72, 73,  
74, 88, 89, 92, 94, 104, 106,  
107, 111, 112, 118, 119, 120,  
122, 123, 138, 144, 148, 150,  
151, 154, 158, 161

nasionalisme 90

Neo-Nasionalisme 53

Nepotisme 96, 97

New York 110, 117

Nixon 135

NKRI 92, 95

non-Blok 54

*nonstate actors* 154

Norton 131

NPA 61

Nusa Tenggara Timur 22

## O

objek perdagangan ix, 2, 7

oceanografi 65

Oceanologi 65

oceanologis 48

ofensif 132

Orde Baru 50

Organisasi Konferensi Islam 54,  
123

otoritas 4, 5, 127

otoriter 122, 128, 129, 150, 155

## P

Pal 126

Palestina 146, 147, 152, 161

Palestina 93

Pancasila 49, 130

Papua New Guinea 58

Paracel 61

parlementer 103

pasar xi, 14, 61, 78, 79, 80, 81,  
85, 86, 104

pascatraumatis 14

PBB xiii, 13, 19, 24, 35, 53, 54,  
67, 68, 72, 89, 109, 110, 111,  
112, 113, 114, 115, 116, 117,  
123, 148, 149, 151, 157, 159,  
160, 161, 162

peace process xiii, 151

pedofilia 8

Pegawai negeri sipil 143

pelanggaran viii, ix, 2, 3, 5, 24,  
56, 118, 161

pemerintah ii, ix, xi, xii, 2, 3,  
5, 10, 13, 15, 17, 20, 21, 23, 25,  
34, 35, 37, 38, 39, 40, 70,  
78, 84, 88, 92, 99, 100, 101,  
111, 114, 126, 127, 128, 129,  
135, 140, 143, 146, 162, 163

penjualan 6, 24, 26

pendidikan iv, 8, 11, 13, 14, 16

pengadilan 15, 28, 31, 32, 48

penipuan 6, 24, 26

penuntutan 29, 32, 33

Perancis 68, 120, 160, 162

perang 59, 60, 88, 89, 101, 102,  
104, 108, 119, 133, 148, 155,  
156, 157, 158, 159, 163

Peraturan Presiden 97

perbudakan 2, 6, 11, 21, 24, 25  
perdagangan manusia ix, 6, 8,  
11, 15, 16, 19, 20, 21, 22,  
25, 37, 38

perekonomian 118

perekonomian 134

perekonomian 4

Perjanjian Internasional 97

perjanjian 42, 58, 71

perjanjian 8, 17, 18, 23, 33, 35

perjanjian 84

perjanjian x

perlindungan hukum 8, 10, 34

pidana 3, 22, 23, 24, 25, 26, 27,  
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,  
36, 37, 38

PJTKI 17, 18

Plano 103

*political statement* 126

politik bebas aktif 95

politik dalam negeri 54, 90, 91,  
130, 143

politik iv, vi, xii, xiii, 6, 15, 45,  
49, 50, 53, 54, 55, 57, 60, 61,  
72, 81, 88, 90, 91, 92, 93, 94,  
95, 96, 98, 100, 101, 102, 104,  
105, 106, 110, 113, 118, 119,  
120, 123, 124, 125, 126, 127,  
129, 130, 131, 133, 134, 135,  
136, 138, 139, 140, 141, 142,  
143, 151, 153, 154, 156, 162

Portugal 109, 110, 111, 115,  
116, 117

*potential conflicts* 55  
preferensial 81  
*Preservation* 103  
*preventive diplomacy* 53, 55  
*production network* 80  
produktivitas 16  
progresif 15, 43  
*Proper Distribution* 103  
prosedur 10, 16, 68, 140  
prostitusi 6, 9, 12, 14  
Protokol Palermo 35  
Prussia 155  
psikologi 14

