



The Habibie Center

THC REVIEW

Vol. 6/2019

Evaluasi dan Agenda Pemerintahan Jokowi (2014-2024)

EDITOR:
Zamroni Salim



THC REVIEW

Vol. 6/2019

Evaluasi dan Agenda Pemerintahan Jokowi (2014-2024)

Editor:

Zamroni Salim



THC REVIEW

Vol. 6/2019

EVALUASI DAN AGENDA PEMERINTAHAN JOKOWI (2014–2024)

Terbit sejak 19 November 2013

ISSN: 2339-2959

Penanggung jawab:

Hadi Kuntjara, Ph.D.

Mohammad Hasan Ansori, Ph.D.

Editor pelaksana:

Zamroni Salim, Ph.D.

Usaha dan sirkulasi:

Ghazali Hasan Moesa

Natassa Irena Agam

Desain dan tata letak:

Mayka R. Asnawiyah

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

Muhamad Arif

1

**PELUANG DAN TANTANGAN PEMBANGUNAN
BIDANG PERTAHANAN PEMERINTAHAN
JOKOWI JILID II**

N. Vidya Hutagalung

22

**PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM
PENCEGAHAN DAN PENANGANAN
TERORISME: PEKERJAAN RUMAH BAGI
KABINET INDONESIA MAJU**

Zamroni Salim

35

**MANFAAT EKONOMI DAN KEBERLANJUTAN
PROGRAM TOL LAUT**

Indria Samego

51

KEAMANAN DAN PERUBAHAN POLITIK

Mohammad Hasan Ansori

71

**KINERJA HAM PEMERINTAHAN JOKOWI JILID
I DAN AGENDA HAM PEMERINTAHAN JOKOWI
JILID II**

A Ibrahim Almuttaqi

90

**INDONESIA'S FOREIGN POLICY: LESSONS
FROM FIVE YEARS UNDER THE JOKOWI
GOVERNMENT**

Kata Pengantar

Pemilihan Presiden-Wakil Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Legislatif (Pileg) di Indonesia telah berhasil diselesaikan dengan baik dan demokratis di Indonesia. Pemilihan umum 2019 telah menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk Periode 2019-2024: yaitu Joko Widodo dan Ma'ruf Amin. Untuk memperoleh penetapan sebagai presiden terpilih telah melalui berbagai tahapan yang panjang, bahkan sampai pada sidang sengketa hasil Pilpres di Mahkamah Konstitusi (MK), yang dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin.

Kabinet 2019-2024 merupakan kabinet lanjutan di bawah pimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi) jilid II dalam Kabinet Indonesia Maju. Sebagai kabinet lanjutan, kabinet ini tentu mempunyai berbagai macam agenda untuk pembangunan yang bisa saja disesuaikan dengan janji-janji kampanyenya, maupun berbagai kemungkinan perubahan yang dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi dan politik di Indonesia yang dinamis. Koreksi dari masyarakat menjadi penting dalam upaya mengontrol program kabinet supaya bisa berjalan dengan baik untuk menjadikan Indonesia menjadi negara yang lebih baik, dan lebih maju.

Melihat fenomena tersebut The Habibie Center (THC) berusaha melakukan

review terhadap Agenda Kabinet Kerja II yang akan segera dimulai. Tentu dalam pelaksanaannya bisa muncul berbagai tantangan dan permasalahan dalam berbagai dimensinya. Tulisan yang muncul dari para peneliti The Habibie Center, diharapkan bisa membantu pemerintah dan masyarakat secara umum dalam upaya memaksimalkan hasil pembangunan yang ada dalam segala bentuk dimensinya. Dengan terpilihnya presiden dan wakil presiden, program kerja dalam kabinet pemerintahan 2019-2024 menarik untuk dikaji.

THC Review 2019 yang mengambil tema: “Evaluasi dan Agenda Pemerintahan Jokowi (2014-2024)”, tersusun dari enam tulisan. Tulisan-tulisan tersebut mengevaluasi berbagai program pemerintahan Jokowi dalam Kabinet Kerja 2014-2019 dan program kerja lanjutan dalam Kabinet Indonesia Maju 2019-2024. Secara singkat, sejumlah tulisan tersebut adalah:

Tulisan Pertama melakukan telaah teoritik terhadap perkembangan upaya penguatan sistem pertahanan negara di bawah pemerintah Jokowi. Untuk melakukan hal tersebut, tulisan ini berusaha menempatkan perkembangan kebijakan pertahanan Indonesia dalam sebuah kerangka teoritik yang melihat perilaku negara, dalam jangka panjang ditentukan oleh perubahan distribusi kekuatan di sistem internasional. Sementara itu, dalam jangka pendek perilaku negara tersebut, yang termanifestasikan dalam bentuk kebijakan pertahanan, akan dipengaruhi secara signifikan oleh dinamika internal negara terkait. Selanjutnya, tulisan ini juga membahas evaluasi capaian bidang pertahanan Pemerintahan Jokowi Jilid I serta target capaian yang ditetapkan untuk periode kedua pemerintahan Jokowi.

Tulisan Kedua menganalisis berbagai kebijakan Presiden Joko Widodo dalam pengarusutamaan gender dalam pencegahan dan penanganan ekstremisme berkekerasan pada Kabinet Kerja dan keberlanjutannya di Kabinet Indonesia Maju. Pada periode kepemimpinannya di Kabinet Kerja, Presiden Joko Widodo telah melakukan pelibatan perempuan dengan jumlah lebih banyak pada jajaran menteri. Namun demikian, ada

sejumlah kekurangan yang masih ditemui dalam pengarusutamaan gender, tidak dapat dilepaskan dari belum adanya regulasi khusus di Indonesia untuk penanganan teroris perempuan. Berbagai regulasi pangan terorisme yang ada pun masih minim aspek pengarusutamaan gendernya.

Tulisan Ketiga menganalisis berbagai hal penting terkait dengan program tol laut seperti konsep dasar tol laut, pelaksanaan tol laut dan manfaat tol laut, serta kendala/tantangan yang dihadapi dalam pengembangan dan keberlanjutan tol laut. Tol laut adalah salah satu program unggulan Bapak Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2014-2019. Program ini dianggap bisa mencapai salah satu tujuannya yaitu mengurangi ketimpangan ekonomi antar wilayah di Indonesia, khususnya mengurangi disparitas harga barang pokok, khususnya bahan makanan. Selama 2014-2019, program tol laut memang berjalan cukup lancar. Kemudian untuk periode kedua, pemerintahan Jokowi dan Ma'ruf Amin, program tol laut juga tetap akan dilakukan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan antar kawasan barat dan timur Indonesia. Banyak yang mengkritik terkait dengan efektivitas dan efisiensi tol laut, di antaranya masalah besarnya subsidi yang diberikan. Penurunan disparitas harga memang menjadi salah satu tujuan dari program ini, juga yang lebih luas lagi adalah pemerataan pembangunan dan hasil pembangunan di Indonesia.

Tulisan Keempat membahas keamanan dan perubahan politik yang menjadi pembelajaran buat kita bangsa Indonesia pada umumnya dan khususnya bagi Pemerintahan Jokowi Jilid II dalam bidang politik dan keamanan. Keamanan dan rasa aman merupakan persoalan yang banyak disorot belakangan ini. Baik secara akademik maupun empirik, keamanan menjadi sebuah konsep yang membuka banyak perdebatan. Ironi Reformasi dan demokrasi mestinya membawa negeri ini ke arah yang lebih baik. Dalam kenyataannya, justru sebaliknya, hilangnya watak otoritarian negara telah digantikan oleh tafsir kebebasan yang salah arah dan terlalu subyektif. Berkembangnya kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia (HAM), tidak diimbangi oleh komitmen untuk menjaga keamanan bersama yang notabene merupakan kondisi yang tak dapat diabaikan kehadirannya.

Tulisan Kelima membahas berbagai kondisi dan tantangan HAM di Indonesia sejauh ini, khususnya dalam 20 tahun Reformasi; secara lebih spesifik, bagaimana kinerja (*performance*) pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (2014-2019); bagaimana agenda pemerintahan Jokowi jilid II yang bergandengan dengan Ma'ruf Amin terkait HAM (2019-2024). Berakhirnya pemerintahan otoriter yang didukung militer pada 20 Mei 1998, membuka jalan bagi penghormatan yang lebih besar terhadap hak asasi manusia di Indonesia. Penting untuk melakukan refleksi mengenai sejauh mana agenda hak asasi manusia di negara ini berkembang ketika era Reformasi memperingati ulang tahunnya yang ke-20. Pemerintah Jokowi jilid II sudah seharusnya menjadi pemenuhan, perlindungan dan penegakan HAM sebagai prioritas pemerintahan dalam lima tahun ke depan. Beberapa persoalan HAM sebelumnya yang belum terselesaikan, termasuk penghapusan impunitas, penuntasan kasus masa lalu, penghilangan paksa, penghapusan dan pencegahan praktik penyiksaan, penghapusan hukuman mati, jaminan HAM dalam penindakan tindak pidana terorisme, perlindungan pembela HAM dan jurnalis, penghormatan dan jaminan HAM di Papua, dan kebebasan fundamental lainnya, diharapkan menjadi agenda Jokowi Jilid II.

The Sixth Article aims to critically examine Widodo's foreign policy track record and address what lessons they may provide for his second term. It will do so by highlighting major foreign policy events that took place during each year of the President's first term, analyzing the steps taken by Widodo and his Government, and assessing the successes and failures of those steps. By doing so, it is hoped that certain themes and trends emerge from the examination which can serve as the basis to answering the questions of what lessons can be learned for Widodo's 2019-2024 term. Five key themes and trends have emerged, namely: (1) the abandonment of the 'thousand friends, zero enemies' policy; (2) reactionary foreign policy; (3) confusing and uncoordinated external actions; (4) unsuccessful attempts at wooing foreign leaders; and (5) poorly thought-out big announcements with small likelihoods of success. Considering the above, it could be argued that Widodo's first term did not reach the same high point in Indonesia's foreign

Kata Pengantar

policy when compared to the Susilo Bambang Yudhoyono presidency.

Jakarta, Oktober 2019

Editor

Zamroni Salim

PELUANG DAN TANTANGAN PEMBANGUNAN BIDANG PERTAHANAN PEMERINTAHAN JOKOWI JILID II

Muhamad Arif

Peneliti, The Habibie Center

Email: arif@habibiecenter.or.id

Pengelolaan sistem pertahanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Terwujudnya keamanan nasional dan tercapainya kepentingan nasional mensyaratkan sistem pertahanan yang tangguh dan mampu menangkal setiap ancaman. Penguatan sistem pertahanan nasional menjadi salah satu sub agenda pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Selama periode pertama pemerintahan Jokowi, sejumlah capaian di bidang pertahanan berhasil diperoleh antara lain peningkatan belanja pertahanan, peningkatan kontribusi industri pertahanan nasional terhadap pembangunan kekuatan pertahanan, peningkatan Alat Utama Sistem Pertahanan (Alutsista) dalam rangka pemenuhan Kekuatan Pokok Minimum (KPM/*Minimum Essential Force*/MEF), dan terwujudnya gelar kekuatan pertahanan yang sesuai dengan kondisi lingkungan strategis Indonesia. Untuk periode kedua, sejumlah target capaian telah dicanangkan di antaranya penguatan pertahanan dan keamanan di perbatasan dan pulau terluar, terpenuhinya KPM melalui pengadaan Alutsista, dan pengembangan

Alpahankam industri pertahanan.

Tulisan ini berusaha melakukan telaah teoritik terhadap perkembangan upaya penguatan sistem pertahanan negara di bawah pemerintah Jokowi. Untuk melakukan hal tersebut, tulisan ini berusaha menempatkan perkembangan kebijakan pertahanan Indonesia dalam sebuah kerangka teoritik yang melihat perilaku negara, dalam jangka panjang ditentukan oleh perubahan distribusi kekuatan di sistem internasional. Sementara itu, dalam jangka pendek perilaku negara tersebut, yang termanifestasikan dalam bentuk kebijakan pertahanan, akan dipengaruhi secara signifikan oleh dinamika internal negara terkait (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009; Rathbun, 2008; Rose, 1998; Schweller, 2004; Tang, 2009).¹

Pada bagian berikutnya, tulisan ini akan menjabarkan evaluasi capaian bidang pertahanan Pemerintahan Jokowi Jilid I serta target capaian yang ditetapkan untuk periode kedua pemerintahan Jokowi. Arah positif pembangunan kekuatan pertahanan selama periode pertama pemerintah Jokowi dapat dirangkum dalam tiga tema besar yaitu modernisasi, ketergabungan (*jointness*) dan pola baru gelar kekuatan pertahanan. Upaya Pemerintahan Jokowi Jilid II untuk melanjutkan capaian-capaian ini akan dihadapkan pada sejumlah tantangan yang dihadirkan oleh perubahan konstelasi geopolitik. Analisa lingkungan strategis Indonesia dalam lima tahun ke depan juga akan dijabarkan pada bagian ini. Selanjutnya, tulisan ini akan membahas faktor-faktor di level domestik yang akan mempengaruhi kemampuan Indonesia merespon perkembangan lingkungan strategis. Pergeseran kultur strategis dan konsolidasi hubungan sipil-militer yang demokratis masih akan menjadi tantangan yang harus dihadapi dalam upaya Pemerintahan Jokowi Jilid II memperkuat sistem pertahanan Indonesia. Tulisan ini ditutup dengan sejumlah poin kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

1 Dalam literatur Ilmu Hubungan Internasional, paradigma teoritik ini lazim disebut sebagai *neoclassical realism* (NCR). NCR dapat dianggap sebagai respon terhadap tradisi berpikir *structural realism* yang menempatkan distribusi kekuatan di sistem internasional sebagai determinan perilaku negara serta *innenpolitik* yang melihat semata-mata faktor internal sebagai variabel independen dari kebijakan luar negeri dan keamanan.

KEBIJAKAN PERTAHANAN PEMERINTAHAN JOKOWI

Evaluasi Capaian di Bidang Pertahanan Pemerintahan Jokowi Jilid I

Bidang pertahanan menjadi salah satu fokus pembangunan pada Pemerintahan Jokowi I. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 menjabarkan agenda pembangunan nasional yang diturunkan dari visi dan misi pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Dalam aturan tersebut, Penguatan Sistem Pertahanan ditetapkan sebagai salah satu sub agenda pembangunan nasional di bawah agenda Menghadirkan Kembali Negara untuk Melindungi Segenap Bangsa dan Memberikan Rasa Aman pada Seluruh Warga Negara. Selain itu, RPJMN 2015-2019 juga mengusung isu peningkatan kapasitas pertahanan dan stabilitas keamanan nasional sebagai salah satu isu strategis.

Dalam mengupayakan penguatan sistem pertahanan, Pemerintahan Jokowi Jilid I berusaha mewujudkan peningkatan kapasitas pertahanan nasional melalui pembentukan TNI yang profesional dengan memenuhi kebutuhan alutsista, peningkatan kesejahteraan prajurit, dan peningkatan anggaran pertahanan hingga mengarah 1,5 persen dari PDB. Harapannya, pembangunan kekuatan pertahanan tidak hanya memenuhi KPM, tetapi juga ditujukan untuk membangun TNI sebagai kekuatan maritim regional yang disegani di kawasan Asia Timur.

Untuk mencapai sasaran tersebut, Pemerintahan Jokowi I menetapkan tiga arah pembangunan yaitu: (1) melanjutkan pemenuhan kebutuhan Alutsista TNI, (2) meningkatkan kesiapan operasi TNI, dan (3) meningkatkan fasilitas perumahan dan pelatihan prajurit TNI. Arah kebijakan tersebut dilaksanakan dengan strategi pembangunan sebagai berikut: (1) pengadaan alat peralatan pertahanan (alpahan), (2) peningkatan kesiapan Alutsista TNI 2015-2019, selaras dengan peningkatan jumlah Alutsista yang akan tiba, (3) peningkatan jumlah fasilitas perumahan prajurit, dan (4) peningkatan kualitas dan kuantitas latihan prajurit TNI.

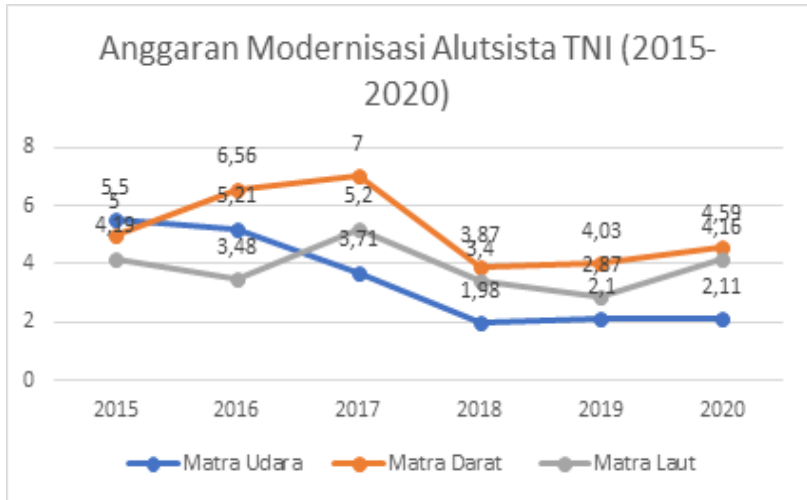
Setelah lima tahun Pemerintahan Jokowi I sejumlah capaian di bidang pertahanan telah berhasil diwujudkan. Hal ini dapat dilihat pada tiga indikator yakni tingkat pemenuhan KPM TNI, kontribusi industri dalam negeri terhadap industri pertahanan, dan laju prevalensi penyalahgunaan narkoba. Pada tahun 2018 tingkat pemenuhan KPM TNI telah mencapai 60 persen dari target 62 persen yang akan tercapai pada akhir tahun 2019.

