



THC REVIEW

Vol. 3/2015

**Indonesia di bawah
Pemerintahan
Presiden Joko Widodo**

EDITOR:
ZAMRONI SALIM

THC REVIEW

EDITOR:
ZAMRONI SALIM

THC REVIEW

Terbit Sejak 19 November 2013

ISSN: 2339-2959

Penanggungjawab:

Dr. Ahmad Watik Pratiknya, Rahimah Abdulrahim,
Hadi Kuntjara, Ph.D

Editor Pelaksana:

Zamroni Salim, Ph.D

Usaha dan Sirkulasi:

Ghazali Hasan Moesa, Natassa Irena Agam

Desain dan Layout:

Rahma Simamora

Penerbit:

The Habibie Center

Alamat Redaksi:

Jl. Kemang Selatan no.98, Jakarta 12560, Indonesia

Telp: +62 21 7817211 Fax: +62 21 7817212

e-mail: thc@habibiecenter.or.id, www.habibiecenter.or.id

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii
Kata Pengantar	v
<i>M. I. Qeis</i>	1
MEMAHAMI VISI DAN VISUALITAS INDONESIA: ANALISIS TRANSKRIP PIDATO KENEGARAAN PRESIDEN JOKOWI DENGAN ALAT BANTU WORDCLOUD	
<i>Fina Astriana</i>	23
KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN JOKO WIDODO DAN JUSUF KALLA : EVALUASI PELAKSANAAN DIPLOMASI EKONOMI	
<i>A. Ibrahim Almuttaqi</i>	41
INDONESIA'S FOREIGN POLICY IN JOKOWI'S FIRST YEAR: FEW FRIENDS, MANY ENEMIES?	
<i>Sopar Peranto</i>	65
DINAMIKA KEKERASAN DI PAPUA DAN TANTANGAN DI AWAL PEMERINTAHAN JOKOWI-JK	
<i>Indria Samego</i>	91
PERUBAHAN DAN KESINAMBUNGAN: KEBIJAKAN PUBLIK DAN POLITIK DI ERA PRESIDEN JOKOWI	
<i>Bawono Kumoro</i>	109
SUKSESI PARTAI, INSTITUSIONALISASI DAN KETERGANTUNGAN FIGUR	

Kata Pengantar

Sebagai negara berkembang Indonesia mempunyai masyarakat yang cukup dinamis dan demokratis. Karakteristik masyarakat yang demikian, bisa merupakan sumber daya ekonomi dan sosial dalam upaya untuk melakukan kegiatan pembangunan secara optimal dengan hasil pembangunan yang maksimal. Namun demikian, berbagai kendala yang ada di negeri ini bisa mengurangi kemampuan Indonesia dalam melaksanakan pembangunan secara optimal.

Pergantian pimpinan di Indonesia baru saja terjadi, paling tidak sudah berlangsung sejak sebelas bulan lalu (Oktober 2014), saat Presiden terpilih, Bapak Joko Widodo (Jokowi) mulai menjalankan pemerintahan di Indonesia. Banyak faktor pendukung untuk keberhasilan pemerintah yang baru, namun juga tidak sedikit kendala yang dihadapi dalam menjalankan roda pemerintahan.

Melihat fenomena tersebut di atas The Habibie Center (THC) berusaha melakukan review terhadap permasalahan kebangsaan yang ada, sehingga bisa ditemukan solusi bersama. Solusi ini diharapkan bisa membantu pemerintah dan masyarakat secara umum dalam upaya memaksimalkan hasil pembangunan yang ada dalam segala bentuk dimensinya. Tulisan yang ada dalam THC Review 2015 ini merupakan sumbangsih dari civitas The Habibie Center dalam ikut

memberikan masukan untuk perbaikan bersama. Untuk tahun 2015 ini disesuaikan dengan kondisi yang terjadi di Indonesia khususnya menyangkut era baru pemerintahan Presiden Jokowi, sehingga tema yang diangkat dalam edisi ini adalah mengenai evaluasi pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dalam era awal pemerintahan Presiden Jokowi, banyak perubahan terjadi, mulai dari yang sesuai harapan, sesuai janji kampanye, maupun yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Ada enam tulisan dalam THC Review 2015. **Tulisan pertama** membahas visi dan visualitas Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Jokowi. Kritikan media dan masyarakat terhadap sosok Jokowi semakin merebak dengan populernya sang presiden. Visi dan visualitas dalam pandangan Presiden Jokowi ditelaah melalui teks atau transkrip pidato presiden. Dalam memahami visi dan visualitas tersebut digunakan alat bantu *wordcloud* untuk melakukan analisis transkrip pidato Presiden Jokowi.

Tulisan kedua mengkaji kebijakan luar negeri pemerintahan dengan melakukan evaluasi pada pelaksanaan diplomasi ekonomi. Diplomasi ekonomi penting dilakukan untuk bisa memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat Indonesia. Ada dua fokus utama dalam menilai diplomasi ekonomi ini, yaitu terkait upaya peningkatan Penanaman Modal Asing (PMA) ke Indonesia dan peningkatan volume perdagangan Indonesia ke negara-negara sahabat. Satu tahun pelaksanaan diplomasi ekonomi oleh pemerintahan kali ini mungkin masih berada pada tahap *trial-and-error*. Pemerintah seharusnya bisa mengidentifikasi berbagai hal yang mampu memperkuat pelaksanaan diplomasi ekonomi.

Tulisan ketiga juga membahas kebijakan luar negeri Indonesia yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo. Pergantian pemerintahan memberikan warna tersendiri dalam kebijakan luar negeri yang ada. Dalam menjalankan pemerintahannya, Presiden Joko Widodo memperoleh banyak tantangan dalam menjalankan kebijakan luar negerinya. Tulisan ini membahas berbagai tantangan tersebut satu

persatu secara detil. Diuraikan juga langkah yang diambil oleh Presiden dengan mengkaji kekuatan dan kelemahan yang ada pada pendekatan yang diambil oleh Presiden.

Tulisan keempat mengkaji masalah kekerasan dan dinamikanya yang terjadi di Papua sekaligus tantangan yang dihadapi oleh Presiden Joko Widodo dalam menyelesaikan konflik yang ada. Tulisan ini menguraikan potret terkini tentang kekerasan yang terjadi di Papua. Pola dan isu kekerasan di Papua menjadi hal penting yang dibahas dalam bagian ini. Data yang digunakan dalam kajian mengenai kekerasan ini berasal dari Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK). Upaya untuk memnciptakan perdamaian di Papua menghadapi beragam tantangan dengan berbagai sumber penyebabnya, sehingga penanganannya harus lebih hati-hati.

Tulisan kelima membahas perubahan dan kesinmabungan kebijakan publik dan politik yang diambil oleh Presiden Joko Widodo. Presiden Jokowi dan Jusuf Kala memiliki banyak kebijakan yang berbeda dengan para pemimpin sebelumnya. Salah satu hal unik yang diangkat dalam bagian ini adalah bagaimana Presiden menjalankan hak prerogatifnya dalam memilih para pembantunya. Dalam proses pemilihan ini presiden menunjuk sebuah tim yang memberikan masukan nama-nama yang layak untuk menduduki jabatan dalam kementerian tertentu. Meski dianggap sebagai negara modern dan demokratis, Indonesia masih belum bisa menunjukkan ciri-ciri negara modern dan demokratis dengan baik. Hal ini terlihat ketika ditampilkan berbagai kejadian dan proses pengambilan keputusan yang menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan dan implementasinya.

Tulisan keenam mengulas masalah suksesi partai politik dan ketergantungannya pada seorang figur yang ada dalam partai, yang biasanya adalah seorang pemimpin partai atau pendiri partai. Sejak awal hingga pertengahan tahun 2015 ada banyak partai politik yang mencoba mencari pemimpin baru untuk menahkodai parti yang bersangkutan. Beberapa partai politik menggunakan

mekanisme kompetisi terbuka dalam memilih ketua umum. Namun, meski dengan system kompetisi terbuka peran dan dominasi figur pemimpin sebelumnya mempunyai pengaruh yang dominan dan cenderung adanya ketergantungan yang tinggi terhadap figur-figur tertentu.

Dengan berbagai sudut pandang keilmuan dalam menilai pelaksanaan pemerintahan Presiden Joko Widodo, buku ini tentu saja masih memiliki kekurangan, namun demikian kami berharap buku ini bisa memberikan sumbangan pemikiran dari The Habibie Center terhadap perkembangan pengetahuan dan perbaikan Indonesia di berbagai bidang. Oleh karena, saran dan masukan sangat diharapkan untuk perbaikan terbitan ini di tahun-tahun berikutnya.

Jakarta, November 2015

Editor,

Zamroni Salim

MEMAHAMI VISI DAN VISUALITAS INDONESIA: ANALISIS TRANSKRIP PIDATO KENEGARAAN PRESIDEN JOKOWI DENGAN ALAT BANTU *WORDCLOUD*

M. I. Qeis

Dosen Desain Komunikasi Visual – Universitas Indraprasta PGRI

Email: qeis.m.i@gmail.com

PENDAHULUAN

Terpilihnya Joko “Jokowi” Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia (RI) ke-7 pada pemilu presiden (pilpres) 2014 mengakhiri kontestasi politik yang terasa amat kuat antara dua kubu yang tercermin dalam *brand* Prabowo dan Jokowi. Kemenangan Jokowi membangunkan kegairahan pada masyarakat Indonesia terkait dengan harapan terhadap citraan *brand* Jokowi yang mengusung *positioning* modernis, segar, muda, dan populis-permisif. Kegairahan masyarakat dapat terlihat dalam bentuk pesta rakyat yang memiliki nama Geruduk atau Gerakan 20 Oktober. Ketua Sekretariat Nasional Jokowi, M. Yamin, menyatakan, Geruduk merupakan bagian dari keinginan untuk menunjukkan bahwa Jokowi merupakan presiden yang timbul dari dukungan rakyat (Kompas.com, 2014). Ketua Umum Taruna Merah Putih, Maruarar Sirait, juga menyatakan bahwa kemenangan Jokowi dalam pilpres 2014 merupakan

kemenangan bagi seluruh rakyat Indonesia yang memberikan harapan baru, khususnya bagi kaum muda (Tribunnews.com, 2014).

Namun dalam perkembangannya, euforia masyarakat dan kepercayaan terhadap kepresidenan Jokowi tidak bertahan lama. Pertanyaan akan hubungan antara pemerintah dengan parlemen, sinergi kabinet, serta pengangkatan kapolri menjadi isu yang terus berkembang di masyarakat. Kepercayaan yang begitu besar di masa pilpres 2014 mulai menipis terkait kinerja yang dirasa tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Popularitas Jokowi yang sebelumnya berada di angka 82,5% pada Oktober 2014 menurun hingga 57,5% pada April 2015 (rtv.co.id, 2015 dan cnnindonesia.com, 2015). Ekonom sekaligus Menko Maritim Rizal Ramli juga menyatakan bahwa mayoritas masyarakat menengah ke bawah menilai pemerintahan Jokowi-JK mengecewakan (cnnindonesia.com, 2015).

Berbagai pertanyaan muncul dan pembahasan digelar untuk melakukan evaluasi terhadap pemerintahan Presiden Jokowi. Kritikan media dan masyarakat terhadap sosok Jokowi semakin merebak dengan populernya tagar #BukanUrusanSaya yang menjadi *trending topic* dalam perbincangan di sosial media. Namun, menurut Dr. Richard Chauvel dalam pembahasan mengenai pemerintahan Indonesia di Center for Indonesian Law, Islam and Society, Melbourne, permasalahan yang tidak banyak dibahas dalam masa kepresidenan Jokowi adalah mengenai Indonesia seperti apa yang hendak diciptakan oleh Presiden Jokowi (Kompas.com, 2015). Salah satu sudut pandang untuk membahas hal tersebut adalah dengan memahami **visi dan visualitas**¹ Indonesia dalam pandangan Presiden Jokowi.

Menurut Hal Foster (1988:ix), **visi dan visualitas** adalah sebuah interaksi antara 2 hal yang bersifat visual, yakni visi dengan visualitas, terkait proses melihat yang memunculkan perbedaan tentang apa yang kita lihat, bagaimana kita melihat, hal yang boleh kita lihat, dan bagaimana kita melihat hal yang terlihat dan yang tidak terlihat. Mirzoeff (2011:2) mengartikan **visualitas** sebagai praktek imajiner berupa visualisasi informasi, citra, serta ide dan gagasan yang ada pada individu. Visualisasi imajiner yang tidak berbasis “keadaan aslinya” inilah yang kemudian memunculkan **visi**, yaitu sebuah cara untuk membuat “ketidaksesuaian

1 *Vision and visuality*, sebuah istilah yang dikemukakan oleh Hal Foster terkait dengan bidang studi *visual culture*.

terhadap keadaan asli” menjadi masuk di akal dengan menciptakan alternatif-alternatif visualisasi yang realistis. Dalam hal ini, visi dan visualitas Indonesia dapat dimaknai sebagai bagaimana Indonesia “dilihat” melalui tubuh-psikis dan konstruksi sosial-sejarah. Dengan kata lain, visi dan visualitas Indonesia memberikan gambaran akan Indonesia seperti apa yang diimajinasikan dan apa yang akan diambil sebagai alternatif realistis dalam menuju bentukan imaji tersebut.

Jackson (dalam Rose dan Tolia-Kelly, 2012:42) berargumen bahwa untuk mengerti bagaimana visualitas yang berbeda memunculkan visi yang berbeda dalam melihat dunia, kita harus memahami ekspresi yang terdapat pada ruang material terkait, baik itu dalam ranah pemikiran, politik, maupun kehidupan sosial. Salah satu ruang material dalam melihat ekspresi pada ranah pemikiran adalah melalui objek berupa teks atau transkrip pidato. Pemilihan transkrip pidato didasari atas argumen Ensink (dalam Schäffner, 1997:5) yang mengatakan bahwa ekspresi perspektif representasi bangsa seorang politikus tercermin dalam pidatonya. Dalam memahami visi dan visualitas terkait Indonesia dalam bentuk material berupa teks, peneliti menggunakan alat bantu **wordcloud**² untuk mempermudah melakukan analisis terhadap transkrip pidato Presiden Jokowi.

Wordcloud adalah sebuah program yang didesain untuk memvisualisasikan kata/klausa dengan melakukan *highlight* terkait frekuensi kemunculannya dalam suatu teks. McNaught dan Lam (2010:630-631) berargumen bahwa visualisasi *wordcloud* dari teks akan mempermudah pengamat dalam melihat gagasan dan pendirian sang penulis teks sehingga dapat menjadi alat bantu dalam melakukan analisis terhadap sebuah wacana tertulis. Dalam hal ini, *wordcloud* dapat beroperasi sebagai ilustrasi visi dan visualitas yang terdapat dalam ruang material berupa teks. Tulisan ini akan mencoba memahami visi dan visualitas Indonesia yang termuat dalam pidato Presiden Jokowi melalui tiga transkrip pidato kenegaraan³ yaitu “Pidato Presiden Joko

2 Program *wordcloud* yang penulis pakai adalah *wordle.net*.

3 Teks pidato kenegaraan diperoleh melalui situs resmi Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *setkab.go.id*. Pemilihan tiga teks ini didasarkan atas beberapa pertimbangan yakni: (1) Audiensi merujuk pada masyarakat Indonesia, ditandai dengan *addressor* dalam tubuh teks (di luar pendahuluan) yang secara berulang memuat “Saudara-saudara se-Bangsa dan se-Tanah Air”; (2) Tidak dibawakan untuk membahas persoalan yang spesifik, semisal kenaikan BBM, untuk melihat gambaran umum mengenai visi dan visualitas Indonesia yang terdapat dalam pidato, dan; (3) Merupakan pidato kenegaraan (*presidential speech*) dan bukan sambutan

Widodo dalam Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia” tanggal 20 Oktober 2014, “Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam Rangka HUT ke-70 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia” tanggal 14 Agustus 2014, dan “Pidato Presiden Republik Indonesia, di Depan Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2015” tanggal 14 Agustus 2015.

ANALISIS PIDATO KENEGARAAN PRESIDEN JOKOWI

Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia

Pidato yang dibawakan pada saat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden RI ini terdiri dari 61 kalimat⁴. Terdapat total 682 kata yang terdiri dari 4.281 huruf. Rata-rata satu kata memiliki sebanyak 6,3 huruf dan satu kalimat memiliki 11,2 kata. Dari statistika ini dapat kita temukan bahwa pidato ini memakai kata-kata yang singkat dan lugas dengan pola kalimat sederhana. Penggunaan kalimat lugas dan sederhana ini dapat membuat pesan-pesan yang ada di dalam pidato lebih mudah dicerna oleh audiens dibandingkan pidato yang memakai kalimat yang panjang dan berbelit-belit. Dalam pidato pelantikannya, Presiden Jokowi tidak banyak menyentuh isu-isu yang ada di berbagai bidang. Jokowi juga tidak banyak menggunakan variasi kalimat dan cenderung mengulang-ulang penggunaan kata-kata tertentu. Hal ini dapat dilihat sebagai upaya untuk memudahkan audiens untuk mencerna pesan penting yang ingin disampaikan.

(*remarks/address*) ataupun pembuka/penutup acara (*opening/closing speech*).

4 Statistik ini hanya menghitung isi pidato tanpa menghitung paragraf pembuka seperti, “Yang kami hormati, bapak/ibu ...,” dan tidak menghitung salam pembuka dan penutup.



Gambar 1. *Wordcloud* dari pidato pelantikan Presiden Jokowi menggunakan *wordle.net*.

Melihat *wordcloud* pada gambar 1, terdapat kata “kita” yang begitu kuat mendominasi visualisasi secara keseluruhan. Hal ini menegaskan karakter dan pandangan umum dari Presiden Jokowi sebagai presiden yang populis. Penggunaan kata “kita” yang bersifat inklusif menghilangkan tembok di antara “kami” dengan “kalian” dan ditujukan untuk menekankan *equality* bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa melihat golongan. Kata “kita” yang mendominasi pidato pelantikan ini juga dapat dilihat sebagai upaya Presiden Jokowi untuk menyatukan suara publik yang sebelumnya terpecah akibat kontestasi politik dalam kerangka pilpres 2014.

Kata “saya” kemudian juga terlihat kuat tervisualisasi dalam gambar 1. Melihat ke dalam transkrip pidato, mayoritas kata “saya” muncul diikuti oleh kata-kata yang bersifat proses mental. Wang (2010:258) mengatakan bahwa dalam kata yang bersifat proses mental, yang menjadi subjek bukanlah individu, tetapi representasi perasaan yang mencerminkan pandangan mental. Beberapa kemunculan kata “saya” dalam pidato ini dapat dilihat seperti contoh berikut:

- (1) *Saya (representasi perasaan) yakin (proses mental) dengan kerja keras dan gotong royong kita akan mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*

...

- (2) *Saya (representasi perasaan) yakin (proses mental) negara ini akan semakin kuat dan berwibawa ...*
- (3) *Saya (representasi perasaan) yakin (proses mental) tugas sejarah yang maha berat ini akan bisa kita pikul bersama-sama dengan persatuan, dengan gotong royong, dan dengan kerja keras.*

Dapat kita lihat dari contoh di atas bahwa penggunaan kata “saya” bersamaan dengan kata yang bersifat proses mental ditujukan bukan untuk menekankan *power* Jokowi sebagai pribadi tetapi untuk menarik perhatian audiens kepada apa yang dirasakan oleh Jokowi. Kata “yakin” yang mengikuti sebagai proses mental merefleksikan ambisi positif. Kemunculan kata “kita”, “gotong royong”, “pemerintahan”, dan “negara” setelah proses mental di atas merupakan *political belief* yang dirasakan oleh Jokowi, yaitu *political belief* yang merujuk kepada kebijakan populis. Di sini kita dapat melihat ambisi Presiden Jokowi untuk mengadakan pemberdayaan rakyat untuk bergotong royong bersama dengan pemerintahan Jokowi demi negara.

Ambisi Jokowi dalam pemberdayaan rakyat juga terlihat dalam kuatnya visualisasi kata “bekerja” pada gambar 1. Salah satu kalimat yang memuat kata “bekerja” secara berulang adalah, *“Kepada para nelayan, para buruh, para petani, para pedagang bakso, para pedagang asongan, supir, akademisi, guru, TNI, Polri, pengusaha, dan kalangan profesional, saya menyerukan untuk bekerja keras bahu membahu, bergotong royong, karena inilah momen sejarah bagi kita semua untuk bergerak bersama, untuk bekerja, untuk bekerja dan bekerja.”* Dapat dilihat bahwa pada kalimat ini terdapat *appeal* Jokowi kepada masyarakat untuk turut berjuang sama.

Kata “akan” yang juga tervisualisasi dengan kuat merupakan sebuah *modal verb*, jenis kata kerja bantu yang menunjukkan kepentingan atau kemungkinan. Wang (2010:259) menyatakan bahwa *modal verb* menyampaikan sikap dan keputusan sang pembicara. Kepentingan dan kemungkinan yang muncul dari mayoritas penggunaan kata “akan” dalam transkrip pidato ini memperlihatkan bahwa Presiden Jokowi membayangkan Indonesia sebagai bangsa yang besar. Hal tersebut dapat dilihat dari contoh berikut:

- (1) *Kita tidak akan pernah besar jika terjebak dalam keterbelahan dan keterpecahan. Dan kita tidak pernah betul-betul merdeka tanpa kerja keras.*
- (2) *Kita akan kembangkan layar yang kuat, kita akan hadapi semua badai dan gelombang samudera dengan kekuatan kita sendiri.*

Pidato pelantikan ini memuat pemikiran-pemikiran Presiden Jokowi ketika beliau dilantik menjadi Presiden RI. Pemikiran-pemikiran inilah yang kemudian, melalui penjabaran di atas, mencerminkan visi dan visualitas Indonesia dalam pandangan seorang Jokowi ketika beliau memulai langkahnya sebagai Presiden RI. “Bekerja bersama rakyat” adalah visi untuk menjadikan visualitas “Indonesia sebagai bangsa yang besar” sebagai alternatif yang realistis. **“Pemberdayaan rakyat untuk bekerja bersama pemerintah menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang besar”** adalah visi dan visualitas Indonesia yang tercermin dalam pidato pelantikan Presiden Jokowi.

Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam Rangka HUT ke-70 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia

Pidato yang dibawakan dalam rangka HUT RI yang ke-70 ini terdiri dari 290 kalimat. Terdapat total 2.575 kata yang terdiri dari 17.090 huruf. Rata-rata satu kata memiliki sebanyak 6,6 huruf dan satu kalimat memiliki 8,9 kata. Masih sama seperti sebelumnya, statistika ini memperlihatkan pidato yang memakai kata-kata yang singkat dan lugas dengan pola kalimat sederhana. Namun, berbeda dengan sebelumnya, dalam pidato ini Presiden Jokowi menjabarkan permasalahan yang ada di berbagai bidang. Presiden Jokowi juga menggunakan banyak variasi kalimat serta mencoba menjelaskan berbagai kondisi yang muncul ke permukaan terkait kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah. Berbeda dari pidato pelantikannya yang mengulang kata tertentu untuk menyampaikan pesan yang ia inginkan dengan proses mental positif, pidato ini seolah disusun sebagai medium untuk menunjukkan bahwa beliau tahu akan isu-isu yang terjadi di masyarakat dan tantangan yang harus dihadapi Indonesia di bawah pemerintahannya.



Gambar 2. *Wordcloud* dari pidato Presiden Jokowi dalam rangka HUT ke-70 RI menggunakan *wordle.net*.

Sama seperti pada pidato pelantikannya, *wordcloud* pada gambar 2 memperlihatkan kata “kita” yang kuat mendominasi visualisasi secara keseluruhan. Pidato ini kembali menegaskan karakter dan pandangan populis Presiden Jokowi. Terlihat juga kata “bangsa”, “rakyat”, “kerja” dan “Indonesia” seperti pada gambar 1. Kata “saya” kembali muncul namun tidak tervisualisasi sekuat seperti pada gambar 1. Melihat pada transkrip pidato, kata “saya” banyak muncul untuk menjelaskan langkah-langkah yang pemerintah ambil di bawah arahan Presiden Jokowi. Beberapa contoh kemunculan kata “saya” dapat dilihat seperti berikut:

- (1) Saya baru saja melakukan perombakan Kabinet Kerja.
- (2) Keputusan ini saya ambil guna memperkuat kinerja Pemerintah untuk percepatan implementasi program aksi pembangunan.
- (3) Secara khusus saya ingin memberikan perhatian kepada tanah Papua.

Mayoritas penggunaan kata “saya” dalam pidato ini kemudian menjadi berbeda dengan mayoritas penggunaannya pada pidato pelantikan yang telah dibahas sebelumnya. Di sini, mayoritas penggunaan kata “saya” tidak diikuti oleh proses mental melainkan oleh proses material. Proses material adalah proses yang menunjukkan adanya aktor yang melakukan sesuatu untuk mencapai *goal* yang dikehendaki. Proses

material berbeda dengan proses mental karena harus memunculkan *goal* dalam bentuk objek atau kata benda. Wang (2010:258) mengatakan bahwa kalimat dengan proses material adalah pilihan yang cocok untuk mendemonstrasikan apa yang telah dan akan dilakukan oleh pemerintah. Salah satu contoh kalimat dengan proses material adalah, *“Salah satu agenda saya (aktor) yang terpenting adalah mewujudkan (proses material) tol laut (goal).”* Penggunaan kalimat dengan proses material ini dapat meningkatkan kepercayaan terhadap Presiden Jokowi dengan menumbuhkan kesadaran akan kebijakan-kebijakan yang dilakukan dan *goal* yang hendak diraih.

Berbeda dengan gambar 1, visualisasi kata “saya” kalah dibandingkan dengan dominasi visual kata “pemerintah”. Merujuk pada transkrip pidato, kata “pemerintah” juga muncul untuk menjelaskan kebijakan-kebijakan yang dilakukan dengan pola kalimat yang mengandung proses material. Yang menarik adalah penggunaan kata “pemerintah” banyak diikuti oleh penggunaan kata “kita” dalam satu paragraf untuk merujuk ke inti masalah yang sama. Beberapa contohnya adalah:

- (1) *Pemerintah saat ini terus mempercepat pembangunan infrastruktur. Kita bangun jalan tol Kita bangun pula jalur kereta api ... ; kita bangun lebih banyak waduk; ...*
- (2) *... pemerintah sudah memulai membangun lebih banyak pembangkit listrik ... kita bisa penuhi kebutuhan listrik ... guna menjamin pertumbuhan ekonomi bagi lompatan kemajuan bangsa kita.*

Kata “kita” dalam kalimat di atas menunjukkan adanya hubungan yang menguatkan akan ide utama yang disampaikan dalam kalimat yang mengandung kata “pemerintah”. Dalam pidato ini, Presiden Jokowi menempatkan rakyat sebagai elemen yang mendukung kebijakan politik “pemerintah”. Selain kata “kita” kata “pemerintah” sendiri juga muncul ditemani oleh kata “saya”. Salah satu contohnya adalah dalam kalimat, *“Saya ingin berterimakasih atas ketulusan, kesabaran, dan optimisme Saudara-saudara dan seluruh rakyat Indonesia, sehingga Pemerintah mempunyai ruang untuk melakukan transformasi fundamental perekonomian nasional.”* Kalimat ini menunjukkan bahwa kata “saya” beresonansi dengan kata “pemerintah”. Pidato ini memperlihatkan bahwa visi dan visualitas Indonesia yang dalam pidato sebelumnya

masih mencerminkan pribadi Presiden Jokowi sebagai “saya”, kini sudah mulai ditransformasi ke dalam sistem sebagai “pemerintah”.

Kata “akan” pun muncul seperti juga terlihat pada gambar 1. Namun, selain kata “akan”, terdapat *modal verb* dalam bentuk kata “harus” yang juga tervisualisasi dalam gambar 2. Wang (2010:259) menyampaikan bahwa terdapat tiga kategorisasi *modal verb* terkait dengan sikap dan penekanannya yaitu *low politeness*⁵, *median politeness*⁶, dan *high politeness*⁷. Kata “harus”, dilihat dari sikapnya, memiliki penekanan yang lebih tinggi dibandingkan kata “akan”. Melihat dalam transkrip pidato ini, kata “akan” dan “harus” muncul dalam kalimat seperti:

- (1) *Tanpa kesantunan politik, ... kita akan kehilangan optimisme, ...*
- (2) *Kita akan miskin tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.*
- (3) *Sebagai bangsa yang besar, kita harus percaya diri, ...*
- (4) *... untuk mengatasi seluruh persoalan bangsa dewasa ini, kita harus tetap utuh, bekerja bahu membahu, ...*

Mayoritas penggunaan kata “akan” dalam pidato ini menjadi berbeda dengan mayoritas penggunaan kata “akan” dalam pidato pelantikan Presiden Jokowi. Dalam pidato pelantikannya, Presiden Jokowi banyak menggunakan kata “akan” untuk menggambarkan sikap positif. Namun, dalam pidato ini, kata “akan” lebih sering muncul untuk menggambarkan nuansa negatif. Kemunculan kata “harus” yang tingkatannya lebih tinggi kemudian menjadi penggambaran kepentingan akan sikap positif untuk menetralkan nuansa negatif yang dimunculkan oleh kata “akan”. Dilihat dari mayoritas penggunaan *modal verb* “akan” dan “harus” dalam pidato ini, muncul kepentingan yang memperlihatkan bahwa Presiden Jokowi membayangkan Indonesia sebagai bangsa yang besar dengan segala masalah yang menyertainya.

Berbeda dengan gambar 1, gambar 2 memunculkan visualisasi utama di berbagai bidang seperti “ekonomi”, “pembangunan”, “sosial”, “hukum”, “politik”, dan “maritim” di samping tema besar kebangsaan seperti “Indonesia”, “rakyat”, “pemerintah”, dan “bangsa”. Visualisasi kata-kata

5 Contohnya adalah kata “dapat” dan “mungkin”. Misal: “Kita dapat meraih sukses.”

6 Contohnya adalah kata “akan” dan “seharusnya”. Misal: “Kita akan meraih sukses.”

7 Contohnya adalah kata “harus”, “perlu”, dan “butuh”. Misal: “Kita harus meraih sukses.”

tersebut memperlihatkan bahwa dalam pidato ini, Presiden Jokowi mulai meluaskan pandangannya untuk melihat tidak hanya melalui *scope* kebangsaan secara keseluruhan, tetapi juga detail secara satuan di berbagai bidang. Perluasan pandangan ini kemudian memperlihatkan visi dan visualitas Indonesia pada masa 10 bulan pemerintahan Presiden Jokowi. **“Program dan kebijakan yang produktif di berbagai bidang untuk menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang besar”** menjadi visi dan visualitas Indonesia yang tercermin dalam pidato Presiden Jokowi dalam rangka HUT RI ke-70.