## Q

*Quency Wright* 99

## R

*Racial Prejudices* 53  
radikalisme 93  
Rafik Hariri 148  
RAN 20  
*Random House Dictionary* 99  
ratifikasi x, 43, 44, 67, 68  
Recep Tayyip Erdogan 148  
refleksi 91, 125  
regional 23, 46, 53, 54, 55, 58,  
60, 73, 80, 82, 84, 85, 86, 91,  
96, 136,  
rehabilitasi xiii, 15, 34, 35, 36,  
96, 151  
reintegrasi 15, 34, 35, 36  
rekomendasi 21  
representatif 86, 106  
Republik Indonesia 26, 34, 49,  
95, 97, 98, 118, 141, 154  
Resolusi 1701, 149, 161, 162  
resolusi 67, 115, 116, 156, 158,  
159, 160, 161, 162, 67  
*resources* 52, 62, 68  
revolusioner 42  
RI 70, 71, 90, 91, 93, 94, 97, 100,

111, 113, 114, 118  
Riau 22  
Richard W. Sterling 119  
Rosenau 130, 131, 141, 142, 154,  
155  
RRC, 61, 92

## S

Samudra Hindia 53, 54  
Sanksi 10, 39  
Sayyed Hassan Nasrallah 159  
SDM 59  
*seabed* 58  
Selandia Baru 79, 85, 111  
Shalit 147  
Show Maru 57  
Singapura 21, 71, 83, 84, 85  
sipil 6, 20, 124, 149  
Sir Ernest Satow 100  
Sir Victor Welles ley 98  
sistem internasional ix, 2, 3,  
150, 152, 155  
sistem vi, ix, 2, 3, 17, 18, 60, 74,  
80, 81, 91, 101, 104, 105, 122,  
136, 142, 150, 152, 155  
SK 17, 97  
*soft power* 156  
Sosek Malindo 23  
sosial iv, v, 4, 6, 7, 12, 13, 16, 34,  
36, 39, 50, 53, 55, 64, 89,  
91, 93, 94, 105, 163  
*Sovereignty* 62  
*spaghetti bowl* 81  
Spratly 61  
standar 5, 19, 20, 57, 129, 140,  
152  
*state actor* 154  
suap 15  
Sumaryo Suryo Kusumo 100  
Sumatera Utara 96  
*super power* 90  
Suriah 147, 148

Syria 160, 162

## T

Taiwan 61

tanah air 51, 54, 68, 110

Tanjung Pinang 22

target operation 157

TBC 14

Tel Aviv 161

Tenaga Kerja Indonesia viii, 4

tenaga kerja vi, ix, 2, 8, 9, 10,  
11, 14, 16, 17, 19, 21, 22, 35,  
72, 93

teori opsi 115

teritori 15, 159

terorisme 13, 23, 93, 135

terra nullius 116

territorial sea 62

Thailand 84, 85

Timor-Timur vi, xii, 48, 113, 114,  
115, 117, 118

Timur Tengah 93, 100, 122, 132,  
147, 152, 153

TKI vi, viii, ix, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10,  
11, 12, 16, 17, 18, 20, 22, 37,  
38