Diagram 1 Tingkat Pemenuhan Kekuatan Pokok Minimum 2014-2018



(Sumber: Kantor Staf Presiden, 2019)

Pertumbuhan tingkat pemenuhan KPM selama periode Pemerintahan Jokowi I menarik untuk dicermati mengingat anggaran pengadaan Alutsista selama masa Pemerintahan Jokowi I justru sebenarnya tidak menunjukkan tren peningkatan yang berarti. Tibanya sejumlah Alutsista yang pemesanannya dilakukan selama periode pemerintahan sebelumnya seperti berkontribusi terhadap capaian KPM di bawah Pemerintahan Jokowi I. Alutsista-alutsista ini antara lain pesawat latih EMB-314 Super Tucano dari Brazil, peluru kendali anti kapal C-705 dan C-802 produksi China, tank Leopard-2A4 buatan Jerman, serta pesawat tempur F-16C dan helikopter serang AH-64E Apache Guardian dari AS (Stockholm International Peace Research Institute, 2019).

Diagram 2 Anggaran Modernisasi Alutsista TNI 2015-2020

(Sumber: Katadata, 2019)

Sementara itu, selama periode 2014-2019, pemerintah juga telah melakukan kesepakatan pengadaan Alutsista dengan sejumlah negara. Ini termasuk kesepakatan pengadaan 11 unit pesawat tempur Su-35 buatan Rusia, dan 3 unit pesawat latih KT-1 Woong Bee buatan Korea Selatan. Alutsista-alutsista ini direncanakan tiba pada periode kedua pemerintahan Jokowi sehingga diharapkan dapat berkontribusi terhadap upaya pencapaian KPM tahap ketiga yang akan berakhir pada tahun 2024.

**Tabel 1 Sebagian Alutsista yang dipesan
selama Pemerintahan Jokowi I**

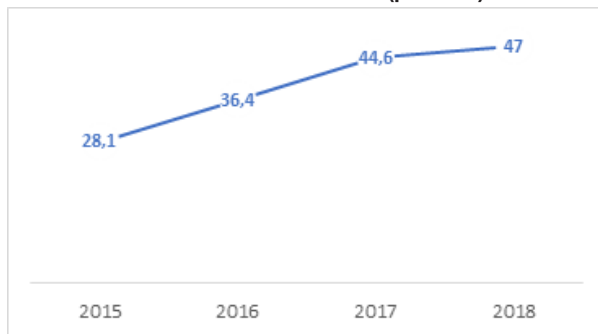
Nama	Jenis	Jumlah dipesan	Jumlah yang sudah tiba	Tahun dipesan	Negara produsen
C-130H Hercules	Pesawat angkut	5	5	2015	Australia
Pandur-2	Kendaraan pengangkut personel lapis baja	4	4	2016	Austria
M-113	Kendaraan pengangkut personel lapis baja	150	150	2014	Belgia
M-109A1 155mm	Artilleri swagerak	36	36	2016	Belgia
GDF 35mm	Meriam anti pesawat	4	4	2015	China
Skyguard	Radar pengendali tembakan	1	1	2015	China
Type-90 122mm	Peluncur roket multi laras swagerak	4	4	2015	China
NG-18 30mm	Meriam kapal	2	2	2016	China
Type-825 30mm	Meriam kapal	1	1	2016	China
Wing Loong-1	Pesawat nirawak	4	4	2017	China
MM-40 Exocet	Rudal anti kapal	30	30	2016	Perancis
Su-35	Pesawat tempur	11	0	2018	Rusia
KT-1 Woong Bee	Pesawat latihan	3	0	2018	Korea Selatan
Skeldar	UAV	1	1	2016	Swedia

Sumber: Stockholm International Peace Research Institute (2019)

Selama periode Pemerintahan Jokowi I, pemerintah juga berusaha mewujudkan kemandirian pertahanan melalui pengembangan industri pertahanan nasional. Selama periode 2015-2018 terjadi peningkatan yang cukup signifikan dalam hal persentase kontribusi industri pertahanan nasional terhadap pemenuhan KPM. Sejumlah Alutsista telah berhasil dikembangkan secara mandiri oleh industri pertahanan nasional, termasuk

tank medium Harimau produksi PT Pindad dan pesawat patroli maritim CN-235-220 produksi PT Dirgantara Indonesia. Selain itu, berkat kesepakatan alih teknologi, industri pertahanan nasional juga telah berhasil meningkatkan kapasitasnya dengan ikut serta memproduksi sejumlah Alutsista canggih, di antaranya pesawat angkut CN-295 hasil kerja sama dengan Spanyol; helikopter ringan AS-550 Fennec, helikopter angkut EC725 Super Cougar, dan helikopter anti kapal selam AS-565S Panther hasil kerja sama dengan Perancis; kapal pendarat amfibi LPD-122m dan kapal selam kelas Nagapasa (Type-209) hasil kerja sama dengan Korea Selatan, dan; frigate SIGMA-105 hasil kerja sama dengan Belanda.

Diagram 3 Kontribusi Industri Pertahanan Nasional terhadap Pemenuhan KPM II (persen)



Sumber: Kantor Staf Presiden (2019)

Modernisasi, ketergabungan, dan gelar pasukan

Arah positif pembangunan kekuatan pertahanan selama periode pertama pemerintah Jokowi dapat dirangkum dalam tiga tema besar yaitu modernisasi, ketergabungan (*jointness*), dan pola baru gelar kekuatan pertahanan. Dalam hal modernisasi, pembangunan kekuatan pertahanan diarahkan pada pemenuhan Kekuatan Pokok Minimum (*Minimum Essential Force/MEF*) komponen utama dan penyiapan komponen pertahanan lainnya. Dalam hal ini, Pemerintahan Jokowi I menempatkan arah

pembangunan kekuatan pertahanan sebagai bagian dari rencana jangka panjang pembangunan KPM yang sudah ditetapkan sejak tahun 2007 oleh pemerintahan terdahulu. Sejumlah Alutsista yang sudah tiba, sedang dikembangkan, dan sudah dipesan akan secara bertahap memperkuat kekuatan pertahanan nasional ke depannya.

Sementara itu, arah pembangunan kekuatan pertahanan yang menekankan pada aspek ketergabungan dapat dilihat dari sejumlah kebijakan. Melalui Peraturan Presiden No. 42 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia, pemerintah menetapkan Komando Gabungan Wilayah Pertahanan (Kogabwilhan) sebagai salah satu Komando Utama Operasi TNI. Sebagai salah satu Kotamaops TNI, Kogabwilhan bertugas sebagai “penindak awal” bila terjadi konflik di wilayah dan sebagai “kekuatan penangkal” ancaman dari luar negeri (Widjajanto, 2019). Pembentukan Kogabwilhan menandai awal transformasi pertahanan menuju terbentuknya kekuatan tri matra yang dapat melakukan operasi gabungan dalam wilayah pertahanan yang spesifik (Widjajanto, 2019). Pembentukan Kogabwilhan diresmikan oleh Panglima TNI pada bulan September tahun 2019 dengan menunjuk Panglima Komando untuk ketiga wilayah pertahanan.

Pembentukan Kogabwilhan menyusul peresmian Komando Operasi Khusus (Koopssus) TNI pada bulan Juli tahun 2019. Koopssus bertugas menyelenggarakan operasi khusus dan kegiatan untuk mendukung pelaksanaan operasi khusus yang membutuhkan kecepatan dan keberhasilan tinggi guna menyelamatkan kepentingan nasional di dalam maupun di luar wilayah negara. Sebagai salah satu Badan Pelaksana Pusat TNI dipimpin oleh Komandan Koopssus yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Panglima TNI. TNI mengklaim bahwa pembentukan Koopssus bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengendalian operasi khusus yang sebelumnya dilakukan di tiap-tiap angkatan (Pebrianto, 2019).

Selain pembentukan sejumlah komando gabungan, prinsip ketergabungan yang berusaha diterapkan oleh TNI selama periode Pemerintahan Jokowi Jilid II juga dapat terlihat dari sejumlah latihan gabungan dan simulasi tempur yang melibatkan berbagai kemampuan dan spektrum operasi militer (Widjajanto, 2019). Dalam latihan gabungan Dharma Yudha 2019, misalnya, TNI mengerahkan sekitar 12,500 prajurit untuk menguji kesiapsiagaan dan interoperabilitas Alutsista dari ketiga matra perang (Widjajanto, 2019). Pembangunan kekuatan pertahanan yang berlandaskan pada prinsip ketergabungan ini merupakan

Ketiga, Pemerintahan Jokowi Jilid II dalam pembangunan kekuatan pertahanan juga mencoba secara konsisten mengimplementasikan pola baru gelar pasukan yang lebih memperhatikan konstelasi geografis Indonesia. Ketiga Kogabwilhan yang disebutkan di atas, misalnya, dibentuk dengan memerhatikan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) dan gelar kekuatan seluruh Kotamaops TNI baik di Angkatan Darat, Laut, maupun Udara, serta batas geografis provinsi (Widjajanto, 2019). Atas dasar pertimbangan itu, Markas Kogabwilhan I berada di Tanjung Pinang, Kepulauan Riau yang berada di wilayah ALKI I, Kogabwilhan II di Balikpapan, Kalimantan Timur yang berada di wilayah ALKI II, dan Kogabwilhan III di Biak, Papua yang berada di wilayah ALKI III.

Pola serupa juga terlihat dari pembentukan Komando Armada III yang bermarkas di Sorong, Papua dan Komando Operasi Angkatan Udara III yang bermarkas di Biak, Papua. Dengan pembentukan Koarmada III, TNI Angkatan Laut kini memiliki tiga Komando Utama masing-masing mencakup wilayah barat (ALKI I), tengah (ALKI II), dan timur Indonesia (ALKI III). Demikian juga dengan Koopsau III yang membagi wilayah udara Indonesia menjadi tiga wilayah: barat, tengah, dan timur. Selain Koarmada III dan Koopsau III, pembangunan kekuatan pertahanan di wilayah timur juga terlihat dari pembentukan Pasukan Marinir 3 yang bermarkas di Sorong, Papua Barat serta Divisi Infanteri 3 Komando Strategis Angkatan Darat (Kostrad) yang bermarkas di Gowa, Sulawesi Selatan.

Gelar pasukan yang lebih memperhatikan konstelasi geografis Indonesia juga terlihat dari pembangunan pangkalan-pangkalan militer terpadu di daerah perbatasan yakni Natuna, Morotai, Biak dan Saumlaki. Keempat pulau ini berada pada posisi yang strategis karena berdekatan dengan titik-titik penting di wilayah perairan Indonesia melalui mana potensi ancaman dapat muncul (*choke points*). Adanya elemen ketiga matra di pangkalan-pangkalan militer terpadu ini juga menunjukkan prinsip ketergabungan dalam pembangunan dan gelar kekuatan pertahanan TNI. Ketika sudah beroperasi sepenuhnya, pangkalan di keempat wilayah perbatasan dapat berperan sebagai pangkalan aju (*forward operating base*) dalam pelaksanaan operasi TNI.

Rencana Pembangunan di Bidang Pertahanan Pemerintahan Jokowi Jilid II

Untuk periode kedua pemerintahan Jokowi, pembangunan bidang pertahanan masih menjadi salah satu fokus pembangunan. Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 menyebutkan Penjagaan Stabilitas Keamanan Nasional sebagai salah satu dari lima arah kebijakan Pembangunan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan (Polhukhankam) Indonesia 2020-2024. Stabilitas Keamanan Nasional, sebagaimana disebutkan dalam dokumen tersebut, ditandai dengan terjaganya keutuhan wilayah NKRI, diseganiya kekuatan pertahanan di kawasan, serta meningkatnya rasa aman. Tujuan tersebut akan dicapai antara lain dengan penguatan pertahanan dan keamanan di perbatasan dan pulau terluar, pengadaan Alutsista, pemeliharaan dan perawatan Alutsista, pembangunan sarana-prasarana pertahanan, dan pengembangan Alaphankam industri pertahanan.

Penguatan pertahanan dan keamanan sejumlah pulau terluar diarahkan untuk membangun pangkalan-pangkalan aju yang dapat mendukung operasi TNI. Keberadaan pangkalan-pangkalan terpadu TNI di pulau-pulau terluar akan memungkinkan TNI untuk merespon dengan cepat ancaman keamanan yang dapat muncul di wilayah-wilayah rawan

seperti Laut China Selatan, Laut Sulu-Sulawesi, serta Laut Arafura dan Laut Timor. Sementara itu penguatan pertahanan di wilayah perbatasan dilakukan melalui pembangunan infrastruktur untuk memperkuat ketahanan masyarakat di wilayah tersebut. Harapannya, wilayah-wilayah perbatasan yang infrastruktur dan masyarakatnya terbangun dapat menangkal arus masuk ancaman-ancaman non-tradisional seperti penyelundupan manusia, narkoba, terorisme, serta pengambilan sumber daya alam secara ilegal. Selama ini, minimnya sarana dan prasarana pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan memungkinkan terjadinya pelanggaran batas dari negara-negara tetangga.

Dalam hal modernisasi Alutsista, Pemerintahan Jokowi Jilid II akan mengawal tahap ketiga sekaligus terakhir rencana pemenuhan KPM (2020-2024). Dalam pidatonya pada peringatan Hari Ulang Tahun ke-74 TNI bulan Oktober tahun 2019, Presiden Jokowi menyatakan komitmennya untuk terus menaikkan anggaran pertahanan. Belanja pertahanan ke depannya diarahkan menjadi investasi pertahanan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kapasitas industri nasional untuk mengembangkan sistem pertahanan teknologi tinggi yang dibutuhkan untuk menghadapi kompleksitas ancaman keamanan di masa depan.

Diagram 4 Perkembangan Belanja Fungsi Pertahanan 2015-2020



Sumber: Katadata (2019)²

2 Belanja fungsi pertahanan tahun 2019 yang masih berjalan bersifat *outlook*, sementara belanja untuk tahun 2020 bersifat rencana.

PELUANG DAN TANTANGAN BIDANG PERTAHANAN PEMERINTAHAN JOKOWI JILID II

Analisa Lingkungan Strategis

Kebijakan pertahanan negara tidak dirumuskan dalam ruang vakum. Ia senantiasa diarahkan pada upaya pencapaian kepentingan nasional dan disusun dengan mempertimbangkan peluang dan tantangan yang dihadirkan oleh dinamika lingkungan strategis. Sebagaimana negara-negara lain, perubahan distribusi kekuatan di sistem internasional menjadi variabel utama yang membentuk kebijakan pertahanan Indonesia. Distribusi kekuatan di sistem internasional ditentukan oleh interaksi strategis antar kekuatan-kekuatan besar (*great powers*) yang pada akhirnya menentukan arah dinamika hubungan antar negara, apakah damai atau konflikual.

Setidaknya dalam satu dekade terakhir, interaksi strategis antara Amerika Serikat (AS), sebagai sebuah kekuatan *status quo*, dan China, sebagai sebuah kekuatan revisionis, menjadi tema utama dinamika keamanan global dan kawasan. Secara teoritik, transisi hegemonik -situasi ketika posisi sebagai negara terkuat di dalam sistem internasional berganti dari negara hegemonik yang lama ke negara hegemonik yang baru- cenderung diwarnai oleh perang berskala besar (Gilpin, 1981; Mearsheimer, 2014; Waltz, 1979). Banyak akademisi telah meramalkan AS dan China, sebagaimana negara-negara hegemonik sebelumnya, akan menjadi korban berikutnya dari “Jebakan Thucydides”. Dengan kata lain, perang hegemonik antara AS dan China tidak dapat dihindari (Allison, 2017).

Selain AS dan China yang berada di puncak piramida kekuatan, hubungan internasional kontemporer juga diwarnai oleh membesarnya peran kekuatan-kekuatan menengah (*middle powers*). Negara-negara seperti India, Australia, dan Jepang kini memiliki aspirasi dan kapasitas yang lebih besar untuk mempengaruhi hasil akhir (*outcomes*) interaksi strategis pada sistem internasional.

Di sebelah barat Indonesia, India terus berupaya meneguhkan presensi strategisnya di Samudera Hindia dan memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara melalui Kebijakan Bertindak ke Timur (*Act East Policy*). Selain kerja sama ekonomi yang lebih dalam, melalui *Act East Policy* India dapat memainkan peran yang lebih besar di wilayah-wilayah kerja sama lain mulai dari bantuan kemanusiaan untuk penanggulangan bencana hingga inisiatif-inisiatif keamanan maritim, termasuk latihan bersama Angkatan Laut (Amitendu, 2016). Meskipun masih terbatas, India mulai menegaskan posisinya terkait sengketa di Laut China Selatan dengan menjalin komunikasi dengan negara-negara seperti Vietnam dan Jepang (Granados, 2017). Di masa depan India bisa saja mempertimbangkan untuk memperkuat proyeksi kekuatan Angkatan Lautnya di Laut China Selatan demi menjamin kebebasan berlayar (*freedom of navigation*) yang selama ini menjadi kepentingan nasional India (Granados, 2017). Dalam perkembangan terakhirnya, India berusaha membungkus upaya peningkatan presensinya di kawasan dengan visi SAGAR (*Security and Growth for All in the Region*) ("Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018).

