

## **BAB II**

### **POLITIK LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA**

#### **DI ASIA TENGGARA**

Setiap negara tidak dapat berdiri sendiri untuk memenuhi segala kebutuhannya, oleh karena itu negara tersebut harus berinteraksi dengan negara lain untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional adalah tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan negara. Dimana kepentingan nasional ini nantinya menjadi landasan bagaimana sebuah negara menerapkan kebijakan. Eksistensi sebuah negara akan terlihat dari keaktifan negara tersebut dalam berhubungan dengan negara lain. Hubungan tersebut bisa berbentuk kerjasama dalam pembangunan masing-masing negara, mengatasi konflik ataupun melakukan perjanjian demi menjaga keamanan negara. Kebijakan yang mengatur hubungan tersebut merupakan bagian dari politik luar negeri. Politik luar negeri adalah langkah pemerintah suatu negara dalam menentukan sikap atas permasalahan yang terjadi antar negara. Pada bab ini akan dibahas mengenai politik luar negeri Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai subjek dalam hubungan internasional. Politik luar negeri juga melatar belakangi peran serta Indonesia dalam upaya pembebasan warga negara Indonesia yang disandera oleh kelompok Abu Sayyaf.

#### **A. Politik Luar Negeri Indonesia**

Semenjak Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya pada 1945, Indonesia menjadi sebuah negara yang berdaulat serta aktif menjadi aktor Internasional yang

telah ikut berpartisipasi dan berkontribusi dalam politik Internasional. Pada sebuah negara, politik luar negeri merupakan kepanjangan tangan dari politik dalam negeri, dimana hal tersebut dipengaruhi oleh perubahan-perubahan dinamis regional dan internasional. Dasar hukum pelaksanaan politik luar negeri Indonesia tergambar secara jelas di dalam pembukaan UUD 1945 alinea 1 dan alinea 4. Di dalam alinea I menyatakan bahwa "... kemerdekaan ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan..."<sup>1</sup> Selanjutnya pada alinea IV tertulis bahwa "...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."<sup>2</sup> Ketiga unsur yang menegaskan kemerdekaan dan adanya pengakuan atas kedaulatan negara Indonesia tersebut melahirkan politik luar negeri yang bebas aktif.

Selain itu, politik luar negeri Indonesia menurut Undang-undang No. 37 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut : "Kebijakan, sikap dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional."<sup>3</sup> Lalu kemudian dilanjutkan pasal 2 yakni adalah sebagai berikut : "Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Garis Besar Haluan Negara." Penjelasan dari pasal 2 tersebut adalah bahwa pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia haruslah

---

<sup>1</sup> Lihat Pembukaan UUD 1945

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> "UU Hubungan Luar Negeri No.37 tahun 1999" (pdf) – pustakahpi.kemlu.go.id (diakses pada 20 Januari 2017)

merupakan pencerminan ideologi bangsa. Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia merupakan landasan idiil yang mempengaruhi dan menjiwai politik luar negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif berdasar atas hukum dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang tidak lepas dari tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Dalam mencapai kepentingan nasionalnya, Negara Republik Indonesia telah menetapkan Politik Luar Negerinya yang berbasis pada prinsip bebas-aktif. Bebas artinya Indonesia tidak memihak siapapun dan bebas berhubungan sesuai dengan kepentingan nasional. Sementara yang dimaksud dengan aktif adalah Indonesia harus mampu menjadi subjek Internasional yang aktif dalam tatanan Internasional. Politik luar negeri Indonesia yang telah memasuki usia 6 dekade merupakan masa yang penuh perjuangan. Dimana politik luar negeri Indonesia terus berupaya mengukuhkan eksistensi Indonesia di mata dunia internasional. Implementasi Politik Luar Negeri Indonesia memiliki karakteristik dan gaya yang berbeda pada setiap periode pemerintahannya.