Pidato Presiden Republik Indonesia, di Depan Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2015

Pidato yang dibawakan di depan sidang tahunan MPR-RI tahun 2015 ini terdiri dari 171 kalimat. Terdapat total 1.418 kata yang terdiri dari 9.902 huruf. Rata-rata satu kata memiliki sebanyak 6,9 huruf dan satu kalimat memiliki 8,3 kata. Masih sama seperti sebelumnya, statistika ini memperlihatkan pidato yang memakai kata-kata yang singkat dan lugas dengan pola kalimat sederhana. Dalam pidato ini, Presiden Jokowi lebih banyak membicarakan tentang peran lembaga dan negara. Presiden Jokowi juga menggunakan banyak variasi kalimat serta mencoba menjelaskan kinerja lembaga negara terutama dalam bidang pembangunan, ekonomi, dan penegakan hukum. Pidato di depan MPR-RI ini dapat dilihat sebagai medium untuk menunjukkan apa-apa saja yang telah dilakukan berbagai lembaga pemerintahan dalam 10 bulan masa jabat Presiden Jokowi untuk menjawab persoalan-persoalan negara.



Gambar 3. *Wordcloud* dari pidato Presiden Jokowi di depan MPR-RI tahun 2015 menggunakan *wordle.net*.

Berbeda dengan *wordcloud* pada gambar 1 dan gambar 2 di mana dominasi visual terlihat jelas tergambarkan hanya oleh beberapa kata, dominasi visual pada gambar 3 tersebar cukup merata dan melibatkan banyak pilihan kata. Ini memperlihatkan banyaknya isu yang coba disampaikan oleh Presiden Jokowi dan memunculkan ragam ekspresi dan kepentingan yang lebih dibandingkan pada pidato sebelumnya. Kata “kita” yang sebelumnya mendominasi visualisasi secara keseluruhan tereduksi dominasi visualnya di gambar 3. Kata “kita” kemudian kalah oleh dominasi visual dari kata “negara”, “lembaga”, dan “pemerintah”.

Merujuk ke dalam transkrip pidato sebelumnya, kata “kita” biasa dipakai sebagai aktor dalam bentuk kata ganti orang. Kata “kita” pun dipakai dalam pidato ini sebagai aktor, tetapi penekanannya kalah kuat dibandingkan dengan pemakaian kata “pemerintah” sebagai aktor. Di sini terlihat pergeseran aktor melalui perubahan penggunaan kata ganti orang pertama menjadi penggunaan kata ganti orang ketiga. Pergeseran ini contohnya terlihat pada kalimat, yang pada pidato pelantikan Presiden Jokowi, berbunyi, “... *kita akan mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ...*,” menjadi, “... *pemerintah akan mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ...*” dalam pidato ini. Perubahan ini memperlihatkan pergeseran pandangan Presiden Jokowi yang tadinya

mengedepankan “kita” (pemerintah + rakyat) untuk mencapai visi dan visualitas Indonesia, kini mulai melakukan pemisahan antara “pemerintah” dengan “rakyat”.

Pada *wordcloud* yang terlihat dalam gambar 3, kata “negara” dan “lembaga” mendominasi visualisasi secara keseluruhan. Merujuk kepada transkrip pidato, kedua kata tersebut mayoritas dipakai dalam suatu kesatuan kata sebagai “lembaga negara”. Beberapa contoh kalimat yang memakai kata “lembaga negara” seperti:

- (1) ... *kekompakan Lembaga-lembaga Negara sangat diperlukan dalam perjuangan untuk mewujudkan janji kemerdekaan ...*
- (2) ... *hanya akan terwujud kalau seluruh elemen dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya Lembaga-lembaga Negara, bersatu padu ...*
- (3) *Percepatan untuk menjadi negara adil dan makmur tersebut, tentu dengan dukungan seluruh rakyat Indonesia, sangat ditentukan oleh kinerja dan kekompakan Lembaga-lembaga Negara.*

Dari contoh terakhir dapat dilihat kembali adanya pemisahan antara “rakyat” dengan “pemerintah”, dalam hal ini diwakilkan oleh kata “lembaga negara”. Penekanan persatuan yang pada pidato pelantikan muncul untuk menemani kata “kita”, pada pidato ini muncul untuk menemani kata “lembaga negara”. Hal ini memberikan *insight* adanya bayangan Presiden Jokowi akan terjadinya guncangan dalam tubuh pemerintahan, khususnya pada lembaga-lembaga negara. Pandangan Presiden Jokowi akan guncangan dalam pemerintahannya ini dapat dirasakan dalam salah satu kalimat pidatonya yang berbunyi, “*Kekompakan tersebut⁸ juga akan memperkuat sistem presidensial sehingga pemerintahan menjadi stabil.*” Pandangan akan stabilitas pemerintahan pun kemudian menjadi penting bagi pembentukan visi dan visualitas Indonesia.

Salah satu visualisasi yang menarik terlihat di gambar 3 adalah semakin menurunnya dominasi visual kata “saya”. Merujuk pada transkrip pidato, kata “saya” muncul kembali dalam kalimat dengan proses material. Namun, mayoritas proses material yang terlihat kemudian menjadi sedikit berbeda dengan yang terlihat dalam pidato sebelumnya. Contoh perbedaan tersebut seperti:

8 Pada kalimat ini mengacu kepada kekompakan lembaga-lembaga negara.

- (1) ... saya (aktor) dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, dapat menyapa (proses material) seluruh rakyat Indonesia (goal).
- (2) ... sebagai Kepala Negara saya (aktor) dapat menyampaikan (proses material) laporan singkat kepada seluruh rakyat Indonesia (goal) ...
- (3) Saya (aktor) mendukung (proses material) masing-masing Lembaga Negara (goal) ...
- (4) Saya (aktor) mengajak (proses material) para pimpinan lembaga negara (goal) ...

Terdapat dua perbedaan mayoritas penggunaan kata “saya” dalam pidato ini dibandingkan dengan pidato sebelumnya. Perbedaan pertama terletak kepada penggunaan kata “sebagai Kepala Negara”. Dalam penggunaan kata “sebagai Kepala Negara”, terlihat pergeseran paradigma individu Presiden Jokowi. Sauer (dalam Schäffner, 1997:41) mengemukakan adanya representasi spesial dalam pidato seorang presiden; representasi pribadi sebagai seorang individu dan representasi negarawan sebagai bagian dari kepentingan politik atau bahkan kepentingan partai. Dalam pidato sebelumnya, kata “saya” muncul sebagai representasi pribadi Presiden Jokowi, sementara pada pidato ini penggunaannya mulai bergeser memunculkan representasi kepentingan politik. Hal ini menjadi menarik untuk diperhatikan ketika penggunaan representasi kepentingan politik ini muncul saat *goal* dalam proses materialnya adalah “rakyat Indonesia”.

Perbedaan kedua adalah adanya *goal* lain, dan dominasi visualnya pun terlihat dalam gambar 3, berupa “lembaga negara”. Dalam proses material dengan *goal* “lembaga negara”, aktor yang muncul adalah Presiden Jokowi sebagai representasi pribadi. Hal ini menarik karena Presiden Jokowi seakan-akan memainkan dua peran untuk menghadapi dua grup yang berbeda di dalam satu pidato. Di satu sisi, “sebagai Kepala Negara” muncul untuk berhadapan dengan “rakyat” sementara di sisi lain, “saya” muncul untuk berhadapan dengan “lembaga negara”.

Sauer (dalam Schäffner, 1997:43) berargumen bahwa dalam sistem orasi klasik, hanya ada dua grup dalam sebuah pidato di mana sang orator berada di grup yang satu atau lainnya. Dalam perspektif ini, melihat kepada pidato sebelumnya, Presiden Jokowi membentuk suasana

dengan membagi grup menjadi dua yaitu “pemerintah” dengan “rakyat”. Kata “saya” dalam pidato sebelumnya beresonansi dan menempatkan pribadi Presiden Jokowi ke dalam grup “pemerintah”. Penggunaan kata “kita” kemudian mencoba menyatukan kedua grup tersebut dan menciptakan solidaritas antar grup. Namun dalam pidato ini, Presiden Jokowi melakukan *multiple addressing* dan membentuk suasana dengan membagi grup menjadi tiga yaitu “pemerintah”, “lembaga negara”, dan “rakyat”.

Pada pidato ini, “lembaga negara” ditempatkan di luar “pemerintah”. Penggunaan kata “saya” untuk berhadapan dengan “lembaga pemerintah” menunjukkan bahwa Presiden Jokowi melakukan *personal appeal* untuk meningkatkan solidaritas dalam internal pemerintahan. Hal ini diperkuat dengan kalimat yang mengandung proses mental seperti, “*Saya (representasi perasaan) sangat memahami (proses mental) bahwa setiap Lembaga Negara mempunyai peran sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.*” Sementara itu, penggunaan kata “sebagai Kepala Negara” untuk berhadapan dengan “rakyat” menunjukkan bahwa Presiden Jokowi mencoba untuk memunculkan citraan wibawa untuk memperoleh respek masyarakat. Hal ini diperkuat dengan adanya *modal verb* “dapat” yang menyertai kalimat seperti, “*... sebagai Kepala Negara saya dapat menyampaikan laporan singkat kepada seluruh rakyat Indonesia...*”

Selain kata-kata di atas, pada gambar 3 juga terlihat jelas kata kerja yang merupakan bagian dari proses material seperti “menjadi”, “meningkatkan”, dan “melakukan”. Hal ini dapat memberikan gambaran bahwa dalam pidatonya, Presiden Jokowi ingin memperlihatkan kinerja apa saja yang sudah dilakukan pemerintah selama 10 bulan beliau menjabat dan *goal* apa yang ingin dicapai. Beberapa *goal* yang muncul adalah menjadi produktif dan bermartabat di antara bangsa-bangsa di dunia, meningkatkan kinerja pemerintah, dan melakukan transformasi ekonomi. Terlihat jelasnya kata yang merupakan bagian dari proses material dalam gambar 3 menggambarkan alternatif-alternatif realistik Presiden Jokowi terkait visi dan visualitas Indonesia. **“Kinerja pemerintah dan rakyat yang solid, kompak, dan produktif untuk menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang bermartabat”** adalah visi dan visualitas Indonesia yang tercermin dalam pidato Presiden Jokowi di depan sidang tahunan MPR-RI tahun 2015.

KONTRAVISUALITAS DAN KONFLIK VISI

Visi dan visualitas Indonesia yang tercermin dalam pidato kenegaraan Presiden Jokowi muncul dari visualisasi sejarah yang melebur dengan ide dan visualisasi pribadi Presiden Jokowi. Ketika leburan visualisasi tersebut terbentuk, muncul pula *byproduct* dari benturan visualitas dengan keadaan realitas dan fakta yang membentuk konfrontasi visualitas atau kontravisualitas. Mirzoeff (2011:5) berargumen bahwa kontravisualitas adalah bagaimana seseorang memvisualisasikan kenyataan/fakta yang terjadi. Hal ini menciptakan suatu lingkup interaksi antara visualitas dengan kontravisualitas yang berujung kepada terciptanya visi; munculnya interaksi antara pandangan “imajiner” terhadap sesuatu dan pandangan terhadap kenyataan yang terjadi pada sesuatu tersebut.

Interaksi antara visualitas dengan kontravisualitas memberikan perhatian utama terhadap bentuk kenyataan, realisme dan apa yang realistik terjadi. Kontravisualitas ini dapat dilihat dari penggunaan relasi paradigmatis terhadap pidato kenegaraan Presiden Jokowi. Relasi paradigmatis (Halliday dan Webster, 2009:63) merupakan hubungan yang terjadi antara suatu elemen dengan apa yang dapat terjadi menggantikan elemen tersebut. Dalam kaitannya dengan pidato kenegaraan, elemen ini dapat diwakilkan oleh pandangan positif dan pandangan negatif. Newman dan Perloff (dalam Kaid, 2004:29) menyatakan adanya peran pandangan negatif yang dianggap penting dalam sebuah pesan bernada optimis ketika menyampaikan wacana politik. Kontravisualitas, ketika dikaitkan dengan pidato kenegaraan Presiden Jokowi, dapat memberikan gambaran akan pandangan-pandangan Presiden Jokowi yang mengancam visualitas Indonesia dan memunculkan visi yang dapat mengantar Presiden Jokowi untuk mencapai visualitas Indonesia.

Dalam analisis pidato pelantikan Presiden dan Wakil residen RI, dapat dilihat bahwa dominasi visual kata “saya” pada gambar 1 kemudian merujuk kepada pesan bernada optimis dengan penggunaan kata “yakin”. Proses mental kata “yakin” memperlihatkan optimisme akan adanya kebersamaan dan persatuan yang juga terlihat dalam visualisasi gambar 1 melalui kata “bersama”. Pesan bernada optimis ini merupakan hasil dari kontravisualitas Indonesia dalam pandangan Presiden Jokowi yaitu

Indonesia yang terpecah belah. Hal ini juga terlihat dalam analisis pidato kenegaraan dalam rangka HUT ke-70 RI dalam penggunaan kalimat yang mengandung *modal verbs* berupa penggunaan kata “harus” yang terkait dengan kata “akan”. Dalam pidato ini, kata “harus” yang muncul dengan nada optimis merupakan obligasi untuk mencegah probabilitas negatif kata “akan”. “Harus” percaya diri dan “harus” tetap utuh adalah obligasi Presiden Jokowi untuk meminimalisir realisasi material dari kontravisualitas Indonesia berupa perpecahan Indonesia.

Berbeda dengan analisis dua pidato sebelumnya, pidato Presiden Jokowi di depan sidang tahunan MPR-RI memiliki visualitas berupa “Indonesia sebagai bangsa yang bermartabat” alih-alih “bangsa yang besar” seperti sebelumnya. Melihat dari gambar 3, kata yang banyak muncul merupakan kata yang menggambarkan proses material. “Meningkatkan” kualitas, “meningkatkan” kapabilitas, “menjadi” negara maju, dan “menjadi” kekuatan ekonomi merupakan beberapa contoh frasa dengan kata yang memiliki dominasi visual pada gambar 3. Relasi paradigmatis yang muncul kemudian adalah dengan melihat pandangan negatif di balik kata frasa bernuansa optimis tersebut. “Meningkatkan” kualitas dan kapabilitas dapat dilihat sebagai nada optimis untuk merujuk pada rendahnya kualitas dan kapabilitas bangsa. “Menjadi” negara maju dan kekuatan ekonomi adalah nada optimis untuk merujuk pada rendahnya daya saing bangsa. Hal ini memperlihatkan kontravisualitas Indonesia dalam pandangan Presiden Jokowi yaitu Indonesia yang kalah bersaing dengan bangsa lain.

Hubungan visualitas dengan kontravisualitas dalam analisis tiga pidato di atas kemudian mengalami perubahan dari “Indonesia sebagai bangsa yang besar namun sedang terancam oleh perpecahan” menjadi “Indonesia sebagai bangsa yang bermartabat namun kalah bersaing dengan bangsa lain”. Di sini terlihat perkembangan Presiden Jokowi sebagai negarawan yang terlihat pada perubahan perhatian Presiden Jokowi dari visualitas dan kontravisualitas yang bersifat internal⁹ menjadi eksternal¹⁰. Perluasan *scope* ini dapat dilihat sebagai upaya Presiden Jokowi untuk menekankan adanya permasalahan eksternal yang penting untuk disikapi dan tidak mungkin dilakukan apabila permasalahan internal

9 “Besar” adalah sifat internal dan “perpecahan” adalah masalah internal.

10 “Bermartabat” adalah sifat eksternal yang lahir dari pandangan orang lain dan “tertinggal” adalah masalah eksternal yang lahir dari membandingkan diri dengan orang lain.

tidak segera diatasi. Dari interaksi antara visualitas dan kontravisualitas inilah lahir sebuah visi yang kemudian tertuang ke dalam kebijakan politik pemerintahan Presiden Jokowi. Namun ketika visi yang lahir dari interaksi visualitas dan kontravisualitas tersebut mengalami perbedaan dengan visi sosial¹¹, terjadilah apa yang disebut dengan konflik visi.

Sowell (2007) berargumen bahwa konflik visi terjadi karena adanya perbedaan bagaimana melihat solusi sebagai sebuah proses desain untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Konflik tersebut terjadi antara dua visi, visi yang melihat hasil yang akan dicapai di akhir dan visi yang melihat proses yang terjadi saat ini. Terkait dengan visi dan visualitas Indonesia, konflik visi kemudian terjadi antara visi Presiden Jokowi yang muncul karena melihat visualitas Indonesia sebagai hasil akhir dengan visi sosial yang muncul karena melihat pengalamannya saat ini alih-alih hasil akhir yang ingin dicapai oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Konsep keadilan pun menjadi berbeda akibat adanya konflik visi. Salah satu contoh konsep keadilan terkait konflik visi ini adalah dipangkasnya subsidi elpiji oleh pemerintah dan dialihkan menjadi bantuan tunai terhadap rakyat miskin. Konflik visi terjadi karena apa yang adil bagi pemerintah (subsidi tepat sasaran dan tidak bocor ke kalangan menenga dan mampu), dianggap sebagai sesuatu yang memberatkan dan tidak adil oleh masyarakat. Konflik visi ini yang menyebabkan perubahan posisi Presiden Jokowi seperti yang terlihat dalam analisis tiga pidato di atas. Jika pada pidato pelantikannya, Presiden Jokowi menyatukan visi masyarakat dan visi lembaga negara dengan visi pribadi yang terlihat dari dominasi visual kata “kita” pada gambar 1, pada pidato-pidato berikutnya mulai terjadi pemisahan visi yang diperlihatkan oleh mulai munculnya dominasi visual kata “pemerintah” dan “rakyat” pada gambar 2 dan munculnya dominasi yang sama kuat antara kata “pemerintah”, “lembaga negara” dan “rakyat” diiringi dengan melemahnya visualisasi kata “kita” pada gambar 3.

11 Sowell (2009:75-77) memberikan istilah visi sosial, yaitu opini yang tersebar dan menjadi visi dalam masyarakat yang terbentuk dari pemahaman masyarakat akan solusi terhadap masalah di sekitarnya.

PENUTUP

Kotler dan Pfoertsch (2006:IV) menyatakan bahwa sebuah *brand* akan dapat bertahan dan memenangkan hati masyarakat apabila dapat menyesuaikan janji yang diberikan dengan pengalaman yang dirasakan. Hal inilah yang akan membentuk apa yang dinamakan dengan *value of trust*. *Value of trust* masyarakat terhadap citraan *brand* Jokowi memperlihatkan harapan masyarakat terhadap Jokowi sebagai *brand* yang tepat untuk memecahkan masalah kehidupan sehari-hari. Namun sayangnya, ekspektasi masyarakat yang begitu tinggi terkait interpretasi *positioning* Jokowi dapat membuat masyarakat terlena akan euforia citra dan melupakan visi dan visualitas yang melatarbelakangi wacana kebijakan-kebijakan yang diusung Presiden Jokowi. Visualitas sosial yang muncul ketika “melihat” *brand* Jokowi menciptakan suatu opini yang tersebar dan menjadi visi sosial di masyarakat: Jokowi sebagai *messiah* yang mampu memecahkan semua masalah Indonesia. Konflik visi yang terjadi ini kemudian dapat menimbulkan pengalaman yang dirasa berbeda dari kebijakan pemerintah yang berorientasi hasil akhir sehingga menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Presiden Jokowi.

Walaupun banyak komentar yang memenuhi sosial media tentang kebijakan Presiden Jokowi yang tidak pro-rakyat, analisis yang dilakukan terhadap pidato kenegaraan di atas justru menunjukkan bahwa Presiden Jokowi merupakan presiden yang populis. Visi dan visualitas Indonesia sebagai gambaran akan Indonesia seperti apa yang hendak diciptakan oleh Presiden Jokowi harus dipahami dengan baik sebagai dasar untuk melihat kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Obligasi utama yang harus disadari oleh masyarakat adalah visi Presiden Jokowi agar rakyat (dan, kemudian juga, seluruh lembaga negara) bekerja bersama dengan pemerintah untuk dapat mencapai hasil akhir berupa visualitas Indonesia sebagai bangsa yang besar dan bermartabat. Namun sayangnya, hal ini memunculkan suatu konflik visi yang justru menghambat realisasi visi dan visualitas Indonesia dalam pandangan Presiden Jokowi.

Salah satu poin penting yang dapat dilihat dalam analisis di atas adalah adanya kontravisualitas di mana Presiden Jokowi melihat ancaman akan perpecahan, tidak hanya dalam masyarakat, tetapi juga perpecahan

dalam pemerintahan. Perpecahan internal yang juga muncul karena adanya konflik visi ini dapat mengancam visualitas Indonesia karena menempatkan visi Presiden Jokowi berdiri sendiri berbenturan dengan visi lembaga negara dan visi sosial di masyarakat. Oleh karena itu, penanaman visi dan visualitas Indonesia kepada masyarakat dan lembaga negara harus menjadi perhatian utama Presiden Jokowi agar meminimalisir terjadinya konflik visi dan perpecahan internal. “Kita” sebagai suatu kesatuan visi yang bekerja bersama untuk menuju visualitas Indonesia, seperti tercermin dalam pidato pelantikan Presiden dan Wakil Presiden RI, merupakan pekerjaan rumah pemerintah yang mau tidak mau menjadi wacana kunci, terlebih apabila visi dan visualitas Indonesia ini melekat dengan pemahaman Presiden Jokowi akan konsep “Revolusi Mental”. Konflik visi, perpecahan internal dan keterlenaan masyarakat terkait *value of trust* terhadap Jokowi sebagai sebuah *brand* merupakan beban yang akan terus melekat di pundak Presiden Jokowi dalam kapasitasnya sebagai presiden dengan *positioning* “Presiden RI pilihan rakyat”.

DAFTAR PUSTAKA

- Cnnindonesia.com. (2015, 6 April). *Enam Bulan Jokowi, Kepuasan Publik di Bawah 70 Persen*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150406123305-20-44466/enam-bulan-jokowi-kepuasan-publik-di-bawah-70-persen>.
- Foster, Hal. (1988). *Vision and Visuality*. Seattle, Washington: Bay Press.
- Halliday, M. A. K. dan Webster, Jonathan J. (2009). *Continuum Companion to Systemic Functional Linguistics*. London: Continuum.
- Inilah.com. (2014, 1 Desember). *Kecam Jokowi, #BukanUrusanSaya Jadi Trending Topic*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://nasional.inilah.com/read/detail/2158899/kecam-jokowi-bukanurusansaya-jadi-trending-topic>.
- Kaid, Lynda Lee. (2004). *Handbook of Political Communication Research*. New Jersey: LEA Publ.

- Kompas.com. (2014, 15 Oktober). *Mengantar Presiden dengan Kegembiraan*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/15/14445071/Mengantar.Presiden.dengan.Kegembiraan>.
- Kompas.com. (2015, 6 Mei). *Kinerja Pemerintahan Jokowi Dibahas di Australia*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://internasional.kompas.com/read/2015/05/06/13180271/Kinerja.Pemerintahan.Jokowi.Dibahas.di.Australia>.
- Kotler, Philip dan Pfoertsch, Waldemar. (2006). *B2B Brand Management*. Berlin: Springer.
- Mcnaught, Carmel dan Lam, Paul. (2010). *Using Wordle as a Supplementary Research Tool. The Qualitative Report*. Volume 15, No.3, Mei 2010. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR15-3/mcnaught.pdf>
- Mirzoeff, Nicholas. (2011). *The Right to Look : A Counterhistory of Visuality*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Rose, Gillian dan Tollia-Kelly, Divya P. (2012). *Visuality/Materiality. Images, Objects and Practices*. Surrey: Ashgate.
- Rtv.co.id. (2015, 25 Maret). *Antara Harapan Rakyat dan Kinerja Jokowi*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://www.rtv.co.id/read/news/2783/antara-harapan-rakyat-dan-kinerja-jokowi>.
- Schäffner, Christina. (1997). *Analysing Political Speeches*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Sowell, Thomas. (2007). *A Conflict of Vision*. New York: Basic Books.
- Sowell, Thomas. (2011). *Intellectuals and Society*. New York: Basic Books.
- Tribunnews.com. (2014, 20 Oktober). *Jokowi Kini Milik Semua Rakyat Indonesia*. Diakses 17 Agustus 2015 dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/10/20/jokowi-kini-milik-semua-rakyat-indonesia>.
- Wang, Junling. (2010). *A Critical Discourse Analysis of Barrack Obama's Speeches. Journal of Language Teaching and Research*. Vol. 1, No. 3, Mei 2010. Finland: Academy Publ.

KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN JOKO WIDODO DAN JUSUF KALLA : EVALUASI PELAKSANAAN DIPLOMASI EKONOMI

Fina Astriana

Peneliti ASEAN Studies Program The Habibie Center,

Email: fina.astriana@habibiecenter.or.id

PENDAHULUAN

Diplomasi ekonomi merupakan salah satu bagian tidak terpisahkan dari kebijakan luar negeri. Di Indonesia, diplomasi ekonomi telah dilaksanakan sejak pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Namun pada kabinet pemerintahan saat ini pelaksanaan diplomasi ekonomi akan lebih gencar dilakukan. Hal ini sesuai dengan empat fokus utama kebijakan luar negeri dibawah pemerintahan Presiden Joko Widodo yaitu menjaga kedaulatan negara, perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di luar negeri, meningkatkan peran aktif Indonesia di kawasan dan dunia internasional, dan diplomasi ekonomi untuk menopang kemandirian ekonomi nasional (Kementerian Luar Negeri, 2015a).

Sebagai bukti keseriusan pemerintah untuk mendorong diplomasi ekonomi, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi juga telah menginstruksikan pembentukan Satuan Tugas Diplomasi Ekonomi yang dipimpin oleh Wakil Menteri Luar Negeri. Tujuan pembentukan Satuan Tugas tersebut

adalah untuk menindaklanjuti peluang bisnis, kerja sama pembangunan, dan kesepakatan ekonomi secara lebih efektif dengan berkoordinasi dengan kementerian dan institusi terkait (Kementerian Luar Negeri, 2015b).

Peningkatan diplomasi ekonomi penting dilakukan agar kebijakan luar negeri terutama terkait dengan kebijakan ekonomi luar negeri Indonesia dapat memberikan manfaat dalam hal ekonomi bagi masyarakat seperti peningkatan kesejahteraan. Setidaknya terdapat dua fokus utama dalam pelaksanaan diplomasi ekonomi oleh pemerintahan Joko Widodo yaitu meningkatkan Penanaman Modal Asing (PMA) ke Indonesia dan meningkatkan volume perdagangan Indonesia ke negara-negara sahabat.

MENINGKATKAN PENANAMAN MODAL ASING (PMA)

Salah satu isu utama dalam bidang ekonomi yang menjadi fokus perhatian pemerintah adalah pembangunan infrastruktur di Indonesia. Deputy Bidang Sarana dan Prasarana Bappenas, Dedy S. Priatna, mengungkapkan bahwa dalam Rencana Pembangunan Menengah Jangka Panjang Nasional (RPJMN) 2015-2019 disebutkan bahwa agenda pemerintah dalam pembangunan infrastruktur dalam kurun waktu 2015-2019 diantaranya adalah pembangunan 2.650 km jalan baru, 1.000 km konstruksi jalan tol, 15 bandara baru, 24 pelabuhan baru, 30 waduk baru, 33 PLAT, 1 juta hektar jaringan irigasi (Vivanews, 2014). Namun demikian, kebutuhan pendanaan yang diperlukan untuk mewujudkan agenda pembangunan infrastruktur tersebut mencapai Rp 5.519 triliun atau sekitar Rp 1.000 triliun setiap tahunnya.

Agenda yang ambisius akan sulit tercapai tanpa didukung oleh kemampuan finansial yang memadai. Pada kenyataannya, pendapatan negara terbilang cukup terbatas untuk mendanai semua proyek mega infrastruktur yang dicanangkan oleh pemerintah. Pada APBNP 2015, anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur adalah hanya Rp 290,3 triliun meningkat dari total belanja infrastruktur sebesar Rp 191 triliun pada APBN 2015. Meskipun terjadi peningkatan, kebutuhan dana untuk membangun infrastruktur setiap tahunnya jauh lebih besar. Dengan demikian, pemerintah tidak bisa

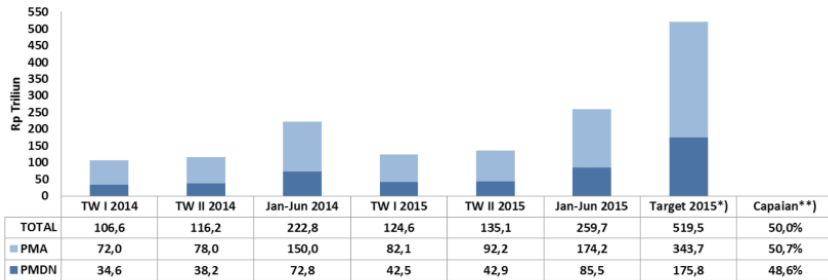
hanya mengandalkan pendapatan negara, namun pemerintah harus aktif mencari sumber pendanaan lain, salah satunya dari investasi, khususnya investasi asing.

Bila dilihat dari komponen Produk Domestik Bruto (PDB), investasi belum menjadi komponen utama pendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hingga saat ini, konsumsi tetap merupakan komponen terbesar PDB Indonesia karena kontribusinya mencapai lebih dari 50%. Oleh karena itu, perekonomian Indonesia sering disebut dengan perekonomian yang berbasis konsumsi (*consumption led growth*). Sementara itu, investasi hanya menyumbang sekitar 20-30% terhadap PDB.

Dalam perkembangannya, keterbukaan Indonesia terhadap investasi dalam 25 tahun terakhir sudah menunjukkan peningkatan. Berdasarkan data OECD, *FDI Index (FDI Regulatory Restrictiveness Index)*¹ Indonesia turun dari yang semula 0,9 pada tahun 1985, menjadi 0,2 pada tahun 2009 (OECD, 2011). Semakin kecil indeks artinya keterbukaan Indonesia terhadap investasi semakin besar. Seiring dengan semakin semakin terbukanya Indonesia terhadap investasi, jumlah investasi asing langsung yang masuk pun meningkat secara signifikan.

Apabila dilihat dari perkembangan realisasi penanaman modal baik dari dalam negeri maupun asing pada tahun 2015, dapat diketahui bahwa realisasi investasi asing yang masuk pada triwulan I tahun 2015 mencapai Rp 42,9 triliun dimana nilai ini hanya meningkat sedikit dari Rp 42,5 triliun pada triwulan II pada tahun yang sama. Sementara itu, pada periode Januari-Juni 2015, realisasi penanaman modal mencapai Rp 85,5 triliun lebih besar bila dibandingkan dengan periode yang sama di tahun 2014 yang hanya sebesar Rp 72,8 triliun.