Di sebelah selatan, Australia semakin merasakan kebutuhan untuk terlibat dalam dinamika politik-keamanan kawasan Asia Pasifik melalui narasi kebijakan luar negeri *Asia Pacific Century*. Pemerintah Australia telah menyatakan komitmennya untuk melindungi kepentingan nasional Australia di Indo-Pasifik di antaranya dengan membangun *Australian Defence Force* menjadi angkatan bersenjata yang kapabel, tangkas, dan ampuh (2017 Foreign Policy White Paper, 2017). Menurut rencana, pada tahun 2020 Australia akan mampu mengalokasikan 2% dari PDB-nya untuk kebutuhan pertahanan, sesuai dengan yang dijanjikan di dalam Buku Putih Pertahanan tahun 2016 (Australian Government Department of Defence, 2016). Sebagian besar dari anggaran tersebut digunakan untuk peningkatan kapabilitas pertahanan termasuk kapabilitas maritim yang mencakup di antaranya 12 kapal selam baru dan 9 frigat. Selain itu, anggaran yang cukup besar juga akan dialokasikan untuk peningkatan kapabilitas pemukul termasuk 72 pesawat tempur F-35A Lightning II Joint Strike Fighters.

Sementara itu, Jepang sejak tahun 2016 telah menawarkan konsep *Free and Open Indo Pacific* yang oleh banyak pengamat dianggap sebagai awalan politik luar negeri Jepang yang lebih proaktif (Mehta, 2019). Dengan membangun koridor-koridor konektivitas, FOIP didesain untuk menghubungkan benua Asia dan Afrika serta Samudera Hindia dan Pasifik. Tujuannya untuk menjaga dan memperkuat tata kelola maritim yang terbuka dan berbasis aturan (*open and rules-based maritime order*) untuk mempertahankan stabilitas dan mencegah pecahnya konflik (Mehta, 2019).

Dalam hal proyeksi kekuatan pertahanan, dalam beberapa tahun terakhir Jepang juga berusaha mengakali batasan-batasan yang diamanatkan oleh konstitusinya. Ini misalnya dilakukan dengan mengembangkan dan menggelar kapabilitas pertahanan dual-fungsi. Kapal kelas Izumo dan kelas Hyuga, misalnya, secara resmi diklasifikan sebagai kapal perusak multifungsi atau kapal induk helikopter yang fungsi utamanya mendukung operasi tanggap kemanusiaan dan bencana (*humanitarian and disaster relief/HADR*). Akan tetapi, kapal-kapal tersebut sesungguhnya memiliki spesifikasi teknis yang mumpuni untuk, jika dibutuhkan, mendukung proyeksi kekuatan maritim Jepang. Dengan sedikit modifikasi, kapal kelas Izumo dan Hyuga dapat mengakomodir pesawat-pesawat tempur dengan kemampuan lepas landas dan mendarat vertikal (*vertical take-off and landing/VTOL*) seperti yang dimiliki pesawat tempur F-35B yang dipesan oleh Jepang. Secara teoritik, sulitnya membedakan sistem senjata yang sifatnya ofensif dengan defensif akan meningkatkan kemungkinan terjadinya perang (Biddle, 2001; Davis, Jr. et al., 1998; Glaser & Kaufmann, 1998; Quester, 2004).

Pergeseran Kultur Strategis

Kultur strategis adalah salah satu variabel pada level domestik yang dapat mempengaruhi -menghambat ataupun mempercepat- upaya pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia (Anwar, 1996, 1999). Para pengkaji kultur strategis pada umumnya berpendapat bahwa negara-negara dengan kultur strategis yang berbeda akan merespon secara berbeda pula stimulus, baik tantangan maupun peluang, yang dihadirkan oleh lingkungan eksternalnya

(Johnston, 1995b; Klein, 1991; Lock, 2010, 2017). Kultur strategis terdiri atas dua komponen: (1) cara pandang tentang natur konflik dan musuh, serta kegunaan kekuatan bersenjata dalam konflik, dan (2) urutan preferensi strategis yang diturunkan dari cara pandang tersebut (Johnston, 1995a, 1995b).

Pada kasus Indonesia, kultur strategis dibentuk oleh dua elemen: (1) persepsi tentang natur konstelasi geografis, dan (2) pengalaman sejarah. Pengalaman sejarah, mulai dari peran aktif militer dalam pembentukan dan pembangunan bangsa (*nation-making and nation-building*) hingga pengalaman operasi militer, telah membentuk sebuah persepsi tentang sumber dan natur ancaman serta peran TNI sebagai kekuatan pertahanan dalam menghadapi ancaman tersebut. Sebuah studi mencatat dari total 249 operasi militer yang dilakukan TNI sejak tahun 1945 hingga 2009, lebih dari dua pertiga di antaranya dilakukan untuk menghadapi ancaman yang berasal dari dalam negeri (Widjajanto, 2010). (Anwar, 1996, 1999)

Minimnya pengalaman perang konvensional menghadapi ancaman eksternal ditambah serangkaian ancaman internal seperti separatisme membentuk keyakinan bahwa integritas teritorial tidak pernah dapat diterima begitu saja (*taken for granted*). Pengalaman sejarah ini bisa dikatakan telah membentuk sebuah kultur strategis di mana batasan antara “pertahanan” menghadapi ancaman eksternal dan “keamanan” menghadapi ancaman internal menjadi rancu (Arif & Kurniawan, 2017). Ia juga telah membentuk TNI sebagai sebuah institusi militer yang tidak pernah secara eksklusif membatasi dirinya pada tugas-tugas pertahanan (Crouch, 1978). Sebagaimana diketahui, batasan yang rancu antara “pertahanan” dan “keamanan” ini kemudian mengalami proses institusionalisasi selama pemerintahan Order Baru. Hasilnya adalah sebuah kekuatan pertahanan yang sub-efektif dan melihat ke dalam (*inward looking*). Ke depannya, Pemerintahan Jokowi I memiliki tugas untuk memastikan adanya pergeseran kultur strategis TNI menjadi lebih melihat ke luar (*outward looking*) dan mampu melihat dirinya sebagai sebuah kekuatan pertahanan yang profesional yang fokus pada ancaman militer eksternal.

Konsolidasi Hubungan Sipil-Militer

Berkaitan dengan kultur strategis, tantangan lain yang harus dihadapi oleh Pemerintahan Jokowi Jilid II untuk mewujudkan kekuatan pertahanan yang mumpuni adalah konsolidasi demokrasi di dalam negeri. Dalam hal ini, pembangunan kekuatan pertahanan yang profesional mensyaratkan sebuah hubungan sipil-militer yang demokratis di mana kedua belah pihak, otoritas sipil dan militer, memiliki pemahaman yang komprehensif tentang tugas dan fungsinya masing-masing dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Sejumlah perkembangan dalam beberapa tahun terakhir, termasuk kecenderungan melibatkan TNI dalam wilayah-wilayah di luar fungsi utamanya sebagai alat pertahanan serta sejumlah isu terkait netralitas politik TNI, membuktikan bahwa likuidasi total terhadap peran sosio-politik militer dan penempatan TNI di bawah supremasi sipil dalam kerangka kenegaraan yang demokratis ternyata tidak semudah yang dibayangkan sebelumnya.

Supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer mensyaratkan tidak hanya militer yang profesional tapi juga otoritas sipil yang mampu menjalankan supremasi sipil dengan konsekuen dan efektif. Reformasi Sektor Keamanan (RSK) yang berlangsung selama dua dekade terakhir, terlepas dari capaiannya, cenderung melupakan bahwa komponen sipil dalam hubungan sipil-militer bertanggung jawab untuk mereformasi diri (Mietzner, 2006; Ruland & Manea, 2013; Wibisono, Wardoyo, & Kurniawan, 2008). Penguatan kapasitas tidak hanya menjadi beban aktor militer tapi juga aktor sipil.

Efektivitas konsolidasi demokrasi juga mensyaratkan kerangka regulasi di bidang politik yang komprehensif. Dalam konteks upaya mewujudkan hubungan sipil-militer yang demokratis, pemerintahan Jokowi 2019-2024 juga perlu mempercepat proses perumusan sejumlah peraturan perundang-undangan di bidang pertahanan. Sejumlah rancangan perundang-undangan yang perlu digesa perumusan dan pengesahannya antara lain revisi atas Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,

revisi atas Undang-Undang No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer, serta rancangan Undang-Undang tentang Keamanan Nasional.

Revisi atas UU Peradilan Militer diharapkan dapat menjawab persoalan transparansi di sektor pertahanan. Sebagaimana diketahui, upaya pemberantasan korupsi di instansi-instansi pertahanan, khususnya TNI, selama ini tidak berjalan efektif. Upaya pemberantasan korupsi seringkali tersendat karena berbenturan dengan aturan mengenai rahasia militer. Sementara itu aturan perundang-undangan mengenai peradilan militer membuat upaya penegakan hukum oleh institusi-institusi sipil seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi tidak efektif. KPK, sebagaimana diketahui, tidak memiliki ruang untuk menangani dugaan korupsi atau kejahatan terorganisir di lingkungan TNI yang tidak melibatkan perorangan non-militer. Persoalan-persoalan mengenai transparansi dan akuntabilitas TNI ini menjadi pekerjaan rumah yang lain bagi Pemerintahan Jokowi Jilid II.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebijakan pertahanan setiap negara, termasuk Indonesia, dapat dilihat sebagai respon terhadap dinamika lingkungan strategis eksternal, khususnya kemungkinan transisi hegemonik dan interaksi strategis antara kekuatan-kekuatan besar. Secara spesifik dan jangka yang lebih pendek, kebijakan pertahanan juga dipengaruhi oleh sejumlah faktor di level domestik. Tulisan ini telah menguraikan perkembangan lingkungan strategis eksternal Indonesia, khususnya interaksi strategis antara kekuatan-kekuatan besar di kawasan, serta dinamika internal dalam bentuk pergeseran kultur strategis dan konsolidasi hubungan sipil-militer yang demokratis sebagai konteks di mana kebijakan pertahanan Indonesia dirumuskan dalam lima tahun terakhir.

Selama periode pertama pemerintahan Jokowi, sejumlah capaian di bidang pertahanan berhasil diperoleh antara lain peningkatan belanja pertahanan, peningkatan kontribusi industri pertahanan nasional terhadap pembangunan kekuatan pertahanan, peningkatan Alat Utama Sistem Pertahanan

(Alutsista) dalam rangka pemenuhan Kekuatan Pokok Minimum (*Minimum Essential Force/MEF*), dan terwujudnya gelar kekuatan pertahanan yang sesuai dengan kondisi lingkungan strategis Indonesia. Untuk periode kedua, sejumlah target capaian telah dicanangkan di antaranya penguatan pertahanan dan keamanan di perbatasan dan pulau terluar, terpenuhinya KPM melalui pengadaan Alutsista, dan pengembangan Alpa Hankam industri pertahanan. Arah positif pembangunan kekuatan pertahanan selama periode pertama pemerintah Jokowi dapat dirangkum dalam tiga tema besar yaitu modernisasi, ketergabungan (*jointness*), dan pola baru gelar kekuatan pertahanan.

Sejumlah langkah dapat diambil oleh Pemerintahan Jokowi Jilid II untuk memastikan tercapainya target-target pembangunan bidang pertahanan dalam lima tahun kedepan. Pertama, menjaga kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan kekuatan pertahanan melalui revitalisasi Poros Maritim Dunia (PMD). Sebagai sebuah strategi raya (*grand strategy*), PMD memberikan panduan untuk mengidentifikasi kepentingan nasional yang hendak dicapai melalui pembangunan kekuatan pertahanan, sumber daya yang perlu disiapkan, serta potensi ancaman yang dapat mengganggu upaya pencapaian kepentingan nasional tersebut.

Kedua, mendorong percepatan pergeseran kultur strategis yang akan menjadikan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang lebih profesional dan *outward looking*. Hal ini dapat dicapai dengan secara konsisten mempertahankan pola modernisasi, gelar kekuatan pertahanan, dan prinsip ketergabungan yang belakangan telah mulai diterapkan. Integrasi sistem senjata berteknologi tinggi akan dapat membantu mempercepat proses pergeseran kultur strategis ini. Selain itu, upaya penguatan profesionalisme TNI sebagai komponen utama pertahanan juga mensyaratkan demiliterisasi keamanan dalam negeri.

Ketiga, melakukan revitalisasi terhadap agenda Reformasi Sektor Keamanan (RSK). Hal ini dapat dicapai melalui penguatan kelembagaan dan regulasi di bidang pertahanan. Selain itu, RSK jilid kedua juga hendaknya memberikan

perhatian yang lebih besar kepada pembangunan pemahaman dan kapasitas otoritas sipil tentang tugas dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan hubungan sipil-militer yang lebih konsisten dengan prinsip-prinsip demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

2017 Foreign Policy White Paper. (2017). Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government.

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Amitendu, P. (2016). India's Act East Policy and Implications for Southeast Asia. *Southeast Asian Affairs*, 81–91.

Anwar, D. F. (1996). *Indonesia's Strategic Culture: Ketahanan Nasional, Wawasan Nusantara and Hankamrata*. Nathan: Griffith University.

Anwar, D. F. (1999). Indonesia: Ketahanan Nasional, Wawasan Nusantara, Hankamrata. In K. Booth & R. Trood (Eds.), *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region* (pp. 199–224). New York: St. Martin's Press, Inc.

Arif, M., & Kurniawan, Y. (2017). *Strategic Culture and Indonesian Maritime Security*. Asia & the Pacific Policy Studies, forthcoming.

Australian Government Department of Defence. (2016). *2016 Defence White Paper*. Canberra: Commonwealth of Australia.

Biddle, S. (2001). Rebuilding the Foundations of Offense-Defense Theory. *The Journal of Politics*, 63(3), 741–774.

Crouch, H. (1978). *The Army and Politics in Indonesia*. Itacha: Cornell University Press.

Davis, Jr., J. W., Finel, B. I., Goddard, S. E., Van Evera, S., Glaser, C. L., & Kaufmann, C. (1998). Taking Offense at Offense-Defense Theory. *International Security*, 23(3), 179–206.

Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Glaser, C. L., & Kaufmann, C. (1998). What is the Offense-Defense Balance and Can We

Measure it ? *International Security*, 22(4), 44–82.

Granados, U. (2017). India's Approaches to the South China Sea: Priorities and Balances. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(1), 122–137.

Johnston, A. I. (1995a). *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. In *Princeton Studies in International History and Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Johnston, A. I. (1995b). Thinking about Strategic Culture. *International Security*, 19(4), 32–64.

Katadata. (2019). Anggaran Modernisasi Alutsista TNI (2015-2020). (2019). Dikutip dalam Inilah Anggaran Modernisasi Alat Utama Sistem Senjata/Alutsista TNI. Diakses pada 12 Oktober 2019, dari laman databoks: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/23/inilah-anggaran-modernisasi-alat-utama-sistem-senjataalutsista-tni>

Kantor Staf Presiden. (2019). Lima Tahun Maju Bersama: Capaian Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Jakarta

Klein, Y. (1991). A Theory of Strategic Culture. *Comparative Strategy*, 10, 3–23.

Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lock, E. (2010). Refining strategic culture: return of the second generation. *Review of International Studies*, 36, 685–708.

Lock, E. (2017). Strategic Culture Theory: What, Why, and How. Retrieved October 12, 2019, from Oxford Research Encyclopedia of Politics website: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-320>

Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics* (Updated Edition) (Updated Ed). New York: W. W. Norton & Company.

Mehta, S. (2019). The Free and Open Indo-Pacific Strategy: a way forward. Retrieved October 12, 2019, from APPS Policy Forum website: <https://www.policyforum.net/the-free-and-open-indo-pacific-strategy-a-way-forward/>

Mietzner, M. (2006). The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elit Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance (No. 23). Washington, D.C.

Pebrianto, F. (2019). Mengenal Koopsus TNI, Pasukan Khusus Gabungan 3 Matra. Retrieved

October 12, 2019, from Tempo.co website: <https://nasional.tempo.co/read/1230006/mengenal-koopsus-tni-pasukan-khusus-gabungan-3-matra/full&view=ok>

Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018). (2018). Retrieved October 12, 2019, from Ministry of External Affairs, Government of India website: <https://www.mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

Quester, G. H. (2004). *Offense and Defense in the International System*. In M. E. Brown, O. R. Cote Jr., S. M. Lynn-Jones, & S. E. Miller (Eds.), *Offense, Defense, and War* (pp. 51–68). Cambridge: The MIT Press.

Rathbun, B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, 17(2), 294–321.

Rose, G. (1998). Review Article: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, (51), 144–172.

Ruland, J., & Manea, M.-G. (2013). The Politics of Military Reform in Indonesia and Nigeria. In J. Ruland, M.-G. Manea, & H. Born (Eds.), *The Politics of Military Reform: Experiences from Indonesia and Nigeria* (pp. 3–25). New York: Springer.

Schweller, R. L. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 29(2), 159–201.

SIPRI Arms Transfer Database. (2019). Retrieved October 12, 2019, from Stockholm International Peace Research Institute website: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Tang, S. (2009). Taking Stock of Neoclassical Realism. *International Studies Review*, 11(4), 799–803.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Wibisono, A. A., Wardoyo, B., & Kurniawan, Y. (2008). *Satu Dekade Reformasi Militer*. Jakarta: PACIVIS-UI.