Kemudian, agar prinsip tersebut bisa diimplementasikan dalam politik luar negeri Indonesia, maka setiap periode pemerintahan menerapkan sistem politik luar negeri Indonesia yang selalu berubah sesuai dengan kepentingan nasional yang ingin dicapai. Politik luar negeri suatu negara salah satunya sangat bergantung pada pemimpin negara yang bersangkutan. Bagaimana seorang pemimpin sebuah negara menanggapi permasalahan dalam kancah Internasional

dan menilai negara-negara lain dari sudut pandangnya, akan memberikan pengaruh pada langkah kebijakan luar negeri yang diambil oleh negara tersebut nantinya. Hal itu bisa kita lihat dalam kiprah Indonesia dalam politik luar negeri dalam beberapa periode pemerintahan dari masa orde lama, orde baru, hingga sekarang dalam periode kepemimpinan presiden Jokowi.

Figur pemimpin sebuah negara yang mempengaruhi politik luar negeri sebuah negara yang bersangkutan, dalam hal ini Indonesia, terlihat pada masa pemerintahan presiden pertama Republik Indonesia yakni Ir. Soekarno. Pada masa pemerintahan Soekarno, Indonesia merupakan negara yang konfrontatif, bahkan dengan negara tetangga dekat seperti Malaysia dan Singapura, Indonesia pernah menyatakan perang. Indonesia juga pernah keluar dari keanggotaan PBB pada tahun 1964-1965. Hal ini dipengaruhi oleh sifat presiden Soekarno yang sangat tegas dan waspada. Pada saat itu, presiden Soekarno memiliki pandangan bahwa ancaman bagi negara Indonesia berasal dari adanya pengaruh dari negara asing. Oleh karena itu, Indonesia menjadi negara yang tertutup pada saat itu. Indonesia berupaya untuk mencegah adanya negara-negara yang ingin berkuasa di Indonesia. Sikap presiden Soekarno dalam menjalankan politik luar negeri Indonesia yang konfrontatif dan penuh kewaspadaan tersebut, membuat Indonesia menjadi negara oleh negara-negara Eropa dan Amerika.

Pada masa pemerintahan Soeharto, Indonesia menjadi negara yang bebas berinteraksi dengan negara lain. Pada masa pemerintahan presiden kedua Republik Indonesia ini disebut sebagai masa orde baru. Sebagaimana dijelaskan oleh Suryadinata, bahwa para elit ini banyak dipengaruhi oleh budaya politik yang

berkembang dan pengalaman historis dalam merumuskan politik luar negeri. Proses perumusan politik luar negeri dipengaruhi beberapa faktor yang paling mempengaruhi (*determinant*), yaitu budaya yang dibawa oleh Soeharto sendiri, peran ABRI, dan lembaga-lembaga negara.<sup>4</sup> Pada waktu itu, Indonesia menjadi negara yang lebih terbuka terhadap negara-negara di sekitarnya. Indonesia kembali bergabung dengan organisasi Internasional PBB. Presiden Soeharto berusaha untuk membangun Indonesia dan membenahi politik luar negeri Indonesia. Dimana hal tersebut dimaksudkan agar Indonesia bisa diterima dan tidak lagi menjadi negara yang asing dalam Hubungan Internasional.

Membangun kembali sebuah negara yang sempat terisolasi dan konfrontatif terhadap negara di sekitarnya tentu membutuhkan biaya yang besar. Pada awal masa jabatannya, presiden Soeharto dituntut untuk dapat memperbaiki hubungan luar negeri Indonesia dengan negara-negara sekitarnya termasuk Eropa dan Amerika. Oleh karena itu, Indonesia membebaskan negara lain untuk menanamkan modal dan berinvestasi di Indonesia. Indonesia juga menerima bantuan dari negara-negara lain untuk meningkatkan pembangunan negaranya. Dalam pandangan presiden Soeharto, ancaman bagi negara Indonesia adalah berasal dari negeri, yaitu dari penduduk Indonesia itu sendiri. Masalah tersebut yakni tidak tercukupinya kebutuhan penduduk Indonesia. Menurutnya, politik luar negeri harus diimbangi dengan stabilitas ekonomi dan politik. Soeharto meyakini dengan adanya stabilitas politik maka ia juga dapat membangun stabilitas ekonomi.

---

<sup>4</sup> Leo Suryadinata. *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 48-52.