1 *FDI Regulatory Restrictiveness Index* adalah indeks yang dibuat oleh OECD untuk mengukur restriksi suatu negara terhadap investasi asing langsung (FDI). Indeks ini mencakup 58 negara yang terdiri dari semua negara OECD dan G-20. Angka "0" menunjukkan jika negara tersebut terbuka terhadap investasi asing langsung, sementara angka "1" menunjukkan jika suatu negara tertutup dalam menerima investasi asing langsung.



PMDN : penanaman modal dalam negeri
PMA : penanaman modal asing

*) Target Penanaman Modal 2015 Renstra BKPM 2015 – 2019
) Capaian Januari-Juni 2015 terhadap target 2015

Grafik 1. Perkembangan Realisasi Penanaman Modal Triwulan II
Tahun 2015
Sumber : BKPM (2015)

Tidak dapat dipungkiri jika Indonesia masih memiliki potensi besar sebagai negara tujuan investasi. Setidaknya dalam lima tahun terakhir, perekonomian Indonesia rata-rata tumbuh sebesar 5-6%. Angka pertumbuhan ini masih jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN lainnya seperti Singapura yang hanya mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 2,9% pada tahun 2014.

Selain itu, Indonesia juga merupakan negara dengan penduduk terbesar keempat di dunia yang akan mengalami “Bonus Demografi” terutama pada tahun 2025-2030. Bonus Demografi adalah kondisi dimana jumlah penduduk usia produktif (15-64 tahun) lebih besar bila dibandingkan dengan jumlah penduduk usia non produktif (0-14 tahun dan di atas 65 tahun) sehingga angka ketergantungan (*dependency ratio*) akan mencapai titik terendahnya terutama pada tahun 2030 yang hanya 46,9% (Bappenas, 2013). Jumlah angkatan kerja Indonesia yang besar akan menjadi pendorong bagi perekonomian Indonesia. Namun demikian, manfaat dari Bonus Demografi baru akan tercapai jika pemerintah mampu menyediakan lapangan pekerjaan untuk para pencari kerja.

Potensi Indonesia sebagai negara tujuan investasi didukung pula oleh penilaian dari lembaga pemeringkat internasional. Pada bulan Mei 2015, perusahaan pemeringkat Standard & Poor’s baru saja meningkatkan peringkat utang Indonesia menjadi *outlook* positif dari yang semula

stabil (Bloomberg, 2015). Sementara itu, Fitch Ratings dan Moody's memberikan *outlook* stabil untuk peringkat utang Indonesia.

Potensi dan keunggulan yang dimiliki oleh Indonesia serta penilaian positif dari lembaga pemeringkat internasional menjadi bekal penting dalam pelaksanaan diplomasi ekonomi pemerintah untuk menarik investor asing. Hal ini didukung pula oleh cukup aktifnya Presiden Joko Widodo dalam menarik investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia saat melaksanakan kunjungan kenegaraan. Hampir setiap kunjungan kenegaraan yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo, rencana pembangunan maupun potensi Indonesia sebagai negara tujuan investasi selalu disampaikan untuk menarik minat investor asing.

Pada saat Pertemuan Pemimpin APEC di Beijing bulan Oktober 2014, Presiden Joko Widodo memaparkan rencana pembangunan infrastruktur di Indonesia dalam kurun waktu lima tahun ke depan di hadapan pebisnis-pebisnis di Asia-Pasifik. Penjelasan tersebut meliputi penyampaian kebutuhan pembangunan infrastruktur di sektor maritim dan transportasi dan diakhiri dengan ajakan presiden untuk berinvestasi di Indonesia.

Upaya yang sama juga dilakukan oleh presiden ketika menerima kunjungan Perdana Menteri Inggris, David Cameron pada bulan Juli 2015. Rencana pembangunan infrastruktur Indonesia disambut baik oleh David Cameron. Terutama ketika pemerintah tidak hanya memiliki perencanaan namun juga adanya alokasi dana pembangunan infrastruktur yang cukup besar di dalam APBN yaitu Rp 290 triliun. David Cameron pun menyatakan bahwa, "*We could frankly double, triple, quadruple that number without making a huge change to the overall picture,*" karena Cameron menyadari bahwa "*the scale of the opportunity here is immense.*" (Reuters, 2015).

Senada dengan Presiden Joko Widodo, Wakil Presiden Jusuf Kalla juga kembali memaparkan proyek infrastruktur prioritas dalam penutupan Forum Bisnis Indonesi-Inggris pada bulan Juli 2015. Beberapa proyek infrastruktur prioritas yang dipromosikan oleh Jusuf Kalla adalah pembangunan infrastruktur di sektor energi, pertanian, maritim, industri, dan pariwisata (Berita Satu, 2015). Diharapkan dengan adanya promosi tersebut, investor asing akan tertarik untuk berinvestasi di Indonesia.

Menurut data BKPM, Inggris merupakan salah 10 negara investor terbesar di Indonesia dengan realisasi investasi mencapai US\$ 424,93 juta yang terdiri dari 109 proyek pada semester pertama tahun 2015 (Tempo, 2015). Sebagai negara yang memiliki kemajuan teknologi, Inggris mampu menawarkan pakar-pakar dan teknologi untuk mendorong pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Pasca kunjungan kenegaraan David Cameron ke Indonesia, Presiden Joko Widodo bertolak ke Singapura untuk meningkatkan kerja sama bilateral antara kedua negara, salah satunya di bidang investasi. Menurut Azhar Lubis, Deputy Bidang Pengendalian Penanaman Modal BKPM, investor dari Singapura pada umumnya memilih untuk menginvestasikan dananya ke sektor maritim karena pengalaman yang dimiliki oleh Singapura di sektor tersebut (CNN Indonesia, 2015a). Hal ini tentu saja sesuai dengan rencana pembangunan infrastruktur di sektor maritim karena Presiden Joko Widodo ingin menjadikan Indonesia sebagai *"Global Maritime Fulcrum"*.

Namun demikian, diplomasi ekonomi yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo dalam rangka meningkatkan investasi tidak akan maksimal tanpa didukung oleh kebijakan dan regulasi yang memudahkan investor untuk berinvestasi di Indonesia. Menyadari hal ini, pada bulan Januari 2015, Presiden Joko Widodo meresmikan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Pusat yang diharapkan dapat mempercepat proses perizinan investasi baik lokal, nasional, maupun asing.

Mekanisme ini penting mengingat banyaknya tumpang tindih peraturan dan perizinan yang sering menghambat investor. Sebagai contoh, dalam peresmian PTSP Pusat, Presiden Joko Widodo mengungkapkan bahwa terdapat 52 izin yang harus diurus untuk perizinan *power plan* dan waktu yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan mencapai 930 hari (Sekretariat Gabungan, 2015). Hal inilah yang diharapkan dapat diatasi dengan adanya PTSP sehingga regulasi tidak lagi tumpang tindih dan dapat mengurangi waktu pengurusan perizinan. Pada sektor perindustrian, PTSP Pusat telah berhasil memangkas waktu untuk memperoleh perizinan dari yang semula 672 hari menjadi 152 hari.

Akan tetapi, pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla tidak hanya dapat bertumpu pada mekanisme PTSP Pusat untuk meyakinkan investor untuk menanamkan investasinya di Indonesia. Penyederhaan

pelayanan investasi hanya merupakan salah satu faktor pendukung pelaksanaan diplomasi ekonomi.

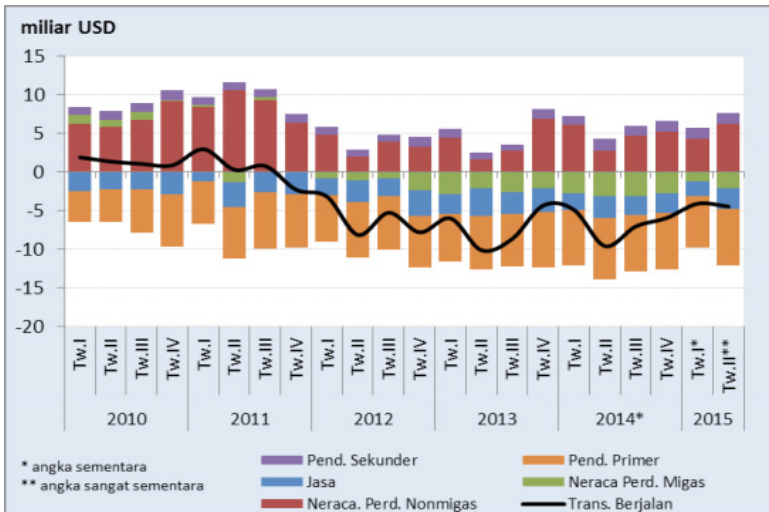
Sementara itu, pemerintah Indonesia harus terus membuktikan bahwa Indonesia masih memiliki prospek yang bagus terkait dengan pertumbuhan ekonomi. Meskipun telah dijelaskan sebelumnya jika dalam beberapa tahun terakhir Indonesia memiliki pertumbuhan yang moderat, namun pertumbuhan ekonomi semester I tahun 2015 menunjukkan hal sebaliknya. Pertumbuhan ekonomi pada kuartal I dan II tahun 2015 hanya 4,71% dan 4,67% (CNN Indonesia, 2015b). Rendahnya pertumbuhan ekonomi masih disebabkan olehnya lesunya tingkat konsumsi masyarakat, rendahnya volume ekspor dan masih rendahnya investasi. Angka pertumbuhan ini merupakan yang terendah dalam enam tahun terakhir. Berdasarkan angka pertumbuhan tersebut, banyak investor yang mulai meragukan prospek pertumbuhan ekonomi Indonesia ke depannya. Dengan demikian, pemerintah harus bekerja keras untuk meyakinkan kembali para investor jika Indonesia masih mampu mencapai target pertumbuhan ekonomi yaitu sebesar 5,2% pada tahun 2015.

Pada akhirnya, diplomasi ekonomi yang dilakukan oleh pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla untuk menarik investor tidak hanya perlu didukung kuat oleh kebijakan internal seperti PTSP namun juga respon pemerintah dalam menghadapi gejala eksternal untuk menjaga stabilitas perekonomian Indonesia. Hal ini penting bagi investor agar investor yakin dan tertarik untuk berinvestasi di Indonesia.

POSISI INDONESIA DALAM ARENA PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Selain meningkatkan investasi ke Indonesia, isu lain dalam pelaksanaan diplomasi ekonomi Indonesia adalah meningkatkan integrasi dan partisipasi Indonesia ke dalam arena perdagangan internasional. Hal ini bertujuan untuk memperbaiki transaksi berjalan Indonesia yang sudah mengalami defisit sejak triwulan IV 2011. Menurut data Bank Indonesia yang terlihat pada gambar 1, defisit transaksi berjalan pada triwulan II 2015 mencapai US\$ 4,5 miliar atau 2,1% dari PDB. Defisit ini jauh lebih rendah dari defisit transaksi berjalan pada kuartal II 2014 yang mencapai US\$ 9,6 miliar atau 4,3% dari total

PDB. Meskipun terlihat ada perbaikan pada transaksi berjalan, namun pemerintah perlu segera terus memperbaiki defisit yang telah berjalan sekitar tiga tahun.



Gambar 1. Transaksi Berjalan Indonesia
Triwulan I 2010 – Triwulan II 2015
Sumber : Bank Indonesia (2015)

Dalam hal ini, Presiden Joko Widodo telah menginstruksikan menteri-menteri ekonominya untuk meninjau ulang dan melanjutkan negosiasi perdagangan bebas yang terhenti. Negosiasi perdagangan bebas yang akan dilanjutkan di antaranya adalah dengan Australia, Chili, Uni Eropa, India, Iran, Korea Selatan, dan Turki (The Jakarta Post, 2015a). Dengan Uni Eropa, Indonesia akan melanjutkan negosiasi *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA) yang telah terhenti sejak tahun 2012. Beberapa isu yang menjadi hambatan negosiasi tersebut di antaranya adalah liberalisasi jasa dan penurunan tarif. Menurut studi yang dilakukan oleh CSIS, CEPA antara Indonesia dan Uni Eropa akan meningkatkan ekspor Indonesia ke Uni Eropa hingga US\$ 1,1 miliar (The Jakarta Post, 2015b).

Indonesia memang termasuk salah satu negara yang memiliki jumlah FTA yang rendah. FTA yang dimiliki oleh Indonesia hingga tahun 2015 hanya sekitar delapan FTA, yang terdiri dari dua FTA bilateral dan regional FTA yaitu ASEAN FTA, ASEAN-Australia dan Selandia Baru, ASEAN-China FTA, ASEAN-India FTA, ASEAN-Jepang FTA, ASEAN-Korea Selatan FTA, Indonesia-Jepang EPA (IJEPA), dan Indonesia-Pakistan FTA.

Menurut Direktur Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Kementerian Perdagangan, kegagalan Indonesia untuk ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas membuat Indonesia sulit untuk mengakses pasar negara lain (The Jakarta Post, 2015a). Pendapat yang sama juga diungkapkan oleh Lili Yan Ing, ekonom ERIA, yang menyatakan bahwa suatu negara seperti Indonesia dengan integrasi perdagangan yang rendah hanya akan mendapatkan keuntungan yang tidak seberapa besar (The Diplomat, 2015a).

Selain melakukan peninjauan ulang terhadap perjanjian perdagangan bebas bilateral, pemerintah juga diharapkan dapat menentukan menentukan posisi Indonesia di antara dua kesepakatan perdagangan bebas yang sedang ramai diperbincangkan yaitu *Regional Comprehensive Economic Agreement* (RCEP) dan the *Trans-Pacific Partnership* (TPP). RCEP adalah kesepakatan perdagangan bebas yang terdiri dari 16 negara yaitu ASEAN dengan mitra dagangnya yaitu Tiongkok, Korea Selatan, Australia, Selandia Baru, India, dan Jepang. Total PDB dari negara-negara yang berpartisipasi dalam RCEP diperkirakan mencapai US\$ 21 triliun dengan *share* perdagangan sebesar 27% dari total perdagangan dunia. Sementara itu, TPP yang terdiri dari 12 negara memiliki total PDB yang mencapai lebih dari US\$ 27 triliun atau mencakup 40% perekonomian dunia.

Kedua kesepakatan perdagangan bebas tersebut telah mengundang perdebatan di berbagai kalangan. Beberapa analis menyebut RCEP sebagai “*balancing mechanism*” dari TPP namun para analis lainnya menyebutkan bahwa RCEP dan TPP dapat saling melengkapi (The Jakarta Post, 2014). Kekhawatiran lain dari kedua kesepakatan perdagangan bebas tersebut adalah adanya persaingan antara AS dan Tiongkok karena TPP digerakan oleh AS sementara Tiongkok adalah negara pendorong RCEP. Kedua negara tersebut seakan terus berlomba untuk mendorong tercapainya kesepakatan dengan negara-negara partisipan.

Adanya dinamika tersebut membuat banyak pihak kemudian ingin mengetahui posisi Indonesia di antara RCEP dan TPP. Sebagai informasi, Indonesia merupakan negara partisipan di RCEP dan merupakan Ketua *Trade Negotiating Committee* (TNC). Sebagai Ketua TNC, salah satu tantangan yang dihadapi oleh Indonesia adalah memastikan sentralitas ASEAN di dalam negosiasi RCEP.

Sementara itu di dalam TPP, status Indonesia saat ini hanya sebagai negara pengamat atau *observer* sehingga Indonesia belum terlibat di dalam negosiasi. Sebelumnya, pemerintah Indonesia belum memutuskan apakah akan bergabung dengan TPP atau tidak. Salah satu peneliti dari *Strategic Asia*, Mukul, menyatakan bahwa Indonesia belum siap untuk bergabung karena dibutuhkan komitmen yang besar terkait dengan hal-hal yang akan disepakati dalam TPP seperti hak kekayaan intelektual, reformasi ketenagakerjaan, dan reformasi BUMN (The Jakarta Globe, 2014). Meskipun demikian, Mukul juga menyatakan bahwa Indonesia tetap harus terbuka dengan ide bergabung ke dalam TPP.

Pada dasarnya, beberapa pihak memang menyebutkan bahwa Indonesia tidak seharusnya membatasi diri hanya kepada RCEP. Indonesia juga harus terbuka dengan kemungkinan untuk bergabung di dalam TPP. Hal ini sesuai dengan pendapat mantan Menteri Koordinator bidang Perekonomian – yang saat ini menjabat sebagai Kepala BAPPENAS – Sofjan Djalil yang menyatakan bahwa, “TPP sekarang semakin dekat dengan kenyataan, dan sekarang pilihannya adalah untuk bergabung atau tertinggal.” serta “Tentu saja kita harus melihatnya, harus mempelajarinya secara komprehensif... Namun secara prinsip, kita tidak ada masalah” (Voa Indonesia, 2015).

Setidaknya ada beberapa faktor yang mempengaruhi posisi Indonesia terhadap TPP. Pertama, lolosnya *Trade Promotion Authority* oleh Senat AS pada bulan Juli lalu. Kedua, kekhawatiran pemerintah akan “ketertinggalan” Indonesia dalam pakta perdagangan ini. Pemerintah menyadari bahwa negara-negara ASEAN yang tergabung seperti Malaysia dan Vietnam akan mendapatkan keuntungan yang besar dengan bergabung di dalam TPP. Selain itu, dikhawatirkan jika Indonesia akan lebih rugi jika Filipina dan Thailand juga turut bergabung ke dalam TPP (The Diplomat, 2015b). Keuntungan yang akan didapatkan oleh negara ASEAN lainnya seperti Vietnam merupakan kerugian bagi Indonesia. Hal

ini dikarenakan Vietnam dan Indonesia bersaing di beberapa produk seperti tekstil, pertanian, dan produk-produk hutan. Masuknya Vietnam di dalam TPP akan memberikan kesempatan lebih besar kepada Vietnam untuk mengakses pangsa pasar AS.

Menentukan posisi Indonesia di kerangka perjanjian perdagangan internasional baik dalam kerangka bilateral maupun regional bukanlah merupakan tugas yang mudah. Terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah Indonesia ketika akan masuk ke dalam kesepakatan perdagangan bebas. Pertama, pemerintah Indonesia harus memikirkan secara matang keuntungan dan kerugian ketika pemerintah memutuskan bergabung kepada suatu perjanjian perdagangan bebas. Pemerintah harus mampu mengidentifikasi produk dalam negeri yang bisa masuk ke pasar negara lain. Industri yang akan diliberalisasi juga harus diputuskan secara hati-hati. Pemerintah harus dapat memilah industri yang sudah siap diliberalisasikan dengan industri yang belum siap bersaing dengan produk luar negeri. Kedua, khususnya dalam kasus RCEP dan TPP, Indonesia tidak boleh terjebak di dalam persaingan antara dua negara besar yaitu AS dan Tiongkok.

EFEKTIVITAS PELAKSANAAN DIPLOMASI EKONOMI INDONESIA

Diplomasi ekonomi yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo maupun pejabat-pejabat pemerintahan lainnya akan terasa kurang optimal dan efektif tanpa didukung oleh faktor-faktor internal dalam negeri. Upaya pemerintah untuk menarik investasi perlu didukung oleh regulasi yang jelas, tidak tumpang tindih dan ramah investor. Meskipun Presiden Joko Widodo atau pun duta besar-duta besar di negara sahabat berhasil mengajak investor untuk berinvestasi di Indonesia namun ketika investor dihadapkan pada regulasi yang tidak menentu dan birokrasi yang rumit maka hal ini akan menjadi disinsentif bagi mereka. Pelaksanaan diplomasi ekonomi harus diiringi dengan pembenahan birokrasi, penyederhanaan regulasi, perbaikan infrastruktur, dan perbaikan iklim investasi.

Diplomasi ekonomi yang dilakukan pemerintah dalam negosiasi perdagangan pun akan lebih efektif dan optimal jika pada saat yang bersamaan pemerintah membenahi sektor-sektor ekonomi dalam

negeri. Beberapa isu terkait dengan kondisi sektor-sektor ekonomi di Indonesia adalah seperti kurang terkoneksinya sektor hulu dan hilir, ketergantungan terhadap bahan impor, dan belum besarnya kontribusi sektor jasa di Indonesia. Hal ini patut untuk segera diatasi sehingga pemerintah dapat mengetahui sektor-sektor yang dapat menjadi keunggulan komparatif Indonesia dan sektor-sektor yang masih perlu dibenahi.

Selain itu, perlu adanya penguatan sektor-sektor yang memang akan diliberalisasikan melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pemberian insentif agar sektor tersebut dapat terus berkembang. Proteksionisme yang tidak wajar hanya akan membuat sektor-sektor ekonomi dalam negeri tidak berkembang dan akan kalah bersaing dengan negara lain. Mau tidak mau, ke depannya Indonesia akan lebih banyak terikat dengan kerangka perdagangan internasional seiring dengan semakin terintegrasinya perekonomian domestik dengan perekonomian global. Pemerintah maupun pelaku usaha harus siap menghadapi kenyataan ini dengan memperkuat dan meningkatkan kualitas sektor-sektor ekonomi domestik.

Bergabungnya Indonesia ke dalam suatu kerangka perdagangan internasional bukan hanya untuk meningkatkan keaktifan dan partisipasi Indonesia namun lebih penting lagi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia. Dalam melaksanakan diplomasi ekonomi terkait dengan isu ini, pemerintah harus mampu mempertimbangkan keuntungan dan kerugian Indonesia bergabung dalam suatu perdagangan internasional.

Faktor lain yang menentukan efektifitas diplomasi ekonomi Indonesia adalah penguatan fungsi Kementerian Luar Negeri. Tidak seperti Australia maupun Selandia Baru yang menyatukan kementerian luar negeri dengan perdagangan, Indonesia memiliki dua kementerian terpisah untuk menjalankan isu hubungan internasional dengan perdagangan. Isu perdagangan ditangani oleh Kementerian Perdagangan dan isu hubungan internasional ditangani oleh Kementerian Luar Negeri. Menurut beberapa pengamat, struktur birokrasi ini merupakan salah satu hal yang menghambat keterkaitan antara kebijakan luar negeri dengan perdagangan (The Jakarta Globe, 2015).

Pada awal tahun 2000, Kementerian Luar Negeri memiliki direktur jenderal di bidang hubungan ekonomi internasional. Namun posisi tersebut telah dihapuskan. Mengingat Presiden Joko Widodo sangat menekankan pentingnya diplomasi ekonomi maka peranan dan fungsi Kementerian Luar Negeri dalam bidang ekonomi perlu diperkuat. Hal inilah yang mendorong Menteri Retno Marsudi untuk membentuk Satuan Tugas Diplomasi Ekonomi di Kementerian Luar Negeri saat ini. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi sinkronisasi kebijakan antara kebijakan perdagangan dengan kebijakan luar negeri Indonesia.

Tidak hanya penguatan fungsi Kementerian Luar Negeri namun juga penguatan koordinasi dengan kementerian dan institusi pemerintah terkait seperti Kementerian Perdagangan, BKPM, dan Kementerian Keuangan. Menurut Dr. Darmansjah Djumala, diplomasi ekonomi yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden SBY dirasa kurang optimal karena dilakukan secara parsial dan tidak terkoordinasi. Salah satu penyebabnya adalah adanya ego sektoral antar-kementerian (Djumala, 2015). Apabila Presiden Joko Widodo ingin diplomasi ekonomi berjalan lebih efektif dan optimal maka presiden harus memastikan bahwa kementerian-kementerian yang dipimpinnya mampu berkoordinasi dengan baik dan menghilangkan ego sektoralnya.

Pada akhirnya, diplomasi ekonomi yang dilakukan oleh pemerintahan Joko Widodo harus “membumi”, seperti yang diungkapkan oleh Darmansjah Djumala. Diplomasi ekonomi harus memberikan manfaat yang dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat.

KESIMPULAN

Dua hal penting yang menjadi perhatian dalam diplomasi ekonomi pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla adalah peningkatan investasi ke Indonesia dan peningkatan partisipasi Indonesia ke arena perdagangan internasional. Pemerintah Indonesia terlihat cukup aktif untuk menarik investor asing dengan terus mempromosikan Indonesia. Selain itu, saat ini pemerintah aktif untuk melanjutkan negosiasi perjanjian perdagangan bebas yang tertunda seperti dengan Uni Eropa. Namun demikian, keaktifan pemerintah Indonesia dalam melakukan diplomasi ekonomi tidak akan memberikan hasil yang optimal tanpa

didukung oleh beberapa hal seperti regulasi mengenai investasi yang tidak tumpang tindih, birokrasi yang tidak rumit, infrastruktur yang memadai, maupun koordinasi yang kuat antar-kementerian dan institusi pemerintahan.

Satu tahun pelaksanaan diplomasi ekonomi oleh pemerintahan kali ini mungkin masih berada pada tahap *trial-and-error*. Namun demikian, pada satu tahun ini pula pemerintah seharusnya sudah harus bisa mengidentifikasi hal-hal yang dapat memperkuat pelaksanaan diplomasi ekonomi maupun hal-hal yang dapat mengurangi efektivitasnya. Pemerintah masih memiliki waktu untuk terus memperbaiki pelaksanaan diplomasi ekonomi yang mampu memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat Indonesia. Namun pemerintah perlu sadar pula bahwa banyak pihak termasuk masyarakat yang tidak sabar untuk melihat hasil dari diplomasi ekonomi pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pusat Statistik, dan United Nations Population Fund. (2013). *Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035*. Jakarta : Badan Pusat Statistik.
- Bank Indonesia. (2015). *Laporan Neraca Pembayaran Indonesia Realisasi Triwulan II-2015*. Jakarta : Bank Indonesia.
- BBC. (2015, July 9). *IMF cuts global growth forecast for 2015*. Di akses tanggal 10 Agustus 2015 dari <http://www.bbc.com/news/uk-33464099>.
- Berita Satu. (2015, 28 Juli). *Tutup Forum Bisnis Indonesia-Inggris, JK Tawarkan Investasi di Indonesia*. Di akses tanggal 14 Agustus 2015 dari <http://sp.beritasatu.com/home/tutup-forum-bisnis->

- indonesia-inggris-jk-tawarkan-investasi-di-indonesia/92233.
- BKPM. (2015). *Domestic and Foreign Direct Investment Realization in Quarter II and January - June 2015*. Diakses pada tanggal 10 Agustus 2015 dari http://www.bkpm.go.id/file_uploaded/public/Bahan%20Paparan%20TW%20II%202015-ENG%20final.pdf.
- Bloomberg. (2015). *Indonesia's Outlook Changed to Positive From Stable at S&P*. Di akses pada tanggal 9 November 2015 dari <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-05-21/indonesia-s-bb-outlook-changed-to-positive-from-stable-at-s-p>.
- CNN. (2015a, 3 Juni). *The U.S. and world economies are slowing down*. Di akses tanggal 10 Agustus 2015 dari <http://money.cnn.com/2015/06/03/news/economy/oecd-world-us-economy-slower-growth/>.
- _____. (2015b, 13 April). *China is poised to report worst growth since the financial crisis*. Di akses tanggal 10 Agustus 2015 dari <http://money.cnn.com/2015/04/12/news/economy/china-gdp-forecast/?iid=EL>.
- CNNIndonesia. (2015a, 24 Juli). *Genjot Investasi, Jokowi Dekati Pemerintah Singapura*. Di akses tanggal 15 Agustus 2015 dari <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150723180313-92-67850/genjot-investasi-jokowi-dekati-pemerintah-singapura/>.
- _____. (2015b, 5 Agustus). *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Melambat ke Level 4,67 Persen*. Di akses tanggal 9 November 2015 dari <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150805114222-92-70171/pertumbuhan-ekonomi-indonesia-melambat-ke-level-467-persen/>.
- Djumala, Darmansjah. (2015, 15 Juni). *Membumikan Diplomasi Ekonomi: Tantangan Kebijakan Luar Negeri Era Jokowi-JK*. Diakses pada tanggal 15 Agustus 2015 dari [http://www.kemlu.go.id/pusdiklat/Documents/02%20Ekonomi/Membumikan%20Diplomasi%20Ekonomi%20Tantangan%20Kebijakan%20Luar%20Negeri%20Era%20Jokowi%20dan%20JK%20\(Ekonomi\).pdf](http://www.kemlu.go.id/pusdiklat/Documents/02%20Ekonomi/Membumikan%20Diplomasi%20Ekonomi%20Tantangan%20Kebijakan%20Luar%20Negeri%20Era%20Jokowi%20dan%20JK%20(Ekonomi).pdf)

- Kementerian Luar Negeri. (2015a, 13 Februari). *Paparan Menteri Luar Negeri RI, Retno L.P. Marsudi pada Rapat Kerja antara Komisi IDPR RI dengan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 12 Februari 2015*. Di akses tanggal 4 Agustus 2015 dari <http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=818&l=id>
- _____. (2015b, 8 Januari). *PPTM 2015, Menlu RI: Indonesia Takkan Turunkan Engagement di Dunia Internasional*. Di akses tanggal 16 Agustus 2015 dari <http://kemlu.go.id/Pages/News.aspx?IDP=7162&l=id>.
- OECD. (2011). *Improving Indonesia's Investment Climate*. Diakses tanggal 11 Agustus 2015 dari <http://www.oecd.org/daf/inv/47556737.pdf>
- Reuters. (2015, 28 Juli). *Britain can easily double Indonesia investment – Cameron*. Di akses tanggal 14 Agustus 2015 dari <http://uk.reuters.com/article/2015/07/28/uk-britain-cameron-indonesia-idUKKCN0Q20E520150728>.
- Sekretariat Gabungan. (2015, 26 Januari). *Sambutan Presiden Joko Widodo Pada Peresmian Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Pusat, di kantor BKPM, Jakarta, 26 Januari 2015*. Di akses tanggal 25 September 2015 dari <http://setkab.go.id/sambutan-presiden-joko-widodo-pada-peresmian-pelayanan-terpadu-satu-pintu-ptsp-pusat-di-kantor-bkpm-jakarta-26-januari-2015/>.
- Tempo. (2015, 28 Juli). *BKPM: David Cameron's Visit to Boost Investment*. Di akses tanggal 14 Agustus 2015 dari <http://en.tempo.co/read/news/2015/07/28/056687046/BKPM-David-Camerons-Visit-to-Boost-Investment>.
- The Diplomat. (2015a, 6 April). *Free Trade Agreements for Indonesia*. Di akses tanggal 30 Agustus 2015 dari <http://thediplomat.com/2015/04/free-trade-agreements-for-indonesia/>.
- _____. (2015b, 12 Agustus). *Is Indonesia Really Open to Joining the TPP?* Di akses tanggal 16 Agustus 2015 dari <http://thediplomat.com/2015/08/is-indonesia-really-open-to-joining-the-tpp/>.