Widjajanto, A. (2010). Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia. *Prisma*, 29(1).

Widjajanto, A. (2019, October 3). Komando Gabungan Wilayah Pertahanan. *Kompas*, p. 7.

PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PENCEGAHAN DAN PENANGANAN TERORISME: PEKERJAAN RUMAH BAGI KABINET INDONESIA MAJU

Nurina Vidya Hutagalung
Peneliti, The Habibie Center
Email: vidya@habibiecenter.or.id

PENGARUSUTAMAAN GENDER

Pada kurun waktu lima tahun terakhir, tren dalam ekstremisme berkekerasan di Indonesia mengalami perubahan. Hal yang paling mengejutkan adalah terjadinya transformasi keterlibatan dan peran perempuan dalam kelompok teror. Peristiwa Bom Surabaya pada Mei 2018 menjadi cambuk bagi semua pihak yang terlibat dalam upaya pencegahan dan penanganan ekstremisme berkekerasan bahwa ada fenomena yang sudah terlihat tanda-tandanya, namun luput dari prioritas pencegahan dan penanganan.

Melihat fenomena-fenomena tersebut, pengarusutamaan gender menjadi sangat penting untuk dilakukan dalam pencegahan dan penanganan terorisme di Indonesia. Pentingnya pengarusutamaan gender ini dilatarbelakangi oleh bukti-bukti kuat bahwa pendekatan terhadap teroris perempuan tidak bisa disamakan dengan pendekatan terhadap laki-laki. Stereotip gender seringkali dimanfaatkan dan disalahgunakan oleh kelompok teroris dalam penyebaran narasi dan perekrutan anggota.

Perempuan diposisikan sebagai kelompok yang harus patuh kepada arahan laki-laki dari kelompok tersebut. Penanganan terorisme di Indonesia juga menunjukkan bukti bahwa pendekatan dilakukan oleh aparat atau staf perempuan akan lebih mudah membuka komunikasi dan membangun kepercayaan dibandingkan apabila dilakukan oleh laki-laki. Ini tidak bisa lepas dari prinsip mereka mengenai interaksi dengan lawan jenis. Selain itu, pengarusutamaan gender menjadi penting karena banyak aspek biologis dan psikologis dari teroris perempuan yang perlu dipenuhi dengan baik.

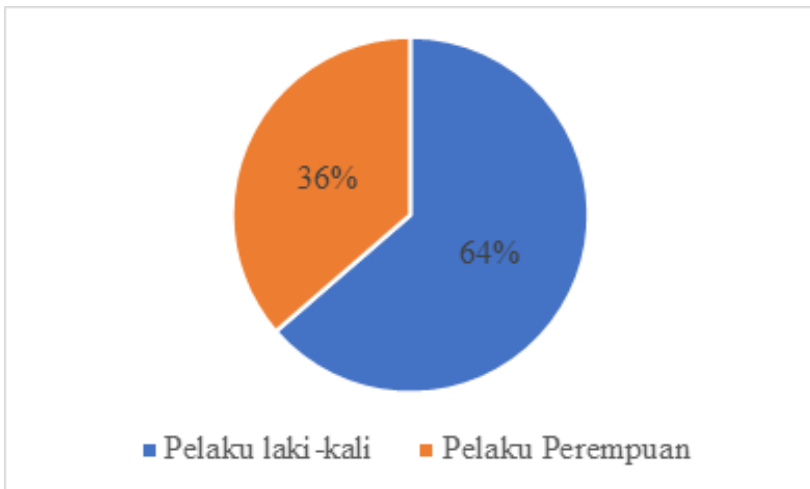
Tabel 1. Penangkapan Perempuan karena Keterlibatannya dalam Kelompok dan Aksi Teror di Indonesia 2015-2019

Tahun	Peristiwa
2015	Ika Puspitasari ditangkap karena menjadi pendonor untuk aksi teror
2016	Dian Yulia Novi ditangkap karena merencanakan aksi bom bunuh diri di Istana Negara Tini Susanti Kaduku alias Umi Fadel, Istri dari Ali Kalora ditangkap karena keterlibatannya dalam jaringan MIT Poso Tutin ditangkap karena keterlibatannya dalam perekrutan anggota JAI
2017	Anggi Indah Kusuma ditangkap ketika merancang bom yang akan diledakkan di Pindad dan Mako Brimob
2018	Nur Hasanah ditangkap karena melakukan teror bom panci di Mapolres Indramayu Puji membawa dua anaknya melakukan aksi bom bunuh diri di gereja di Surabaya Tri Ernawati terlibat dalam aksi bom bunuh diri di Mapolresta Surabaya Dita Siska Melia dan Siska Nur Azizah ditangkap saat hendak merancang penyerangan saat menyusun penyerangan saat rusuh di Mako Brimob
2019	Solimah melakukan aksi bom bunuh diri di Sibolga YS alias Khadijah ditangkap karena keterlibatannya dalam jaringan teroris Sibolga Fitri Andriana setelah melakukan penusukan terhadap Menkopolhukam Wiranto di Pandeglang

Sumber: Deteksi: Database Terorisme dan Kontra-Terrorisme Indonesia (2019); Polri: Perempuan Tersangka Teror di Purworejo Calon Pengantin (2016); ISIS Unveiled: The Story Behind Indonesia's First Female Suicide Bomber (2017); Bertemu Istri Teroris Ali Kalora di Lapas Malang (2019); Terduga Teroris Wanita di Purworejo Juga Calon 'Pengantin' (2016).

Database Terorisme dan Kontra-Terrorisme Indonesia (2019) mencatat bahwa sepanjang Januari 2017 hingga September 2019 terdapat 21 serangan teror, di mana 3 aksi teror yang berhasil tersebut dilakukan oleh perempuan (The Habibie Center, 2019). Salah satunya adalah kasus Bom Surabaya yang melibatkan 2 orang perempuan sebagai pelaku. Selain itu, pada Maret 2019 lalu, pada sebuah penangkapan pelaku teror di Sibolga, Sumatra Utara, istri dari salah satu terduga teroris meledakkan bom bunuh diri. Selain peristiwa-peristiwa tersebut, dalam 5 tahun terakhir (hingga September 2019), tercatat ada 13 perempuan ditangkap karena keterlibatannya dalam kelompok maupun aksi teror.

Tabel 2. Perbandingan Jumlah Laki-Laki dan Perempuan dalam Aksi Teror di Indonesia 2017-2019



Sumber: Deteksi: Database Terorisme dan Kontra Terorisme Indonesia (2019)

Transformasi peran dan keterlibatan perempuan dalam aksi teror ini bukan hanya fenomena lokal di Indonesia saja, tetapi juga terjadi di belahan dunia lain. Akan tetapi, kasus Bom Surabaya merupakan aksi pertama di mana perempuan melakukan aksi yang membuat dunia terhenyak karena pelaku mengajak anak-anaknya untuk melakukan aksi bom bunuh diri. Terkait dengan ini, pencegahan dan penanganan terorisme di Indonesia pun bertransformasi, khususnya pencegahan dan penanganan untuk perempuan. Berbagai pendekatan dan upaya dilakukan untuk melakukan pengarusutamaan gender dalam pencegahan dan penanganan.

Kerangka pengarusutamaan gender dalam pencegahan dan penanganan terorisme mengacu pada Resolusi Dewan Keamanan PBB (UNSCR) 1325 (2000) tentang Perempuan, Perdamaian, dan Keamanan (*Women, Peace, and Security – WPS*). Resolusi ini menjadi dasar dan mendorong keluarnya resolusi-resolusi lain untuk memperkuat penerapan pengarusutamaan gender dalam upaya pencegahan dan penanganan terorisme. Resolusi-resolusi PBB tersebut yang kemudian diadaptasi oleh Indonesia dalam mendorong pengarusutamaan gender pada regulasi, kebijakan dan implementasi pencegahan dan penanganan terorisme. Tulisan ini dibuat untuk mengetahui bagaimana upaya Joko Widodo dalam pengarusutamaan gender dalam pencegahan dan penanganan ekstremisme berkekerasan pada Kabinet Kerja dan keberlanjutannya di Kabinet Indonesia Maju.

UPAYA JOKO WIDODO DALAM PENGARUSUTAMAAN GENDER

Pada periode kepemimpinannya di Kabinet Kerja, Presiden Joko Widodo telah melakukan pelibatan perempuan dengan jumlah lebih banyak pada jajaran menteri. Terbilang ada sembilan perempuan yang menduduki jabatan Menteri pada Kabinet Kerja, antara lain Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Kemanusiaan dan Kebudayaan, Menteri Luar Negeri, Menteri BUMN, Menteri Keuangan, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Upaya Joko Widodo melakukan pelibatan perempuan di jajaran menteri dan posisi-

posisi strategis lainnya mendapatkan perhatian dunia dan membuat dia ditunjuk menjadi salah satu duta kesetaraan gender pada peluncuran gerakan solidaritas untuk kesetaraan gender “He for She” oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 2016 lalu (Fitriyanti, 2016)

Pengarusutamaan gender juga diletakkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

“Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan strategi untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan nasional. Strategi ini dilakukan dengan cara mengintegrasikan perspektif gender dalam proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan.” (BAPPENAS, 2019).

Hingga 2017, Indonesia masih menjadi satu di antara empat negara di ASEAN dengan indeks ketimpangan/ketidaksetaraan gender (IKG) yang tinggi bersama dengan Filipina, Laos, dan Kamboja (UNDP, 2019). Padahal, mandat untuk melaksanakan pengarusutamaan gender sudah dilakukan sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Mandat tersebut diperkuat melalui Undang-Undang (UU) No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025, yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan RPJMN 2010-2014. Dalam rangka percepatan pelaksanaan PUG, pada tahun 2012 diluncurkan Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan, Penganggaran yang Responsif Gender (Stranas PPRG) melalui Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara PP dan PA (BAPPENAS, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 - 2019: Buku II, 2014).

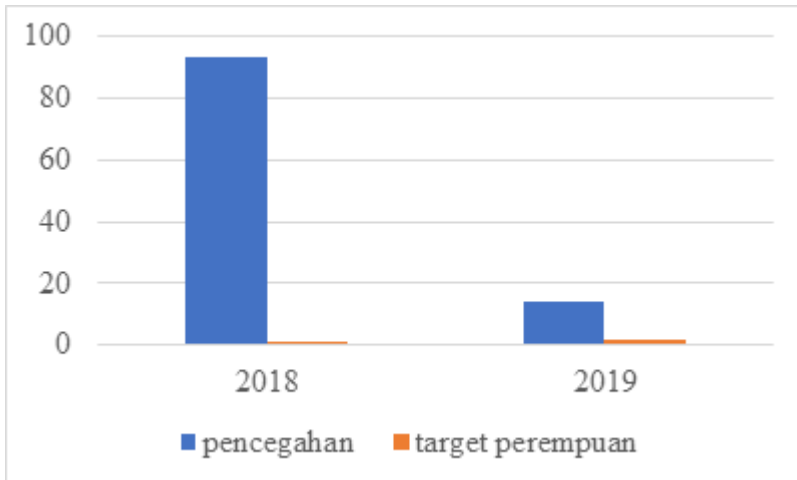
Berbagai regulasi dan kebijakan pengarusutamaan gender pada pemerintahan Joko Widodo berhasil membawa peningkatan pada

Indeks Pembangunan Gender (IPG) di angka 90,99% pada tahun 2018 dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) di angka 71,74% pada tahun 2017 (BAPPENAS, 2019). Angka tersebut menjadi *baseline* untuk target peningkatan di periode RPJMN 2020 – 2025.

PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PENANGANAN TERORISME

Pasca Bom Surabaya, Mei 2018, berbagai aksi penanganan lebih gencar dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Kementerian/Lembaga (K/L). Akan tetapi, jumlah penanganan yang khusus menyasar perempuan masih sangat sedikit. Data Deteksi Indonesia mencatat, pasca kejadian Bom Surabaya hingga September 2019, BNPT dan K/L telah melakukan 107 upaya pencegahan dalam bentuk *training*, seminar/*workshop*, dan lainnya. Dari jumlah tersebut, hanya tiga kegiatan yang bertemakan atau menyasar khusus perempuan.

Tabel 3. Upaya Pencegahan oleh BNPT dan K/L tahun 2017 - 2019



Sumber: Deteksi: Database Terorisme dan Kontra Terorisme Indonesia (2019)

Perbandingan antara jumlah kegiatan pencegahan secara umum dengan kegiatan pencegahan yang khusus berfokus pada perempuan

ini memperlihatkan bahwa isu radikalisme pada perempuan belum benar-benar menjadi perhatian prioritas dalam pencegahan. Upaya pencegahan yang dilakukan oleh pemerintah melalui BNPT dan K/L masih bersifat umum dan kalaupun spesifik, menyasar ke isu lainnya. Keterwakilan perempuan pada kegiatan seminar/*workshop* dan *training* tentang pencegahan radikalisme dan terorisme pun masih sangat kurang, terlihat dari jumlah perempuan yang bertindak menjadi narasumber atau pemberi materi masih jauh lebih sedikit dibanding jumlah laki-laki.

Dalam penindakan terorisme sepanjang 2017 – 2019, sebanyak 13 perempuan ditangkap karena keterlibatannya dalam aksi maupun kelompok teroris. Penindakan yang dilakukan oleh Detasemen Khusus (Densus) 88 ini masih dilakukan oleh laki-laki, meskipun yang menjadi sasaran penindakan adalah perempuan. Peran Densus 88 perempuan dilibatkan saat pendampingan dalam proses penyidikan dan penyelidikan serta persidangan dan penempatan di penjara (Dete, 2019). Salah satu faktor yang menjadi pertimbangan pelibatan personil perempuan dalam penindakan adalah karena dalam rangkaian penindakan tentu dilakukan pengintaian terlebih dahulu dan pengintaian ini bisa memakan waktu lebih dari 1x24 jam dan perempuan akan sulit melakukan tugas ini. Oleh karena itu untuk penindakan masih mengandalkan personil laki-laki Densus 88.

Penanganan yang dilakukan oleh Densus 88 pun masih kurang memperhatikan aspek gender. Pada kasus pemulangan deportan terkait ISIS dari Turki, seorang deportan merasa Densus 88 tidak sensitif gender karena mereka masih menggiring dengan menyentuh bagian tubuh para deportan perempuan, seperti bagian tangan. Densus 88 juga melakukan pengawalan dan penjagaan terhadap deportan tersebut hingga ke depan kamar sehingga para deportan perempuan merasa tidak nyaman (Dete, 2019). Namun, saat proses penanganan berlanjut ke BNPT dan Rumah Perlindungan/Trauma Center (PRTC) di bawah Kementerian Sosial, aspek sensitif gender menjadi hal yang sangat diperhatikan. Sejak tahap penilaian, para deportan/*returnee* perempuan khusus ditangani oleh petugas maupun tenaga medis dan tenaga penilaian psikologi perempuan. Prosedur yang dilakukan sudah disesuaikan juga dengan prosedur khusus perempuan. Keperluan kewanitaan para deportan/*returnee* perempuan juga dipenuhi dengan

baik oleh kedua lembaga tersebut. Begitu pun pada proses rehabilitasi di RPTC. Pendekatan khusus yang sensitif gender dilakukan oleh RPTC. Pasca rehabilitasi, pemulangan para deportan perempuan didampingi oleh staf perempuan dengan pengawasan Densus 88.

Upaya pemenuhan pengarusutamaan gender yang baik juga sudah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen PAS). Para narapidana terorisme perempuan ditempatkan di lembaga-lembaga pemasyarakatan perempuan. Pendampingan dan penilaian dilakukan dengan memerhatikan unsur gender dan dilakukan oleh petugas perempuan. Pemrofilan juga dilakukan oleh petugas perempuan dan ketika para narapidana terorisme perempuan harus difoto dengan melepas cadar, hanya ada satu petugas saja di ruangan tersebut dan petugas tersebut pun perempuan. Di dalam lapas, narapidana terorisme perempuan ini dipisahkan dari narapidana kasus kriminal lainnya. Pengawasan melalui CCTV dilakukan dan petugas pengawasan adalah perempuan. Setiap narapidana terorisme perempuan juga mendapatkan seorang wali pemasyarakatan perempuan yang bertugas membina dan mendampingi mereka selama di lapas. Namun, hal yang sama belum berlaku untuk pendampingan rohani. Pendamping rohani masih dilakukan oleh ustadz. Hal ini dikarenakan masih terbatasnya pendamping rohani perempuan (ustazah) yang bisa dan berani menghadapi para narapidana terorisme perempuan ini (Rifana, 2019).

Penanganan perempuan dari kelompok teror ini memang memerlukan pengetahuan yang baik mengenai bagaimana pemahaman yang dimiliki oleh mereka. Akan tetapi, tidak semua K/L memenuhi hal ini. Masih ada K/L yang mengirimkan staf laki-laki untuk melakukan penilaian ulang pada narapidana terorisme perempuan di lapas. Tentu ada muncul penolakan dari narapidana terorisme perempuan, bahkan penolakan ini juga disertai dengan ancaman terhadap staf yang datang tersebut dan terhadap lapas.