Pada kepemimpinan Soeharto, Timor Timur menjadi isu yang paling penting dalam politik luar negeri. Hal tersebut memperlihatkan bahwa di bawah kepemimpinan Soeharto Indonesia menaruh perhatian pada isu keamanan. Sebagaimana hubungan Indonesia dengan Filipina saat itu. Sebelumnya, pada tahun 1960-an, Presiden Macapagal dari Filipina mengusulkan sebuah konsep dimana konsep tersebut bertujuan untuk membangun solidaritas di dunia Melayu. Konsep tersebut lalu diambil alih oleh Presiden Soekarno. Pada masanya, konsep tersebut tidak berlaku lama, karena adanya perselisihan antara Manila dan Kuala Lumpur atas Sabah. Selain itu adanya konfrontasi antara Indonesia dengan Malaysia juga menjadi alasan luntarnya konsep tersebut. Setelah Soeharto berkuasa, hubungan Indonesia dengan Filipina kembali normal. Indonesia berperan dalam pemecahan masalah Moro di Filipina. Hubungan Indonesia dengan negara-negara ASEAN merupakan bukti bahwa Indonesia ingin memainkan suatu peran aktif dalam masalah-masalah regional yang seringkali menimbulkan ketegangan antar negara.

Tumbangnya Orde Baru digantikan oleh Orde Reformasi. Pada era ini, ada dua kabinet yaitu kabinet Gotong Royong (2001-2004) dan kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009). Kabinet Indonesia bersatu ini meletakkan landasan operasional politik luar negeri Indonesia pada tiga Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009 yang isinya:<sup>5</sup>

1. Pemantapan politik luar negeri dan optimalisasi diplomasi Indonesia dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik

---

<sup>5</sup>["RPJM 2004-2009" \(pdf\)](http://bappenas.go.id/files/9814/2099/2543/RPJMN_2004-2009.pdf)  
[bappenas.go.id/files/9814/2099/2543/RPJMN\\_2004-2009.pdf](http://bappenas.go.id/files/9814/2099/2543/RPJMN_2004-2009.pdf)

luar negeri. Tujuan pokok dari upaya tersebut adalah meningkatkan kapasitas dan kinerja politik luar negeri dan diplomasi dalam memberikan kontribusi bagi proses demokratisasi, stabilitas politik dan persatuan nasional. Langkah ini sejalan dengan pidato Bung Hatta pada 15 desember 1945, yang menyatakan bahwa “politik luar negeri yang dijalankan oleh negara mestilah sejalan dengan politik dalam negeri” seluruh rakyat harus berdiri dengan tegak dan rapat di belakang pemerintah republik Indonesia. Sebagaimana lebih lanjut disampaikan oleh Hatta, bahwa “persatuan yang sekuat-kuatnya harus ada, barulah pemerintah dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya dalam diplomasi yang dijalankan.”

2. Peningkatan kerjasama internasional yang bertujuan memanfaatkan secara optimal berbagai peluang dalam diplomasi dan kerjasama internasional, terutama kerjasama ASEAN dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri merupakan aktualisasi dari pendekatan ASEAN sebagai *concentric circle* utama politik luar negeri Indonesia.
3. Penegasan komitmen perdamaian dunia yang dilakukan dalam rangka membangun dan mengembangkan semangat multilateralisme yang dilandasi dengan penghormatan terhadap hukum internasional dipandang sebagai cara yang lebih dapat diterima oleh subjek hukum internasional dalam mengatasi masalah keamanan internasional. Komitmen terhadap perdamaian nasional relevan dengan tujuan hidup

bernegara dan berbangsa sebagaimana dijuangkan dalam alinea IV pembukaan undang-undang dasar 1945.