- The Jakarta Globe. (2014, 22 Januari). *Indonesia and the Trans-Pacific Partnership: Too Join or Not to Join*. Di akses tanggal 16 Agustus 2015 dari <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/opinion/indonesia-and-the-trans-pacific-partnership-to-join-or-not-to-join/>.
- _____. (2015). *Joko Heads to Singapore in Hot Pursuit of Investment Deals*. 29 Juli 2015.
- The Jakarta Post. (2014, 27 Februari). *ASEAN Members Step Up Consolidation for RCEP*. Di akses tanggal 16 Agustus 2015 dari <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/27/asean-members-step-consolidation-rcep.html>.
- _____. (2015a, 19 Maret). *RI to Resume Free-trade Talks*. Di akses tanggal 30 Agustus 2015 dari <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/19/ri-resume-free-trade-talks.html>.
- _____. (2015b, 11 Mei). *RI to Resume Free Trade Talks with EU Next Month*. Di akses tanggal 30 Agustus 2015 dari <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/11/ri-resume-free-trade-talks-with-eu-next-month.html>.
- Vivanews. (2014, 22 November). *Bappenas Ungkap Rencana Pembangunan Infrastruktur 2015-2019*. Di akses tanggal 7 Agustus 2015 dari <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/560931-bappenas-ungkap-rencana-pembangunan-infrastruktur-2015-2019>.
- Voa Indonesia. (2015, 16 Agustus). *Indonesia Terbuka Bergabung dengan Kemitraan Trans-Pasifik*. Di akses tanggal 16 Agustus 2015 dari <http://www.voaindonesia.com/content/indonesia-terbuka-bergabung-dengan-kemitraan-trans-pasifik/2909931.html>.

INDONESIA'S FOREIGN POLICY IN JOKOWI'S FIRST YEAR: FEW FRIENDS, MANY ENEMIES?

A. Ibrahim Almuttaqi

Head, ASEAN Studies Program, The Habibie Center

Email: ibrahim@habibiecenter.or.id

INTRODUCTION

A year has passed since the historic accession of Joko Widodo to the presidency of the world's third largest democracy. Having secured 53.15% of the votes during the June 9, 2014 Presidential Election, there were high expectations on President Widodo to deliver on the promises he made during his campaign. In particular was the promise to realize an Indonesia that was sovereign in its politics, independent in its economy, and distinct in its cultural character.

Despite the high expectation entrusted to President Widodo, there nonetheless remained some doubts about whether or not the new President would be able to deliver. In the area of foreign policy especially there were question marks over the direction the new President would take Indonesia. Given that his predecessor, Susilo Bambang Yudhoyono had been widely lauded for his efforts and achievements on the international stage, some noted President Widodo's perceived lack of sufficient foreign policy experience and knowledge. Early indications

had suggested President Widodo would not continue his predecessor's "a million friends and zero enemies" foreign policy approach and a number of observers feared the possibility of a more nationalistic Indonesia dealing with the outside world (Connelly 2014). The President's strong stance on illegal fishing, uncompromising position on drug smuggling and perceived indifference to ASEAN gave rise to such fears and has arguably alienated Indonesia with his neighbours; leaving President Widodo with few friends and many enemies (Poole 2015, September 7).

While a year is too short a time to pass judgment on Indonesia's foreign policy under President Widodo, there has nevertheless been a number of incidents and issues that are worth exploring and may help give some indication as to whether Indonesia's foreign policy has changed with the new Government. It is in this sense that a reflective review of President Widodo's first year in government becomes an appropriate topic to study and serves as the motivation for this paper, **'Indonesia's Foreign Policy in Jokowi's First Year: Few Friends, Many Enemies?'**

KEY INITIAL CHALLENGES FACING PRESIDENT WIDODO

A previous critical examination of the Yudhoyono Years had identified five key lessons or challenges that President Widodo would likely have to face in his first year in office. Namely these were: (1) the importance of building and maintaining good relations between the Government and Parliament in order for Indonesia to have a foreign policy that is active and assertive; (2) deciding between maximizing parliamentary support at the expense of an unruly and unwieldy ruling coalition or maintaining a strong command of the ruling coalition at the risk of limited support in the legislature; (3) appointing a foreign minister to carry out Jakarta's foreign policy; (4) translating rhetoric into concrete action; and (5) ensuring the cooperation with external parties to ensure the successful implementation of Jakarta's foreign policy initiatives (Almuttaqi 2014). With a year in office, it is worth observing how President Widodo has met these initial challenges. As such, this paper shall go through each initial key challenge one-by-one and assess the strengths and weaknesses of the President's approach to resolve them.

Challenge No. 1: Relationship with Parliament

Upon assuming the Presidency, Joko Widodo was faced with a Parliament where the composition of the 560-seat House of Representative was unfavourable to him. The coalition of parties that had supported Widodo's presidential candidate, *Koalisi Indonesia Hebat* (KIH) numbered only 207 seats whilst the coalition of parties that supported his rival, Prabowo Subianto numbered 353 seats. In percentage terms, the President could only rely on a minority 36.96% of the House to support his policies while a majority 63.04% of the House was part of the *Koalisi Merah Putih* (KMP) that had opposed his presidential candidacy.

Earlier on, there was a very real concern that the situation of a Widodo Government and a Prabowo-dominated Parliament would signal a difficult Government-Parliament relationship for the period 2014-2019. This was not only for government policy in general but also specifically over foreign policy. Initial indications suggested that the opposition KMP intended to make life difficult for the new Government. Having forced through the Revised Law on Legislative Institutions (*Revisi Undang-undang MPR, DPR, DPD, DPRD or MD3*), the opposition KMP secured for themselves the position of the Speaker of the House of Representative as well as other House Leadership positions (The Jakarta Post 2014, October 13). Despite being the largest party in Parliament, Widodo's PDI-P was shut out from the House Leadership.

The KMP also threatened to form a Special Committee (*Panitia Khusus or Pansus*) of the House of Representatives to investigate alleged fraud surrounding the July 9, 2014 Presidential Elections (The Economist 2014, September 7). This was seen as an effort to undermine the legitimacy of the Widodo Government and consequently any government policy including in the area of foreign affairs.

However, only a few months after the swearing in of President Widodo, the KMP has arguably fallen into disarray. Two parties within the KMP have been split into rival factions whilst another has apparently left to join the ruling KIH coalition. *Golkar*, the second largest party in KMP with 91 seats in the House, has been divided into two camps with the leaders of each camp claiming to be the rightful party chairman. A party congress held in Bali, December 2014 re-elected Abu Rizal Bakrie to lead *Golkar* however a rival party congress held in Ancol just days after elected Agung

Laksono as the new party chairman. Complicating the matter is the fact that the leaders of the two camps crucially differ over the direction they wish to take *Golkar* viz-a-viz KIH and KMP. Abu Rizal Bakrie wishes for the party to remain with KMP – indeed as party chairman from 2009-2015 it was on his decision that Golkar backed the candidacy of Prabowo Subianto - whereas Agung Laksono intends to bring the party within the KIH fold. To date, the leadership of *Golkar* remains unresolved with the Justice Ministry recognizing the results of the Ancol party congress, only for the Jakarta State Administration Court (PTUN) to annul the decision and rule Abu Rizal Bakrie as interim chairman. As a result of the rift, the KMP is unable to count on the support of its second largest party to oppose the Government.

A similar fate has affected another party within the KMP, *Partai Persatuan Pembangunan* (PPP). With 39 seats in the House of Representative, the party is divided between the rival leaderships of Djan Faridz and Muhammad Romahurmuziy who both claim to be the legitimate party chairman. The former was the chosen successor appointed by previous party chairman Suryadharma Ali who himself had made the original decision to join the KMP. Meanwhile Muhammad Romahurmuziy has stated his intention for PPP to join President Widodo's KIH. Indeed it was based on Muhammad Romahurmuziy's pro-Government stance that a PPP cadre, Lukman Hakim Saifuddin, was appointed as Religious Affairs Minister by President Widodo. Like the fate of *Golkar*, a solution to the leadership rift is unclear with the Justice Ministry recognizing the party chairmanship of Muhammad Romahurmuziy, only for the Jakarta State Administration Court (PTUN) to annul the decision. Curiously, PTUN did not declare who was the rightful party chairman after annulling the Justice Ministry's decision, leaving PPP in a state of limbo.

In addition to the divisions that beset the KMP's *Golkar* and PPP is the decision of *Partai Amanat Nasional* (PAN) to leave the opposition coalition and instead join KIH (The Jakarta Post 2015, September 2). Announced in September 2015, the decision is seen as significant not least because with 48 House seats, the move tips the legislative balance in favour of President Widodo's coalition. Curiously, PAN Secretary-General, Eddy Soeparno argued that PAN was merely supporting the Government and that this did not necessarily mean the party had either left KMP or had joined KIH ((Stefani 2015, September 12). Nevertheless,

the decision is significant given that Prabowo's running mate during the 2014 Presidential Election was then-PAN party chairman Hatta Rajasa. Arguably, PAN's decision to now support the Widodo Government symbolizes how far the KMP – unable to present a united bloc capable of opposing the Government - has fallen apart,

Despite the above, it could be argued that Parliament has only on a very few occasions strongly differed with President Widodo in the area of foreign policy. Certainly there have been no incidents between President Widodo and the House akin to those that marked his predecessor, Yudhoyono's two terms in office. Indeed on a number of occasions Parliament reacted angrily to Yudhoyono's foreign policy (Almuttaqi 2014). Parliament has for the most part supported President Widodo's assertive stance on addressing illegal fishing by foreign vessels and the "state of drugs emergency" brought about by foreign smugglers to name a few examples. That is not to say that Parliament is not willing to flex its muscles. Recently the House Chair, Setya Novanto has found himself in controversy after appearing at a campaign rally for US Republican presidential candidate Donald Trump with the House Ethics Council demanding the Chair explain his actions.

Overall, the main fear viz-a-viz the key initial challenge of the President's relationship with Parliament – that Widodo would face a hostile Parliament - has not been realized since firstly the KMP has largely disintegrated and secondly Parliament has mostly not made much ventures in the area of Indonesia's foreign policy.

Challenge No. 2: Maximizing Parliamentary Support vs Commanding an Effective Ruling Coalition

In the run up to announcing his Cabinet, President Widodo had publicly declared cabinet positions would not be based on transactional politics and instead appointments would be based on merit. President Widodo had on a number of occasions promised to promote technocrats to his Cabinet and limit the number of politicians. This was seen as a break away from the criticisms levelled at his predecessor, Yudhoyono who famously embraced a "big-tent" cabinet with 20 of his 35 ministers in the United Indonesia Cabinet of 2004-2009 being affiliated to political parties (Liddle & Mujani 2006). By selecting a technocratic cabinet line-

up it was hoped that the President would not be afflicted by the problems faced by Yudhoyono who at times struggled with an unruly and unwieldy ruling coalition. The downside of a technocratic cabinet, however, was that his support in Parliament would likely be limited, which was all the more significant given the KIH was a minority in the House. President Widodo dispelled such fears stating,

“It’s not a problem to have a minority. I had a similar experience in Jakarta and it was not a problem to get things done” (Kapoor 2014, October 7).

PDI-P Deputy Secretary, Hasto Kristiyano added that the President would “hold on to their promise in clinging on people’s mandate and avoiding transactional politics” (Tempo 2014, October 3).

Demonstrating his commitment for a more professional Cabinet, President Widodo took the unprecedented decision to ask the Corruption Eradication Commission (KPK) to vet his proposed appointments. Indeed, eight candidates failed the KPK’s vetting process due to graft concerns. Symbolically the cabinet was also given the name *Kabinet Kerja* or “Working Cabinet” to signify the President’s intent that his Government would focus on getting to the task at hand rather than being distracted with political interests.

In reality however, when Widodo’s “Working Cabinet” was announced, it drew mixed reactions with nearly half of positions going to political allies (Aspinall 2014, November 1). In a Cabinet of 34 positions, 18 went to technocrats with the remaining 16 going to political parties that backed his Widodo’s presidential campaigns. On the one hand, the appointment of 8 women in the Cabinet drew plaudits as too his appointment of Indonesia’s first ever female foreign minister, Retno Lestari Marsudi. On the other hand, the decision to appoint several controversial individuals seen as close to PDI-P’s chairwoman, Megawati Sukarnoputri was questioned. These included Ryamizard Ryacudu as Defense Minister, Rini Soewandi (Megawati’s confidante) as State Enterprises Minister and Puan Maharani (Megawati’s daughter) as Coordinating Minister for Human Development and Culture ((Aspinall 2014, November 1). According to one political observer, Miftah Thoha, the Cabinet was “overshadowed by political interests” whilst another described it as a “Cabinet of compromise” (BBC 2014, October 27.)

Tellingly, within less than a year, President Widodo reshuffled his Cabinet due to poor performance, especially in the economics sector. Six ministers were replaced by the President in August 2015, with a number of key economic positions going to experienced technocrats. While the reshuffle was hailed,

some noted the fact that of all the four Coordinating Ministers, only Puan Maharani remained unchanged, despite showing little major achievements (Kandi 2015, August 12).

Much attention has also been paid to the influence Megawati holds over the President. It was noted by Liddle and Mujani (2006) that Yudhoyono's presidency was sometimes hindered because "the bond between the president and all the legislative parties except his *Partai Demokrat* was tentative and weak." Given this, it was speculated that if the bond between Yudhoyono and his ruling coalition was "tentative and weak" with the exception of his own *Partai Demokrat* (which he founded and serves as chairman), one wonders the bond between Widodo and PDI-P. This was especially so given that Megawati remains the party chairwoman.

Megawati has done little to dispel the notion that the President is beholden to her. In Bali, April 2015, Megawati delivered a speech at the fourth PDI-P national congress in what some described as "her 'I am the boss speech'" (Rachman and Otto 2015, April 11). With Widodo in attendance, Megawati reminded the President that he was merely a party cadre that should enforce the party's policy line. Megawati added that it was she who gave Widodo the mandate to run for President. In her closing speech at the national congress, Megawati again reminded that all party cadres in the executive and legislative branch – including the President – were merely an extension of the party and described them as *petugas partai* or party officials. She warned that if anyone did not want to be a *petugas partai* to simply leave the party (Kompas 2014, April 11).

In many ways, the PDI-P has acted as the main opposition to the President. A senior managing editor at The Jakarta Post wrote,

"Indonesians also felt frustrated because the PDI-P often acted in opposition to Jokowi's plans, despite the fact that the PDI-P leads the ruling Great Indonesia Coalition. PDI-P politicians in the House of Representatives seem eager to disrupt the government's activities." (Purba 2015, March 29).

One explanation for PDI-P's antagonism with the President is the feeling that Widodo has not given the party enough positions in the Cabinet despite being the largest party in the House as well as the lack of influence PDI-P officials have in Widodo's inner circle. Arguably, the struggles between the President and his coalition – most notably the PDI-P – has spilled into the area of foreign affairs. For example, it was notable that during the 60th Asian-African Conference Commemoration, Megawati joined President Widodo for a re-

enactment of the historical Bandung walk with foreign dignitaries. As such the concerns expressed over the influence Megawati may have over the Widodo government and its policies, including in the area of foreign affairs appears to be true.

Challenge No. 3: Appointment of Foreign Minister

The third key initial challenge facing President Widodo was deciding on who to appoint as Foreign Minister. While his predecessor Yudhoyono won plaudits for his internationalist outlook, it could be argued that his foreign minister, Marty Natalegawa deserved a lot of credit for Indonesia's foreign policy achievements. Natalegawa's fact-finding mission to Myanmar in October 2011, the shuffle diplomacy mission following the outbreak of the Thai-Cambodian conflict in 2011, and the shuffle diplomacy mission following the unprecedented inability of ASEAN Foreign Ministers to issue a joint communiqué in 2012 demonstrated the crucial role played by the then-foreign minister. It also served to highlight the importance attached to whoever Widodo appoints as his foreign minister.

It was initially predicted that President Widodo would opt for Natalegawa to continue in his role as Foreign Minister. In August 2014, The Jakarta Globe newspaper ran with the headline, 'For Indonesia's Foreign Minister Post, Best Man May Already Be in the Job' (Dahal and Busyra 2014, August 14). One observer, Bantarto Bando argued,

"If they look at his [Marty's] track record — the achievements he's made as foreign minister — they would know better than to use their own people and let him go." (Dahal and Busyra 2014, August 14).

With 2015 marking a crucial year for Indonesia's foreign policy, especially with the introduction of the ASEAN Community 2015, it was felt that re-appointing Natalegawa would ensure a sense of continuation and stability in very much the same way that Yudhoyono initially asked the then-Foreign Minister in Megawati's government, Hasan Wirajuda to carry on. Other names that came under speculation were Rizal Sukma, Widodo's foreign policy advisor during the election campaign, and then-Deputy Foreign Minister Dino Patti Djalal.

Instead, President Widodo announced the appointment of Retno Lestari Marsudi who was then the Indonesian Ambassador to the Netherlands as his foreign minister. As was alluded to before, the appointment of Retno Marsudi was significant as she became the country's first female Foreign Minister. However, Retno Marsudi's appointment was not only based on her gender. In addition to serving as Indonesia's ambassador to the Netherlands, Marsudi had also been the Indonesian ambassador to Norway and Iceland. She also held the positions of Director for Europe and America, Western European Director, and General Director for America and Europe at the Foreign Ministry. In this sense, by appointing a figure from within the Foreign Ministry, President Widodo was sending a message of continuity in terms of Indonesia's foreign policy.

While Marsudi does not have the same charisma or profile as Natalegawa, she has nonetheless impressed with her handling of certain foreign policy issues. These include the Rohingya migrant boat crisis, the negative response to Jakarta's strong policy of sinking foreign vessels caught illegally fishing in Indonesian waters, and Australia's anger at the execution of two of their nationals for drug smuggling among others. Indeed, Australia, along with Brazil, and the Netherlands withdrew their respective ambassadors to demonstrate their anger, while French President Francois Hollande warned of diplomatic "consequences" (Chrisafis 2015, April 29). Meanwhile Brazilian President Dilma Rousseff showed her displeasure by refusing to receive the credentials of new Indonesian Ambassador to Brazil, Toto Riyanto (Reuters 2015, February 21). Indeed 2015 has proven to be a difficult period for Indonesia's foreign relations.

In the area of protecting Indonesians abroad, Minister Marsudi explained that 88,000 citizens had been assisted by the Foreign Ministry. These include 2,000 citizens who were evacuated from conflict areas and a further 41 Indonesians who were freed from the death sentence in other countries (Jakarta Globe 2015, October 22). The fact that Marsudi kept her position after President Widodo reshuffled his cabinet in August 2015 suggests Marsudi's performance has been satisfactory despite this difficult period. It should also be noted that unlike Natalegawa, there has so far been no internal grumblings within the Foreign Ministry itself about Marsudi's leadership. Former Indonesian ambassador to Switzerland, Djoko Susilo (2014, August 19) openly criticized Natalegawa in a Jakarta

Post opinion article in which he blamed the then-Foreign Minister for 'The death of reforms in the foreign ministry.' To date, there have been no such open criticisms of Marsudi from either within or outside the Foreign Ministry.

In her first Annual Press Statement of the Foreign Minister on January 8, 2015, Foreign Minister Marsudi (2015, January 8) reconfirmed Indonesia's commitment to the "*bebas-aktif*" foreign policy concept and that, "In accordance with our constitutional mandate, Indonesia will continue to contribute and play an important role in safeguarding world peace and security."

Describing Indonesia as:

"As a middle power country, with a population of about 250 million, as the world's third largest democracy, as the country with the largest Muslim population, as the largest ASEAN country and as a G-20 member"

it was declared that Indonesia would continue to play a role in the regional and global environment (Marsudi 2015, January 8). Indeed Minister Marsudi dismissed any idea that Jakarta would neglect its responsibilities to the world and focus more on domestic concerns. She pointed to the fact that in the first two months of the new Government alone, Indonesia had participated in 12 international summits and that President Widodo had held meetings with 21 of his counterparts (Marsudi 2015, January 8).

With regards to ASEAN, despite declaring ASEAN as *a* priority in Indonesia's foreign policy, it was notable that ASEAN was no longer *the* priority. Traditionally ASEAN was regarded as *the* cornerstone for Jakarta's foreign policy yet it was notable that "cornerstone" was omitted in Minister Marsudi's Annual Press Statement. Indeed the Minister's Statement went on to detail Indonesia's foreign policy engagement with areas beyond ASEAN, most notably the South Pacific and also Palestine.

Overall though, President Widodo's appointment of Marsudi as Indonesia's foreign minister appears to have been a good decision with Indonesia managing to navigate its way through a difficult period.

Challenge No. 4: Translating Rhetoric into Concrete Action

The fourth key initial challenge facing President Widodo was translating rhetoric into concrete action. At times, his predecessor Yudhoyono had failed to do just that with several major speeches at major international conferences being criticized for being strong in dramatic rhetoric and idealistic proposals but nevertheless highly unrealistic (Mietzner, 2010 and MacIntyre & Ramage, 2008). As Mietzner (2009) points out, “While respected in the West as a symbol of a consolidating Muslim democracy, Indonesia has not been able to translate this appreciation into concrete diplomatic weight.” In the area of foreign policy, President Widodo had announced a number of innovative ideas. These included the pledge that Indonesian ambassadors should spend 80% of their time marketing Indonesian products overseas (The Jakarta Post, 2014, June 23). President Widodo also promised to realise Indonesia’s identity as a maritime nation and would position the country as the World’s Maritime Fulcrum. As stated by the President in his Inauguration Address,

“the oceans, seas, straits and bays are our future. We have too long turned our backs on the seas, turned out backs on the oceans, turned our backs on the straits and the bays” (Widodo 2014, October 20)

Widodo (2014, October 20) continued by calling on Indonesians to remember the Javanese maxim, “*Jalesveva Jayamahe*” (In the Seas, We will be Victorious”). Underscoring the new Government’s commitment to maritime priorities, Widodo (2014, October 20) ended his speech by metaphorically portraying Indonesia as a ship and describing himself as its captain that together with the people would sail towards Greater Indonesia.

President Widodo went on to outline his World Maritime Fulcrum initiative to a global audience when he spoke at the 25th ASEAN Summit in Nay Pwi Daw on November 12, 2014. During his speech President Widodo stressed that regional prosperity and peace would be determined by how ASEAN countries worked together and manage the seas. He went on to state,

“Indonesia hopes that sources of conflict at sea – such as illegal fishing, territorial violations, smuggling and territorial disputes

– can be overcome through genuine cooperation” (Widodo 2014, November 12).

The commitment to Indonesia’s waters would appear to mark a break from previous Indonesian governments that have tended to neglect the maritime domain and focus more on the land domain. However, one year into his presidency, the rhetoric of a World Maritime Fulcrum has yet to be implemented into anything concrete beyond the high profile sinking of foreign vessels conducting illegal fishing in Indonesian waters. To date, there has been no blueprint or government white paper produced that provides more details about the initiative (Manggala 2015, March 22).

President Widodo has also made much rhetoric about making Indonesia more open to foreign investors. At the APEC CEO Summit 2014 that was held in Beijing on November 10, the President called on business leaders to invest in Indonesia. In a well-received speech, President Widodo (2014, November 11) told the audience frankly, “We are waiting for you to come to Indonesia. We are waiting for you to invest in Indonesia.” President Widodo has made similar calls on his other overseas visits such as to Japan and China.

Despite this rhetoric, the Government has on a number of occasions introduced policies that have been criticized as economic nationalistic. These include a requirement for foreigners to be able to speak Bahasa Indonesia in order to receive a permit to work/stay in the country as well as the sudden announcement in July 2015 that Indonesia would be cutting its beef import from Australia by a massive 80% as part of the Government’s drive for “food sovereignty” (Otto and Sentana 2015, April 1 & Medhora 2015, July 14). Exacerbating the situation is the tendency of the Government to reverse its decisions, serving only to create uncertainty among foreign investors (Rahadiana and Purnomo 2015, July 8). The language requirement was quickly dropped and the Government requested 50,000 Australian cattle only a few weeks later after it decided to cut demand. In March 2015, the Government expanded visa-free policies to 30 countries only for it to be scrapped a few days later after warnings it would be in violation of the Immigration Law (Natahadibrata, 2015, March 23).

Perhaps most demonstrative of President Widodo's struggle to translate rhetoric into concrete action was with the project to build Indonesia's first high-speed railway. Connecting Jakarta with Bandung, the project saw Indonesia invite China and Japan to compete for the contract. As recently as July 2015, President Widodo had stressed the importance of building a high-speed railway. He explained, "Trains are a mode of transportation that is efficient, reliable and cheap. That's why its development must be prioritised...And for that, the development of an intercity high-speed railway system must start immediately" (Today Online 2015, July 14).

However after much speculation over whether China or Japan had won the contract, the Government announced its decision to scrap altogether the plans to build a high-speed railway, claiming the short distance between Jakarta and Bandung meant it was unlikely a train would reach high speed. To the dismay of Beijing and Tokyo, the Government instead called on the two to submit proposals for a medium-speed railway. Confusingly, a few weeks later it was announced that the plans for a high-speed railway was back on and that China had won the contract. In response to the Government's inconsistency, Japan's Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga described the decision as both "extremely regrettable" and "difficult to understand" (The Japan Times 2015, September 30).

One area where President Widodo has been firm has been in the Government's hard stance on drugs. Describing Indonesia as facing a "state of drugs emergency", the President has refused to grant clemency to drug offenders facing the death penalty. This was despite various appeals made by foreign governments such as Australia, Brazil, France and the Netherlands to save their citizens from death row and the negative impact their executions had on Indonesia's bilateral relations with the aforementioned country. Justifying his uncompromising position, the President stated "In total about 18,000 die every year due to illegal drug consumption" averaging 40-50 deaths each day (Endi 2015, January 20). The Government has defended its decision to execute the drug traffickers, describing it as an "important shock therapy" and calling on other nations to respect its national laws (The Guardian 2014, December 14).

Nevertheless, President Widodo has repeatedly failed to translate his rhetoric on various key foreign policy initiatives into concrete action, having on numerous occasions reversed on earlier decisions. While this is to be expected for a new leader in his first year in office, it nonetheless serves as useful homework for President's Widodo second year

Challenge No. 5: Ensuring Cooperation with External Parties

The final key initial challenge facing the new president was ensuring cooperation with external parties. Widodo's predecessor, Yudhoyono, had previously proposed a number of good initiatives during his two terms to external parties but often found an unwillingness to cooperate from the other side. For example, Jakarta's strong advocacy for a groundbreaking ASEAN Charter incorporating Indonesia's democratic and human rights agenda met resistance from some ASEAN member-states unwilling to depart radically from the status quo, finally resulting in a severely watered down version. As noted earlier, President Widodo had announced a number of innovative ideas of his own that would require the cooperation of external parties to ensure their success. In particular is Widodo's World Maritime Fulcrum initiative which the President had previously promoted to a global audience at the 25th ASEAN Summit in Nay Pwi Daw on November 12, 2014. While the initiative has yet to been developed further via a blueprint or white paper, there have been some actions taken by the Government. Most notably is Indonesia's high profile sinking of foreign vessels conducting illegal fishing in Indonesian waters. The first sinking of foreign vessels was carried out on December 5, 2015 and saw three Vietnamese boats blown up by the Indonesian Navy off Riau Island. More recently in the run-up to Indonesia's 70th Independence Day celebrations, it was announced that the Government would sink 70 foreign vessels although on the day itself only 34 were destroyed. To date, foreign vessels from China, Malaysia, Papua New Guinea, the Philippines, Thailand and Vietnam have been the target of President Widodo's hard stance on illegal fishing. Claiming that Indonesia loses Rp 300 trillion each year from illegal fishing, President Widodo has put the issue high up on his agenda (Widhiarto 2014, November 18). As recently as October 2015, President Widodo announced the formation of a special task force to combat illegal fishing via Presidential Decree

No 115/2015. Significantly the new task force will have the authority to sink any foreign vessels caught fishing illegally in Indonesian territory without having to undergo prosecution in a court of law.

However, given the international element of illegal fishing, it could be argued that any efforts to address the issue require the cooperation of neighbouring countries. Unfortunately, President Widodo's stance appears to have angered countries in the region. Following the sinking of two Thai fishing vessels on December 28, an editorial in the Bangkok Post (2015, January 5) strongly criticized Indonesia's "outrageous acts" and warned, "Jakarta should know that such aggressively destructive action is unwelcome, undiplomatic and frankly unfriendly towards its ASEAN partner." A prominent Malaysian observer, Farish Noor (2014, December 15) criticized President Widodo's hard line stance as "a demonstration of power in terms that seem harsh, over-the-top and contrary to the Asean spirit of compromise and dialogue." Meanwhile a spokesperson for Vietnam's Foreign Ministry expressed Hanoi's deep concern and added Vietnam had sent a diplomatic note to Indonesia reminding Jakarta to "pay attention to the strategic partnership of the two countries while dealing with such Vietnamese fishermen" (Tuoi Tre News 2015, August 20).

As such, while addressing illegal fishing is high on the agenda of President Widodo, Indonesia has not been able to find the cooperation of external parties, instead drawing their ire. This is unfortunate, given that the Widodo's skills at persuasion and conciliatory approach were well regarded prior to becoming President. As Governor of Jakarta, Widodo had effectively used his persuasive skills to relocate hawkers off the streets of Tanah Abang or move slum dweller from the banks of the Pluit reservoir. However, from the above it would appear that President Widodo has been unable to apply his persuasive and conciliatory approach to ensure cooperation with external parties on issues of international politics.

CONCLUSION

Upon the accession of Joko Widodo as the seventh President of the Republic of Indonesia, there were natural question marks about the implications the new leader would have on government policy. These

question marks were fuelled not only by the inherent uncertainty that exists during any change in personnel at the highest executive office in the Republic, but more so because of President Widodo's status as a political outsider with no connections to the traditional political, military and/or big business elites.

This was especially true in the area of foreign policy given that his predecessor, Yudhoyono had been widely lauded for his efforts and achievements on the international stage and given Widodo's perceived lack of sufficient foreign policy experience and knowledge. The President's strong stance on illegal fishing, uncompromising position on drug smuggling and perceived indifference to ASEAN have demonstrated clearly that the new Government would not continue the previous "a million friends and zero enemies" foreign policy approach. Indeed it could be argued that the new Government's approach has alienated Indonesia with his neighbours leaving President Widodo with few friends and many enemies.

President Widodo undoubtedly faced enormous challenges in his first year in office. Based on a previous critical examination of his predecessor, Yudhoyono's decade in office, five key initial challenges were identified. Namely: (1) building and maintaining good relations between the Government and Parliament; (2) deciding between maximizing parliamentary support at the expense of an unruly and unwieldy ruling coalition or maintaining a strong command of the ruling coalition at the risk of limited support in the legislature; (3) appointing a foreign minister to carry out Jakarta's foreign policy; (4) translating rhetoric into concrete action; and (5) ensuring the cooperation with external parties to ensure the successful implementation of Jakarta's foreign policy initiatives.