Meskipun pada penanganan yang dilakukan oleh BNPT dan K/L lain sudah mengupayakan pengarusutamaan gender dan unsur sensitif gender, tetapi pada Ditjen PAS maupun PRPTC, modul khusus untuk penanganan

teroris perempuan masih belum ada. Modul yang digunakan masih untuk penanganan narapidana maupun penerima manfaat perempuan pada umumnya. Hal ini dikarenakan belum adanya panduan atau standar maupun peraturan khusus dari pusat mengenai penanganan narapidana terorisme perempuan dan penanganan deportan/returnee perempuan. Hal tersebut menyebabkan pihak RPTC maupun lapas harus berimprovisasi untuk menyesuaikan mekanisme yang ada dengan kebutuhan penerapannya pada perempuan dari kelompok teror ini.

REGULASI PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PENANGANAN TERORISME

Kekurangan yang masih ditemui dalam pengarusutamaan gender seperti yang dijelaskan di atas, tidak dapat dilepaskan dari belum adanya regulasi khusus di Indonesia untuk penanganan teroris perempuan. Berbagai regulasi penanganan terorisme yang ada pun masih minim aspek pengarusutamaan gendernya.

Pembuatan regulasi penanganan perempuan dalam terorisme mengacu pada Resolusi Dewan Keamanan PBB (UNSCR) 1325 (2000) tentang Perempuan, Perdamaian, dan Keamanan (*Women, Peace, and Security – WPS*) yang mendorong inklusifitas isu perempuan dan gender dalam perdamaian dan keamanan. Selain itu, resolusi ini juga diperkuat dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB (UNSCR) 2242 (2015) mengingatkan negara-negara anggota butuh melakukan integrasi yang lebih besar dalam agenda perempuan, perdamaian, dan keamanan dalam ranah pencegahan ekstremisme berkekerasan melalui pentingnya berkolaborasi dengan masyarakat sipil. Resolusi ini juga meminta badan-badan terkait penanggulangan terorisme untuk mengintegrasikan gender ke dalam isu lintas sektoral, melakukan riset dan pengumpulan data yang sensitif gender, memastikan partisipasi dan kepemimpinan perempuan, dan menghimbau meningkatkan pendanaan untuk program-program, *training* dan analisa yang responsif gender.

Lalu bagaimana regulasi terkait pengarusutamaan gender dalam penanganan terorisme di Indonesia? Regulasi yang digunakan sebagai acuan penanganan terorisme di Indonesia adalah UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang. Masyarakat sipil yang berfokus dalam penanganan terorisme, mengharapkan dalam revisinya, undang-undang ini dapat membawa banyak perubahan dalam penanganan terorisme, termasuk menguatnya aspek pengarusutamaan gender dalam penanganan terorisme di Indonesia. Akan tetapi, dalam undang-undang ini, tidak ada penyebutan khusus mengenai aspek pengarusutamaan gender, sedangkan, peraturan turunan untuk undang-undang ini masih belum dilanjutkan pembahasannya terkait berakhirnya periode kerja DPR 2014 – 2019.

Regulasi lain yang digunakan untuk pencegahan dan penanganan terorisme di Indonesia adalah Rencana Aksi Nasional 1325 P3AKS tahun 2011 yang merupakan instrumen perlindungan korban kekerasan berbasis gender (*Gender Based Violence – GBV*), membangun upaya pencegahan konflik, dan memastikan tingkat partisipasi perempuan dalam resolusi konflik.

RAN P3AKS digunakan untuk memasukkan aspek gender dalam Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah ke Terorisme (RAN PE). Penyusunan RAN PE dilakukan oleh Direktorat Kerja sama Regional dan Multilateral, Deputi Bidang Kerja sama Internasional, BNPT dan dengan melibatkan berbagai Kementerian/Lembaga dan Organisasi Masyarakat Sipil. RAN PE merupakan respon dari *United Nations Plan of Action to Prevent Violent Extremism* yang disahkan pada Januari 2016. RAN PE diharapkan dapat menjadi panduan dan dalam mengatasi faktor-faktor pendorong (*push factors*) dan faktor-faktor penarik (*pull factors*) ekstremisme berbasis kekerasan maupun tindak pidana terorisme di Indonesia.

Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan merupakan salah

satu poin dari tujuh poin prinsip RAN PE. Kelompok masyarakat sipil juga mengawal ketat dalam memastikan pengarusutamaan gender terakomodir dalam aturan ini. Pada draf yang dikeluarkan untuk kalangan terbatas, poin-poin mengenai penyediaan data dan kajian tentang keterlibatan perempuan dalam kelompok teror, pelibatan perempuan dalam upaya pencegahan dan penanganan serta pemulihan diangkat dalam poin-poin pengembangan RAN. Selain itu, peningkatan pelibatan komunitas perempuan, penyusunan modul-modul khusus pencegahan, penanganan dan pemulihan yang menyoal perempuan juga dibahas untuk disusun kemudian. Peningkatan kapasitas dalam BNPT dan K/L terkait juga dipeluas tidak sekadar penambahan staf, tetapi juga peningkatan kapasitas perspektif gender terhadap para stafnya melalui pelatihan. Selain itu, koordinasi dengan kelompok dan tokoh perempuan demi terciptanya sinergitas juga dimasukkan ke dalam Rencana Aksi Nasional ini. Pengawasan terhadap pelaksanaannya juga dicantumkan dalam RAN PE.

KESIMPULAN

Transformasi kelompok teror beberapa tahun terakhir, dengan pelibatan perempuan yang lebih masif, menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia. Berbagai mekanisme dan regulasi pencegahan dan penanganan terorisme sudah pasti harus memperkuat aspek gender.

Beberapa regulasi dan upaya yang dilakukan pada masa pemerintahan Kabinet Kerja Joko Widodo sudah cukup maju dalam pengarusutamaan gender, seperti pada RAN PE. Pelibatan kelompok perempuan dan tokoh perempuan menjadi pendorong yang baik. Namun, ada regulasi yang masih harus diperkuat aspek perspektif gendernya dalam aturan tambahan, seperti UU Nomor 5 Tahun 2018. Salah satu hal yang menyebabkan kurangnya aspek gender undang-undang tersebut adalah karena minimnya keterwakilan perempuan pada kelompok kerja (pokja) RUU Terorisme di DPR. Hal ini juga berhubungan dengan belum terakomodasinya perspektif gender pada anggota legislatif, baik anggota perempuan maupun laki-laki.

Dengan kondisi tersebut, pekerjaan rumah pemerintah Kabinet Pembangunan Indonesia Maju, sudah tentu memperbanyak pelatihan dan seminar mengenai pengarusutamaan gender dan memperkuat perspektif gender pada tatanan pemerintahannya. Pelatihan dan seminar ini tentu saja perlu juga memperhatikan aspek keterwakilan perempuan sebagai narasumbernya.

Untuk mewujudkan hal ini, pemerintah Joko Widodo Jilid II perlu memberi ruang lebih pada para ahli yang memiliki fokus gender, kelompok masyarakat sipil perempuan dan tokoh-tokoh perempuan. Joko Widodo juga perlu untuk memenuhi keterwakilan perempuan dalam ranah pembuat kebijakan di BNPT dan K/L terkait pencegahan dan penanganan terorisme, begitu pula dengan penambahan personil perempuan pada Densus 88.

DAFTAR PUSTAKA

Alvionitasari, R. (2016, Dec 19). Terduga Teroris Wanita di Purworejo Juga Calon 'Pengantin'. Retrieved from Tempo.co: <https://nasional.tempo.co/read/828984/terduga-teroris-wanita-di-purworejo-juga-calon-pengantin/full&view=ok>

BAPPENAS. (2014). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 - 2019: Buku II. Jakarta: BAPPENAS.

BAPPENAS. (2019). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan. Jakarta: BAPPENAS.

Campbell, C. (2017, Mar 3). ISIS Unveiled: The Story Behind Indonesia's First Female Suicide Bomber. Retrieved from TIME: <https://time.com/4689714/indonesia-isis-terrorism-jihad-extremism-dian-yulia-novi-fpi/>

Center, The Habibie (2019, Oct 5). Deteksi: Data Terorisme dan Kontra Terorisme Indonesia. Retrieved from Deteksi: Data Terorisme dan Kontra Terorisme Indonesia: <https://www.deteksiindonesia.com/>

Dete, Alijah (2019, Oct 14). Executive Director SeRVE Indonesia. (N. V. Hutagalung, Interviewer)

Fitriyanti, A. (2016, Sep 1). Berita. Retrieved from Antara News: <https://www.antaranews.com/berita/582140/presiden-jokowi-jadi-duta-he-for-she>

Foundation, W. (2019). Mengapa RAN PE? Jakarta: Wahid Foundation.

Mazda, G. (2019, Aug 7). Bertemu Istri Teroris Ali Kalora di Lapas Malang. Retrieved from Kumparan: <https://kumparan.com/tugumalang/bertemu-istri-teroris-ali-kalora-di-lapas-malang-1rcQA7sRPLA>

Nurul, R. (2019, Oct 15). Ruangobrol. Retrieved from Ruangobrol.id: <https://www.ruangobrol.id/2019/10/11/fenomena/trend/trend-jihad-pasangan-suami-istri/>

Rifana. (2019, Oct 17). Researcher of Yayasan Prasasti Perdamaian. (N. V. Hutagalung, Interviewer)

Scaramella, K., & Viartasiwi, D. (2018). In Dialogue with Grassroots: Advocating for the Role of Women in Countering and Preventing Violent Extremism in Indonesia. Bandung: Resilience Development Initiative.

Sohutoron, M. (2016, Dec 19). Polri: Perempuan Tersangka Teror di Purworejo Calon Pengantin. Retrieved from CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161219142630-12-180707/polri-perempuan-tersangka-teror-di-purworejo-calon-pengantin>

UNDP. (2019, Oct 18). UNDP Human Development Report. Retrieved from UNDP Human Development Report: <http://hdr.undp.org/en/data>

Women, Peace (2015). Security Council Resolution 2242. Retrieved from Peace Women: <https://www.peacewomen.org/SCR-2242>

MANFAAT EKONOMI DAN KEBERLANJUTAN PROGRAM TOL LAUT

Zamroni Salim

*Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI
dan The Habibie Center*

Email: zamronisalim@gmail.com

Tol Laut adalah salah satu program unggulan Bapak Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2014 – 2019. Tol Laut merupakan konektivitas laut secara efektif melalui kapal yang berlayar secara rutin dan terjadwal dari Barat sampai ke Timur Indonesia dengan tujuan meningkatkan kelancaran distribusi dan mengurangi disparitas harga di Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan (Bappenas, 2015). Program ini diharapkan bisa mencapai salah satu tujuannya yaitu mengurangi ketimpangan ekonomi antar wilayah di Indonesia, khususnya mengurangi disparitas harga barang pokok, terutama bahan makanan. Selama 2014 – 2019, program Tol Laut berjalan cukup lancar. Kemudian untuk periode ke dua, pemerintahan Bapak Jokowi dan Ma'ruf Amin, program Tol Laut tetap akan dilanjutkan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan antar kawasan barat dan timur Indonesia.

Banyak yang mengkritik terkait dengan efektifitas dan efisiensi Tol Laut khususnya masalah besarnya subsidi yang diberikan untuk biaya pengiriman kargo melalui laut dan pengadaan kapal - Nasional Maritime Institute – Namarin (Detik, 2019). Kritikan juga terkait dengan masih terbatasnya

dampak positif Tol Laut dalam menurunkan biaya logistik di Indonesia karena masih banyak daerah yang belum terjangkau, dan masalah *imbalance cargo* (Antara News, 2019). Terlepas dari kritikan tersebut, program Tol Laut telah memberikan sejumlah manfaat, bahwa program ini telah berhasil menurunkan harga sejumlah bahan (makanan) pokok khususnya di Indonesia Timur. Kapal pengangkut selama ini hanya penuh ketika berlayar dari barat ke timur, tetapi sebaliknya relatif kosong (Darmawan, 2018; Puska Dagri, Kementerian Perdagangan, 2019). Inovasi aktif pemerintah daerah menjadi salah satu kunci keberhasilan Tol Laut (Darmawan, 2018). Hal ini karena pemerintah daerah diharapkan bisa lebih meningkatkan daya tarik daerahnya bagi investor baik investor domestik maupun asing dengan sejumlah insentif yang diberikan kepada para investor tersebut.

Penurunan disparitas harga memang menjadi salah satu tujuan dari program ini, dan tujuan yang lebih luas lagi yaitu pemerataan pembangunan dan hasil pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Dalam tulisan ini diungkap berbagai hal penting terkait dengan program Tol Laut seperti konsep dasar Tol Laut, pelaksanaan Tol Laut, manfaat Tol Laut, kendala/tantangan yang dihadapi dalam pengembangan dan keberlanjutan Tol Laut.

KONSEP DASAR TOL LAUT DAN PELAKSANAANNYA

Sebagai program nasional dengan tujuan pemerataan pembangunan, sudah sewajarnya program ini dijalankan dengan baik, dengan perencanaan dan implementasi yang baik, sehingga program ini berhasil. Ada empat elemen penting dalam mendukung keberhasilan Tol Laut yaitu adanya pelabuhan yang handal, interland akses yang efektif, pelayaran rutin dan terjadwal, adanya dukungan perusahaan perkapalan (*shipping industry*) dan kecukupan muatan dari barat ke timur dan sebaliknya – *balance cargo* (Bappenas, 2015). Dari sejumlah elemen tersebut, kecukupan muatan menjadi faktor yang sulit untuk diatasi dalam periode yang pendek (lima tahun) ketika dihadapkan pada adanya ketimpangan produksi barang dan jasa antara wilayah barat dan timur Indonesia.

Tol Laut yang dicanangkan Presiden Jokowi sejak 2014 telah mengalami sejumlah peningkatan baik dari sisi jalur pelayaran kapal, jumlah dunia usaha yang terlibat maupun besaran dana yang dialokasikan untuk mendukung program Tol Laut. Kementerian Perhubungan memberikan penugasan kepada dua perusahaan BUMN dalam menyelenggarakan Tol Laut ini. Untuk 2018 misalnya, sebanyak enam trayek ditugaskan kepada PT Pelayaran Nasional Indonesian (Persero)/Pelni, yang meliputi trayek T-2, T-4, T6, T-13, T14, dan T15. Juga menugaskan kepada PT ASDP Indonesia Ferry untuk beroperasi di trayek T-1 dan T-3. Sementara itu, perusahaan pelayaran swasta diberikan kesempatan untuk bergabung dengan melayani trayek T-5, T-7, T-8, T-9, T-10, T-11 dan T-12. (lihat Tabel 1) Keikutsertaan swasta dalam Tol Laut ini melalui mekanisme pelelangan umum (Bisnis, 2019).

Armada Tol Laut yang dioperasikan untuk mendukung Tol Laut adalah sejumlah armada Public Service Obligation (PSO) yang digunakan untuk memberikan pelayanan publik, kapal Tol Laut angkutan barang, kapal *feeder*, kapal ternak dan lainnya. Secara rinci, untuk tahun 2019 jumlah armada PSO kapal penumpang Kelas Ekonomi 26 unit Kapal Perintis, 113 Kapal Tol Laut angkutan barang, 19 kapal (4 kapal induk + 15 *feeder*), 6 unit kapal ternak dan lainnya (Kementerian Perhubungan, 2019a). Kewajiban untuk memenuhi kapal PSO tertuang dalam Peraturan Presiden No.106 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang di Laut yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo tanggal 1 Oktober 2015.

Program Tol Laut Tahap Pertama, 2016 sebanyak lima trayek Tol Laut, kemudian terjadi penambahan jumlah trayek untuk 2017. Hal ini dilakukan penambahan trayek untuk menjangkau daerah/wilayah yang lebih luas. Untuk Tol Laut 2018 dan 2019, jumlah trayek menjadi lebih banyak dengan membuka rute-rute baru ke pulau-pulau terluar dan terpencil dengan tujuan agar subsidi Tol Laut ini dirasa lebih efektif menurunkan harga di daerah terpencil (Bisnis, 2019). Detil trayek pengembangan To Laut bisa dilihat dalam Tabel 1.

Bila dilihat dari kinerja jumlah muatan yang berhasil diangkut dengan program ini, Tol Laut menunjukkan kinerja yang baik dalam arti ada peningkatan jumlah muatan kapal utama. Tahun 2016 jumlah muatan kapal adalah 81.404 MT, kemudian 233.139 MT tahun 2017 dan 239.875 MT tahun 2019. Namun demikian, peningkatan jumlah muatan dari tahun 2018 ke 2019 cukup kecil hanya 2.8%. Untuk kapal perintis, 2016 jumlah muatannya adalah 67.306 MT. Kemudian meningkat menjadi 80.080 MT dan 97.242 MT, masing-masing di tahun 2017 dan 2018. Untuk kapal ternak, jumlah yang diangkunya adalah 1.998 MT, 2.101 MT dan 8.534 MT untuk masing-masing 2016, 2017 dan 2018. Untuk jumlah pelabuhan yang disinggahi juga meningkat dari tahun ke tahun. Untuk jenis kapal perintis, menyinggahi 413 pelabuhan, 486 pelabuhan dan 540 pelabuhan, masing-masing untuk tahun 2016, 2017 dan 2018. Kemudian untuk angkutan barang menyinggahi 31 pelabuhan, 43 pelabuhan 61 pelabuhan untuk tahun 2016, 2017 dan 2019 (Kementerian Perhubungan, 2019).