Pada Reformasi 1998, perhatian terhadap politik luar negeri mulai berkurang. Hal tersebut berlangsung di bawah masa kepemimpinan 3 presiden yakni, Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati. Di era Habibie misalnya, kepentingan nasional dalam dunia diplomasi lebih merujuk ke upaya pemulihan ekonomi.<sup>6</sup> Sementara diplomasi di era Abdurrahman Wahid dalam konteks kepentingan nasional adalah selain mencari dukungan dalam rangka pemulihan ekonomi, juga melakukan rangkaian kunjungan ke mancanegara sebagai upaya menarik dukungan dalam mengatasi konflik domestik. Pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kondisi politik dan ekonomi sudah mulai stabil karena adanya kebijakan luar negeri yang diterapkan. Selain itu, dukungan kuat atas pemerintah yang terbentuk secara demokratis mendorong Indonesia kembali berkiprah aktif di dunia internasional. Politik luar negeri pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lebih menekankan pada penggunaan diplomasi multijalur dengan mengedepankan konsep *Soft Power*.

Kepiawaian berdiplomasi seorang diplomat sangat menentukan terpenuhi atau tidak terpenuhinya kepentingan nasional suatu negara. Semakin aktif Indonesia di dalam organisasi-organisasi internasional maka suara dari Indonesia akan semakin didengar. Untuk mewujudkan hal tersebut Indonesia aktif dalam berbagai upaya perdamaian di dunia dan penyelesaian konflik antar negara. Dalam menyelesaikan konflik antar negara, baik sebagai pihak yang berkonflik ataupun

---

<sup>6</sup>Dhurorudin Mashad. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm 179.

pihak penengah Indonesia selalu mengutamakan negosiasi dan perundingan untuk menyelesaikan konflik. Untuk menegaskan komitmen Indonesia pada penegakan perdamaian dunia dan komitmen terhadap integritas regional, Indonesia menjadi anggota dan aktif pada organisasi internasional regional dan global yaitu PBB dan ASEAN. Dua organisasi internasional ini merupakan pintu gerbang bagi Indonesia untuk dapat berhubungan dengan negara lain. Sampai saat ini politik luar negeri Indonesia terus mengalami kemajuan, Indonesia terus menjaga hubungan baik dengan negara-negara disekitarnya. Terutama dengan negara-negara ASEAN Indonesia terus meningkatkan kerjasama diberbagai bidang yang bertujuan untuk mengedepankan kepentingan nasional.

## **B. ASEAN Sebagai Lingkaran Konsentris Utama Politik Luar Negeri Indonesia**

Indonesia menyadari adanya perbedaan-perbedaan geografis dan kemajemukan masyarakat Indonesia, dimana pada saat tersebut juga muncul kekhawatiran Indonesia terhadap adanya bahaya intervensi asing yang muncul dari negara-negara asing yang lebih kuat. Pada saat yang sama, Indonesia sangat sadar akan posisinya sebagai pemimpin regional di kawasan Asia Tenggara yang didasarkan pada kesadarannya tentang wilayahnya yang luas dan strategis, serta adanya kebanggaan tersendiri atas perjuangannya mencapai kemerdekaan. Karena tidak semua negara merdeka dengan hasil perjuangan, namun ada juga yang merdeka karena bentuk pemberian kemerdekaan atau sebagai sebuah hadiah.

Pada bulan Agustus 1966, Jenderal Soeharto mengemukakan suatu pandangan mengenai adanya suatu kerjasama Asia Tenggara yang nantinya akan

bisa menjadi benteng dalam menghadapi imperialisme dan kolonialisme. Pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok perundingan menghasilkan pembentukan suatu Asosiasi Bangsa-bangsa Asia Tenggara (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) yang beranggotakan Indonesia, Muangthai, Singapura dan Filipina. Dengan munculnya ASEAN dipandang menjadi sarana untuk menciptakan tertib kawasan yang dapat mencegah adanya kekuatan luar yang tidak perlu. Kedua prioritas yang dikejar Indonesia bersama mitra kawasannya diungkapkan dalam dokumen publik yang awalnya ditandatangani oleh kelima negara. Hingga saat ini ASEAN telah beranggotakan sebelas negara, yakni Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar, Kamboja dan Timor Leste. Keterbatasan dan ketidaktersediaan sumber daya alam, sumber daya manusia, serta teknologi dan keterbatasan kemampuan suatu negara dalam menyelesaikan suatu permasalahan menjadikan dasar dari terjalannya kerjasama tersebut.