With regards to the first key initial challenge, it was shown that while there were initial fears that President Widodo would face a hostile Parliament controlled by a coalition favouring his rival Prabowo Subianto, in reality the opposition *Koalisi Merah Putih* has largely disintegrated. Two parties within the KMP were split apart by internal rifts and another opted to join the ruling coalition. At the same time Parliament has mostly made little ventures in the area of Indonesia's foreign policy and for the most part supported President Widodo's assertive stance on issues such

as addressing illegal fishing by foreign vessels and the “state of drugs emergency” brought about by foreign smugglers.

In terms of the second key initial challenge, it was shown that despite promising a Cabinet that would see more technocrats and professionals take up ministerial positions, President Widodo was unable to avoid the transactional politics that had marked the cabinet of his predecessor, Yudhoyono. The “Working Cabinet” announced by President Widodo drew mixed reactions with nearly half of positions going to political allies. Widodo’s inclusion of individuals seen as close to PDI-P’s chairwoman, Megawati Sukarnoputri disappointed many and saw the President’s Cabinet criticized as “overshadowed by political interests.” Furthermore, the concern that Megawati would have a strong say over the Widodo Government and its policies, appear to be true. Certainly Megawati has done little to dispel the notion that the President is beholden to her and in many ways the PDI-P has acted as the main opposition to the President.

The third key initial challenge facing President Widodo was deciding on who to appoint as Foreign Minister. It was shown that Widodo decided against continuing the service of the highly-regarded Marty Natalegawa, instead appointing Retno Lestari Marsudi who was then the Indonesian Ambassador to the Netherlands as his foreign minister. This move was significant as she became the country’s first female Foreign Minister. By appointing a career diplomat, it was argued that President Widodo was sending a message of continuity in terms of Indonesia’s foreign policy. Moreover, while Marsudi does not have the same charisma or profile as Natalegawa, she has nonetheless impressed with her handling of certain foreign policy issues and has managed to navigate Indonesia through a difficult period in its foreign relations with a number of countries angered by Jakarta’s strong stance on drug executions, illegal fishing and so forth.

With regards to the fourth key initial challenge, it was argued that President Widodo has repeatedly failed to translate his rhetoric on various key foreign policy initiatives into concrete action, having on numerous occasions reversed on earlier decisions. Demonstrative of this is the fact that President Widodo’s World Maritime Fulcrum initiative has yet to been developed further into a blueprint or white paper. At the same time, while President Widodo has often urged foreign investors to invest

in Indonesia on his trips abroad, the Government has often introduced policies seen as discouraging foreign investment. Most demonstrative of President Widodo's struggle to translate rhetoric into concrete action was with the project to build Indonesia's first high-speed railway which saw the Government give conflicting messages about whether China or Japan would be granted a contract for the project.

Lastly, in terms of the fifth key initial challenge, President Widodo has not been able to find the cooperation of external parties, and in the case of the Government's efforts to address illegal fishing by foreign vessels in Indonesian waters, Widodo has instead drawn their ire. The President's approach of sinking foreign vessels has attracted criticisms and warnings from abroad and Widodo has not been able to employ the persuasive skills and conciliatory approach that he used as Governor of Jakarta to ensure cooperation with external parties on issues of international politics.

Having gone through each initial key challenge one-by-one and assessing the strengths and weaknesses of the President's approach to resolve them, it can be argued that the various incidents and issues raised above have given some indication viz-a-viz Indonesia's foreign policy under the new Government. A running theme that appears to be present in each of the key initial challenges is how President Widodo and Indonesia have emerged with few friends and many enemies – a significant departure from Yudhoyono's "a million friends and zero enemies" outlook.

Domestically, President Widodo initially had few friends in Parliament and while his "enemies" in the KMP have largely disintegrated into ineffectiveness, this was largely not of the President's doing. Curiously, the President's friends in PDI-P have instead emerged as his biggest opponents acting as obstacles to his policies.

Internationally, President Widodo's "state of drugs emergency" and "state of illegal fishing emergency" naturally suggest "enemies" in the form of drug smugglers and illegal fishers. Unfortunately the President's strong stance has unnecessarily threatened to create "enemies" with other governments in the region that have taken acts such as withdrawing ambassadors, warning of diplomatic "consequences" and refusing to accept the credentials of Indonesian representatives.

If in 2009 Yudhoyono had argued that “Indonesia is facing a strategic environment where no country perceives Indonesia as an enemy and there is no country which Indonesia considers an enemy”, it could be argued that the present strategic environment today is very much different.

In this regard, President Widodo’s first year in office appears to be a step backwards in terms of foreign policy. This view is reinforced if one were to consider the argument that while the Yudhoyono era saw a high point in Indonesia’s foreign policy and will be remembered for an assertive and active Indonesia in the field of foreign policy, missing in this equation was “effective”. It was greatly hoped that in the five (or ten) years that President Widodo leads the country, Indonesians would be able to look back on the Widodo Years and regarded his foreign policy as assertive, active, and effective. Based on Widodo’s first year in office it would seem the goal of an assertive, active and effective foreign policy is a long way from realization.

REFERENCES

- Almuttaqi, A. I. (2014). ‘Indonesia’s Foreign Policy: Reflections on the Yudhoyono Years and Prospects for the Next Government’ in Salim, Z. (2014). *THC Review Vol.2/2014 Indonesia Pasca Peta Demokrasi 2014*.
- Aspinall, E. (2014, November 1). ‘Close enough not good enough for Jokowi’s cabinet picks’ *East Asia Forum*. Retrieved from: <http://www.eastasiaforum.org/2014/11/01/close-enough-not-good-enough-for-jokowis-cabinet-picks/>
- Bangkok Post (2015, January 5). ‘Indonesia is wrong’. Retrieved from: <http://m.bangkokpost.com/opinion/454323>
- BBC (2014, October 27). ‘Indonesia’s new cabinet sparks mixed reaction’. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-29782675>

- Chrisafis (2015, April 29). 'France increases diplomatic efforts to save man from execution in Indonesia.' *The Guardian*. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/france-increases-diplomatic-efforts-to-save-man-from-execution-in-indonesia>
- Connelly, A.L. (2014). 'Indonesian Foreign Policy under President Jokowi'. Retrieved from: http://www.lowyinstitute.org/files/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi_0.pdf
- Dahal, L. and Busyra, V.A.D. (2014, August 14). 'For Indonesia's Foreign Minister Post, Best Man May Already Be in the Job'. *Jakarta Globe*. Retrieved from: <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/indonesias-foreign-minister-post-best-man-may-already-job/>
- The Economist (2014, September 7). 'Blocking the Winner'. Retrieved from: <http://www.economist.com/blogs/banyan/2014/09/indonesian-politics>
- Endi, S. (2015, January 20). 'Jokowi reminds RI of state emergency regarding drugs'. *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/01/20/jokowi-reminds-ri-state-emergency-regarding-drugs.html>
- The Guardian (2014, December 14). 'Bali Nine: Indonesian president rules out clemency for inmates on death row.' Retrieved from: <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/10/bali-nine-indonesian-president-rules-out-clemency>
- Jakarta Globe (2015, October 22). 'One Year in Power: Foreign Ministry Reports on its Performance.' Retrieved from: <http://jakartaglobe.beritasatu.com/multimedia/one-year-power-foreign-ministry-reports-performance/>
- The Jakarta Post (2014, June 23). "Jokowi wins on Prabowo's turf." Retrieved from <http://m.thejakartapost.com/news/2014/06/23/jokowi-wins-prabowo-s-turf.html>
- The Jakarta Post (2014, October 13). 'KMP eyes leadership of all House bodies'. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/>

news/2014/10/13/kmp-eyes-leadership-all-house-bodies.html

The Jakarta Post (2015, September 2). 'PAN joins the ruling coalition'. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/02/pan-joins-ruling-collation.html>

The Japan Times (2015, September 30). 'Japan loses Indonesian high-speed railway contract to China'. Retrieved from: http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/30/business/japan-loses-indonesian-high-speed-railway-contract-china/#.Vix_cfkrlIW

Kapoor, K. (2014, October 7). 'Indonesian president-elect's principle could derail his reforms'. *Reuters*. Retrieved from: <http://www.reuters.com/article/2014/10/07/us-indonesia-politics-idUSKCN0HW24N20141007>

Kandi, R.D. (2015, August, 12). 'Hanya Puan Menteri Koordinator yang Selamat dari Reshuffle'. *CNN Indonesia*. Retrieved from: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150812163253-32-71699/hanya-puan-menteri-koordinator-yang-selamat-dari-reshuffle/>

Kompas (2015, April 11). 'Megawati: Kalau Tidak Mau Disebut Petugas Partai, Keluar!' Retrieved from: <http://nasional.kompas.com/read/2015/04/11/16335651/Megawati.Kalau.Tidak.Mau.Disebut.Petugas.Partai.Keluar>

Liddle, R.W. and Mujani, S. (2005). "Indonesia in 2004: The Rise of Susilo Bambang Yudhoyono". *Asian Survey*, Vol. 45, No. 1 (January/February 2005), pp. 119-126

MacIntyre, A & Ramage, DE. (2008). *Seeing Indonesia as a Normal Country: Implications for Australia* (Barton ACT: Australian Strategic Policy Institute). Retrieved from https://www.aspi.org.au/publications/seeing-indonesia-as-a-normal-country-implications-for-australia/Seeing_Indonesia.pdf

Manggala, P.U. (2015, March 22)/ 'Rethinking Indonesia's Global Maritime Axis'. *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/22/rethinking-indonesia-s-global-maritime-axis.html>

- Marsudi, R. (2015, January 8). 'Annual Press Statement Minister for Foreign Affairs Republic of Indonesia 2015.' Retrieved from: www.kemlu.go.id/.../PPTM%202015/PPTM%202015%20ENG%20FINAL%20DF.pdf
- Medhora, S. (2015, July 14). 'Indonesia's 80% cut in cattle imports takes Australian industry by surprise.' *The Guardian*. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/jul/14/indonesias-80-cut-in-cattle-imports-takes-australian-industry-by-surprise>
- Mietzner, M. (2009). 'Indonesia in 2008 - Yudhoyono's Struggle for Reelection.' *Asian Survey* Vol. 49, Issue 1, pp. 146–155
- Mietzner, M. (2010). "Indonesia in 2010: Electoral Contestation and Economic Resilience." *Asian Survey* Vol. 50., Issue 1, pp. 185-194
- Natahadibrata, N. (2015, March 23). 'Free visas for 30 nations violates law, may not fly.' *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/23/free-visas-30-nations-violates-law-may-not-fly.html>
- Noor, F. (2014, December 15). 'Troubling display of populism'. *New Straits Times*. Retrieved from: <http://www.nst.com.my/news/2015/09/troubling-display-populism>
- Otto, B. and Sentana, I.M. (2015, April 1). 'Indonesia Looks to Erect Language Barrier'. *The Wall Street Journal*. Retrieved from: <http://www.wsj.com/articles/indonesia-looks-to-erect-language-barrier-1427923801>
- Poole, A. (2015, September 7). 'Is Jokowi Turning His Back on ASEAN?' *The Diplomat*. Retrieved from: <http://thediplomat.com/2015/09/is-jokowi-turning-his-back-on-asean/>
- Purba (2015, March 29). 'View Point: When Jokowi is much more trusted than Megawati in leading PDI-P' *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/29/view-point-when-jokowi-much-more-trusted-megawati-leading-pdi-p.html>
- Rachman, A. and Otto, B. (2015, April 11). 'Mega's Message to Jokowi: I'm the Boss'. *The Wall Street Journal*. Retrieved from: <http://blogs.wsj.com/indonesia/2015/04/11/mega-s-message-to-jokowi-i-m-the-boss/>

wsj.com/indonesiarealtime/2015/04/11/megas-message-to-jokowi-im-the-boss/

- Rahadiana, R. and Purnomo, H. (2015, July 8). 'No more flip flops, Indonesia's Widodo tells under-fire team'. *Bloomberg*. Retrieved from: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-07/no-more-flip-flops-indonesia-president-tells-under-fire-cabinet>
- Reuters (2015, February 21). 'Indonesia recalls envoy to Brazil amid row over execution'. Retrieved from: <http://www.reuters.com/article/2015/02/21/us-indonesia-brazil-executions-idUSKBN0LP05720150221>
- Stefanie, C. (2015, September 12), 'PAN Gabung ke Pemerintah Tak Kuatkan KIH dan Lemahkan KMP'. Retrieved from: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150911180057-32-78166/pan-gabung-ke-pemerintah-tak-kuatkan-kih-dan-lemahkan-kmp/>
- Susilo, D. (2014, August 19). 'The death of reforms in the foreign ministry.' *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2014/08/19/the-death-reforms-foreign-ministry.html>
- Tempo (2014, October 3). 'Jokowi to Stick to Non-Transactional Politics'. Retrieved from: <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/10/03/055611783/jokowi-to-stick-to-non-transactional-politics>
- Today Online (2015, July 14). 'Widodo puts Indonesian rail project on the fast track.' Retrieved from: <http://www.todayonline.com/world/asia/widodo-puts-indonesian-rail-project-fast-track?singlepage=true>
- Tuoi Tre News (2015, August 20). 'Hanoi asks Jakarta to humanely treat Vietnamese fishermen violating territorial waters.' Retrieved from: <http://tuoitrenews.vn/politics/29956/vietnam-asks-indonesia-to-humanely-treat-vietnamese-fishermen-violating-territorial-waters>
- Widhiarto, H. (2014, November 18). 'Jokowi declares war on illegal fishing.' *The Jakarta Post*. Retrieved from: <http://www.>

thejakartapost.com/news/2014/11/18/jokowi-declares-war-illegal-fishing.html

Widodo, J. (2014, October 20). 'Pidato Kenegaraan Pertama Presiden Joko Widodo.' Retrieved from <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/10/20/ndqafl-ini-isi-pidato-kenegaraan-pertama-presiden-joko-widodo>

Widodo, J. (2014, November 11). 'We are Waiting for you to Invest in Indonesia, Jokowi tells APEC in Speech.' *Jakarta Globe*. Retrieved from: <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/waiting-invest-indonesia-jokowi-tells-apec-speech/>

Widodo, J. (2014, November 12). 'Pidato Presiden RI Joko Widodo Pada KTT ke-25 ASEAN di Nay Pyi Taw, Myanmar, 12 November 2014.' Retrieved from: <http://setkab.go.id/pidato-presiden-ri-joko-widodo-pada-ktt-ke-25-asean-di-nay-pyi-taw-myanmar-12-november-2014/>

DINAMIKA KEKERASAN DI PAPUA DAN TANTANGAN DI AWAL PEMERINTAHAN JOKOWI-JK

Sopar Peranto

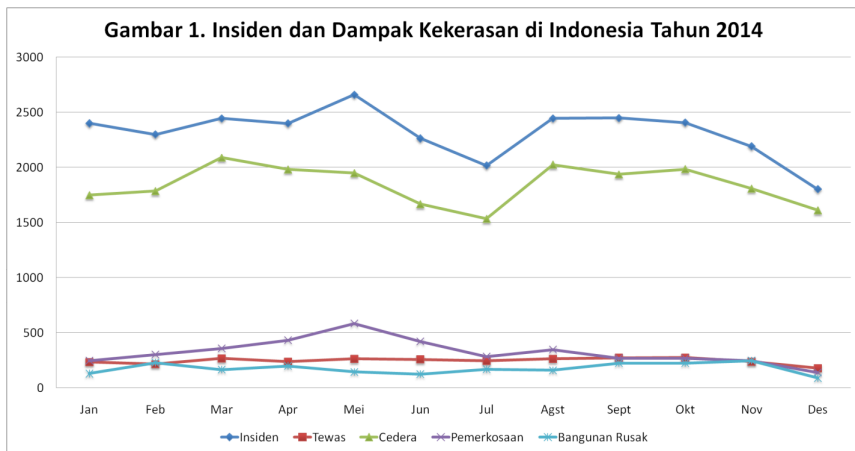
Peneliti Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan -The Habibie Center

Email: soparperanto@yahoo.com

Fenomena kekerasan yang terjadi di Papua seringkali menjadi persoalan yang dihadapi setiap rezim pemerintahan Indonesia pasca-Reformasi. Persoalan tersebut yang juga dihadapi oleh pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla (Jokowi-JK) di awal masa pemerintahannya. Bahkan, hampir dua bulan pasca dilantik, Jokowi-JK harus diperhadapkan dengan sorotan publik yang luas terhadap kasus kekerasan yang terjadi di Kabupaten Paniai, Papua.¹ Upaya penanganan fenomena kekerasan di Papua merupakan pekerjaan rumah Jokowi-JK di awal pemerintahan. Terlebih dinamika kekerasan di Papua kerap diwarnai dengan beragam isu dan pola.

¹ Salah satu kasus yang menjadi sorotan adalah kasus penembakan terhadap warga sipil di Kabupaten Paniai di akhir 2014 yang mana empat warga sipil tewas akibat insiden tersebut (Kompas, 13 Desember 2014). Bahkan, dalam kunjungan Presiden Joko Widodo pada natal 2014 di Papua, ia meminta untuk segera menuntaskan kasus Paniai tersebut. http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2014/12/141228_jokowi_papua_natal, diakses 29 Mei 2015.

Tulisan ini berusaha memberikan potret terkini terkait dinamika kekerasan di Papua. Tulisan ini akan berupaya untuk menggambarkan kekerasan di Papua dalam dinamika kekerasan di Indonesia. Tak hanya itu, pola dan isu kekerasan di Papua juga menjadi hal penting yang akan diuraikan dalam tulisan ini. Hal yang penting pula yakni, tulisan ini juga fokus pada berbagai tantangan Jokowi-JK di awal pemerintahan terkait upaya penanganan fenomena kekerasan di Papua. Data Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) menjadi acuan utama dalam mendeskripsikan potret kekerasan di Papua.²



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Dalam kurun waktu tersebut, kekerasan yang dominan terjadi adalah kriminalitas (59%), diikuti konflik (26%), KDRT (8%), dan Kekerasan Aparat (7%) (Tabel 1). Jika dilihat lebih rinci, dampak kekerasan (tewas dan cedera) yang dominan adalah akibat insiden-insiden kriminalitas, main hakim sendiri, dan kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga

² SNPK mengumpulkan data kekerasan berdasarkan informasi yang tersedia secara publik, bersumber dari surat kabar lokal dilengkapi dengan berbagai sumber non-media seperti laporan pemerintah, kajian akademis, dan laporan lembaga swadaya masyarakat. SNPK mengumpulkan data insiden kekerasan sejak tahun 1998 dan disajikan melalui portal: www.sn timer-indonesia.com. Data insiden kekerasan sejak Januari 2014 dan seterusnya berasal dari seluruh 34 provinsi di Indonesia. Database ini adalah milik Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK).

(KDRT). Dampak kekerasan lain, yakni bangunan rusak dominan terjadi akibat insiden-insiden kriminalitas, konflik identitas, dan konflik terkait sumberdaya.

Tabel 1. Insiden dan Dampak Kekerasan Berdasarkan Jenis Kekerasan di Indonesia 2014

Jenis Kekerasan	Insiden	Dampak Kekerasan			
		Tewas	Cedera	Pemeriksaan	Bangunan Rusak
Konflik	7.335	581	8.779	1	1.371
Sumberdaya	859	133	1.125	0	318
Tata Kelola Pemerintahan	490	1	476	0	186
Politik	476	8	374	0	134
Identitas	819	83	1.142	0	436
Main Hakim Sendiri	4.287	300	5.260	1	263
Separatisme	43	35	37	0	6
Lainnya	361	21	365	0	28
Kekerasan Aparat	1.838	193	2.146	0	2
Kriminalitas	16.431	1.727	9.836	3.517	713
KDRT	2.171	442	1.357	396	21
Total	27.775	2.943	22.118	3.914	2.107

Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Sepanjang tahun 2014, kekerasan di Indonesia didominasi oleh insiden-insiden penganiayaan (52%) dan pengeroyokan (16%). Sebagian besar tindakan penganiayaan yang terjadi terkait dengan insiden-insiden kriminalitas. Tak hanya itu, insiden-insiden kekerasan dalam bentuk penganiayaan kerap terjadi dalam skala yang relatif kecil. Namun demikian, sepanjang tahun 2014, masih terlihat insiden-insiden kekerasan dengan aksi mobilisasi massa dalam bentuk bentrokan dan

kerusuhan. Bahkan, insiden tersebut mengakibatkan 123 orang tewas, 1.870 cedera, dan 800 bangunan rusak. Sebagian besar insiden-insiden dengan mobilisasi massa terkait dengan konflik-konflik di tengah masyarakat, seperti konflik antarkampung dan konflik terkait sengketa lahan.

Di samping itu, sepanjang tahun 2014 terdapat insiden-insiden yang cukup menonjol, yakni bentrokan antar-warga desa Iha dan Luh, Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku pada Agustus 2014. Insiden ini dipicu oleh kematian salah satu warga desa Luh yang diduga dibunuh desa Iha. Akibat bentrokan tersebut delapan orang tewas dan 95 cedera. Bentrokan antar-kampung lain yang juga mengakibatkan dampak tewas signifikan terjadi di Kampung Timika Jaya, Kabupaten Mimika, Papua pada Agustus 2014. Bentrokan tersebut dipicu oleh kematian salah satu warga desa yang bertikai. Akibat insiden tersebut empat orang tewas dan 12 cedera.³

Tabel 2. Insiden dan Dampak Kekerasan di Seluruh Provinsi di Indonesia Tahun 2014

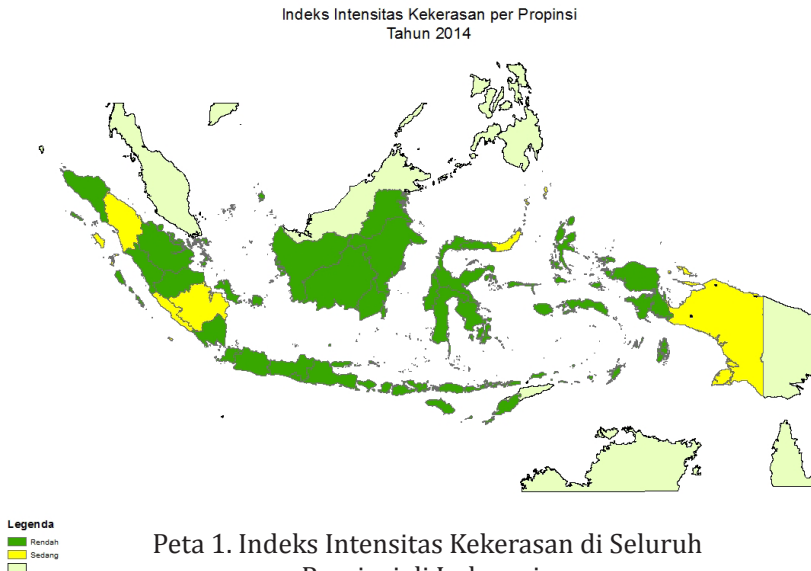
Provinsi	Insiden	Dampak Kekerasan			
		Tewas	Cedera	Pemeriksaan	Bangunan Rusak
Sumatera Utara	3.114	242	2.589	320	104
Jawa Timur	2.590	299	2.048	403	73
Sumatera Selatan	2.135	300	1.583	211	74
Sulawesi Utara	1.656	102	1.357	184	160
Jawa Barat	1.588	323	1.167	383	91
Papua	1.425	151	1.478	128	200
Jawa Tengah	1.222	137	986	242	46
Sulawesi Selatan	1.207	154	898	148	137
Bengkulu	1.058	30	785	136	39
Dki Jakarta	1.048	154	977	48	44

³ Berdasarkan data SNPK 2014, insiden lain yang cukup menonjol adalah pengeroyokan ratusan warga Dusun Sinkanyere terhadap para pelaku yang diduga hendak mencuri di kampung mereka, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat pada April 2014. Akibat insiden tersebut, empat terduga pelaku pencurian tewas.

Riau	870	83	586	207	48
Kalimantan Timur	764	43	626	131	25
Lampung	716	94	460	117	198
Nusa Tenggara Timur	655	58	486	122	71
Kalimantan Tengah	654	58	482	102	22
Nusa Tenggara Barat	652	60	493	64	89
Kepulauan Riau	638	55	529	96	67
Aceh	561	46	424	44	61
Sumatera Barat	529	35	392	112	21
Bali	495	33	348	100	14
Papua Barat	469	27	414	56	132
Banten	437	69	365	81	10
Jambi	428	51	307	65	65
D I Yogyakarta	404	36	337	52	31
Kalimantan Selatan	384	82	304	37	8
Sulawesi Tengah	366	41	222	56	59
Maluku Utara	324	18	330	30	41
Kalimantan Barat	306	48	223	56	21
Maluku	286	42	302	44	109
Kepulauan Bangka Belitung	275	23	216	52	10
Sulawesi Tenggara	246	29	220	43	19
Gorontalo	159	13	107	25	14
Kalimantan Utara	75	4	50	12	3
Sulawesi Barat	39	3	27	7	1
Total	27.775	2.943	22.118	3.914	2.107

Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Papua menjadi wilayah yang penting diperhatikan terkait dinamika kekerasan di Indonesia sepanjang tahun 2014. Jika dilihat persebaran insiden dan dampak kekerasan berdasarkan data SNPK (**Tabel 2**), Papua berada dalam urutan keenam wilayah yang mempunyai frekuensi insiden kekerasan tertinggi sepanjang tahun 2014. Di samping itu pula, jika dilihat dampak tewas, Papua berada dalam urutan ketujuh wilayah dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Akan tetapi, hal yang patut diperhatikan adalah Papua menjadi wilayah yang paling tinggi dampak bangunan rusak akibat insiden-insiden kekerasan jika dibandingkan provinsi lainnya. Kondisi tersebut penting untuk diperhatikan karena dengan kurang lebih 3 juta penduduk atau 1% dari jumlah penduduk Indonesia,⁴ kekerasan di Papua sangat marak terjadi jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi yang memiliki komposisi demografi yang relatif serupa. Hal ini patut menjadi perhatian pemerintah, baik di tingkat nasional maupun lokal.



Peta 1. Indeks Intensitas Kekerasan di Seluruh
Provinsi di Indonesia

Sumber: Indeks Intensitas Kekerasan THC Tahun 2015

⁴ Berdasarkan Sensus Penduduk 2010 yang dilakukan oleh BPS, jumlah penduduk di Papua adalah 2.833.381 jiwa dengan beragam komposisi etnik dan agama yang terdapat di provinsi tersebut.

Di samping itu, jika berdasarkan Laporan Indeks Intensitas Kekerasan 2015⁵ yang dikeluarkan oleh tim The Habibie Center dengan mempertimbangkan penduduk dan luas wilayah di tiap provinsi secara proposional dan menggunakan metode statistik, maka Papua masuk ke dalam tiga provinsi yang dianggap memiliki intensitas kekerasan yang cukup signifikan (Peta 1).⁶ Dalam laporan tersebut disebutkan juga bahwa persoalan yang menyumbang besar terhadap nilai indeks intensitas kekerasan di Papua adalah terkait kriminalitas dan konflik identitas.

Lebih lanjut, dari hasil analisis terhadap data SNPK, kota-kota besar di Provinsi Papua merupakan wilayah dimana insiden dan kekerasan sering terjadi.⁷ Kota Jayapura di Provinsi Papua berada di urutan keempat terkait insiden-insiden kekerasan jika dibandingkan seluruh kota/kabupaten di Indonesia.⁸ Sepanjang tahun 2014 di Kota Jayapura tersebut tercatat 783 insiden kekerasan. Di samping itu, data SNPK juga mencatat bahwa Mimika berada di urutan keempat dari seluruh kota/kabupaten di Indonesia terkait dampak tewas akibat kekerasan.⁹ Dari data SNPK tercatat sebanyak 56 orang tewas akibat 298 insiden kekerasan di Mimika sepanjang tahun 2014. Dua wilayah tersebut

5 Sebagai bagian dari kegiatan Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK), Indeks Intensitas Kekerasan (IIK) bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai pemetaan wilayah-wilayah terjadinya konflik di Indonesia, dan tidak dimaksudkan untuk memprediksi terjadinya insiden di suatu daerah. IIK bermanfaat untuk mengidentifikasi dan memantau insiden kekerasan dari waktu ke waktu, juga untuk mengembangkan pemahaman yang lebih baik dari berbagai aspek yang dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi, serta diharapkan mendukung segala usaha dalam mengembangkan dan memprioritaskan strategi untuk mengurangi potensi kejadian, dan akhirnya untuk menentukan strategi pencegahan dan penanganan yang efektif. Lihat Indeks Intensitas Kekerasan The Habibie Center 2015, halaman 1.

6 Hasil Indeks Intensitas Kekerasan 2015 menunjukan Sulawesi Utara merupakan wilayah yang intensitas kekerasan paling tinggi dengan nilai 19,72, diikuti Sumatera Selatan (19,60) dan Papua (16,57). Lihat Indeks Intensitas Kekerasan The Habibie Center 2015, halaman 16.

7 Dari hasil Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi Ke-9 disebutkan bahwa kota-kota besar di Indonesia merupakan wilayah yang cukup dominan terjadi kekerasan. Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 09/April 2015, halaman 13.

8 Empat kota/kabupaten yang paling banyak terjadi insiden kekerasan sepanjang tahun 2014 adalah Medan (1.283 insiden), Manado (1.139), Palembang (795), dan Jayapura (783).

9 Empat kota/kabupaten yang paling banyak korban tewas akibat insiden kekerasan sepanjang tahun 2014 adalah Medan (65 tewas), Makassar (62), Palembang (58), dan Mimika (56).

(Jayapura dan Mimika) merupakan pusat perekonomian, politik, sosial, dan pendidikan di provinsi Papua.

Uraian di atas menunjukkan beberapa hal, yakni *pertama*, kekerasan di Papua turut mempengaruhi potret kekerasan di Indonesia secara umum. *Kedua*, secara umum karakteristik kekerasan yang terjadi di Papua juga terjadi di provinsi-provinsi lain, meskipun dengan corak dan warna yang beragam. Serupa dengan kota-kota besar di provinsi lain, kota besar di Papua juga menjadi wilayah yang rawan kekerasan, khususnya insiden-insiden kriminalitas dengan kekerasan. *Ketiga*, dengan menggunakan analisis data SNPK, kita dapat melihat posisi/letak kekerasan di Papua jika dibandingkan provinsi lain di Indonesia. Hal ini penting agar upaya-upaya perumusan kebijakan di tingkat nasional dan daerah dapat lebih tepat sasaran, baik terkait wilayah rentan kekerasan maupun akar persoalan penyebab kekerasan.