Tabel 1. Rute Tol Laut dan Perkembangannya, 2016 – 2019

Tahun	Trayek
2016	T1: Tanjung Perak-Wanci-Namlea-Wanci-Tanjung Perak. T2: Tanjung Perak-Kalabahi-Moa-Saumlaki-Moa-Kalabahi-Tanjung Perak. T3: Tanjung Perak-Calabai (Dompui)-Maumere-Larantuka-Lemeoleba-Rote-Sabu-Waingapu-Sabu-Rote-Leweoleba Larantuka-Maumere-Calabai (Dompui)-Tanjung Perak. T4: Tanjung Perak-Bau Bau-Manokwari-Bau Bau-Tanjung Perak. T5: Makassar-Tahuna-Lirung-Tahuna-Makassar. T6: Tanjung Priok-Natuna-Tanjung Priok.
2017	T7: Tanjung Priok-Enggano-Mentawai-Enggano-Tanjung Priok. T8: Tanjung Perak-Belang Belang-Sunggata-P. Sebatik-Tanjung Perak. T9: Tanjung Perak-Kisar (Wonreli)-Namrole-Kisar (Wonreli)-Tanjung Perak. T10: Makassar-Tidore-Tobelo-Morotai-P. Gebe-Maba-P. Gebe-Morotai-Tobelo-Tidore-Makassar. T11: Tanjung Perak-Dobo-Marauke-Dobo-Tanjung Perak. T12: Makassar-Waisor-Nabire-Serui-Biak-Serui-Nabire-Waisor-Makassar. T13: Tanjung Perak-Fakfak-Kalimana-Timika-Fakfak-Tanjung Perak.
2018	T-1 : Teluk Bayur - P. Nias (Gn. Sitoli) - Mentawai (Sikakap) - P. Enggano - Bengkulu pp

	T-2 : Tanjung Priok - Tanjung Batu - Blinyu - Tarempa - Natuna (Selat Lampa) - Midai - Serasan - Tanjung Priok T-3 : Tanjung Perak - Belang-Belang - Sangatta - Nunukan - Pulau Sebatik (Sungai Nyamuk) - Tanjung Perak T-4 : (kapal utama) : Tanjung Perak - Makassar - Tahuna - Tanjung Perak; (kapal penghubung) : Tahuna - Kahakitang - Buhias - Tagulandang - Biaro - Lirung - Melangone - Kakorotan - Miangas - Marore - Tahuna T-5 : (kapal utama): Tanjung Perak - Makassar - Tobelo - Tanjung Perak; (kapal penghubung): Tobelo - Maba - P.Gebe - Obi - Sanana - Tobelo T-6 : Tanjung Perak - Tidore - Morotai - Tanjung Perak T-7 : Tanjung Perak - Wanci - Namlea - Tanjung Perak T-8 : (kapal utama): Tanjung Perak - Biak - Tanjung Perak; (kapal penghubung): Biak - Oransbari - Waren - Teba - Sarmi - Biak T-9 : Tanjung Perak - Nabire - Serui - Wasior - Tanjung Perak T-10 : Tanjung Perak - Fak Fak - Kaimana - Tanjung Perak T-11 : (kapal crossing): Tanjung Perak - Timika - Agats - Merauke - Tanjung Perak T-12 : Tanjung Perak - Saumlaki - Dobo - Tanjung Perak T-13 : Tanjung Perak - Kalabahi - Moa - Rote (Ba'a) - Sabu (Biu) - Tanjung Perak T-14 : Tanjung Perak - Lantaka - Adonara (Terong) - Lewoleba - Tanjung Perak 15. Tanjung Perak - Kisar (Wonreli) - Namrole - Tanjung Perak
2019	H-1: Tanjung Perak-Makassar-Bitung-Tidore-Tanjung Perak (H-1) H-2: Tanjung Perak-Wanci-Namlea-Namrole-Tanjung Perak (H-2) H-3: Tanjung Perak-Tenau-Saumlaki-Dobo-Tanjung Perak (H-3) H-4: Tanjung Perak-Makassar-Kendari-Tanjung Perak (H-4) T1: Belawan-Malahayati-Sabang-Tapak Tuan-Belawan PP T2: Teluk Bayur-Sinabang-Gn Sitoli-Mentawai (Sikakapi)-Teluk Bayur T3: Tanjung Priok-Tarempa-Selat Lampa-Penagi-Serasan-Midai-Tanjung Priok T4: Makassar-Polewali-Belang-belang-Sangatta-Nunukan/Sebatik-Makassar T5: Bitung-Tagulandang-Tahuna-Melangoane-Miangas-Marore-Bitung T6: Bitung-Pagimana-Bunta-Mantangisi-Parigi/Tinombo-Tilamuta-Bitung T7: Makassar-Selayar-Jampea-Ps Wajo-Raha-Makassar T8: Kendari-Lameruru-Bungku-Kolonodale-Luwuk-Kendari T9: Tanjung Perak-Oransbari-Waren-Teba-Ambon-Tanjung Perak T10: Tidore-Morotai-Buli-Maba-P. Gebe-Tidore T11: Tanjung Perak-Fak Fak-Kaimana-Timika-Agats-Boven Digoel-Tanjung Perak T12: Saumlaki-Larat-Teba-Moa-Kisar-Kalabahi-Saumlaki T13: Tenau-Rote-Sabu-Lamakera-Tenau T14: Tenau-Lewoleba-Tabilota-Lantaka-Marapokot-Tenau

Sumber: Kementerian Perhubungan (2019a); Bisnis.com (2019)

Program Tol Laut bisa berjalan karena adanya subsidi angkutan laut yang diberikan kepada pengguna jasa angkutan laut di dalam negeri. Besarnya

subsidi tersebut adalah sebesar 50% dari biaya transportasi laut reguler, sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan PM 113 tahun 2018. Tabel 2 menjelaskan perbedaan sejumlah biaya pengangkutan melalui laut antara yang regular dan Tol Laut. Dengan tujuan yang sama *port to port* (bahkan sampai *door to door*), biaya dengan program Tol Laut hanya setengah dari biaya regular. Sebagai contoh untuk rute Jakarta (Tg Priok) – Tarempa – Natuna (Selat Lampa) dengan waktu tempuh 12 – 14 hari, biaya yang harus dibayarkan oleh pengguna angkutan laut adalah sebesar Rp 9 juta (*door to door*) dan Rp. 3.758.00 untuk jasa *port to port*. Sementara itu, dengan rute yang sama dengan system regular untuk jasa *door to door* pengguna angkutan laut harus membayar sebesar Rp. 18 juta (lihat Tabel 2). Tol laut lebih murah karena ada subsidi yang diberikan oleh pemerintah, bukan karena efisiensi ekonomi dalam Tol Laut.

Tabel 2. Perbedaan Biaya Pengangkutan Melalui Laut: Tol Laut vs. Regular

Tol Laut			Regular/ Swasta		
Rute	Waktu	Biaya	Rute	Waktu	Biaya
Jakarta (Tg Priok) – Tarempa – Natuna (Selat Lampa)	12 - 14 hari	Door to door Rp. 9.000.000 Port to port Rp. 3.758.000	Jakarta (Tg Priok) – Natuna (Selat Lampa)	3 hari	Door to door Rp. 18.000.000
Surabaya (Tg Perak) – Makassar – Tahuna	16 - 20 hari	Door to door Rp. 8.150.000 Port to port Rp. 3.701.000	Surabaya (Tg Perak) – Makassar – Bitung – Tahuna	8 hari	Door to door Rp. 20.000.000
Surabaya (Tg Perak) – Fakfak – Kaimana – Timika	15 hari	Door to door Rp. 11.700.000 Port to port Rp. 5.696.000	Surabaya (Tg Perak) – Timika	8 hari	Door to door Rp. 14.200.000
Surabaya (Tg Perak) – Tenau – Saumlaki	14 hari	Door to door Rp. 9.000.000 Port to port Rp. 4.711.000	Surabaya (Tg Perak) – Tenau – Saumlaki	12 hari	Door to door Rp. 18.000.000

Sumber: Puska Dagri, Kementerian Perdagangan (2019).

Dengan adanya perbedaan ongkos kirim untuk trayek yang sama antara Program Tol Laut dan Regular, pengguna jasa angkutan laut juga harus berfikir lagi ketika dihadapkan pada kenyataan bahwa dengan pengiriman barang melalui Tol Laut diperlukan waktu yang relatif lebih lama (Lihat juga Table 3). Hal ini karena rute yang dilalui tidak langsung (*direct*) tetapi melewati

sejumlah kota transit yang dilayani oleh Tol Laut. Sebagai contoh, untuk rute Surabaya (Tg Perak) – Fakfak – Kaimana – Timika, dengan program Tol Laut memerlukan waktu sampai 15 hari, sementara untuk yang regular hanya dengan 8 hari. Tentu saja hal ini harus menjadi perhatian tersendiri bagi berbagai stakeholder dalam Tol Laut, khususnya pengguna jasa angkutan laut. Bagi pemerintah, lambatnya proses pengiriman barang harus diatasi dengan peningkatan kecepatan waktu bongkar muat barang di kapal termasuk peningkatan sarana dan sarana pelabuhan (Simatupang, 2019 dan Kusuma, 2019). Perbaikan lain yang bisa dilakukan oleh pemerintah dan pengelola pelabuhan adalah dengan mengatasi jadwal keterlambatan waktu (yang sangat tergantung kesiapan muat dari pengirim dan booking kontainer Tol Laut). Bagi pengguna jasa Tol Laut (masyarakat bisnis) harus bisa dengan jeli memperhatikan kecepatan dan pelayanan pelanggan, mengenai perbedaan waktu tempuh Tol Laut vs. regular. Dengan kata lain, pengguna harus berani membayar lebih (dua kali lipat) untuk memperoleh kecepatan yang diinginkan.

Tabel 3. Perbandingan Angkutan Tol Laut Vs Regular

	Tol Laut	Regular
Jadwal Keberangkatan Kapal	Terjadwal tapi belum tepat waktu (tergantung kesiapan muat dari pengirim dan booking kontainer Tol Laut)	Sesuai jadwal
Waktu Tempuh	Tergantung tempat singgah sesuai trayek.	Tergantung tujuan (langsung)
Biaya Kirim	50 % dari biaya regular (sesuai PM 113 tahun 2018)	100 % biaya pengiriman regular
Perhitungan Muatan	Sebelumnya diperhitungkan curah, sejak tahun 2018 diperhitungkan per kontainer.	Diperhitungkan per kargo muatan (Sesuai kebutuhan pengirim).
Proses Pengiriman	Melalui aplikasi IMRK/ Informasi Muatan Ruang Kapal (masih web base dan banyak yang belum menggunakan)	Menggunakan jasa pengiriman atau JPT (Jasa Penyedia Transportasi)

Sumber: Puska Dagri, Kementerian Perdagangan (2019).

DISPARITAS HARGA BARANG POKOK

Disparitas harga bisa dipahami secara sederhana sebagai perbedaan harga untuk komoditas sejenis antar wilayah/daerah dalam periode waktu tertentu. Terjadinya disparitas harga untuk komoditas/barang disebabkan oleh banyak hal, beberapa di antaranya termasuk masalah struktur biaya produksi antar wilayah, perbedaan biaya logistik, perbedaan ketersediaan pasokan barang di suatu daerah dan secara umum karena perbedaan/ketimpangan pembangunan.

Disparitas harga inilah yang dilihat oleh Presiden Joko Widodo sebagai salah satu permasalahan yang harus diselesaikan dengan menjalankan program Tol Laut. Dengan harapan bahwa adanya Tol Laut bisa menurunkan disparitas harga produk antar wilayah. Disparitas harga yang relatif kecil menunjukkan, secara umum, bahwa ketimpangan pembangunan antar daerah relatif kecil dengan kata lain pembangunan dan hasil dari pembangunan lebih merata dan bisa dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat; dan sebaliknya. Lalu, apakah dengan adanya program Tol Laut sejak diluncurkan tahun 2015 (dan pelaksanaannya mulai 2016) telah berhasil menurunkan disparitas harga, harga kebutuhan barang pokok, khususnya makanan?

Dalam Tabel 4 terlihat bahwa nilai rata-rata perbedaan harga 2019 (setelah dijalankannya program Tol Laut) lebih kecil dari pada rata-rata perbedaan harga pada tahun 2015 (sebelum adanya Tol Laut). Hal ini menunjukkan bahwa terjadi penurunan disparitas harga komoditas bahan pokok antara hub dan daerah/kota tujuan Tol Laut (Puska Dagri, Kementerian Perdagangan, 2019).

Tabel 4. Perbedaan Harga Komoditi di Wilayah Hub & Kota Tujuan Tol Laut

Komoditi Tahun 2015	Hub Jakarta	Hub Surabaya			Rata-rata 2015
	Natuna	Tahuna	Timika	Saumlaki	
Beras	45,1%	45,4%	101,3%	45,4%	59,3%
Minyak Goreng	46,3%	36,0%	71,3%	76,3%	57,5%
Gula	10,8%	15,1%	23,6%	15,9%	16,4%
Daging Ayam Ras	8,4%	38,4%	31,5%		26,1%

Komoditi Tahun 2019	Hub Jakarta	Hub Surabaya			Rata-rata 2019
	Natuna	Tahuna	Timika	Saumlaki	
Beras	34,3%	25,0%	31,3%	22,4%	28,2%
Minyak Goreng	-1,9%	1,1%	3,1%	24,5%	6,7%
Gula	0,2%	16,3%	23,0%	2,0%	10,3%
Daging Ayam Ras	5,1%	16,9%	20,3%		14,1%

Sumber: Puska Dagri, Kementerian Perdagangan (2019)

Tol Laut memang memberikan dampak pada penurunan harga bagi komoditas barang pokok yang diangkut dengan berbagai fasilitas yang diberikan oleh pemerintah (Tabel 4). Namun demikian, dampak Tol Laut hanya dirasakan pada barang kebutuhan pokok di daerah dekat pelabuhan tujuan kapal Tol Laut, sementara itu dampak Tol Laut pada wilayah di luar kota/pelabuhan masih terbatas (Puska Dagri, Kementerian Perdagangan (2019). Lebih lanjut dijelaskan, mengapa dampak Tol Laut dinilai kurang untuk wilayah lainnya? Hal ini dikarenakan karakteristik kota yang dilayani Tol Laut (di luar area pelabuhan) adalah kota kecil dengan tingkat konsumsi yang kecil dan secara umum harga awal untuk bahan makanan relatif tinggi karena terbatasnya transportasi ke daerah tersebut. Selain itu, kecilnya

dampak penurunan harga yang terukur di kota-kota tersebut (tujuan Tol Laut) adalah karena kota tersebut cenderung tidak menjadi target kota yang masuk pantauan Indek Harga Konsumen (IHK) oleh BPS karena jumlah konsumsinya yang tidak signifikan terhadap total konsumsi di tingkat propinsi.

Tabel 5. Harga Komoditi yang Diangkut Tol Laut tahun 2015 dan 2019

Komoditi	Rata-rata Harga Sebelum Tol Laut (2015)			
	Natuna	Tahuna	Timika	Saumlaki
Beras	Rp15.000	Rp13.000	Rp18.000	Rp13.000
Minyak Goreng	Rp16.000	Rp13.500	Rp17.000	Rp17.500
Gula	Rp14.000	Rp14.900	Rp16.000	Rp15.000
Daging Ayam Ras	Rp36.000	Rp40.000	Rp38.000	

Komoditi	Rata-rata Harga Setelah Tol Laut (2019)			
	Natuna	Tahuna	Timika	Saumlaki
Beras	Rp13.000	Rp12.000	Rp12.600	Rp11.750
Minyak Goreng	Rp13.000	Rp13.000	Rp13.250	Rp16.000
Gula	Rp13.000	Rp13.000	Rp13.750	Rp11.400
Daging Ayam Ras	Rp33.000	Rp35.000	Rp36.000	

Sumber: Puska Dagri, Kementerian Perdagangan (2019)

Bila diperhatikan data harga sejumlah barang kebutuhan pokok seperti beras, minyak goreng, gula dan daging ayam ras (lihat Tabel 5), terlihat sebenarnya penurunan harga antara tahun 2015 dan 2019 tidak begitu signifikan. Demikian juga halnya mengenai disparitas harga produk sejenis di sejumlah daerah: Natuna, Tahuna, Timika dan Saumlaki antara sebelum adanya Tol Laut dan sesudah adanya Tol Laut. Hal ini disebabkan masih terbatasnya jangkauan program Tol Laut yang cenderung hanya menyasar kota/pelabuhan sandar kapal Tol Laut, belum menjangkau daerah tujuan lainnya yang tidak disinggahi Tol Laut (Puska Dagri Kementerian Perdagangan, 2019). Hal tersebut menunjukkan bahwa secara umum, layanan Tol Laut

tidak serta merta diikuti oleh penurunan disparitas dan penurunan harga pada sejumlah barang pokok di sejumlah daerah di wilayah yang menjadi tujuan sandar kapal Tol Laut.