Berdirinya ASEAN dilatarbelakangi oleh beberapa persamaan yang dimiliki oleh negara-negara Asia Tenggara. Persamaan-persamaan tersebut antara lain:

1. Persamaan Letak Geografis

Salah satu faktor yang mendasari terbentuknya ASEAN adalah karena negara-negara tersebut memiliki kesamaan dalam hal geografis. Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN berada dalam satu kawasan, yakni Asia Tenggara. Selain itu, negara-negara anggota ASEAN juga terletak di antara dua samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik.

## 2. Persamaan Budaya

Selain memiliki kesamaan dalam hal geografis, negara-negara anggota ASEAN juga memiliki kesamaan dalam nilai-nilai dasar kebudayaan. Sejarah mencatat bahwa negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara memiliki budaya, bahasa dan tata kehidupan yang hampir sama karena merupakan para pewaris peradaban sebelumnya yang disebut dengan rumpun Melayu Astronesia.

## 3. Persamaan Nasib

Selain Thailand, negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara merupakan negara-negara jajahan. Misalnya, Indonesia merupakan negara jajahan Belanda, Malaysia dan Singapura merupakan negara jajahan Inggris, dan juga Filipina merupakan negara jajahan Spanyol. Hal inilah yang menjadi dasar terciptanya organisasi internasional ASEAN dikarenakan rasa kesetiakawanan dan perasaan senasib sepenanggungan antara negara-negara tersebut.

## 4. Persamaan Kepentingan

Hal yang juga merupakan latar belakang terbentuknya organisasi di kawasan Asia Tenggara adalah adanya persamaan kepentingan di antara negara-negara anggota ASEAN. Negara-negara di kawasan Asia Tenggara ini memiliki tujuan untuk berkontribusi dalam hal pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, perkembangan budaya serta hal-hal yang erat kaitannya dengan keamanan dan stabilitas politik di kawasan.

Sejarah terbentuknya organisasi Internasional ASEAN juga tidak terlepas dari faktor internal dan eksternal, yakni :

a. Faktor Internal

Lahirnya negara-negara baru di kawasan Asia Tenggara setelah perang dunia ke-II. Termasuk Indonesia di dalamnya, melahirkan permasalahan-permasalahan baru. Salah satu permasalahan internalnya adalah mengenai stabilitas keamanan dan politik di kawasan. Untuk mewujudkan Asia Tenggara yang kondusif maka dibentuklah organisasi ASEAN.

b. Faktor Eksternal

Krisis keamanan di wilayah Indochina yang ditimbulkan akibat dari gerakan komunis yang ingin menguasai wilayah Asia Tenggara bagian utara seperti Vietnam, Kamboja, Laos dan sekitarnya membuat keresahan dan kekhawatirannya terhadap negara-negara tersebut. Untuk menghadapi ancaman yang berasal dari luar tersebut, maka dibentuklah ASEAN.

Dalam politik luar negerinya, Indonesia menganut lingkaran konsentris. Secara bahasa, lingkaran konsentris adalah dua lingkaran atau lebih yang memiliki pusat yang sama. Lingkaran ini kemudian mengindikasikan prioritas kepentingan aktivitas diplomatik Republik Indonesia dengan negara dalam lingkungan Internasional. Lingkaran konsentris merupakan pembagian regional hubungan luar negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia yang mampu menjadi acuan Indonesia untuk melakukan hubungan Internasional. Dalam membentuk lingkaran konsentris Politik Luar Negeri Indonesia, dasar-dasar yang

mempengaruhi hubungan diplomatik Indonesia dan aktivitas Politik Luar Negeri Indonesia adalah letak wilayah geografis, ideologi, ekonomi, politik dan keamanan. ASEAN menjadi lingkaran konsentris utama dalam kebijakan politik luar negeri Indonesia. Konsep tersebut menjelaskan bahwa ASEAN mempunyai pengaruh dan peran terhadap dinamika politik luar negeri Indonesia.