POTRET KEKERASAN DI PAPUA 2014

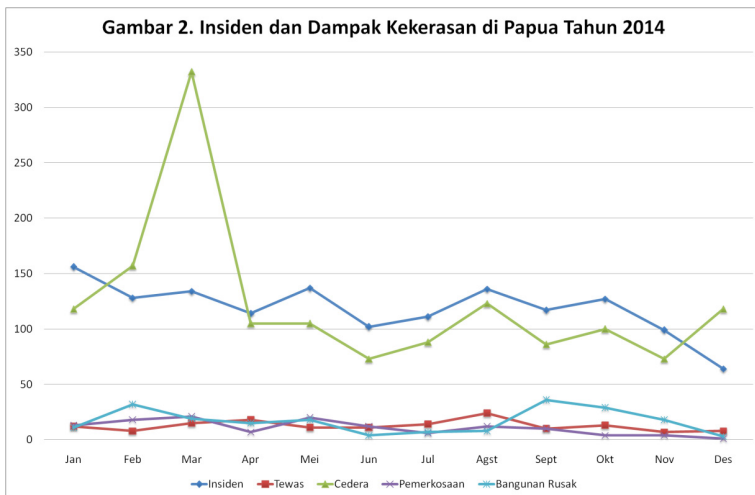
Untuk memahami lebih dalam tentang potret kekerasan di Papua, penting untuk mengidentifikasi beragam isu/persoalan, tren dan pola, serta persebaran insiden-insiden kekerasan tersebut. Pada bagian ini akan diuraikan gambaran yang lebih utuh terkait fenomena kekerasan di Papua sepanjang tahun 2014.

Data SNPK mencatat 1.425 insiden kekerasan yang mengakibatkan 151 korban tewas, 1.478 cedera, 128 korban pemerkosaan, dan 200 bangunan rusak sepanjang tahun 2014 di Provinsi Papua. Sepanjang tahun 2014, tren kekerasan dari Januari-Desember cenderung mengalami penurunan (**Gambar 2**).¹⁰ Insiden kekerasan terbesar terjadi pada Mei, sebaliknya Desember adalah bulan dimana frekuensi kekerasan terendah sepanjang tahun 2014. Akan tetapi, lonjakan dampak cedera akibat insiden kekerasan sangat signifikan terjadi pada bulan Maret. Hal tersebut turut disumbangkan oleh rentetan insiden kekerasan yang dipicu oleh konflik lahan (tanah ulayat) yang terjadi diantara kelompok suku di Mimika. Di samping itu, dampak tewas cukup menonjol (16% dari total keseluruhan dampak tewas di Papua) terjadi

10 Data SNPK mencatat insiden kekerasan di Papua dalam kurun waktu empat tahun terakhir, yakni tahun 2011 dengan 1.263 insiden, tahun 2012 dengan 1.642 insiden, tahun 2013 dengan 1.609 insiden.

pada Agustus 2014. Data SNPK mencatat dampak tewas tersebut turut disumbangkan oleh salah satu insiden kontak tembak antara kelompok bersenjata dan aparat TNI di Lanny Jaya. Akibat insiden tersebut, lima anggota kelompok bersenjata tewas dan dua anggota TNI luka terkena serpihan peluru.

Hal yang penting diperhatikan di Papua adalah peningkatan dampak bangunan rusak yang terjadi pada September 2014. Salah satu penyebab lonjakan dampak tersebut adalah kerusakan yang terjadi di Desa Arso, Kabupaten Keerom. Insiden itu dipicu oleh kemarahan warga yang mayoritas berasal dari luar Papua terhadap kematian salah seorang ibu yang diduga dibunuh oleh seorang warga Papua. Hal tersebut mendorong aksi pembakaran dan perusakan rumah-rumah yang diduga memiliki hubungan kekerabatan dengan pelaku. Aksi tersebut setidaknya menyebabkan 21 rumah dan beberapa kebun warga rusak.

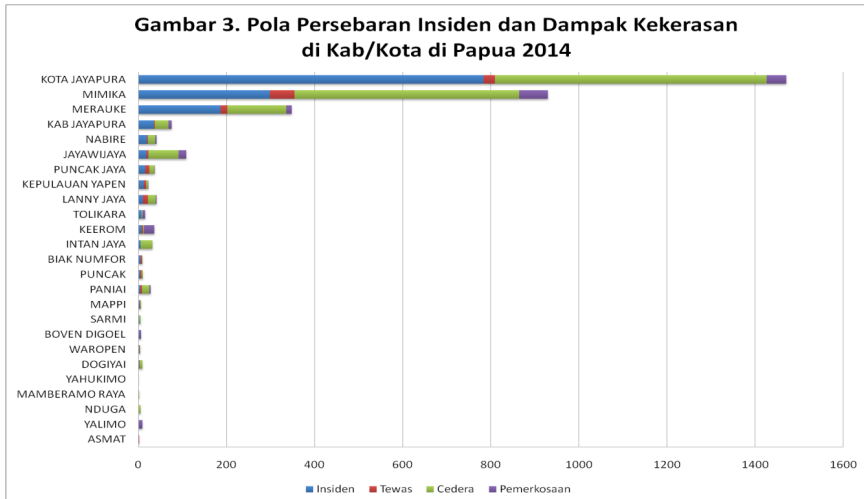


Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Dari hasil analisis terhadap data SNPK, insiden-insiden kekerasan di Papua sepanjang tahun 2014 dominan terjadi di Kota Jayapura, Kabupaten Mimika, Kota Merauke, Kabupaten Jayapura, dan Nabire (**Gambar 3**). Di samping itu, jika dilihat dampak tewas akibat kekerasan, Mimika menjadi wilayah yang cukup dominan, diikuti oleh Kota Jayapura, Kota

Merauke, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Jayawijaya. Data SNPK mencatat pola persebaran insiden dan dampak kekerasan tersebut hampir serupa dengan yang terjadi pada tahun 2013. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa insiden-insiden kekerasan kerap muncul di kota/kabupaten di Papua yang mana konsentrasi pembangunan berada di wilayah tersebut. Di sisi lain, kota/kabupaten yang mana dampak tewas tinggi secara kuantitas dominan terjadi di wilayah-wilayah pegunungan, khususnya pegunungan tengah. Pola dan karakter persebaran kekerasan di Papua ini penting diperhatikan karena relatif potret tersebut terjadi serupa di sepanjang tiga tahun terakhir.

Sepanjang tahun 2014, kekerasan di Papua didominasi insiden-insiden penganiayaan (54%), yang diikuti perampokan (18%), dan pengeroyokan (10%). Di sisi lain, insiden-insiden kerusuhan menjadi bentuk kekerasan yang menyumbang dampak tewas cukup besar, yakni sekitar 27% di Papua sepanjang tahun 2014. Salah satu contoh adalah insiden kerusuhan di Pasar Wouma, Jayawijaya, Papua pada Desember 2014. Kerusuhan dipicu salah paham terkait peristiwa kecelakaan lalu lintas. Pihak keluarga korban kecelakaan yang tak terima dengan kejadian tersebut melakukan aksi dengan membakar dan merusak dua mobil, kemudian melakukan penyerangan terhadap kelompok yang diduga sebagai pelaku. Aparat kepolisian dan TNI langsung turun ke lokasi kejadian dan berhasil menghentikan insiden tersebut dan mengamankan beberapa orang.



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Insiden-insiden kekerasan yang dominan terjadi di Papua sepanjang tahun 2014 adalah kriminalitas (70%), yang diikuti konflik (21%), KDRT (8%), dan Kekerasan Aparat (1%) (**Tabel 3**). Di sisi lain, dampak tewas yang terjadi di Papua dominan ditimbulkan oleh insiden-insiden dalam kategori konflik kekerasan. Dalam kategori konflik tersebut, konflik terkait sumberdaya dan separatisme merupakan kekerasan yang kerap mengakibatkan dampak tewas paling besar dibandingkan tipe konflik lainnya sepanjang tahun 2014. Tak hanya itu, jika dilihat rerata insiden dan dampak tewas, beberapa kekerasan yang tercatat paling mematikan adalah insiden-insiden konflik terkait separatisme (0,8), identitas (0,46), dan sumberdaya (0,39). Data tersebut menunjukkan bahwa seringkali insiden-insiden dalam kategori tersebut cenderung lebih fatal meskipun frekuensinya lebih kecil dibandingkan tipe kekerasan lainnya. Hal tersebut penting diperhatikan oleh para pemangku kepentingan, baik itu di tingkat nasional maupun lokal, bahwa terdapat isu-isu konflik yang sangat rentan memicu jatuhnya korban tewas dalam jumlah yang cukup signifikan, selain insiden kriminalitas dengan kekerasan.

Tabel 3. Insiden dan Dampak Kekerasan
Berdasarkan Jenis Kekerasan di Indonesia 2014

Isu Kekerasan	Insiden	Dampak Kekerasan			
		Tewas	Cedera	Pemeriksaan	Bangunan Rusak
Konflik	309	83	693	0	107
Sumberdaya	56	22	294	0	25
Tata Kelola Pemerintahan	17	0	6	0	20
Politik	31	2	26	0	14
Identitas	26	12	81	0	7
Main Hakim Sendiri	106	13	204	0	35
Separatisme	42	34	37	0	6
Lainnya	31	0	45	0	0
Kekerasan Aparat	10	0	14	0	0
Kriminalitas	986	60	666	121	93
KDRT	120	8	105	7	0
Total	1.425	151	1.478	128	200

Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Untuk mendapatkan gambaran dinamika kekerasan yang lebih rinci, tulisan ini akan mendeskripsikan beberapa jenis kekerasan yang menonjol di Papua sepanjang tahun 2014, diantaranya kriminalitas, konflik sumberdaya, konflik identitas, dan separatisme. Deskripsi tersebut juga akan melihat pola-pola persebaran insiden-insiden berdasarkan jenis/kategori kekerasan.

Kriminalitas

Kriminalitas merupakan permasalahan krusial di Papua sepanjang tahun 2014. Data SNPK mencatat 986 insiden kriminalitas yang mengakibatkan 60 tewas, 666 cedera, 121 korban pemeriksaan, dan 93 bangunan rusak. Dari hasil analisis data SNPK, angka kriminalitas di Papua berada dalam urutan kelima dari seluruh provinsi di Indonesia pada tahun 2014. Di samping itu, dari laporan Indeks Intensitas Kekerasan The Habibie Center 2015, intensitas kriminalitas di Papua berada pada urutan ketiga, yakni setelah Sulawesi Utara dan Sumatera Selatan.¹¹

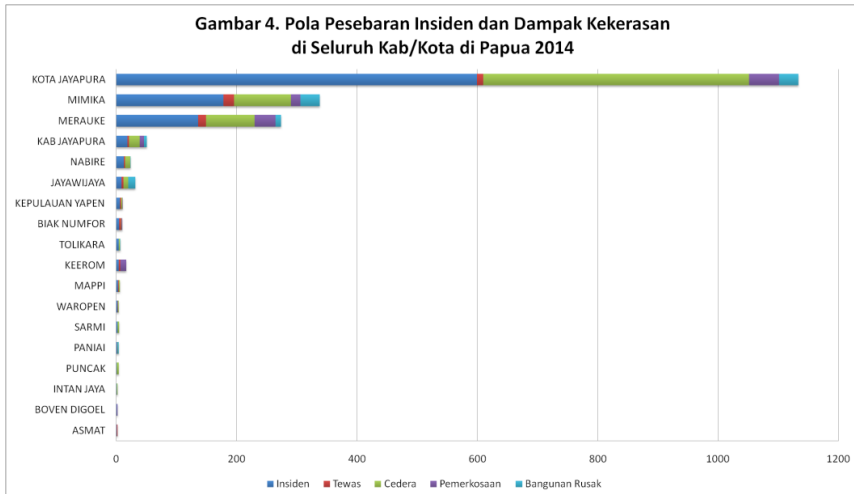
11 Berdasarkan laporan Indeks Intensitas Kekerasan The Habibie Center 2015,

Fenomena kriminalitas yang marak terjadi memang bukan persoalan baru di Papua. Dalam kurun hampir satu dekade terakhir, insiden-insiden kriminalitas dengan kekerasan terus terjadi dengan beragam tren dan pola. Dari hasil analisis data SNPK sepanjang 2005-2014, di Papua tercatat sebanyak 9.357 insiden kriminalitas dengan kekerasan. Insiden tersebut mengakibatkan 622 tewas, 6.657 cedera, 1.297 korban pemerkosaan, dan 1.050 bangunan rusak. Jika dilihat rerata sepanjang 2005-2014, terdapat kurang lebih 62 orang tewas setiap tahun akibat insiden-insiden kriminlitas dengan kekerasan di Papua. Tren dampak tewas akibat insiden kriminalitas terlihat paling tinggi tahun 2007 (69 orang) dan 2014 (60 orang).

Jika dilihat tren kriminalitas per bulan pada tahun 2014, insiden kriminalitas paling tinggi terjadi di Januari (113 insiden) dan paling rendah pada Desember 2014 (43 insiden). Kota Jayapura menjadi wilayah dimana insiden kriminalitas dengan kekerasan tercatat paling banyak terjadi. (61%) di Provinsi Papua (**Gambar 4**). Melihat angka kriminalitas yang sangat tinggi tersebut, diperlukan upaya-upaya serius dan komprehensif dari para pemangku kepentingan guna mewujudkan Kota Jayapura yang aman dan damai sesuai dengan motto Kota Jayapura *Hen Teccahi Yo Onomi Te'mar Ni Hanased* (Membangun kota dengan satu hati untuk kemuliaan nama Tuhan).¹²

intensitas kriminalitas tertinggi, yakni Sulawesi Utara dengan nilai 227,65, diikuti Sumatera Selatan dengan nilai 142,36 dan Papua dengan nilai 126,22. Lihat Laporan Indeks Intensitas Kekerasan The Habibie Center 2015, halaman 16.

¹² Untuk lebih jelas dan rinci terkait isu, tren, dan pola kriminalitas di Kota Jayapura, Papeda Institute telah mempublikasikan kajian kebijakan pada Desember 2014 dengan judul Peta Kekerasan, Khususnya Kriminalitas Di Kota Jayapura, Papua.



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Sepanjang tahun 2014, kriminalitas di Papua didominasi oleh insiden-insiden penganiayaan (seperti pembunuhan), perampokan, dan perusakan. Insiden-insiden kriminalitas tersebut juga seringkali menjadi pemicu terjadinya insiden-insiden dalam skala besar dengan aksi mobilisasi massa seperti kerusuhan dan bentrokan. Salah satu contohnya terjadi di Mimika Baru, Kabupaten Mimika, Papua pada November 2014. Insiden tersebut berawal dari sekelompok remaja yang sedang berada dalam pengaruh minuman keras melakukan pemalakan terhadap seorang pengendara motor. Akan tetapi upaya pelaku tersebut mendapat perlawanan dari korban dan juga masyarakat di sekitar lokasi. Alhasil, bentrokan terjadi dan mengakibatkan 12 bangunan rusak yang 10 diantaranya adalah rumah warga di sekitar lokasi.

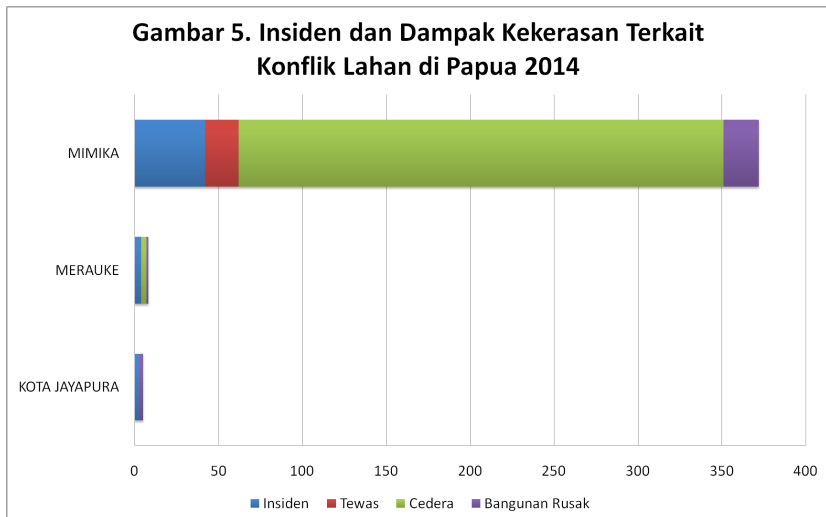
Konflik terkait sumberdaya

Jenis kekerasan lain yang juga patut menjadi perhatian sepanjang tahun 2014 adalah konflik terkait sumberdaya. Berdasarkan data SNPK, konflik kekerasan terkait sumberdaya tercatat 56 insiden yang mengakibatkan 22 tewas, 294 cedera, dan 25 bangunan rusak. Jika dilihat per bulan,

insiden-insiden konflik terkait sumber daya marak terjadi pada Februari dan Maret 2014. Bahkan, insiden dan dampak konflik kekerasan terkait sumberdaya sangat fatal terjadi pada Maret 2014 yang mana terjadi 12 insiden yang mengakibatkan 10 tewas, 220 cedera, dan empat bangunan rusak.

Jika ditelusuri lebih jauh, insiden-insiden kekerasan terkait sumberdaya sepanjang tahun 2014 yang dominan terjadi adalah konflik lahan (88%). Konflik lahan merupakan persoalan yang terjadi terus-menerus. Data SNPK tahun 2005-2014 mencatat 157 insiden terkait konflik lahan di Papua yang mengakibatkan 25 tewas, 387 cedera, dan 76 bangunan rusak. Sepanjang periode tersebut, 80% korban tewas terjadi pada tahun 2014.

Data SNPK mencatat insiden kekerasan terkait konflik lahan pada tahun 2014 didominasi oleh bentrokan antara kelompok warga terkait dengan sengketa lahan. Jika dilihat persebarannya di Papua, konflik lahan paling dominan terjadi di Kabupaten Mimika (**Gambar 5**). Sebagian besar insiden dan dampak kekerasan merupakan akibat konflik lahan (tanah ulayat) di antara kelompok suku di Kabupaten Mimika.



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Sepanjang tahun 2014, terdapat dua kasus kekerasan terkait konflik lahan di Kabupaten Mimika yang penting untuk diperhatikan.¹³ *Pertama*, bentrokan terkait konflik lahan yang melibatkan kelompok suku Dani dan Moni di wilayah kompleks Jayanti, Kuala Kencana. Kedua kelompok suku tersebut saling mengklaim atas hak kepemilikan tanah ulayat di wilayah tersebut.¹⁴ *Kedua*, bentrokan terkait konflik lahan di wilayah kompleks irigasi, Mimika baru, Kabupaten Mimika.¹⁵ Konflik ini melibatkan kelompok suku Dani dan Amungme yang tinggal di sekitar wilayah tersebut. Ketidakjelasan kepemilikan lahan menjadi sumber pemicu konflik lahan. Persoalan tersebut seringkali menimbulkan saling klaim atas lahan dan sering kali berakhir dengan bentrokan antara kelompok-kelompok suku di Mimika. Tak jarang, konflik lahan berujung pada perang antar-kelompok suku di Mimika.

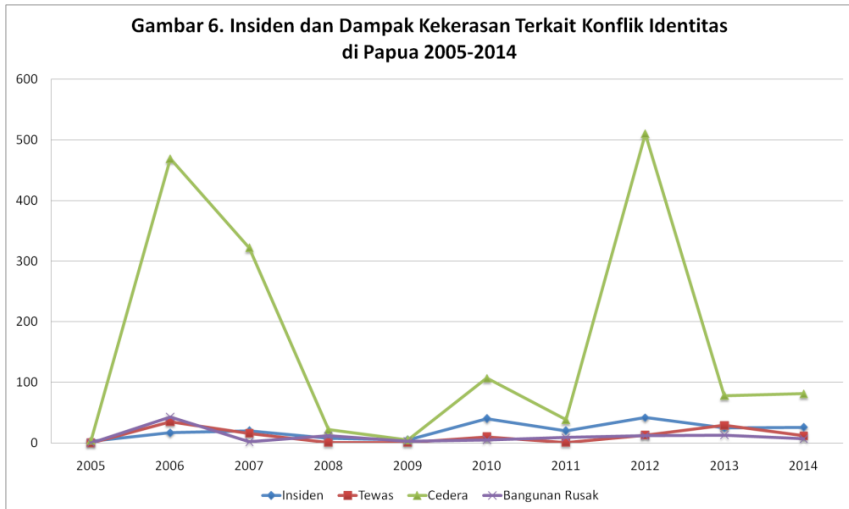
Konflik identitas

Lebih lanjut, kekerasan terkait konflik identitas juga menonjol di Papua sepanjang tahun 2014. Data SNPK mencatat sebanyak 26 insiden kekerasan terkait konflik identitas terjadi sepanjang tahun 2014. Insiden tersebut mengakibatkan 12 tewas, 81 cedera, dan 7 bangunan rusak. Insiden-insiden kekerasan terkait konflik identitas di Papua memang terlihat terus-menerus terjadi setiap tahun. Dalam satu dasawarsa terakhir telah terjadi 206 insiden kekerasan yang mengakibatkan 118 tewas, 1.636 cedera, dan 106 bangunan rusak (**Gambar 6**). Jika dilihat rerata insiden dan dampak cedera, setiap satu insiden kekerasan yang terjadi akibat konflik identitas mengakibatkan setidaknya delapan orang cedera. Angka ini sangat besar jika dibandingkan kekerasan terkait konflik identitas di provinsi lainnya. Bahkan, dari hasil analisis data SNPK 2014, Papua merupakan wilayah yang sangat rentan terjadi kekerasan terkait konflik identitas dibandingkan provinsi lainnya.

13 Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 07/2014, halaman 5-6.

14 Konflik antarkelompok suku di Jayanti diawali oleh kegiatan pertanian yang dilakukan kelompok suku Dani di lahan yang juga diklaim oleh suku Moni. Saling klaim lahan tersebut akhirnya pecah menjadi bentrokan pada 29 Januari 2014. Kedua kelompok suku saling serang menggunakan panah di sekitar kompleks Jayanti.

15 Bentrokan antar kelompok suku Dani dan Amungme dipicu oleh pembangunan warung tenda di wilayah sengketa di kompleks Irigasi, Mimika Baru. Pembangunan tenda yang dilakukan kelompok suku Amungme menuai reaksi dari kelompok suku Dani. Perang suku antara dua kelompok pun pecah pada 4 Februari 2014.



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Kekerasan terkait konflik identitas di Papua sepanjang tahun 2014 yang dominan adalah bentrokan atau penganiayaan antar-kelompok suku. Data SNPK mencatat 61% (16 insiden) adalah insiden terkait dengan kategori tersebut. Bahkan, seluruh dampak tewas konflik identitas merupakan akibat dari insiden-insiden kekerasan antar-kelompok suku. Jika dilihat dari pola persebaran konflik antar-kelompok suku di Papua, insiden kekerasan hanya terjadi di dua wilayah, yakni Kabupaten Mimika dan Kabupaten Jayawijaya. Kabupaten Mimika menjadi wilayah yang dominan terjadi kekerasan antar-kelompok suku di sepanjang tahun 2014 dengan 15 insiden yang mengakibatkan 12 tewas, 65 cedera, dan lima bangunan rusak.

Salah satu kasus yang cukup penting dicatat pada tahun 2014 adalah konflik antar-suku terjadi akibat kematian kepala suku Dani di Kabupaten Mimika.¹⁶ Kematian kepala suku Dani diduga akibat pembunuhan yang dilakukan oleh orang dari kelompok suku Kei pada 4 Agustus 2014. Pembunuhan tersebut diduga terkait dengan perselingkuhan antara salah satu pelaku dan korban. Kematian kepala suku Dani memicu aksi

¹⁶ Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 08/November 2014, halaman 6.

kekerasan yang masif di Mimika. Data SNPK mencatat tujuh insiden kekerasan yang mengakibatkan delapan tewas dan 20 cedera sepanjang bulan Agustus 2014. Kelompok suku Dani melakukan pembunuhan dan penyerangan terhadap kelompok suku Kei sebagai pembalasan atas kematian kepala suku mereka.

Dari hasil analisis terhadap data SNPK, kekerasan antar-kelompok suku kerap dipicu oleh beberapa persoalan.¹⁷ *Pertama*, aksi balasan terhadap insiden-insiden kekerasan berskala kecil (penganiayaan, pengeroyokan, dan perkelahian) yang terjadi sebelumnya. Tak jarang pula, insiden-insiden berskala kecil tersebut menjadi pemicu bagi kekerasan yang lebih besar, seperti bentrokan dan kerusuhan. *Kedua*, respon atas aksi kriminalitas, seperti pencurian dan perampokan, yang diduga dilakukan oleh orang-orang dari wilayah atau kampung lain. Hal tersebut acapkali mendorong bentrokan antara masyarakat desa/kampung yang saling bertetangga.

Separatisme

Jenis kekerasan lain yang patut menjadi perhatian di Papua sepanjang tahun 2014 adalah insiden-insiden separatisme.¹⁸ Sepanjang tahun 2014 di Papua, kekerasan terkait separatisme terjadi sebanyak 42 insiden yang mengakibatkan 34 tewas, 37 cedera, dan enam bangunan rusak. Jika dibandingkan tahun 2013, insiden kekerasan terkait separatisme meningkat sekitar 31% dan dampak tewas meningkat sekitar 21%. Meskipun jumlah insiden kekerasan terkait separatisme di Papua 2014 hanya 3% dari total kekerasan, namun dampak tewas yang ditimbulkan sebanyak 22% dari seluruh korban tewas akibat kekerasan. Jika dilihat pola persebaran di seluruh provinsi di Indonesia, kekerasan terkait separatisme memang hanya terjadi di tanah Papua, terutama di provinsi Papua.¹⁹

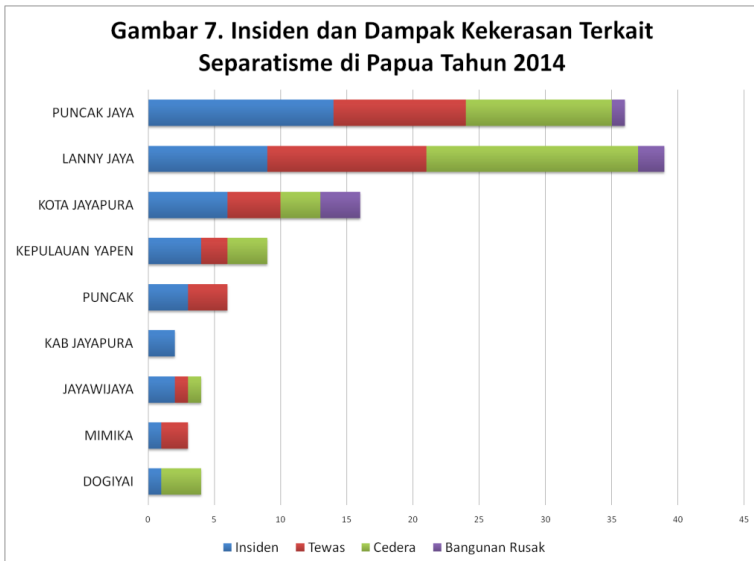
17 Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 06/Maret 2014, halaman 9-10.

18 Dalam database SNPK, insiden-insiden kekerasan terkait separatisme adalah tindakan kekerasan yang dipicu upaya pemisahan dari kedaulatan NKRI oleh kelompok tertentu dan juga tindakan aparat dalam upaya merespon tindakan-tindakan tersebut.

19 Dari data SNPK, terdapat satu insiden kekerasan terkait separatisme di Papua Barat pada Agustus 2014.

Kekerasan terkait separatisme memang menjadi persoalan yang sampai saat ini terlihat masih menonjol di Papua. Data SNPK 2005-2014 mencatat bahwa telah terjadi 244 insiden kekerasan yang mengakibatkan 162 tewas, 259 cedera, dan 74 bangunan rusak. Jika dilihat rerata per tahun, maka hampir setiap tahun sekitar 16 orang tewas akibat insiden-insiden kekerasan terkait separatisme, baik itu dari kelompok bersenjata, aparat keamanan, maupun warga sipil. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, dampak tewas paling tinggi tercatat pada tahun 2011 (36 orang) dan 2014 (34 orang).

Jika dilihat pola persebaran insiden separatistis, maka Kabupaten Puncak Jaya dan Lanny Jaya merupakan dua wilayah yang sangat dominan terjadi insiden dan dampak kekerasan terkait separatisme sepanjang tahun 2014 (**Gambar 7**). Dari hasil analisis data SNPK, bulan Agustus (7 insiden dan 7 tewas), Januari (7 insiden dan 7 tewas), dan April (5 insiden dan 6 tewas) merupakan periode dimana insiden-insiden kekerasan terkait separatisme sangat menonjol. Di sisi lain, periode dimana kekerasan terkait separatisme paling rendah terjadi adalah pada November dengan satu insiden dan tiga orang cedera.



Sumber: Diolah dari Data SNPK Tahun 2014

Dari hasil analisis Data SNPK sepanjang tahun 2014, insiden-insiden kekerasan terkait separatisme yang dominan terjadi adalah aksi baku tembak antara aparat keamanan dan kelompok sipil bersenjata.²⁰ Salah satu contoh insiden yang penting adalah baku tembak antara kelompok sipil bersenjata dengan aparat keamanan di desa Nambume, kecamatan Pirime, Lanny Jaya, Papua pada Agustus 2014. Insiden tersebut mengakibatkan lima anggota kelompok sipil bersenjata tewas dan dua aparat cedera. Insiden penting lainnya adalah baku tembak antara TNI dan kelompok sipil bersenjata di kawasan kampung Yambi, kecamatan Mulia, Kabupaten Puncak Jaya, Papua pada Januari 2014. Akibat insiden tersebut satu orang anggota TNI dan tiga anggota kelompok sipil bersenjata tewas.

TANTANGAN PENANGANAN KEKERASAN DI PAPUA

Papua merupakan salah satu provinsi yang menjadi perhatian serius pemerintah saat ini. Bahkan, sejak dilantik pada Oktober 2014, Presiden Joko Widodo telah berkunjung sebanyak dua kali ke Papua (termasuk Papua Barat) dalam kurun kurang dari setahun. Di samping itu, Presiden Joko Widodo juga memberikan pernyataan penting ketika berkunjung ke Papua, seperti pada saat perayaan Natal 2014 di Papua, ia mengatakan bahwa “Yang masih di dalam hutan, yang masih di atas gunung-gunung, marilah kita bersama membangun Papua sebagai tanah yang damai.”²¹ Ia juga menambahkan “Kita ingin semuanya akhiri konflik yang ada, jangan ada lagi kekerasan.” Pada kunjungan Mei 2015, Presiden Joko Widodo juga mengatakan “Kita ingin menciptakan Papua dan Papua Barat sebagai wilayah yang damai, adil, dan sejahtera (Kompas, 10 Mei 2015). Pada kunjungan tersebut, Presiden Joko Widodo juga memberikan grasi kepada lima narapidana politik di Papua dan Papua Barat. Serangkaian kunjungan dan langkah penting pemerintah tersebut memberikan sinyal positif yang kuat bagi upaya pembangunan dan perdamaian di Tanah Papua.