KENDALA DAN TANTANGAN PENGEMBANGAN TOL LAUT

Dalam proyek Tol Laut ini, di tengah keterbatasan sarana yang ada khususnya di pelabuhan tujuan, Kementerian Perhubungan mengambil langkah pragmatis dengan menggunakan pendekatan trayek (Simatupang, 2019). Pendekatan trayek ini adalah lintasan yang menghubungkan pelabuhan asal (pelabuhan besar), pelabuhan singgah dan pelabuhan tujuan yang diharapkan bisa membuat kelancaran distribusi barang hingga ke seluruh wilayah Indonesia. Sebagaimana yang diutarakan oleh *chairman* Supply Chain Indonesia (SCI), bahwa ketidakseimbangan muatan adalah faktor utama yang menyebabkan terjadinya inefisiensi dan biaya tinggi dalam pelayaran di Indonesia (MaritimeNews, 2017). Lebih lanjut, SCI menjelaskan bahwa kapasitas kosong dalam pelayaran balik dari kawasan timur ke barat hendaknya bisa dimanfaatkan dengan mengangkut barang dari daerah timur. Dengan kata lain, permasalahan ketidakseimbangan cargo (*imbalance cargo*) menjadi masalah pelik, ketika daerah di Kawasan Timur Indonesia belum bisa mengembangkan industri pengolahan berbasis sumber daya alam yang ada.

Ketidakseimbangan Kargo (Imbalance Cargo)

Permasalahan utama dalam program Tol Laut adalah ketiadaan barang saat kapal pengangkut kembali lagi ke wilayah barat Indonesia (Kementerian Perhubungan, 2019b; Antara News, 2019; dan MaritimNews, 2017). Sebenarnya, bila ada barang yang diangkut setelah kapal menuju wilayah timur Indonesia dengan jumlah yang cukup, maka besaran subsidi yang diberikan oleh pemerintah bisa dikurangi. Mengapa? Karena dengan adanya kargo yang cukup akan ikut mengurangi beban biaya transportasi laut karena ongkos angkutnya didasarkan pada perhitungan pulang dan pergi.

Apa upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah agar biaya transportasi laut secara alamiah dan ekonomis bisa tercapai dengan sendirinya? Untuk bisa mendapatkan jumlah kargo yang mencukupi, tidak ada jalan lain kecuali dengan meningkatkan produksi barang dan jasa di Kawasan Timur Indonesia. Bila dilihat dari data statistik, terlihat bahwa RPDRB sektoral di Kawasan timur Indonesia memang relatif jauh lebih rendah dibandingkan dengan RPDRB sektoral di wilayah barat Indonesia khususnya untuk sektor industri manufaktur. Industri manufaktur memegang peranan kunci dalam pembangunan ekonomi suatu wilayah, juga peranannya bagi perekonomian nasional.

Daerah Timur Indonesia sebenarnya kaya dengan sumber daya alam baik yang di laut maupun yang di darat. Namun, selama ini kontribusi sektor kelautan dan perikanan dari wilayah tersebut masih terbatas, demikian juga halnya untuk sektor Industri yang lebih memprihatinkan. Hal ini menunjukkan bahwa hasil alam dari Kawasan Timur Indonesia cenderung dijual (ekspor) langsung sebagai bahan mentah (*raw material*) ke negara tujuan, tanpa adanya upaya penciptaan nilai tambah (*value added*) secara proporsional dan wajar. Bila ada penciptaan nilai tambah di wilayah timur secara wajar, maka akan bisa mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan yang ada di wilayah tersebut.

Selanjutnya, dalam hubungannya dengan Tol Laut dan biaya logistik, apabila produksi di wilayah timur tersebut cukup memadai, maka akan bisa mengisi kargo yang selama ini setengah kosong tersebut, dan selanjutnya isian kargo tersebut untuk diperdagangkan ke wilayah Indonesia yang lainnya (khususnya wilayah barat). Dengan demikian, ketersediaan kargo untuk angkutan balik dengan sendirinya akan mengoreksi biaya logistik melalui jalur laut di Indonesia. Meningkatnya produksi dari wilayah timur juga berimplikasi pada tingkat pembangunan wilayah tersebut, sekaligus mengurangi biaya logistik nasional dan meningkatnya kontribusi sektoral pada PDB nasional.

Lalu, bagaimana kebijakan yang bisa diambil untuk mendukung

pengembangan industri manufaktur di wilayah tersebut? Kebijakan yang bisa diambil, meski tidak terkait langsung dengan program Tol Laut, yaitu kebijakan investasi, perindustrian dan perdagangan. Pemerintah, bekerja sama dengan pemerintah daerah harus bisa menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi pengembangan usaha khususnya pada industri pengolahan berbasis sumber daya alam. Industri pengolahan dalam konteks ini adalah industri pengolahan baik yang berdasar pada produk perikanan (hasil laut pada umumnya) dan industri pengolahan hasil mineral dan tambang.

Kendala dalam pengembangan program Tol Laut adalah terkait dengan sarana dan prasarana pelabuhan. Keterbatasan dan kesiapan pelabuhan dalam menerima kedatangan dan keberangkatan kapal menjadi penghambat pengembangan system pelabuhan (Simatupang, 2019). Selain itu, inefisiensi pada proses bongkar muat pelabuhan dan sistem pelayaran yang telah berlangsung puluhan tahun menyebabkan tidak optimalnya pengembangan sistem pelabuhan di Indonesia. Proses proses bongkar muat pelabuhan masih banyak yang menggunakan sistem konvensional, yang berdampak pada waktu tunggu kapal menjadi lama. Masalah lain adalah keterbatasan kapasitas gudang/ area penyimpanan yang berdampak pada antrian kapal yang semakin Panjang (Kusuma, 2019). Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan kinerja Tol Laut di 2019 dan tahun berikutnya adalah mengatasi sejumlah hambatan yang ada seperti masalah kesiapan pelabuhan (kedatangan kapal sekarang ini sekitar 14-30 hari), keterbatasan sarana sarana pelabuhan juga masalah frekuensi kedatangan dan keberangkatan kapal (Bisnis, 2019). Penambahan frekuensi kapal Tol Laut penting untuk meningkatkan jumlah dan mutu layanan bagi masyarakat yang lebih luas.

Untuk bisa lebih meningkatkan dampak positif terhadap pengurangan disparitas harga memang diperlukan kerja lanjutan dan jangkauan pelayaran/transportasi darat yang lebih baik (Puska Dagri, Kementerian Perdagangan, 2019; Bisnis, 2019). Perlu pelayaran lebih lanjut misalnya dengan menyertakan lebih banyak pelaku usaha kecil (melalui Pelayaran Rakyat – PELRA) untuk menjangkau daerah pedalaman dan pulau-pulau

kecil. Di sini peran Pemerintah Daerah diharapkan juga ikut mendukung kelancaran arus barang sampai di daerah pelosok. Selain itu, Pemerintah Daerah dan Kementerian Perdagangan juga diharapkan ikut membantu dalam pemantauan distribusi barang dan ikut memastikan penurunan disparitas harga bisa terjadi secara merata tidak hanya sampai pada titik labuh kapal Tol Laut (pelabuhan tujuan).

Dengan kondisi adanya subsidi, satu sisi tampak bahwa Tol Laut memang berhasil menurunkan disparitas harga, tapi disisi lain, program ini mungkin sulit untuk tetap berlangsung dalam jangka panjang. Dari sudut pandang ekonomi, rendahnya biaya karena adanya subsidi ini tentu tidak efisien dalam jangka panjang dan cenderung merugikan bagi perekonomian, karena akan menjadi beban yang berkepanjangan. Program ini bisa berlangsung dalam jangka panjang kalau pemerintah melibatkan lebih banyak swasta untuk bergabung, sementara pemerintah memperbaiki sarana dan sarana pelabuhan pendukung, termasuk menghidupkan industri pengolahan di kota tujuan Tol Laut, khususnya yang di Kawasan Timur Indonesia.

Secara bertahap hendaknya subsidi ini bisa dikurangi dengan cara melibatkan lebih banyak perusahaan swasta dalam Program Tol Laut ini. Partisipasi swasta yang aktif harus diimbangi dengan pemberian insentif non-harga (*non-price incentive*) dalam bentuk keringanan bunga (pinjaman modal dari bank), keringanan pajak melalui kebijakan fiskal yang pro Tol Laut dan lainnya. Pelibatan swasta akan cenderung meningkatkan efisiensi operasional Tol Laut, atau dengan kata lain Tol Laut akan lebih menghemat subsidi yang dialokasikan oleh pemerintah. Biaya kargo melalui laut sangat dipengaruhi oleh ukuran kapal dan jumlah kontainer/kargo yang diangkut, semakin besar ukuran kapal dan semakin banyak jumlah kontainer/kargo yang diangkut, sehingga ongkos angkut per unit kontainer akan semakin murah.

CATATAN PENUTUP: KEBERLANJUTAN PROGRAM TOL LAUT

Program Tol Laut Presiden Jokowi Jilid II diprediksi tetap bisa dilanjutkan

seperti halnya program Tol Laut sebelumnya (Jilid I). Hal ini dikarenakan orientasi pemerintahan sekarang yang tetap melihat laut sebagai sumber daya ekonomi yang terus bisa dikembangkan. Namun demikian, harus diakui bahwa program Tol Laut ini adalah program yang dihasilkan dari kebijakan pemerintah atas dasar subsidi. Karena unsur subsidi inilah, keberlanjutan program Tol Laut patut dipertanyakan, bukan pada masa Pemerintahan Jokowi Jilid II, tetapi setelah masa pemerintahan tersebut selesai (setelah 2024).

Sebagai program dengan tujuan untuk pemerataan kesempatan dan pemerataan hasil pembangunan, harusnya Tol Laut terus bisa dilanjutkan, siapapun presiden yang berkuasa pasca Pemilu Presiden 2024 nanti. Agar bisa dilanjutkan, siapapun presiden yang memimpin Indonesia nantinya, maka sejumlah kendala dalam pelaksanaan Tol Laut harus bisa di atasi seperti masalah keterbatasan anggaran pendukung dari pemerintah, Tol Laut yang inklusif dengan melibatkan lebih banyak pelaku bisnis di dalamnya (termasuk usaha pelayaran rakyat), dan hal penting lainnya secara politis adalah bahwa presiden 2024 – 2029 memiliki visi yang sama dalam melihat laut sebagai halaman depan perekonomian Indonesia.

Dukungan masyarakat luas terhadap program Tol Laut pada pemerintahan Jokowi Jilid II juga sangat menentukan, bagaimana masyarakat umum ikut mengawasi pelaksanaan Tol Laut dan memberikan koreksi secara konstruktif, baik masyarakat sebagai konsumen (pengguna dan penerima manfaat ekonomi Tol Laut), maupun dunia bisnis yang terlibat langsung dalam program tol laut ini. Selain itu, keterlibatan pemerintah daerah juga menjadi kunci keberhasilan dan keberlanjutan program Tol Laut di masa sekarang dan masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- AntaraNews. (2019, 3 Juli). Pengusaha imbau pemerintah evaluasi kebijakan tol laut. <https://www.antaranews.com/berita/939917/pengusaha-imbau-pemerintah-evaluasi-kebijakan-tol-laut>
- Bappenas. (2015). Pengembangan Tol Laut dalam RPJMN 2015-2019 dan Implementasi 2015
- Bisnis. (2019, Januari 29). Ini 15 Trayek Tol Laut Pada 2018. <https://industri.bisnis.com/read/20180129/98/731513/ini-15-trayek-tol-laut-pada-2018>
- Bisnis. (2019, 20 Mei). Program Tol Laut Dinilai Masih Butuh Langkah Tambahan. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190520/98/925106/program-tol-laut-dinilai-masih-butuh-langkah-tambahan>
- Darmawan. (2018). Menyibak Gelombang Menuju Negara Maritim: Kajian Strategis Mewujudkan Poros Maritim Dunia. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hal. 330.
- Detik. (2019, 16 Februari). Program Tol Laut Jokowi Dikritik: Ditinggalkan Setelah Dilahirkan. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4430743/program-tol-laut-jokowi-dikritik-ditinggalkan-setelah-dilahirkan>
- Kementerian Perhubungan. (2019a). Pemerintah Konsisten Wujudkan Pemerataan Ekonomi Melalui Program Tol Laut. 16 Pebruari 2019. <http://dephub.go.id/post/read/pemerintah-konsisten-wujudkan-pemerataan-ekonomi-melalui-program-tol-laut>
- Kementerian Perhubungan. (2019b, 21 Agustus). Lakukan Evaluasi, Menhub Upayakan Penyelenggaraan Tol Laut di NTT Lebih Optimal. 21 Agustus 2019. <http://www.dephub.go.id/post/read/lakukan-evaluasi,-menhub-upayakan-penyelenggaraan-tol-laut-di-ntt-lebih-optimal>
- Kusuma, L Tri Wijaya Nata. (2019). Antara Jokowi, Tol Laut dan Poros Maritim Dunia 9 Maret 2019. <https://geotimes.co.id/opini/antara-jokowi-tol-laut-dan-poros-maritim-dunia/>
- MaritimeneWS. (2017, 24 Agustus). SCI: Subsidi Tol Laut Cukup tepat. 24 Agustus 2017. <https://maritimeneWS.id/sci-subsidi-tol-laut-cukup-tepat/>
- Simatupang, Togar. (2019). Pengoptimalan Program Tol Laut. Supply Chain Indonesia, 13 Agustus 2019. <http://supplychainindonesia.com/new/pengoptimalan-program-tol-laut/>

KEAMANAN DAN PERUBAHAN POLITIK

Indria Samego

Profesor Riset Bidang Perbandingan Politik dan Pemikiran Pembangunan

– LIPI dan Dewan Pakar The Habibie Center

Email: indriasamego@yahoo.com

Keamanan dan rasa aman merupakan persoalan yang banyak disorot belakangan ini. Baik secara akademik maupun empirik, keamanan menjadi sebuah konsep yang membuka banyak perdebatan. Pemerintah secara tradisional diyakini sebagai pihak yang memiliki kewenangan absolut untuk menyelesaikan persoalan masyarakat, pemerintah pun dihadapkan pada keharusan untuk menjalankan tugasnya yang tidak ringan.

Tingginya harapan masyarakat terhadap pemerintah berakibat pada adanya keharusan pemerintah untuk menyediakan segala macam keperluan masyarakat yang di masa lalu dibalut dalam satu kata, “pembangunan”. Semuanya memerlukan dana, daya dan upaya yang tidak sedikit. Tentu, kita semua, bangsa Indonesia tidak berharap bahwa Reformasi yang kita selenggarakan selama ini berakhir dengan tragis. Jangan sampai terjadi perbedaan dan konflik serta ketidakamanan sosial berakibat pada instabilitas politik dan disintegrasi bangsa. Para perencana mestinya mulai mengkaji berbagai tingkat konflik yang bakal muncul, serta kemungkinan akibatnya yang akan terjadi. Pembangunan ekonomi dan dampaknya bagi pemerataan kesempatan antar berbagai golongan dalam masyarakat

harus menjadi prioritas programnya. Tulisan ini secara umum membahas keamanan dan perubahan politik yang menjadi pembelajaran buat kita bangsa Indonesia pada umumnya dan khususnya bagi Pemerintahan Jokowi Jilid II dalam bidang politik dan keamanan.

ALIRAN PEMIKIRAN – KEAMANAN

Keamanan dan rasa aman merupakan persoalan yang menarik untuk dibahas belakangan ini. Keamanan menjadi sebuah konsep yang membuka banyak perdebatan, baik dari tataran empiris maupun teoritis. Pada tataran akademik, sedikitnya ada tiga aliran pemikiran yang memiliki argumentasinya sendiri-sendiri. Pertama, pandangan klasik senantiasa mengaitkan keamanan dengan kepentingan negara semata. Untuk itulah, tak terlalu berlebihan bila dikatakan sebagai *state centrism*. Kaum Realis dalam mazhab Ilmu Politik menjadi pembela utama dari pemikiran ini. Kepentingan negara dan aparaturinya, atau kepentingan nasional menjadi segala-galanya. Demi negara, apa pun harus dikorbankan. Akibat sampingannya adalah munculnya apa yang disebut dengan “Dilema Keamanan (*Security Dilemma*)”. Demi terjaminnya keamanan negara, berapa pun biayanya dan apa pun akibatnya, tak menjadi masalah betul untuk dipikirkan. Negara otoriter menjadi konsekuensi logis dari dominasi Mazhab Realis tersebut. Kedua, Pendekatan Liberal menganggap bahwa keamanan negara mustahil dapat dipertahankan tanpa memperhatikan keamanan pribadi warga negaranya (individu). Justru, keamanan warga menjadi prasyarat bagi keamanan negara. Untuk itu, sebagaimana akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini, Mazhab Liberal memberi ruang publik yang lebih luas bagi warga negara untuk ikut berpartisipasi. Dengannya, negara tak mungkin melakukan hegemoni dan monopoli penafsiran mengenai keamanan. Semuanya harus dibicarakan secara terbuka dan akuntabel, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Ketiga, Pendekatan Kultural tentang keamanan menekankan pentingnya budaya dalam memahami esensi dari keamanan (Hoadley & Jurgen Ruland eds., 2006).

Dikaitkan dengan dinamika Reformasi yang sudah 21 tahun dijalani di Indonesia, secara politik, telah terjadi pergeseran yang cukup mendasar dalam tafsir dan pengelolaan keamanan. Tafsir liberal, sekarang nampak menggeser tafsir Realis (*State-Centrism*). Pada konteks pengelolaan keamanan, negara tidak lagi mampu mendominasi wacana dan kebijakan. Berkembang pesatnya kekuatan di luar negara di satu pihak, dan perkembangan lingkungan strategis di pihak lain, telah mempersulit negara untuk secara otonom dan monopolistic mengembangkan kebijakannya. Ketika persepsi ancaman berkembang sedemikian rupa, negara tidak mungkin lagi bertindak secara unilateral. Mungkin, dalam menghadapi ancaman konvensional yang menggunakan persenjataan tradisional, dan berakibat pada keutuhan wilayah, negaralah yang paling memiliki tanggungjawab dan kemampuan untuk mengatasinya. Namun ketika kita dihadapkan pada ancaman non-konvensional yang bersifat nirmiliter, kekuatan nirmiliter negara saja rasanya tidak akan sanggup menghadapinya.