Berdasarkan letak wilayahnya, Indonesia memprioritaskan hubungan diplomatiknya dengan negara-negara terdekat. Sebagai negara yang terletak di wilayah Asia Tenggara, maka Indonesia akan melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara anggota ASEAN.<sup>7</sup> Dengan melakukan hubungan diplomatik tersebut, Indonesia dianggap mampu bergabung dalam kekuatan regional dan bisa saling bekerjasama dalam memenuhi kepentingan nasional dari masing-masing negara. Hubungan diplomatik Indonesia juga dilakukan dengan negara yang memiliki ideologi yang sama. Seperti contohnya, pada awal masa kemerdekaan Indonesia, presiden Soekarno gencar melakukan hubungan diplomatik dengan Asia-Afrika yang dinilai memiliki kesamaan ideologi yakni anti kolonialisme. Dengan memiliki hubungan diplomatik dengan negara yang memiliki ideologi yang sama, diharapkan akan membuat Indonesia lebih mudah mewujudkan kepentingan nasional negaranya. Selain itu, ekonomi juga menjadi alasan terjalannya hubungan diplomatik antar negara. Seperti contohnya, Indonesia yang melakukan hubungan diplomatik untuk bekerjasama dalam bidang ekonomi dengan Cina.

---

<sup>7</sup>[http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=3&Itemid=29&limit=9&limitstart=45](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=3&Itemid=29&limit=9&limitstart=45), diakses pada 11 Februari 2017

Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, dalam Kebijakan Kerjasama Regional menyatakan bahwa lingkaran konsentris pertama yang paling diprioritaskan ialah aktivitas diplomatik Indonesia dalam ASEAN. Maka Indonesia tidak bisa kemudian menutup diri dari ASEAN. Sehingga setiap kejadian ketidakstabilan politik di suatu negara akan menimbulkan akibat bagi semua anggota lainnya. Hal itu merupakan persetujuan pemerintah-pemerintah ASEAN akan gagasan ketahanan nasional Indonesia, yakni ketahanan kawasan yang dipertimbangkan sebagai suatu penangkal utama terhadap intervensi luar yang menyuburkan ketegangan di dalam kawasan.<sup>8</sup> Disebutkan pula bahwa ASEAN merupakan pilar utama bagi Indonesia dalam menjalankan politik luar negerinya. Indonesia yang merupakan salah satu negara yang memprakarsai dibentuknya ASEAN mampu menjadi negara yang paling dominan mengingat 65 persen populasi ASEAN adalah warga negara Indonesia. Di lingkaran kedua, terdapat ASEAN+3 yakni Jepang, Cina dan Korea Selatan). Ketiga negara ini mengambil pengaruh besar pada aktivitas diplomatik Indonesia karena dianggap sebagai negara besar di Asia yang memiliki kemampuan lebih dalam bidang ekonomi maupun pertahanan.

Suryadinata menjelaskan bahwa Indonesia memiliki wilayah lingkaran konsentris yang paling dalam yakni Asia Tenggara. Wilayah Asia dianggap yang paling berpengaruh dalam kebijakan politik luar negeri Indonesia. Contohnya kekuatan militer Cina yang besar membuat Indonesia khawatir dan melakukan

---

<sup>8</sup>Michael Leifer. *Politik Luar Negeri Indonesia*. (Jakarta: PT Gramedia, 1983), hlm 231

beberapa langkah untuk menjaga kedaulatannya.<sup>9</sup> Sedangkan wilayah Amerika merupakan wilayah lingkaran konsentris terluar dan negara-negara Asia Afrika di antara keduanya.

Dalam kawasan Asia Tenggara sendiri banyak bermunculan isu yang dikhawatirkan mengancam kestabilan keamanan di kawasan. Berbagai isu muncul dari Hak Asasi Manusia, Kejahatan Lintas Negara, Perdagangan dan Penyelundupan Manusia, serta Terorisme. Kejahatan terorisme merupakan kejahatan *transnasional*, yang artinya bahwa aksi yang dilakukan terorisme ini sudah tidak dibatasi oleh negara, melainkan aksi ini sudah bersifat antar negara yang memberikan dampak negatif bagi keamanan kawasan. Sehingga dalam penanggulangannya diperlukan kerjasama yang baik di antara negara-negara kawasan dalam menyikapi isu tersebut. Karena isu tersebut merupakan salah satu penghambat cita-cita kawasan Asia Tenggara yang ingin menciptakan sebuah “komunitas keamanan.”