20 Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 08/November 2014, halaman 7.

21 <http://regional.kompas.com/read/2014/12/27/22152951/Jokowi.Ajak.Berdialog.Warga.Papua.yang.Ada.di.Gunung.dan.Hutan>, diakses 29 Mei 2015.

Namun demikian, upaya penanganan kekerasan dan pembangunan perdamaian di Papua masih menghadapi beragam tantangan yang perlu diurai dan diselesaikan. Salah satu tantangan penting adalah terkait pembangunan di Papua.²² Tadjoedin (2014) menyebutkan bahwa persoalan pembangunan turut berkontribusi terhadap munculnya fenomena konflik dan kekerasan. Di sisi lain, maraknya insiden-insiden kekerasan juga menjadi salah satu penghambat gerak pembangunan.²³

Dalam konteks Papua, pembangunan terlihat belum dirasakan masyarakat Papua secara merata. Ini dapat dilihat dari tingkat ketidamerataan (gini ratio) Papua 2013 yang mencapai 0.442. Gini rasion ini paling tinggi dibandingkan provinsi lain di Indonesia.²⁴ Persoalan pembangunan lain adalah kemiskinan. Data BPS 2012 menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin tertinggi berada di provinsi Papua yaitu 30% atau 976,40 orang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan menjadi salah satu permasalahan yang masih melekat di tengah masyarakat Papua sampai saat ini. Tak hanya itu, indeks pembangunan manusia (IPM) di Papua sepanjang lima tahun terakhir (2009-2013), berada pada urutan terendah dibandingkan provinsi lain di Indonesia.²⁵ Kondisi tersebut merupakan tantangan penting yang harus diselesaikan dalam pembangunan Papua di masa depan.

Hal lain terkait tantangan pembangunan adalah terkait kegiatan pembangunan yang masih terkonsentrasi di beberapa wilayah saja, seperti di Kota Jayapura dan Mimika. Hal ini dapat dilihat dari 65% total PDRB 2013 di 29 kabupaten/kota merupakan kontribusi dari dua wilayah tersebut.²⁶ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa saat ini laju pembangunan di Papua belum merata. Hal ini juga mendorong arus migrasi baik dari dalam maupun luar Papua menuju dua wilayah tersebut. Ketika persaingan memperebutkan sumber daya ekonomi atau pembangunan semakin ketat maka kecenderungan gesekan di tengah masyarakat juga semakin terbuka. Tak jarang, kekerasan menjadi wujud

22 Berdasarkan hasil studi tim SNPK-THC, persoalan kekerasan di Indonesia tidak hanya terkait perbedaan identitas, sengketa lahan, dan lain sebagainya. Persoalan struktural turut mendorong dinamika konflik dan kekerasan di tengah masyarakat. Lihat Kajian dan Perdamaian The Habibie Center Edisi 06/Maret 2014, halaman 22.

23 Lihat World Development Report 2011, halaman 8.

24 <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1489>, diakses 29 Mei 2015.

25 <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1516>, diakses 29 Mei 2015.

26 Lihat Laporan BPS tentang "Produk Domestik Regional Bruto 29 Kabupaten Di Papua 2013", halaman 2.

nyata dari perebutan akses-akses sumberdaya tersebut. Distribusi pembangunan yang merata di seluruh wilayah Papua juga penting diperhatikan dalam strategi pembangunan ke depan.

Di samping itu, persoalan pembangunan di Papua juga beklum diiring dengan tata kelola pemerintahan yang optimal. Hal ini ditunjukkan oleh Indonesia Governance Index 2012, dimana tata kelola pemerintahan Papua berada di urutan kelima terendah dibandingkan provinsi lainnya. Politik anggaran daerah di Papua masih fokus pada upaya pemenuhan belanja pegawai.²⁷ Kondisi ini dapat dilihat dimana anggaran APBD untuk kesehatan (non-pegawai) masih relatif kecil, yakni Rp. 55.348.²⁸ Indikator lainnya adalah anggaran pendidikan dalam APBD provinsi Papua masih cenderung kecil. Kondisi ini patut menjadi perhatian karena tata kelola pemerintah yang baik dapat menjadi sarana untuk menghentikan atau menangani konflik dan kekerasan yang ada. Sebaliknya, implementasi tata kelola yang buruk dapat mendorong reaksi-reaksi negatif dari masyarakat, bahkan tak jarang kekerasan menjadi salah satu respon terhadap persoalan tersebut.²⁹

Selain pembangunan dan tata kelola pemerintahan, tantangan lain dalam dinamika kekerasan di Papua adalah kebijakan penanganan konflik dan kekerasan. Penanganan konflik dan kekerasan masih sangat menitikberatkan pada upaya penghentian kekerasan. Jika dilihat dari kasus-kasus kekerasan di Papua, terutama insiden-insiden kekerasan terkait konflik identitas dan sumberdaya, upaya untuk meredam potensi konflik masih sangat minim. Seringkali pemerintah dan aparat kepolisian menganggap sepele pemicu kekerasan, padahal seperti di Kabupaten Mimika, insiden kecil bisa berujung pada konflik besar antar-kelompok suku. Kepekaan para pemangku kepentingan terhadap potensi konflik (pemicu dan sumber) penting diperhatikan dalam upaya menangani maraknya kekerasan yang kerap berulang.

Selain itu, upaya perdamaian yang merupakan bagian penanganan kekerasan terlihat tidak efektif menyentuh akar persoalan diantara kelompok-kelompok yang bertikai di Papua. Salah satu contohnya

27 Potret tersebut memang terlihat hampir di seluruh provinsi di Indonesia. Lihat Indonesia Governance Index 2012: "Tantangan Tata kelola Pemerintahan di 33 Provinsi".

28 Lihat Indonesia Governance Index 2012: "Tantangan Tata kelola Pemerintahan di 33 Provinsi", halaman 639.

29 Lihat Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 08/November 2014, halaman 10.

adalah penyelesaian kasus-kasus konflik lahan di Papua sepanjang tahun 2014 yang tidak diselesaikan secara tuntas. Upaya penyelesaian hanya menghentikan kekerasan, sedangkan persoalan lain, seperti penyelesaian batas dan klaim kepemilikan lahan seakan tidak menjadi prioritas utama. Hal ini dapat dengan mudah memunculkan kekerasan lain di kemudian hari dengan pemicu-pemicu yang hampir serupa di wilayah Papua.

Alhasil, serangkaian kunjungan Presiden Joko Widodo dan para Menteri dan pejabat terkait ke Papua dengan berbagai isyarat positif bagi pembangunan dan perdamaian perlu diikuti dengan beragam kebijakan terkait. Pembangunan yang diikuti dengan kesejahteraan harus menjadi pendekatan utama dalam penanganan beragam fenomena kekerasan yang terjadi di Papua selama ini. Hal ini dapat diimplementasikan dengan strategi dan perencanaan yang memang menjadi kebutuhan masyarakat Papua. Pemerintah dapat merefleksikan kebijakan-kebijakan yang pernah ada di Papua (seperti UP4B). Hal tersebut penting untuk melihat sejauh mana upaya-upaya yang telah dilakukan dan apa yang masih belum dilakukan dengan maksimal.

Di samping itu, sinergi antara pihak, baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota dalam membangun Papua menjadi sangat krusial. Sinergi ini penting dilandaskan pada rasa saling percaya di antara berbagai pihak. Hal inilah yang dapat mempercepat kerja-kerja pembangunan di Tanah Papua. Seiring dengan itu, dialog damai antara para pemangku kepentingan, baik itu dari kalangan pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, hingga kelompok-kelompok sipil bersenjata juga penting dikedepankan. Upaya tersebut penting dilakukan secara inklusif guna membuka ruang bagi seluruh elemen untuk mendorong kemajuan dan perdamaian di Tanah Papua.

Dengan komitmen, keseriusan, serta kerja-kerja bersama, niscaya Papua Tanah Damai bukan hanya slogan atau jargon semata, melainkan kondisi nyata di tengah masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- BBC Indonesia. (2014, 28 Desember). Presiden Jokowi minta kasus Paniai dituntaskan. Diakses 29 Mei 2015 dari http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2014/12/141228_jokowi_papua_natal.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2013). Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi, September 2012. Diakses 29 Mei 2012 dari <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1489>.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2014). Indeks Pembangunan Manusia Provinsi dan Nasional, 1996 – 2013. Diakses 29 Mei 2015 dari <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1516>.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. (2014). Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten/Kota se-Provinsi Papua. Jayapura: Author.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia. (2015). Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK): Laporan Tahunan 2014. Jakarta: Author.
- Kemitraan. (2013). Indonesia Governance Index 2012: Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi. Jakarta: Author.
- Kompas. (2014, 11 Desember). TNI Siap Tindak Anggotanya jika Jadi Pelaku Penembakan di Paniai. Diakses 29 Mei 2015 dari <http://nasional.kompas.com/read/2014/12/11/13182151/TNI.Siap.Tindak.Anggotanya.jika.Jadi.Pelaku.Penembakan.di.Paniai>
- Kompas. (2014, 27 Desember). Jokowi Ajak Berdialog Warga Papua yang Ada di Gunung dan Hutan. Diakses 29 Mei 2015 dari <http://regional.kompas.com/read/2014/12/27/22152951/Jokowi.Ajak.Berdialog.Warga.Papua.yang.Ada.di.Gunung.dan.Hutan>.
- Kompas. (2015, 10 Mei). Presiden Ingin Papua Damai. Diakses 29 Mei 2015 dari <http://print.kompas.com/baca/2015/05/10/Presiden-Inginkan-Papua-Damai>.

- Papeda Institute. (2014). Peta Kekerasan, Khususnya Kriminalitas Di Kota Jayapura, Papua, Edisi 01/Desember 2014.
- The Habibie Center. (2014). Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (September-Desember 2013) dan Konflik AntarKelompok di Indonesia, Edisi 06/Maret 2014.
- The Habibie Center. (2014). Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (Januari-April 2014) dan Kekerasan Pemilu Legislatif 2014, Edisi 07/Juli 2014.
- The Habibie Center. (2014). Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (Mei-Agustus 2014) dan Kekerasan terkait Tata Kelola Pemerintahan, Edisi 08/November 2014.
- The Habibie Center. (2015). Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (September-Desember 2014) dan Kekerasan Rutin dan Pembangunan Perkotaan di Indonesia, Edisi 09/April 2015.
- The Habibie Center. (2015). Indeks Intensitas Kekerasan 2015. Jakarta: Author.
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. 2014. Explaining Collective Violence in Contemporary Indonesia: From Conflict to Cooperation. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- World Bank. (2011). World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington, DC: Author.
- www.snpk-indonesia.com.

PERUBAHAN DAN KESINAMBUNGAN: KEBIJAKAN PUBLIK DAN POLITIK DI ERA PRESIDEN JOKOWI

Indria Samego

*Profesor Riset Bidang Perkembangan Politik dan Pemikiran
Pembangunan, LIPI*

Senior Research Fellow, The Habibie Center

Email: indriasamego@yahoo.com

Bahwa perubahan telah menjadi keniscayaan dan kenyataan dalam politik Indonesia, tidak bisa dipungkiri. Secara cepat dan pasti, demokratisasi telah menjadi ciri kepolitikan Indonesia kontemporer. Lengsernya Presiden Soeharto dari struktur kepemimpinan politik Indonesia, telah membuka pintu selebar-lebarnya bagi perubahan yang tidak ada presedennya (*unprecedented changes*). Beragam partai politik – termasuk partai politik lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam – lahir dan berkembang, serta tidak sedikit pula yang hilang dari percaturan wacana dan praksis mewarnai sejarah politik kontemporer di Indonesia.

Pemilihan umum telah dijadikan sarana kontestasi politik utama dalam seleksi kepemimpinan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Berkat amandemen UUD 1945 – yang diharamkan di Era Orde Baru –

lembaga dan praktik demokrasi Indonesia mendadak berubah. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelumnya menjadi lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat, kini dilucuti peran strategisnya tersebut. Bahkan, lembaga yang sebelumnya menjadi penentu tampuk kepemimpinan nasional itu, sekarang berperan hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden RI. Sementara proses pemilihannya, diserahkan sepenuhnya kepada pemilik suara, yakni seluruh rakyat Indonesia yang berhak memilih. Sebagai akibatnya, suksesi kedua pemimpin tertinggi negara tersebut tidak lagi dilakukan secara terbatas dan tertutup, melainkan secara terbuka dan lewat sebuah kontes politik massif yang disebut Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Tidak terlalu mengherankan bila muncul pemimpin baru yang tidak didasarkan pada kehendak elite di Jakarta – sebagaimana sebelumnya terjadi, melainkan muncul karena kehendak rakyat. Meski Presiden Megawati dan PDI Perjuangan berada di belakang Presiden Joko Widodo (selanjutnya disebut Jokowi), kemenangan mantan Walikota Surakarta dan Gubernur DKI Jakarta itu sepenuhnya ditentukan oleh suara rakyat. Karena reformasi dan perubahan politik yang terjadi di negeri ini, rakyat lebih memilih Jokowi ketimbang Letjen (Purn.) Prabowo Subianto yang mantan jenderal paling berpengaruh di masa Presiden Soeharto tersebut.

Pada gilirannya, kita mengetahui pula bahwa kepemimpinan Presiden Jokowi yang diperkuat oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) telah melahirkan banyak kebijakan yang berbeda dengan para pendahulunya. Satu di antaranya adalah bagaimana Presiden Jokowi menjalankan hak prerogatifnya dalam memilih para pembantunya dalam Kabinet Kerja (sebuah team telah dia bentuk untuk menyaring sejumlah nama yang membantunya dalam pemerintahan).

Gaya kepemimpinan Presiden Jokowi yang sangat sederhana pun, menandai lingkaran istana yang sebelumnya terkesan wah dan sangat berjarak dengan rakyat. “*Blusukan*”, menjadi sebuah kosakata paling populer dari cara kerja Presiden Jokowi dalam menemui rakyatnya serta merespon berbagai persoalan publik yang disampaikan kepadanya. Bila presiden terdahulu selalu menyediakan kendaraan baru buat para anggota kabinetnya, lain halnya dengan Presiden Jokowi. Walau pun sebelumnya Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) telah menyediakan sedan baru untuk menteri-menteri Pemerintahan

Jokowi, dengan halus, Presiden Jokowi menolaknya. Sebagai akibatnya, para pembantu Presiden Jokowi harus maklum dan mau menerima kendaraan bekas menteri Kabinet Bersatu Jilid II Era Presiden SBY. Perubahan lain juga nampak dalam perlakuan protokoler terhadap Presiden Jokowi, Wapres JK dan para anggota kabinetnya. Bila sebelumnya para pengawal presiden melakukan pengawalan maksimum terhadap kepala Negara dan wakil presiden, di era Presiden Jokowi, suasananya terlihat lebih rileks, dengan jumlah anggota yang jauh lebih sedikit. Meski sekarang sudah tersedia pesawat kepresidenan yang bisa mengantar presiden atau wakil presiden ke mana pun pergi, Presiden Jokowi menggunakannya hanya untuk keperluan yang berhubungan dengan posisinya. Sementara buat keperluan pribadi dan keluarga, dia memilih untuk menggunakan pesawat komersial. Dengan segala plus dan minusnya, itulah yang terjadi. Hal yang tidak berbeda juga dilakukan oleh Presiden Jokowi untuk tidak menggunakan fasilitas negara dalam menyelenggarakan resepsi pernikahan putera sulungnya. Dia memilih untuk menggunakan tempat pesta milik pribadi di Solo ketimbang menggunakan istana, walau hal itu dimungkinkan.

Untuk masalah yang menyangkut pribadi, termasuk gaya kepemimpinannya, mungkin Presiden Jokowi sungguh-sungguh dapat bersikap mandiri dan mampu menunjukkan sikap orisinalitasnya. Apakah ada sebelumnya seorang Presiden Republik Indonesia yang mau melakukan blusukan untuk mendapatkan masukan langsung dari lingkungan di mana blusukan itu terjadi? Dalam pemahaman Jawa, blusukan itu mengandung konotasi susah, sempit, kumuh dan jauh dari kesan wah dan penuh symbol-symbol kekuasaan sebagaimana yang biasanya diperoleh oleh para petinggi di lapangan. Cara-cara Presiden Jokowi mendapatkan informasi, jauh dari kesan elite di atas. Contoh lain dari gaya kepemimpinan Presiden Jokowi adalah ingin memisahkan antara kepentingan publik dan pribadi (*privat*). Meski dia seorang presiden, jika pergi melihat wisuda di sekolah anaknya, itu harus ditafsirkan sebagai kepentingan pribadi. Untuk itu, segala biaya yang diperlukannya harus berasal dari uang pribadi pula. Walaupun dia seorang presiden, tidak sepatutnya menggunakan dana dan fasilitas negara.

Oleh karena itu, tidak mengherankan bila kemudian Presiden Jokowi dan keluarganya menggunakan pesawat komersial biasa, dan mengambil kelas ekonomi untuk tempat duduknya. Walau pun

kemudian melahirkan perdebatan pro dan kontra mengenai gaya kepemimpinan Presiden Jokowi, dia kelihatannya tidak terlalu peduli dengan itu. Semuanya kembali berjalan normal setelah itu. Namun, lain halnya bila yang dilakukan Presiden Jokowi itu menyangkut kebijakan publik (*Public Policy*). Presiden Jokowi, betapa pun memiliki gaya kepemimpinan yang otentik, mustahil melakukannya sendiri. Apalagi bila memerlukan dukungan politisi, dia tidak mungkin membuat keputusannya secara sepihak. Ditambah lagi dengan kedudukannya sebagai “petugas partai”, Presiden Jokowi akan meminta dukungan partai pengusungnya, yakni PDI Perjuangan pada umumnya dan Megawati Sukarnoputeri, pada khususnya. Makin besar dukungan partai dan legitimasi sebuah kebijakan publik diperlukan, kian besar dan banyak pula partai pendukung diperlukan. Berbagai hal itulah yang menandai kesinambungan kepemimpinan Presiden Jokowi dari Presiden Indonesia sebelumnya.

KOALISI SEBAGAI KUNCI

Mungkinkah kebijakan publik dibebaskan dari pengaruh politik dan kekuatannya? Nampaknya, baik secara teoritik maupun empiris tidak mungkin. Secara empiris, karena besarnya pengaruh kekuatan politik, baik negara maupun kekuatan non negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaannya, mustahil dilakukan. Apalagi di Dunia Ketiga, dan era media sosial sekarang, partisipasi menjadi sebuah kata yang harus senantiasa diperhatikan para pembuat kebijakan.

Jika di masa lalu, rakyat kurang dilibatkan, sekarang tidak lagi. Di masa lalu, seperti sudah diuraikan di atas, monopoli kebijakan terjadi karena politik pemerintahan yang tertutup, dan stabilitas politik. Sekarang, alam sudah berubah. Transparansi di semua sektor pemerintahan, menjadi sebuah imperative politik. Jangankan bidang-bidang sipil, masalah militer dan intelijen pun dianggap sebagai barang publik (*Public Goods*), yang kata Yuwono Soedarsono, “harus *publicly transparrant and accountable*”. Dari sisi teoritik, campur tangan politik menjadi tidak terhindarkan sehubungan dari esensi sebuah kebijakan publik, yakni membantu “kepentingan negara yang berarti pula masyarakat (*public*)”. Negara dijadikan sebagai arena berbagai kelompok kepentingan untuk ikut mewarnai proses pembentukan dan kebijakan yang dilahirkannya.

Secara obyektif, demikianlah kebijakan publik harus ditafsirkan. Tapi dari sisi sesaat, ada anggapan bahwa politik telah menyesatkan dan bahkan berdampak negatif terhadap proses pengambilan keputusan. Sejak demokrasi diterapkan secara terbuka dan masif di negeri ini, kebijakan publik tidak pernah bebas dari berbagai intrik dan tekanan pengaruh siapa pun yang dekat dengan kekuasaan. Apalagi karena absennya penguasa tunggal yang sungguh-sungguh berkuasa seperti Presiden Soeharto, campur tangan kekuatan politik di luar presiden, menjadi sebuah hal yang jamak terjadi. Baik era BJH, Abdurrahman Wahid, SBY, semuanya bisa berkuasa tanpa mampu membebaskan diri dari tekanan politik. Secara retorika, mungkin fenomena tersebut disangkalnya, namun secara realita, sulit untuk mengingkarinya.

Mengapa hal itu terus terjadi? Lawrence Mead, mendefinisikan "Kebijakan publik (*Public Policy*) sebagai *"approach to the study of politics that analyses government in the light of major public issues"*. Secara lebih tegas lagi ditekankan oleh B. Guy Peters, sebagai *"the sum of the activities of governments, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens"* (Nelson, 1996). Di dalamnya, terkait apa yang disebut sebagai *"the proper places of professionalism and popular participation"*.

Dikotomi di atas – professionalism dan partisipasi – hanya berlaku dalam masyarakat yang pluralistik. Sementara bagi system politik yang sentralistik – atau dalam masyarakat yang mengikuti pemikiran "Negara idealnya" Thomas Hobbes – negaralah yang memiliki wewenang mutlak untuk menyelesaikan semua persoalan. Namun, karena apa yang disebut sebagai negara ideal tersebut tidak pernah muncul secara empiric, maka perlu dicarikan jalan tengah yang diperkirakan mampu mengakomodasi dua kepentingan: negara dan masyarakat.

Untuk menghindari adanya kelompok kepentingan yang menyelewengkan kekuasaan negara demi tujuan ekonomi kelompok tertentu, menurut Adam Smith, maka kekuasaan negara perlu dibatasi hanya pada masalah-masalah pertahanan, keadilan dan sedikit pekerjaan umum. Apa yang diusulkannya sebagai *"the system of natural liberty"* diharapkan akan member peluang bagi kebebasan, di satu pihak, dan pengendalian, di pihak lain. James Madison, mengusulkan adanya system *check and balances*. Sementara Woodrow Wilson menyarankan agar dibuat garis

pemisah yang tegas antara politik dan administrasi. Wilayah pembuatan keputusan diserahkan kepada politisi yang dipilih, sementara persoalan administrasi diberikan kepada para pejabat profesional.¹

Penyalahgunaan kekuasaan tidak pernah sepi dari dinamika kebijakan publik. Paling tidak, itulah yang disadari oleh para pemikir Marxis atau Neo Marxis. Dengan menempatkan perjuangan kelas sebagai inti dari politik kapitalis, mereka ingin menunjukkan bahwa fungsi negara dalam masyarakat yang demokratis pada akhirnya ditentukan oleh kekuatan sosial dan ekonomi yang paling besar. Dalam konteks inilah negara disalahgunakan, dan di sana-sini muncul peluang akan adanya penyalahgunaan dan berbagai distorsi kebijakan publik.²

Terutama bila kebijakan publik yang dimaksud memberi kemungkinan banyak terhadap insentif ekonomi, seperti kebijakan perburuhan, perdagangan, pendidikan, jaminan sosial dan sejenisnya, kemungkinan untuk disalahgunakan oleh kelompok kepentingan tertentu kian menonjol. Padahal, bila *"welfare state"* menjadi tujuan, mestinya pertimbangan kelompok harus dinomorduakan. Oleh karena itu, campur tangan politik hendaknya dibatasi, untuk kemudian negara menyerahkan urusan ini kepada aparat birokrasi dalam mengimplementasikannya. Dengan asumsi bahwa mereka terdiri dari kalangan profesional atau paling sedikit *committed* terhadap profesionalisme dan sumpah jabatannya, maka sudah sewajarnya bila kebijakan publik diserahkan kepada birokrat.

Untuk meningkatkan kinerja para penyelenggara negara tersebut, disarankan langkah-langkah rasional sebagaimana pernah dirumuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam karyanya yang terkenal itu, *Reinventing Government*. Melalui buku ini, kedua penulis tersebut hendak meyakinkan pembaca bahwa pemisahan politik dengan kebijakan publik itu mesti dilakukan. Untuk memperbaiki kinerja kalangan birokrasi, katanya perlu ditanamkan "semangat kewirausahaan (*entrepreneurial spirits*) yang berakar pada *"steering rather than rowing,*

1 Rincian perkembangan sejarah hubungan antara politik dengan kebijakan publik dapat dilihat dalam Theodore J Lowi and Edward J. Harpham, "Political Theory and Publik Policy" dalam *Contemporary Empirical Political Theory*, edited by Kristen Renwich Monroe, University of California Press, Berkeley, pp. 251-278

2 Baca pikiran-pikiran Kalangan Neo-Marxist, antara lain, Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York, 1966; G. William Domhoff, *The Powers that be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Random House, New York, 1978.

empowering rather than serving, injecting competition into service delivery, transforming rule-driven organization, funding outcomes, not inputs, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy, earning rather than spending, prevention rather than cure. Filosofi ini menekankan *Participation and Teamwork* serta orientasi pasar (Osborne and Gaebler, 1992). Kemudian, untuk lebih memantapkan lagi semangat tersebut, dalam buku nya yang lain, bersama Peter Plastrik, Osborne kembali menekankan perlunya birokrasi dibebaskan dari politik, Dengan merujuk kepada sejumlah penyelenggaraan kebijakan publik di Amerika Serikat, mereka yakin bahwa campurtangan dan dampak negatife dari politik terhadap kebijakan publik dapat dilokalisir. Syaratnya adalah dengan memperhatikan sejumlah langkah (5 Cs) strategi sebagai berikut: *Creating **clarity** purposes, creating **consequences** for performances, putting **the customer** in the driver's seat, shifting **control** away from the top and center, dan creating an entrepreneurial culture*".³

Dalam praktek, optimism Osborne di atas sulit diterapkan – untuk tidak mengatakan mustahil terjadi-. Teori-teori yang berbasis "*bringing the state back in*" tersebut menandai betapa sulitnya pengambilan keputusan politik dipisahkan dari pengaruh kekuatan yang mengelilinginya. Baik aliran Neo Marxis maupun Neo-Weberian meragukan hal ini. Sebagaimana dapat dilihat dari teori-teori baru mengenai negara dan masyarakat, atau "*politics and market*" yang belakangan sangat populer, semuanya mengingatkan kita untuk tidak kehilangan arah di dalam mempelajari kaitan antara politik daan birokrasi⁴. Keduanya merupakan refleksi dari negara, yang tidak boleh dipandang hanya sekedar instrument atau struktur kelembagaan yang sekali sekali diperlukan – sebagaimana difahami oleh kalangan Marxist. Dengan meyakini apa yang oleh Neo Weberian sebagai keniscayaan dari "*state-centred*" *political theory*,⁵ negara merupakan lembaga yang otonom dalam suatu masyarakat yang dapat bertindak menurut seleranya, maka perlu bagi kita untuk mengatakan, dengan meminjam istilah Lowi dan Harpham, "*bringing publik policy back in*" (Lowi dan Harpham, 1997).

3 Uraian lebih rinci mengenai ke 5 Strategi yang disebutnya %Cs di atas, dapat dilihat dalam buku mereka, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Co, New York, 1977.

4 Lihat Pidato Profesor Indria Samego

5 Negara modern dalam perspektif Neo Weberian diterjemahkan sebagai "system administrasi dan hokum yang dimodifikasi oleh aturan yang mengikat tindakan bersama dari aparat pelaksanaanya dan memiliki dominasi wilayahnya"

Belakangan, ada landasan teoritik lain dari para ahli yang mencoba mendekati hubungan bisnis dan politik di Dunia Ketiga. Bagi teoritisi yang terakhir ini, munculnya apa yang disebut *dengan Capitalist Class* dalam arti yang sesungguhnya menjadi tidak mungkin karena adanya *internal conflicts*. Perseteruan kepentingan terjadi antara berbagai kelompok yang ingin atau sudah terlibat dalam pembuatan kebijakan: etnis, usia, pendidikan, sector dan lain sebagainya.

POLITIK KEBIJAKAN PUBLIK

Di masa lalu, karena paradigmanya sangat sentralistik, semua kebijakan publik ditentukan secara sentralistik pula. Yang terjadi kemudian adalah monopoli interpretasi dan hegemoni pusat terhadap implementasinya di daerah atau “pinggiran”. Begitu kuatnya peran Pemerintah Pusat, daerah tidak memiliki hak untuk menafsirkannya. Upaya untuk melakukannya, akan berakibat fatal bagi daerah. Pergantian pejabat secara mendadak, merupakan konsekuensi logis dari betapa dominannya kekuatan “pusat” di daerah. Bukannya tidak ada politik di situ, melainkan politik dari atas (*politics from above*) lebih dominan ketimbang politik dari bawah (*politics from below*) atau luar negara.

Berbeda dari keadaan setelah era reformasi, negara bukan satu-satunya penentu politik. Demokratisasi telah melahirkan munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara. Ada banyak partai politik yang ikut pemilu. Satu dengan yang lain saling berlomba memperebutkan kemenangan. Itu terjadi dalam Pemilu 1999, di mana PDI P memperoleh kemenangan pad awalnya, namun bukan dia yang berkuasa. Karena kalah lobby, negara dikuasai oleh PKB dan PAN. Pasca Pemilu 2004, Golkar menang pemilu, namun ketua umumnya hanya berhasil menjadi wakil presiden. Karena pemilihan presiden secara langsung, rakyat tidak memilih partai, melainkan tokoh. SBY, dianggap sebagai tokoh paling layak menjadi presiden, sementara JK hanya wakil presiden. Pemilu 2009, Demokrat yang menang, kebetulan SBY pun dapat mempertahankan posisinya. Pemilu 2014, membawa kembali PDI P sebagai pemenang, dan Jokowi-JK, diusung PDI dan kolaisinya untuk menjadi presiden. Baik Presiden SBY maupun Jokowi, atau pun hasil pemilu legislatif di daerah, tidak ada satu partai pun yang berhasil meraih kemenangan berarti, untuk

menjadi pemegang suara mayoritas tunggal seperti Golkar di era Orde Baru,

Tidak berbeda dengan pengalaman di sebagian besar dunia lainnya, sejarah dan perkembangan kebijakan public di suatu negara tidak terlepas dari lingkungan politik yang membentuk dan mewarnainya. Sebagai anggota “negara baru (*new states*)” yang lahir setelah PD II, Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kekuatan lain yang mengelilinginya. Bila negara lama (*old States*) di Eropa lahir karena kontrak sosial alias kebutuhan warga akan berbagai pengelolaan hubungan antar warga yang makin besar dan kompleks, negara Indonesia lahir karena konstruksi elite. Mereka, selamanya merasa memiliki peran lebih besar di dalam *state formation*. Bila di masa lalu pejabatlah yang berkuasa, sekarang partai politik dan tokohnya, berkiprah makin signifikan dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya.