TKW 22, 37

TOC 23

Tokyo 79, 84

topografi 65, 66

Trabalhista 113

*trafficker* ix, 2

transaksi ix, 2, 4, 38, 101

trans-atlantik 92

transit 21

trauma 14, 15, 34

Tripartite 110

*Truthful Promise* 150

## U

UDT 113

UN Peace- Keeping Force 111

UNAMET 111, 117

Undang-undang viii, 2, 5, 18,  
47, 48, 55, 56, 67, 94, 114

Uni Soviet 61

unilateral 17, 18

*unitary* 138, 154

universal 5, 11

upah 11, 14, 37

UUD 1945 89, 94

## V

*vacuum power theory* 115

Viantienne 84

## W

Washington 79

Wawasan Nusantara 42, 49, 50,  
51, 54, 58, 62

Wittkopf 142

WTO 81

## Y

Yugoslavia 61

yurisdiksi 44, 48, 51, 63

## Z

ZEE 46, 52, 62, 63, 65, 69

Zionis 160, 161

Zone Ekonomi Exclusive 62, 63



## Sekilas Penulis

**Dr. H. Obsatar Sinaga** adalah dosen Pascasarjana Universitas Padjajaran. Lahir di Deli Serdang 17 April 1969. Setelah menamatkan sekolah menengah di SMA Negeri 8 Bandung ia melanjutkan studi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran dalam bidang Ilmu Hubungan Inter-nasional dan meraih gelar sarjana ilmu politik (S.IP.). Setamat S-1 ia melanjutkan studi ke jenjang strata 2 (S-2) dengan mengambil Kebijakan Publik dan S-3 pada Program Pasca-sarjana Universitas Padjajaran, dan berhasil memperoleh gelar Magister Sains (M.Si), serta gelar Doktor (Dr.) Ilmu Sosial dan Ilmu Politik penulis gondol dari perguruan tinggi yang sama.

Riwayat pekerjaan pria yang akrab disapa Obi ini antara lain: Wartawan HU Mandala, Kepala Wartawan HU Bandung Pos, Pemimpin Perusahaan HU Bandung Pos, Branch Manager Maranu International Finance, Staf Ahli Walikota Kota Bandung, Staf Ahli Bupati Kabupaten Tabanan Bali.

Sejak studi, ia dikenal sebagai penulis artikel /kolumnis yang produktif, tajam namun kadang menggelitik secara cerdas di beberapa media massa dalam dan luar negeri. Ia semakin dikenal dan diminati luas karena sering tampil sebagai nara sumber dalam berbagai kegiatan seminar, diskusi dan pertemuan ilmiah.

Selain itu, ia aktif dalam berbagai kegiatan organisasi mulai organisasi kepemudaan, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi dalam bidang olahraga. Beberapa jabatan strategis yang pernah dan sedang dijalaninya antara lain: Ketua KNPI Kota Bandung, Ketua Pemuda Panca Marga Bandung, Wakil Sekretaris Pemuda Panca Marga Jawa Barat, Sekretaris Patriot Panca Marga Jawa Barat, Sekjen Persatuan Golf Indonesia (PGI) Jawa Barat, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) KONI Jawa Barat, Wakil Ketua Umum Pengda PSSI Jawa Barat, Wakil Ketua Pemuda Panca Marga Jawa Barat, Wakil Ketua Depidar SOKSI Jawa Barat dan Sekjen Ormas MKGR Jawa Barat. Dan sekarang menjabat Ketua 1 Koni Jabar.

# *Implementasi* **KEBIJAKAN LUAR NEGERI**



**D**ewasa ini kesalinghubungan antarnegara semakin kompleks dan multi dimensi sebagai wujud meningkatnya interaksi yang terjadi dalam ranah hubungan internasional. Hal tersebut terjadi sejalan dengan semakin menguatnya perkembangan dan akselerasi globalisasi, yang ikut menandai transaksi antarnegara. Kompleksitas persoalan dalam tataran hubungan antar-bangsa di dunia, eksplisit maupun tersamar senantiasa menjadi hirauan para aktor negara maupun nonnegara dalam merespons setiap hal, aspek dan dimensi dalam hubungan internasional. Di lain pihak, akselerasi perpindahan barang dan jasa dalam perdagangan internasional, juga telah mewarnai pola hubungan dalam tatanan sistem internasional dewasa ini dan di kemudian hari. Kalau diamati ternyata tidak hanya barang dan jasa, manusia pun tidak luput dari "objek perdagangan", sehingga tidak mengherankan permasalahan human trafficking --terutama dari negara-negara berkembang, telah menjadi isu penting dan menjadi perhatian masyarakat internasional dewasa ini. Human trafficking, ternyata membawa ekses sering terjadinya pelanggaran HAM (hak asasi manusia).

ISBN 978-602-96935-3-9