Asia Tenggara dianggap sebagai satu kawasan yang berpotensi menyimpan radikalisme dan terorisme. Salah satu penyebab munculnya pandangan tersebut yakni keberadaan jaringan kelompok Al-Qaeda.<sup>10</sup> Tujuan kelompok ini adalah mendirikan kekhalifahan atau negara Islam di kawasan Asia Tenggara, meliputi wilayah Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei dan Filipina. Beberapa isu terorisme yang muncul di kawasan Asia Tenggara yakni adalah di Filipina. Munculnya kelompok ekstrimis yang lebih mendekati gerakan terorisme,

---

<sup>9</sup> LeoSuryadinata. *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 14

<sup>10</sup><http://jurnal.balitbangdiklat.kemenag.go.id/index.php/harmoni/article/viewFile/130/pdf> - diakses pada 11 Februari 2017

diantaranya MILF (*Moro Islamic Liberation Front*) dan Abu Sayyaf Group. Kedua kelompok ini bertujuan mendirikan negara Islam independen terutama di daerah Mindanao Selatan dengan mayoritas penduduknya menganut Islam.

Dalam menentukan arah politik luar negerinya, Indonesia berusaha terlibat aktif dalam agenda pengamanan kawasan termasuk dengan bekerjasama menangani isu terorisme yang muncul tersebut. Kerjasama ASEAN di bidang pemberantasan terorisme telah dilakukan sejak lama. Salah satunya pertemuan KTT ASEAN ke-8 yang mengeluarkan *Declaration on Terrorism*. Tentu saja melalui kerjasama ini akan membantu setiap negara anggota ASEAN untuk mencapai kepentingan nasionalnya masing-masing.

### **C. Aktor-aktor Yang Terlibat Dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri**

Suatu Negara menggunakan Politik Luar Negerinya untuk menjalin hubungan dengan negara lain. Hal tersebut meliputi adanya kebijakan yang diambil oleh suatu negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau beberapa aktor. Tindakan para aktor dalam mengambil keputusan biasanya bukan keputusan tunggal, artinya kebijakan di ambil dengan cara mengambil keputusan yang saling terkait dengan permasalahan yang ada. Kebijakan luar negeri adalah segala tindakan pemerintah terhadap negara lain dalam politik Internasional guna mencapai kepentingan nasional.

Ada 3 jenis model pengambilan keputusan menurut Graham T. Allison, dalam bukunya “*Essence of Decisions : Explaining the Cuban Missile Crisis*” yaitu<sup>11</sup>:

1. *Rational Actor Model*- Model Aktor Rasional
2. *Organizational Process Model*- Model Proses Organisasi
3. *Governmental (Bureaucratic) Politics Model*- Model Politik Pemerintahan (Birokrasi)

Untuk menganalisa kasus yang terjadi yaitu upaya Indonesia dalam penyelamatan sandera WNI dari kelompok Abu Sayyaf, penulis menggunakan Model I yakni Aktor Rasional.

Mochtar Mas’oed dalam bukunya, “*Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*” halaman 234:

“.....politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini individu itu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisis model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu.”<sup>12</sup>

Model aktor rasional menjelaskan bahwa setiap negara digambarkan sebagai aktor rasional yang selalu bertindak atas kepentingan sendiri. Dan yang paling

---

<sup>11</sup> Graham Tillet Allison. 1971. *Essence of Decisions : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company. Hal 15

<sup>12</sup> Mochtar Mas’oed. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.

utama adalah menjaga kedaulatan dan mencapai kepentingan nasional. Dalam model ini digambarkan bahwa para pembuat keputusan melakukan alternatif-alternatif kebijakan untuk mendapatkan hasil yang optimal. Hal ini dapat dijelaskan dengan konsep dasar dari aktor rasional berdasarkan buku “*Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis,*” yaitu :

1. *Goal and objectives* (tujuan dan sasaran)

Tujuan dan sasaran ini berfungsi sebagai keperluan dimana mewakili nilai atau kegunaan dari pilihan alternatif untuk menentukan konsekuensi yang akan di hadapi. Tujuan dan sasaran pemerintah Indonesia adalah melindungi kedaulatan negara termasuk di dalamnya melindungi warga negaranya. Sehingga tujuan ini menjadi dasar untuk menentukan alternatif dan konsekuensi yang akan di hadapi. Dalam kasus ini, Indonesia menolak opsi pembayaran tebusan untuk membebaskan para sandera dan berusaha mencari alternatif lain.