Era Bung Karno, pertarungan antar sejumlah partai utama peraih suara terbesar dalam Pemilu 1955, NU, PKI, PNI dan Masyumi, serta Partai Sosialis. Mereka saling berebut pengaruh dalam menentukan arah kebijakan ekonomi Indonesia. Semuanya sepakat bahwa untuk membentuk perekonomian nasional perlu dikurangi pengaruh dari sistem Perekonomian Kolonial. Namun, ketika sampai pada soal bagaimana cita-cita konstitusi itu hendak diwujudkan dalam bentuk kebijakan dan program, masing-masing kekuatan politik berbeda pendapat. Demikian pula halnya ketika negara berkepentingan untuk membangun pengusaha nasional, silang sengketa terjadi di antara berbagai kekuatan politik di atas. Mereka mustahil bersikap tidak biasa terhadap partai politik yang mendukungnya. Ketika negara melakukan nasionalisasi ekonomi pada akhir 1950an, pro dan kontra terhadap siapa mendapat apa, dan bagaimana caranya sangat mewarnai proses implementasi kebijakan tersebut. Masing-masing partai politik berusaha untuk memenangkan orang-orangnya dalam memperebutkan kendali perusahaan yang ditinggalkan Belanda tersebut. Bahkan, karena perebutan antara politisi sipil tersebut mengarah pada disintegrasi dan instabilitas politik, maka muncullah kekuatan lain yang dianggapnya tidak partisan, yakni kekuatan militer. Inilah awal dari keterlibatan tentara dalam dunia bisnis secara resmi di negeri ini. Dengan alasan bahwa sipil tidak mampu mengelola perekonomian negara, maka

tentara memiliki alasan pembenar untuk terjun ke dunia non militer. Secara kebetulan, negara saat itu tidak memiliki kemampuan untuk membiayai kebutuhan militer secara memadai, maka masuknya elemen militer dalam bisnis, dianggap juga sebagai kebutuhan strategis untuk mencari sumber dana militer.⁶

Kemudian, di era Presiden Soeharto, persaingan tidak dibenarkan. Piramida kekuasaan, telah menjadikan kekuasaan Orde Baru di tangan dia. Kekuatan politik yang tersegmentasi dan patrimonial serta korporatis telah mempersulit lahir dan berkembangnya kekuatan di luar Soeharto. Sebaliknya, dialah yang mengendalikan arsitektur politik dan ekonomi serta perubahan di negeri ini, untuk periode yang cukup panjang. Kalau pun ada partai politik, kekuatannya sudah dieliminir sedemikian rupa. Basis ideology partai diseragamkan. Partai yang berbasis agama dan nasionalis, disederhanakan menjadi partai nasionalis yang berazaskan pembangunan. Maka lahirlah PDI dan PPP. Sementara Golkar, selama 6 kali pemilu orde baru, tidak disebut sebagai partai politik, melainkan Organisasi peserta pemilu. Basis kekuasaannya bukanlah ideology, melainkan pemerintah, dengan ABRI di belakangnya. Pemerintah telah menjadikan Golkar sebagai partainya penguasa, bukan partai berkuasa (*Ruling Party*). Dengan struktur pyramidal, segmented, patrimonial dan korporatis tersebut, kemenangan Golkar dimaksudkan untuk melegitimasi demokrasi pemerintah. Para tokohnya diposisikan sebagai para pembantu Presiden, yang diberi *rewards* jika membveri kontribusi kepada pemerintah dan sebaiknya diberi hukuman bila tercium melawan Presiden Soeharto. Dalam konstelasi yang demikian, semua kekuatan di luar diri penguasa Orde Baru itu perannya bukan aktor politik yang bebas (*independent*), melainkan tergantung kepada Presiden Soeharto. Akhirnya, berbagai fenomena support and demands dalam pembuatan kebijakan publik, dapat dikendalikan oleh penguasa, baik di pusat maupun daerah. Meski demikian, pertarungan itu muncul secara lebih terbatas di antara sesama kroni. Apa yang oleh Juan Linz sebut dengan "*Limited Pluralism*", terjadi mulai dari Jakarta sampai ke Daerah. *Clientele businessmen*, kata Yahya Muhaimin, telah menjadi actor utama yang mewarnai persaingan tersebut, baik di

6 Baca uraian mengenai hal ini (push factor) dari keterlibatan TNI dalam dunia bisnis, selain karena Dwi Fungsi Nasution, juga alasan strategis lainnya yang dijadikan alasan pembenar, Indria Samego dkk, *Bila ABRI Berbisnis*.

pusat pemerintahan maupun di daerah.⁷ GBHN, Repelita dan berbagai kebijakan pembangunan yang telah dirancang para ekonom Orde Baru, tidak dapat secara maksimal meningkatkan perekonomian Indonesia, antara lain, disebabkan oleh faktor non ekonomi bukan ekonomi. Pembangunan itu jauh dari kecenderungan menciptakan pemerataan, sebaliknya, yang muncul adalah ketimpangan di berbagai sector dan wilayah.⁸

Fenomena seperti itulah yang mengakibatkan kejatuhan Soeharto atau mundurnya Soeharto dari tampuk kekuasaan dipandang sebagai sebuah titik balik untuk melakukan perbaikan. Namun sayiag, tampilnya Presiden BJ Habibie yang sebetulnya konstitusional, tidak mendapat respond positif dari publik politik yang makin beragam. Jika sebelumnya semua dibawah bayang-bayang pengaruh ABRI dan Golkar, setelah Soeharto jatuh, terjadilah perkembangan yang mengarah pada *unlimited pluralism*. Arus balik yang menentang kemapanan terlihat makin banyak dan secara konstitusional sah. Apalagi setelah Pemilu 1999 diselenggarakan, Golkar tidak lagi diterima sebagai Organisasi Peserta Pemilu, tapi berubah menjadi partai politik yang nasibnya sama dengan partai lain, harus ikut dalam pemilu yang jurdil dan luber bersaing dengan parpol baru yang umumnya dicitrakan sebagai reformis. Sebagai akibatnya, kebijakan publik Presiden Habibie senantiasa direspon secara kritis oleh kekuatan anti Soeharto. Kalaupun ada kebijakan di sekitar otonomi daerah yang baru, dianggapnya sebagai upaya mencari legitimasi politik.

Di bawah Presiden KH Abdurrahman Wahid, suasana *unlimited pluralism* itu makin mencuat ke permukaan. Baru beberapa saat berkuasa, Gus Dur sudah mulai jadi rebutan berbagai kekuatan. Munculnya pusat kekuasaan baru menjadi tidak terelakan. Meski dalam ucapan terlihat jelas komitmen Gus Dur terhadap penegakan hukum, dalam praktik, sebaliknya. Secara pribadi, dia ingin menerapkan prinsip kejujuran dan profesionalisme, dalam praktik, sebaliknya. Jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid dari kekuasaan disebabkan oleh resistensi publik terhadap fenomena yang namanya *double standard*.

7 Studi kritis mengenai hubungan pengusaha dengan penguasa di era Orde Baru, pernah mendominasi perhatian para analis di era 1980an. Lihat: Andre McIntyre dll

8 Dorodjatun dan Sjahir, membahas persoalan tersebut dalam disertasi masing-masing.

PERSPEKTIF KONTEMPORER

Sebelum sampai ke sejumlah narasi perubahan sebagaimana dijanjikan di atas, tulisan berikut akan memulainya dengan justifikasi teoritik-komparatif yang mendasari betapa sulitnya pembuat kebijakan publik, termasuk Presiden –presiden Indonesia pada umumnya, dan Presiden Jokowi pada khususnya untuk terbebas dari pengaruh politik yang melingkupinya. Pemimpin sekuat Presiden Sukarno atau Presiden Soeharto pun, mustahil dapat steril dari tarik-menariknya kepentingan politik yang melingkupinya. Yang membedakan antara mereka barangkali hanya aktornya. Suatu saat, Presiden Sukarno terpengaruh oleh tokoh-tokoh PKI, pada saat yang lain, PNI lah yang mengintervensi kebijakan Presiden Sukarno. Atau, tidak mustahil pula bila kekuatan Islam ikut member warna dalam sejarah kepemimpinan Presiden Sukarno. Demikian juga tentara, sejarah perjuangannya tidak pernah bebas dari politik. Hal yang sama terjadi pula di era Kepemimpinan Presiden Soeharto, meski puncak kepemimpinannya di tangan dia, tapi, dalam membuat keputusan, Presiden Soeharto selalu berkonsultasi dengan berbagai kekuatan yang ada di sekitarnya. Terkadang, dia dekat dengan TNI, pada saat yang lain, kekuatan Islam yang diakomodasinya, dan bahkan, sesuai dengan irama pembangunan yang dominan di saat dia memimpin, Presiden Soekarno memiliki kedekatan khusus dengan kalangan pengusaha, terutama tokoh pengusaha keturunan Tionghoa.

Di masa Presiden Jokowi, aktor yang mempengaruhi presiden justru lebih banyak lagi. Selain partai politik, kekuatan Islam, pengusaha dan kalangan profesional, belakangan muncul kekuatan penekan (*pressure groups*) yang berasal dari relawan. Mereka merupakan kelompok masyarakat non-partai, namun berjasa sangat besar di dalam memenangkan kampanyenya Presiden Jokowi.

Itulah yang dimaksud dengan koalisi Presiden Jokowi dalam memperbesar legitimasi kekuasaannya. Seorang presiden yang berasal dari “pinggiran”, bukan orang keraton, tapi seorang warga negara biasa yang tidak pernah didukung pengusaha raksasa dan tentara, namun kemudian harus memimpin Indonesia. Sangatlah wajar bila banyak orang menyangsikan kekuatan dan kemampuannya. Hanya karena kepiawaiannya memanfaatkan lingkungan strategisnya, kepemimpinan

Presiden Jokowi, belakangan makin diakui oleh banyak pihak, termasuk kelompok politik yang sebelumnya menyangsikannya.

Berbagai fenomena yang menunjukkan kesinambungan dari praktik kepemimpinan para pendahulu, nampaknya kembali berulang di era kepresidenan Jokowi. Salah satu yang akan menjadi topic pembahasan dari review ini adalah sulitnya memisahkan kebijakan publik dari pertimbangan-pertimbangan politik. Walau secara teoritik sering dinyatakan bahwa kebijakan publik – terutama pada level implementasinya - harus *imparsial* (tidak memihak), rasional dan bebas dari campur tangan politik, dalam kenyataannya, khusus di Indonesia, pengaruh politik masih sangat menonjol bukan hanya dalam proses penentuan kebijakannya, melainkan juga pada tataran realisasinya. Oleh karena itulah, apa yang pernah dikatakan oleh peneliti kebijakan publik pada 1980an, sampai sekarang masih relevan untuk dijadikan rujukan. Merilee Grindle, antara lain pernah mengatidakan “*While in the United States and Western Europe much political activity is focused on the input stage of the policy process, in the Third World a large portion of individual and collective demand making, the representation of interests, and the emergence and resolution of conflict occurs at the output stage*” (Grindle, 1980). Tidak terlalu mengherankan bila kemudian, implementasi kebijakan publik di sini tidak semulus di negara-negara yang lebih maju.

Barangkali, itulah yang sesungguhnya telah menghubungkan masa lalu dengan masa sekarang. Siapa pun yang memimpin Indonesia, mustahil dapat menjalankan keinginannya secara *invacuum*, netral dari tarik-menarik kekuatan politik yang ada di sekitarnya. Keragaman Indonesia, adalah sebuah kenyataan dan telah menjadi modal sosial. Namun, di dalam dirinya, keragaman itu juga membawa konsekuensi yang memilukan apabila tidak dikelola dengan benar. “*Because political leaders must develop adequate social and political support for their policies, the character of state economic (and presumably other) policies depends heavily on the nature of their coalitional support base*” (Kesselman, 1992). Oleh karenanya, sangat tidak masuk akal ketika era kampanye Jokowi mengatakan bahwa dukungan partai politik terhadap perjuangannya itu tanpa syarat. Sebagai buktinya, ketika sudah dilantik menjadi Presiden dan membentuk kabinetnya, Presiden Jokowi memilih sejumlah besar tokoh partai politik pendukung kampanyenya untuk

duduk dalam barisan kursi kabinet dan jabatan penting lainnya di negeri ini, termasuk sejumlah duta besar, jajaran komisararis BUMN.

Bahkan, hanya dalam waktu 6 (enam) bulan masa kepresidenannya, Jokowi sudah melakukan reshuffle sejumlah anggota kabinetnya atas desakan banyak pihak, terutama partai pendukungnya. Dua anggota kabinet yang sebelumnya menjadi anggota Tim Transisi Presiden, yakni Andrinov Chaniago dan Andi Widjajanto, terdepak dari kursi menteri. Pramono Anung, yang tokoh PDI-P dan salah seorang kepercayaan Megawati Sukarnoputeri, ditugaskan untuk menggantikan Andi Widjajanto sebagai Menteri Sekretaris Kabinet. Sementara Andrinov Chaniago, harus menerima dipinggirkan dari Ketua Bappenas dan Menteri Perencanaan Pembangunan. Jabatan Menko Polhukam pun diserahkan kepada Jen (Purn.) Luhut Binsar Panjaitan, seorang tokoh yang memiliki posisi politik jauh lebih kuat dibandingkan Menko Polhukam lama yang berasal dari non-elit TNI, yakni mantan KSAL. Demikian pula dengan Menko Maritim lama, meski secara akademik mumpuni, namun dia kalah lobby ketimbang Menko Maritim penggantinya, Rizal Ramli.

Memang, sebagaimana telah disinggung terdahulu, banyak perubahan sudah terjadi. Presiden dan Wakil Presiden RI tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan rakyat secara langsung lah yang memilihnya. Sebagai pemilik kedaulatan rakyat – sebagaimana dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, siapa pun pejabat publik Indonesia, terutama Presiden dan Wakil Presiden, harus dipilih secara langsung oleh mereka. Sejak 2004, segenap rakyat Indonesia yang memiliki keabsahan untuk memilih, telah menggunakan haknya. Rakyat Indonesia pasca reformasi memiliki posisi yang makin kuat di mata negara. Apa pun yang menyangkut kepentingan masyarakat (*public goods*) harus diproses oleh rakyat dengan mengindahkan kaidah demokrasi. Kini, aspirasi pemilik kedaulatan tidak lagi dibatasi oleh negara untuk menunjukkan kehendaknya. Demonstrasi dan pembentukan partai politik serta organisasi kemasyarakatan lainnya, sudah sangat liberal. Siapa saja tidak dilarang untuk membentuk organisasi, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 28 UUD 1945. Kemudian, negara, berbeda dengan Negara Orde Baru, sekarang tidak mungkin lagi dapat menentukan siapa pemenang dalam pemilihan umum. Dan lain sebagainya yang tidak dapat dipungkiri, sudah menunjukkan kemajuan yang luar biasa. Kehadiran

Presiden Jokowi dalam tampuk kekuasaan tertinggi di republik ini pun, merupakan konsekuensi logis dari liberalism politik pasca 1998.

PERUBAHAN DALAM KESINAMBUNGAN

Di dalam keseluruhan perubahan tersebut di atas, masih dapat disampaikan beberapa kesinambungannya (*continuities*). Bahwa sebagai negara modern yang mengaku dirinya demokratis, sebenarnya Indonesia masih belum sepenuhnya mampu mengaktualkan ciri-ciri tersebut secara nyata. Terbukti sampai dengan kasus terakhirpun, apa yang disebut sebagai kesenjangan antara kebijakan dan implementasinya – untuk tidak mengatakan penyimpangan dalam tata kelola pemerintahan - masih menjadi praktik bernegara yang tidak sulit dicarikan dukungan empiriknya. Penundaan pelantikan Kapolri yang dilanjutkan dengan pembatalan penunjukan Komjen Budi Gunawan (BG) sebagai orang nomor satu dalam tubuh Polri oleh Presiden Jokowi, merupakan salah satu contoh paling fenomenal dan mutakhir. Betapa tidak dan mengapa hal itu terjadi? Sebagai perwira tinggi kepolisian, BG sudah sangat layak untuk dipilih menjadi Kapolri. Dia berpangkat jenderal bintang tiga. Penugasannya sudah lengkap, mulai dari perwira administrasi, operasi, kewilayahan sampai pendidikan. Dari sisi usia, juga masih memungkinkan baginya untuk dua tahun lagi berkiprah di Polri. Sebagian besar publik politik, terutama DPR RI telah memberi dukungannya. Sesuai dengan aturan perundangan, setelah diusulkan kepada presiden, yang bersangkutan dimintakan persetujuannya ke DPR, sebelum dilantik, untuk diuji kelayakannya. DPR, secara paripurna pun telah memberi dukungan atas hasil *fit and proper test* yang dilakukan Komisi III.

Namun, di luar prosedur formal tersebut, ternyata, Presiden Jokowi mesti mempertimbangkan penolakan KPK yang didukung sebagian besar opini kalangan masyarakat sipil. Akhirnya, seperti kita ketahui bersama, Komjen BG, harus sabar dan menunda keinginannya untuk menjadi Kapolri. Presiden Jokowi, memutuskan penundaan pelantikannya, dan menyerahkan jabatan Kapolri kepada Plt Kapolri, yakni Komjen Badrodin Haiti, karena Jenderal Sutarman diberhentikan Presiden. Untuk selanjutnya, sebagai mana kita ketahui bersama, setelah sekitar empat bulan dijalaninya, akhirnya, Komjen Badrodin Haiti ditetapkan sebagai

Kapolri definitif dengan menyandang bintang empat di bahunya. Hanya lewat penetapan itulah kemudian Jenderal Badrodin memiliki legitimasi makin kuat untuk mengatakan “sayalah komandan di jajaran Polri”. Meski selagi Plt Kapolri pun sebenarnya dia telah memiliki mandat untuk memimpin lembaga negara yang bertanggungjawab di bidang keamanan ini, dalam kenyataannya sering digunjing publik bahwa wibawa Komjen Badrodin lebih lemah dibanding Komjen BG dalam memimpin Polri.

Bukan hanya pada level *inputs* saja dia muncul, namun pada *outputs* juga. Kendati tidak pernah lagi kita dengar ungkapan “politik adalah panglima”, namun dalam praktik kenegaraan. Sejak Era Bung Karno, Presiden Soeharto sampai para penggantinya, dan sekarang Presiden Jokowi, nampaknya tidak mampu membebaskan diri dari berbagai pertimbangan politik (*political judgement*) di dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Apa yang pernah dijanjikan oleh Jokowi dalam kampanye pemilihan presiden sebelumnya sebagai “koalisi tanpa syarat” di dalam membentuk kabinetnya, ternyata sulit untuk dipertahankan. Tidak kurang dari sekitar 40 persen dari anggota kabinetnya, berasal dari partai koalisi yang mendukungnya dalam kampanye presiden tersebut, yakni PDI P, Partai Nasdem, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Hanura dan bahkan Partai Keadilan Perjuangan Indonesia (PKPI) yang tidak mendapatkan satu kursi pun di DPR. Dipilihnya Letjen (Purn.) Sutiyoso yang Ketua Umum PKPI menjadi Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), merupakan salah satu contoh dari inkonsistensi Presiden Jokowi tersebut. Contoh kasus di atas, hanyalah salah satu dari apa yang saya maksudkan dengan judul tulisan di atas, bahwa politik, dalam sejarah republik ini, ternyata tetap mempengaruhi kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Grindle, Merilee S. (1980). “Policy content and context in implementation”, in M.S. Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, p. 15

- Kesselman, M. (1992). *How should one study economic policy making? Four characters in search of an object*. *World Politics*, vol. 44, no. 4, p. 646
- Lowi, Theodore J and Edward J. Harpham. (1997), "Political Theory and Publik Policy" dalam *Contemporary Empirical Political Theory*, edited by Kristen Renwich Monroe, University of California Press, Berkeley , pp. 251-278
- Miliband, Ralph. (1978). *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York, 1966; G. William Domhoff, *The Powers that be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Random House, New York.
- Nelson, Barbara J. (1996). "Publik Policy and Administration: An Overview" dalam Robert E Goodin and Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, p. 554
- Osborne, David and Peter Plastrik. (1977). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Co, New York.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*, A William Patrick Book.

SUKSESI PARTAI, INSTITUSIONALISASI DAN KETERGANTUNGAN FIGUR

Bawono Kumoro

Peneliti Politik The Habibie Center

Email: bowo_kumoro@yahoo.com

Tahun 2015 dapat dikatakan sebagai tahun suksesi kepemimpinan partai di Indonesia. Sejak awal hingga pertengahan tahun ini tidak kurang lima partai telah menggelar kongres/munas/muktamar untuk memilih ketua umum baru. Beberapa partai menggunakan mekanisme kompetisi terbuka untuk memilih ketua umum, seperti Partai Amanat Nasional dan Partai Bulan Bintang.

Namun, tidak sedikit juga partai mengedepankan aklamasi untuk mendaulat figur tertentu dalam memilih ketua umum mereka. Partai Hanura, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Partai Demokrat termasuk dalam partai menggunakan mekanisme aklamasi dalam memilih ketua umum. Ketiga partai itu memilih ketua umum mereka secara aklamasi lantaran tidak ada calon lain maju dalam kompetisi pemilihan selain ketua umum mereka masing-masing.

Partai Hanura kembali memilih Wiranto sebagai ketua umum. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan untuk kesekian kali mendaulat Megawati Soekarnoputri. Setali tiga uang dengan kedua partai tersebut, Partai Demokrat juga kembali memilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai ketua umum untuk periode lima tahun ke depan dalam kongres Mei lalu.

Dalih utama seringkali digunakan dalam memilih kembali figur-figur tersebut adalah demi menjaga soliditas organisasi partai. Dalih ini menunjukkan ketidakpercayaan diri mereka sebagai sebuah partai untuk dapat eksis secara mandiri lepas dari figur tertentu.

INSTITUSIONALISASI

Scott Mainwaring mengatakan salah satu aspek penting untuk melihat apakah partai telah terinstitusionalisasi dengan baik atau tidak adalah ketiadaan dominasi personal dari seorang figur tertentu (Mainwaring, 1998: 67-81). Mengenai institusionalisasi partai, Huntington (1968:12) mengatakan bahwa pelembagaan atau institusionalisasi partai adalah sebuah proses pengorganisasian dan prosedur untuk mencapai stabilitas dan nilai tertentu. Institusionalisasi partai merujuk pada empat dimensi dikembangkan oleh Mainwaring dan Scully. *Pertama*, stabilitas kompetisi partai. Kompetisi partai tidak disertai institusionalisasi akan mempertinggi angka volatilitas dalam pemilihan umum. *Kedua*, kedalaman akar partai di masyarakat. Partai memiliki pendukung utama tidak berubah setiap pemilu dan memiliki ideologi pengikat. *Ketiga*, ada legitimasi aktor-aktor politik terhadap partai. Partai dilihat sebagai hal penting dari kehidupan demokrasi. *Keempat*, partai dianggap terinstitusionalisasi baik apabila organisasi kepartaian bukan merupakan subordinasi dari kepentingan para elite partai tersebut. Institusionalisasi partai tidak akan tercapai selama masih menjadi instrumen personal dari para elite partai tersebut (Mainwaring and Scully, 1995: 4-5)

Persepektif Randall dan Svasand tentang aspek internal-eksternal dan aspek struktural-*attitudinal* dapat juga dipakai untuk melihat kualitas institusionalisasi partai-partai di Indonesia. Aspek internal berkaitan dengan hubungan antarbagian di dalam partai. Aspek eksternal

berkaitan dengan hubungan antara partai dan publik serta lembaga lain. Aspek struktural berkaitan dengan struktur di dalam partai. Aspek *attitudinal* berkaitan dengan sikap publik terhadap partai. Bila berbagai aspek itu dipersilangkan akan menghasilkan model berikut: (1) Derajat kesisteman suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural; (2) Derajat identitas nilai suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan *attitudinal*; (3) Derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural, dan (4) Derajat pengetahuan atau citra publik terhadap suatu partai sebagai persilangan aspek eksternal dengan *attitudinal* (Randall dan Svasand, 2002)

Dari empat hasil persilangan di atas derajat kesisteman paling sering dirujuk untuk melihat apakah sebuah partai telah terinstitusionalisasi dengan baik. Derajat kesisteman antara lain mencakup sejauh mana fungsi partai berjalan, mekanisme transparansi dalam pengambilan keputusan, dan penuntasan konflik internal sesuai dengan anggaran dasar/anggaran rumah tangga. Derajat kesisteman suatu partai bervariasi menurut: (1) Asal usul partai politik, apakah dibentuk dari atas atau dari bawah; (2) Siapa lebih menentukan dalam partai politik, apakah seorang pemimpin disegani atau pelaksanaan kedaulatan anggota menurut prosedur dan mekanisme ditetapkan organisasi sebagai suatu kesatuan; (c) Siapakah menentukan dalam pembuatan keputusan, apakah faksi-faksi dalam partai atau partai politik secara keseluruhan, dan (d) Bagaimana partai memelihara hubungan dengan anggota dan simpatisan (Randall dan Svasand, 2002)

KETERGANTUNGAN FIGUR

Sebagaimana diungkapkan di atas, saat ini sebagian besar partai-partai di Indonesia tengah dihadapkan pada satu tantangan serius dalam melakukan institusionalisasi. Tantangan itu tidak lain adalah ketergantungan terhadap figur tertentu. Partai Demokrat sangat bergantung kepada figur SBY selaku pendiri partai. Pengaruh Prabowo Subianto sangat kuat mewarnai setiap langkah dan kebijakan Partai Gerindra. Partai Hanura tidak dapat melepaskan diri dari ketergantungan terhadap Wiranto. Demikian pula dengan Megawati Soekarnoputri

dimana selalu tampil sebagai tokoh sentral Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.

Ketergantungan figur tertentu merupakan konsekuensi dari pembentukan partai bersifat elitis (top down). Partai didirikan dengan maksud sebagai kendaraan politik bagi masing-masing figur tersebut untuk meraih kekuasaan.

Dalam konteks itu penulis teringat pada istilah *presidentialized party* sebagaimana dikemukakan Andreas Ufen beberapa tahun lalu. Ufen (2008: 21) menggunakan istilah *presidentialized party* untuk merujuk fenomena pembentukan partai dengan maksud utama menjadi kendaraan politik bagi seseorang meraih kursi presiden. Lebih lanjut, sebagaimana dikatakan Samuels (2002: 471), partai jenis ini akan cenderung memarjinalkan aspek organisasi dalam agenda kepartaian.

Menariknya fenomena *presidentialized party* tersebut tidak cuma dialami partai-partai lama. Beberapa partai baru juga mengidap fenomena tersebut sehingga besar kemungkinan di masa mendatang mereka juga akan mengalami ketergantungan figur sebagaimana Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Demokrat, dan Partai Gerindra alami saat ini.

Partai Persatuan Indonesia (Perindo) dan Partai Islam Damai Aman (Partai Idaman) merupakan contoh partai baru dengan potensi tersebut. Perindo didirikan oleh taipan media massa Hary Tanoesodibjo. Sedangkan Partai Idaman diprakarsai oleh sang raja dangdut Rhoma Irama.

Jika melihat dominasi peran Hary Tanoesodibjo dan Rhoma Irama di balik pembentukan Partai Perindo dan Partai Idaman, maka tidak berlebihan jika istilah *presidentialized party* juga pantas disematkan kepada dua partai baru tersebut. Kedua partai tersebut dibangun secara top down dengan mengandalkan ketokohan Hary Tanoesodibjo dan Rhoma Irama guna menghimpun kekuatan elektoral dari para pemilih di Indonesia.

Ketergantungan sebageaian besar partai di Indonesia terhadap figur-figur tertentu mengakibatkan mereka tampil sebagai tokoh sentral di partai

masing-masing. Jika partai diibaratkan sebuah perusahaan, figur-figur itu merupakan pemegang saham dominan.

Mereka seringkali memaksakan kehendak agar partai diurus sesuai keinginan mereka. Mereka sangat kuat dalam mendominasi pengelolaan partai bersangkutan. Tidak heran bila kemudian penentuan figur-figur sentral dalam kepengurusan partai harus melalui persetujuan pemegang saham tersebut.

Keberadaan pemegang saham sebagai pihak dominan dalam sebuah perusahaan tentu sangat lazim. Akan tetapi, dalam konteks partai, keberadaan sekelompok elite pemegang saham jelas sangat tidak lazim dan tidak sehat. Hal itu cuma akan membuat partai bersangkutan tidak kunjung bertransformasi menjadi partai modern dimana mekanisme kontestasi diserahkan kepada kader-kader, bukan figur-figur tertentu.

Di samping itu, ketergantungan sejumlah partai pada figur-figur tertentu ini seringkali menjadi tembok besar penghalang mobilitas vertikal figur-figur baru potensial. Selama ini perhelatan suksesi kepemimpinan di sejumlah partai menunjukkan kehadiran figur-figur baru sebagai pelaku politik belum diakomodasi dengan baik. Padahal keterlibatan figur-figur baru di pucuk kepemimpinan partai dapat menjadi pembuka jalan bagi kemunculan benih-benih baru kepemimpinan nasional.

PARTAI MODERN

Terkait hal itu ada sejumlah pertanyaan penting harus dijawab para elite partai di Indonesia. Apakah mereka telah dengan cermat memperhitungkan segala dampak mungkin ditimbulkan dari ketergantungan tinggi terhadap figur-figur tertentu bagi masa depan partai? Lebih jauh lagi sadarkah mereka bila Megawati Soekarnoputri, SBY, Wiranto, dan Prabowo Subianto terus tampil sebagai figur dominan akan membuat Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Hanura, dan Partai Gerindra tidak kunjung bertransformasi menjadi partai modern?

Sudah bukan zaman lagi sebuah partai mengandalkan figur. Mempersiapkan perangkat-perangkat penting yang dibutuhkan untuk tampil sebagai partai modern dan membangun manajemen konflik

internal jauh lebih penting untuk dilakukan. Dengan demikian partai-partai tersebut tidak akan lantas bubar bila kelak di kemudian hari kehilangan figur andalan mereka selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Huntington, Samuel. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press
- Mainwaring, Scott. (1998). "Party Systems in the Third Wave," *Journal of Democracy*, Volume 9, Number 3
- Mainwaring, Scott and Timothy R Scully eds. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Randall, Vicky and Lars Svasand. (2002). "Party Institutionalization in New Democracies," *Party Politics*, Volume 8, Number 1
- Samuels, David J. (2002). "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior," *Comparative Political Studies*, Volume 35, Number 4
- Ufen, Andreas. (2008). "From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia," *South East Asia Research*, Volume 16, Number 1

The Habibie Center
Jl. Kemang Selatan no.98, Jakarta 12560, Indonesia
Telp: +62 21 7817211 Fax: +62 21 7817212
e-mail: thc@habibiecenter.or.id
www.habibiecenter.or.id

ISSN 2339-2959