2. *Alternatives* (Pilihan Alternatif)

Agen rasional harus menentukan pilihan yang telah ada sebelum dia terlibat pada situasi yang akan dihadapi. Maka sebelum pemerintah Indonesia membuat keputusan untuk melakukan operasi pembebasan sandera, maka pemerintah harus terlebih dahulu mengetahui alternatif yang tepat. Dalam kasus ini, Indonesia memiliki beberapa opsi yakni selain pembayaran tebusan, ada opsi diplomasi dengan bernegosiasi dan operasi militer secara langsung.

### 3. *Consequence* (Konsekuensi)

Untuk setiap pilihan alternatif akan membawa konsekuensi masing-masing jika salah satu opsi dipilih. Setelah pemerintah mengetahui opsi apa saja yang bisa dilakukan dalam membebaskan sandera, selanjutnya pemerintah memperkirakan konsekuensinya jika pemerintah melakukan salah satu dari opsi tersebut. Jika pemerintah memberikan uang tebusan, maka konsekuensinya adalah pemerintah akan dianggap lemah karena tunduk pada teroris. Selain itu, pemerintah harus siap jika kasus penyanderaan akan kembali terulang karena penyandera akan menjadikan Indonesia menjadi ladang uang bagi penyandera.

Jika Indonesia memilih opsi diplomasi dengan bernegosiasi, mungkin akan berhasil. Tapi di sisi lain konsekuensinya adalah melampaui tenggat waktu. Setiap penyanderaan pasti akan memberikan tenggat waktu, dan proses negosiasi sendiri memerlukan banyak waktu. Belum tentu para penyandera mau di ajak bernegosiasi, atau bahkan ketika tenggat waktu sudah habis maka akan muncul korban dari WNI yang disandera. Jika Indonesia memilih opsi operasi militer secara langsung maka konsekuensinya adalah akan muncul korban. Dalam kasus ini Filipina melarang keterlibatan militer Indonesia di wilayah teritorinya, dan apabila Indonesia bersikukuh melakukan operasi militer, Filipina akan menganggap Indonesia tidak menghargai kedaulatan mereka, Dan justru akan menimbulkan konflik baru. Selain itu adanya operasi militer akan membahayakan warga sipil Filipina. Dan untuk para sandera,

operasi militer yang dilakukan justru akan membuat nyawa mereka semakin terancam. Abu Sayyaf yang tertekan karena adanya militer bersenjata bisa saja membunuh para sandera sebagai bentuk ancaman.

#### 4. *Choice* (Pilihan)

Pilihan rasional mengandung penyederhanaan dari pilihan alternatif dimana konsekuensi tertinggi telah dipertimbangkan dalam pembuatan keputusan. Maka dengan melihat konsekuensi dari tiap alternatif, pemerintah Indonesia akan memilih untuk melakukan diplomasi dengan pemerintah Filipina diiringi negosiasi dengan kelompok Abu Sayyaf melalui pihak-pihak tertentu.

Sebuah pilihan dapat dikatakan rasional jika pilihan tersebut sudah diketahui untung dan ruginya termasuk tujuan jangka panjang dari pelaksanaan pilihan yang dibuat. Alternatif keputusan yang dibuat harus mempertimbangkan kondisi yaitu bagaimana suatu negara dapat menjaga otoritas kedaulatannya yang meliputi wilayah geografis, warga negara dan juga adat setempat yang belum tentu warga negara asing mengetahuinya. Maka hal tersebut diperhitungkan oleh pemerintah Indonesia dalam membuat keputusan terkait upaya apa yang akan dilakukan dalam membebaskan sandera WNI dari kelompok Abu Sayyaf.