Bentuk-bentuk ancaman terhadap keamanan manusia (*Human Security*) nampak beragam dan berkembang ke segala arah. Mulai dari keamanan individual, keamanan pangan, keamanan energi, sampai keamanan-keamanan di bidang lainnya, perlu didekati secara terpadu, holistic dan melibatkan seluruh stake holder. Baik warga masyarakat biasa maupun petugas keamanan itu sendiri, sekarang tidak boleh melihat persoalan ini secara *taken for granted*. Gangguan terhadap rasa aman bisa muncul di sembarang tempat dan terhadap siapa pun. Ia bisa terjadi mulai dari wilayah yang sepi dari hiruk pikuk kehidupan sampai ke daerah perkotaan yang semestinya selalu dalam pengawasan bersama antara masyarakat dengan aparat keamanan. Mulai dari warga masyarakat biasa, sampai anggota TNI bisa menjadi sasarannya. Bahkan di Papua, amuk massa meletus gara-gara kalah dalam pemilihan kepala daerah. Rumah pribadi Gubernur Petahana Papua Barat, Bram Atarury, habis dibakar massa pendukung lawan politiknya. Belakangan, kemarahan massa di Papua justru meledak bersamaan dengan peringatan 74 tahun Kemerdekaan RI yang lalu. Dimulai dari ucapan sejumlah orang yang bernada rasisme dan mengusir mahasiswa dari asramanya di Surabaya dan Malang. Tidak

perlu menunggu lama, dari wilayah paling timur Indonesia secara serempak masyarakat Papua di berbagai kota di Provinsi Papua dan Papua Barat menunjukkan perlawanannya. Kasus Mesuji Lampung di akhir 2011 dan kembali meledak pada Agustus 2019 yang lalu, antara lain, menjadi salah satu contoh konkret dari konflik laten antara masyarakat sekitar perkebunan dengan perusahaan yang secara absah mendapatkan hak pengelolaan atas tanah negara yang dimaksud.

Pertikaian massal juga pernah terjadi di Kabupaten Bima, NTB, antara masyarakat sekitar dengan perusahaan tambang yang mendapatkan ijin usaha di sana. Semua bentuk pertikaian tersebut berlangsung secara massif dan diakhiri dengan jatuhnya korban jiwa. Kemudian, kembali ke Lampung, tak lama setelah peristiwa Mesuji itu, perkampungan warga masyarakat transmigran yang berasal dari Bali, dirusak sekelompok masyarakat lain.

Memasuki 2012, persoalan keamanan yang ditandai oleh konflik komunal juga terus merebak. Kekerasan massa muncul di berbagai kota di seluruh Indonesia, sebagai wujud dari protes sosial terhadap rencana kenaikan harga bahan bakar migas (BBM), di akhir Maret 2012. Selain diwarnai oleh pengerahan massa, protes tersebut juga diciderai oleh tindakan kekerasan kolektif yang cenderung anti sosial dan bahkan melawan hukum serta aparatnya. Beberapa pos polisi dirusak massa, dan bahkan sejumlah aparat kepolisian menjadi sasaran amuk massa tersebut. Dalam seminggu terakhir di minggu ketiga April 2012, muncul gangguan rasa aman di sejumlah kota yang berasal dari apa yang disebut Geng Motor. Di Jakarta, ada anggota TNI AL menjadi korbannya. Sebelum berhasil diatasi, muncul Geng motor tandingan yang mengenakan pita kuning, dan menghajar kelompok warga yang berkumpul di jalanan mulai dari Tanjung Priok sampai ke Salemba, Jakarta Pusat. 21 April 2012, di Gorontalo, sejumlah anggota Brimob yang sedang melaksanakan tugasnya di malam hari, dilempari batu oleh kerumunan massa, yang belakangan diketahui sebagai kumpulan prajurit TNI. Di Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU), Sumatera Selatan, Markas Polres setempat diserbu dan kemudian dibakar sejumlah prajurit TNI dari Batalion Armed setempat. Sebelum persoalan terselesaikan, berkembanglah

aksi saling balas dendam antara dua kesatuan bersenjata tersebut. Hal yang sama, sudah biasa terjadi di lapangan sepak bola. Karena fanatisme club atau kedaerahan, acara yang seharusnya menarik untuk ditonton, bisa berubah menjadi arena perkelahian massal, baik antar supporter, maupun antara penonton dengan aparat kepolisian.

Dapat dipahami bila untuk sementara waktu, rasa aman masyarakat sangat terganggu. Fenomena paling mutakhir dari gangguan keamanan dirasakan oleh Menko Polhukam, Wiranto. Kendati tak pernah jauh dari pengawasan aparat keamanan pribadi dan lingkungannya, dia tak dapat mengelak dari tusukan senjata tajam yang diarahkan kepadanya. Sebagaimana diketahui, dalam kunjungannya ke Dese Menes di Pandeglang, Banten, secara mendadak dia diserang oleh seorang yang kemudian diduga menjadi bagian dari gerakan Jamaah Anshorut Daulah (JAD) dan ISIS. Peristiwanya sudah terjadi seminggu yang lalu, 10 Oktober 2019, namun sampai seminggu kemudian dia masih dirawat di RSPAD untuk menyembuhkan lukanya. Meski kedua pelaku yang suami istri tersebut dapat diamankan, tapi persoalannya tidak berhenti pada keduanya. Pasukan Densus 88 Polri telah melakukan penangkapan sebanyak 36 terduga teroris di berbagai tempat. Dan itulah bentuk ancaman terhadap keamanan yang dirasakan akhir-akhir ini. Apalagi saat-saat menjelang pelantikan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden RI KH Ma'ruf Amin pada 20 Oktober 2019, nampaknya telah dijadikan momen istimewa oleh mereka yang tidak menginginkan perpolitikan Indonesia berlangsung aman dan damai.

Semua fenomena di atas, sungguh menggambarkan ironi Reformasi dan demokrasi yang mestinya membawa negeri ini ke arah yang lebih baik. Dalam kenyataannya, justru sebaliknya. Hilangnya watak otoritarian negara telah digantikan oleh tafsir kebebasan yang salah arah dan terlalu subyektif. Berkembangnya kesadaran masyarakat (baca: warganegara) tentang hak asasi manusia (HAM), tidak diimbangi oleh komitmen untuk menjaga keamanan bersama yang notebene merupakan kondisi yang tak dapat diabaikan kehadirannya (*conditio sine quanon*). Pada tataran wacana, sekarang memang muncul tuntutan akan hak-hak dasar manusia yang

lain - seperti: hak politik, hak ekonomi dan hak budaya - hak untuk bebas dari rasa takut pun menjadi salah satu tugas negara untuk memberikan jaminannya. Namun, pada tataran praksis, yang lahir adalah kebebasan untuk menafsirkan hak-hak dasar di atas, tanpa mempedulikan hak orang lain. Demi memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok, segala macam cara dihalalkan untuk ditempuh.

Dalam situasi yang demikian, sudah saatnya pemikiran “menghadirkan kembali negara (bringing the state back in)” dihidupkan kembali (Skocpol, 1985). Negara tidak boleh membiarkan warganya untuk saling menyakiti dan apalagi membunuh. Negara harus siap dalam menghadapi berbagai rongrongan yang membahayakan keselamatan warganya. Apalagi terhadap kalangan minoritas, Gerakan Ahmadiyah, misalnya, negara harus memberi perlindungan sepenuhnya. Jangan sampai kembali berulang bahwa Polri tidak sanggup mencegah kelompok mayoritas yang berbuat destruktif terhadap pemukiman dan tempat ibadah mereka. Kesan pembiaran aparat negara di bidang keamanan terhadap fenomena kekerasan massal, cukuplah sampai dengan Peristiwa Cikeusik, Banten, pada pertengahan 2011, serta di Singaparna, Tasikmalaya, pada 22 April 2012 yang lalu. Sayang sekali, harapan tersebut masih belum terwujud. Ini terbukti dengan kejadian di Lampung belum lama ini. Polres setempat terpaksa membebaskan tokoh masyarakat, Ajar Etikana, yang diduga menjadi dalang dari tindakan anarkisme yang muncul di sana. Hanya karena tekanan massa yang dikerahkan untuk membela sang provokator pada minggu ke 3 April 2012 yang lalu, pihak kepolisian setempat seolah takut untuk menegakkan hukum. Padahal, sesuai dengan “sistem kebebasan alamiah” (*System of Natural Liberty*) yang banyak dianut oleh negara-negara yang telah matang dalam berdemokrasi, perlindungan negara terhadap warganya dalam bidang keamanan, menjadi salah satu fungsi pemerintahan selain menciptakan kesejahteraan dan pekerjaan umum (Caporaso & Levine, 1992). Dalam rangka itulah, Polri semestinya tidak boleh mengalah terhadap tekanan massa, dan bahkan terorisme sekali pun.

RASA AMAN SEBAGAI KEBUTUHAN BERSAMA (*PUBLIC GOODS*)

Oleh karena keniscayaan semacam itu, tidak berlebihan jika dalam sepuluh tahun terakhir ini banyak di antara publik politik kita yang mengingatkan kembali pentingnya keamanan (*security, safety* atau *peace*) untuk dijadikan salah satu agenda Reformasi bangsa yang sedang kita selenggarakan sekarang. Bahkan lebih dari itu, sebagaimana dinyatakan oleh UNDP pada 1994, *“The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater on people security, from security through armaments to security through human development, from territorial to food, employment and environmental security”* (UNDP, 1993 dan Buzan, 1997).

Bila di masa lalu, negara sangat dominan dan karenanya memiliki hegemoni dalam persoalan yang satu ini, belakangan muncul tuntutan agar proses demokratisasi juga dilakukan di dalam urusan tersebut. Karena menyangkut penggunaan uang pajak rakyat (*Tax Payers’ Mostress ney*) baik di dalam tahap perencanaan maupun pelaksanaannya, maka sudah semestinya bila ada akuntabilitas di dalam merumuskan setiap Kebijakan Publik (*Public Policy*) yang menyangkut persoalan keamanan ini. Terutama dalam menghadapi kasus mutakhir dan kerap terjadi tiap tahun di sejumlah wilayah di Kalimantan dan Sumatera, di mana tanggung jawab negara untuk mencegah berulangnya kembali bencana kabut asap yang diakibatkan oleh adanya pembakaran hutan untuk perkebunan kelapa sawit? Paling tidak bagi kalangan akademisi yang memiliki perhatian terhadap masalah Keamanan Nasional, mereka berharap agar memperoleh kesempatan untuk memberikan masukan terhadap pengelolaan di bidang yang dulu menjadi domainnya ABRI tersebut.

Selain karena sisi demokratisasi dari pengelolaan keamanan seperti di atas, masalah tersebut mendapat sorotan juga karena makin lemahnya kemampuan negara dalam memberikan rasa aman kepada warganya, di satu pihak, dan di pihak lain, karena kian kompleksnya persepsi ancaman dan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Jika di masa lalu negara sangat

kuat (*strong state*), dan dapat melaksanakan kebijakannya di bidang keamanan dalam spectrum yang lama, sekarang dimensi keamanan sudah berkembang sedemikian rupa. Berbagai spectrum ancaman keamanan dalam negeri bisa dirasakan baik oleh masyarakat maupun negara. Bentuk ancaman kontemporer bisa macam-macam, mulai dari gangguan terhadap kebebasan individu sampai ancaman kolektif. Beberapa di antaranya yang sekarang menonjol adalah tindakan anarkisme, terorisme, narkoba, gerakan separatis, dan berbagai ancaman terhadap keamanan nasional yang disebabkan oleh konflik perbatasan atau ancaman terhadap pulau-pulau terluar, pengolahan kekayaan negara secara ilegal dan bencana alam.

Berbagai perkembangan terkini sebagaimana diuraikan pada bagian awal tulisan ini, menunjukkan kian memprihatinkannya kemampuan negara dalam mewujudkan rasa aman. Bila masalah-masalah yang disebutkan di atas tidak ditangani dengan baik, tentu akan berakibat negatif terhadap pengembangan persatuan dan kesatuan yang menjadi modal dasar terbentuknya Republik Indonesia ini. Dengan kata lain, jika keseluruhan persoalan di atas masih dirasakan masyarakat di seluruh tanah air, maka stabilitas keamanan belum terjaga secara optimal. Pada gilirannya, kecenderungan negative tersebut akan berimbas pada makin buruknya integrasi nasional dan stabilitas politik. Tanpa adanya jaminan atas kedua persoalan terakhir ini, maka apa yang disebut sebagai kemajemukan akan berubah menjadi perpecahan. Apabila negara tidak mampu menyelesaikannya, tidak mustahil akan mendorong kekuatan lain untuk ikut campur-tangan, yang akhirnya terjadilah internasionalisasi persoalan keamanan di tanah air kita sendiri.

Untuk itulah kita semua perlu membangun sebuah tradisi baru, yang bukan hanya membiarkan kemajemukan (*pluralism*) - dan apalagi perpecahan - melainkan bagaimana mengelolanya untuk kemudian diarahkan pada pengembangan kesadaran bersama akan pentingnya rasa aman sebagai kebutuhan bersama (*public goods*). Jika, diandaikan Indonesia ini adalah sebuah panggung, yang diperlukan disitu bukan hanya berbagi (*sharing*) panggung, melainkan sama-sama memelihara panggung sebagai proyek

bersama (*common project*) untuk mencapai tujuan bersama (*common destiny*). Itulah pentingnya kita ingat pandangan Ben Anderson tentang Nasionalisme Baru yang kita miliki. Bagi dia, Nasionalisme Indonesia atau Indonesianess bukanlah warisan, melainkan hasil perjuangan yang harus sama-sama dijaga. Sebagai “*Imagined Political Community*”, Indonesia harus dijaga Bersama (Anderson, 1983). Tanpa itu, maka nasionalisme Indonesia akan mudah diganggu oleh isme-isme yang lain, seperti Religionasionalisme atau Ethnonasionalisme. Dan masalahnya, Indonesia merupakan lahan yang sangat kaya dengan itu.

Yang menjadi persoalan, mengapa semuanya masih menjadi wacana? Alih-alih rasa aman yang kian membaik, justru sebaliknya, yakni makin menipisnya kebersamaan dan meningkatnya gangguan terhadap keselamatan individu dan kolektif. Setelah Reformasi politik dilakukan lebih dari 21 tahun yang lalu, yang terjadi kemudian adalah meruyaknya rasa takut (*insecure*): takut akan gangguan keamanan, takut terhadap petugas tramtib (ketenteraman dan ketertiban), takut akan kriminalitas, takut berbeda dengan yang lain, takut kalah dalam persaingan, takut gagal dalam berpolitik, takut jatuh dari kekuasaan, serta berbagai rasa takut lainnya. Oleh sebab itu, tidak sedikit di antara kita yang mengatakan, bahwa masa sebelum Reformasi justru lebih aman ketimbang sekarang. Apa yang salah dengan kita? Lewat tulisan berikut ini, penulis mencoba membahasnya secara lebih rinci, kemudian pada bagian akhir akan dikemukakan beberapa alternatif solusinya.

PERUBAHAN LINGKUNGAN STRUKTURAL

Pada tataran nasional, perubahan lingkungan struktural terjadi sangat mendasar. Sejak Reformasi politik digulirkan, dan kemudian klimaksnya adalah lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan yang dipegangnya selama 32 tahun, tatanan kehidupan bernegara berubah secara drastis. Pemerintah yang semula menjadi kekuatan yang sangat hegemonik dan monopolistik, seolah-olah kehilangan segala sumber dayanya. Bangunan politik Orde Baru yang ditandai oleh piramida kekuasaan yang amat jelas, dalam waktu yang cepat runtuh begitu Presiden Soeharto

tidak lagi memegang pucuk pimpinannya. ABRI yang sebelumnya menjadi penopang utama bangunan tersebut, belakangan kehilangan legitimasi untuk terus menjalankan dwifungsinya. Karena Reformasi politik, TNI juga harus melakukan Reformasi internal. Bila di masa lalu ABRI berperan ganda, baik sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan maupun sebagai kekuatan sosial politik, sekarang lembaga militer ini harus memusatkan perhatiannya pada fungsi utamanya saja, yakni pertahanan. Lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki fungsi represif, juga dengan sendirinya hilang, sejalan dengan munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar pemerintah.

Akibat dari terbukanya ruang publik itu, maka bermunculanlah berbagai kekuatan sosial dan politik yang ikut mewarnai perubahan politik di dalam negeri. Dimulai dari kebebasan untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat, sampai dengan kebebasan membentuk partai politik. Pemilu yang diikuti oleh banyak partai dengan menerapkan prinsip jujur dan adil serta langsung, umum, bebas dan rahasia, mulai diterapkan dalam pemilu yang dipercepat pada 1999. Pada gilirannya, pemerintahan yang terbentuk merupakan perwujudan dari iklim pemilu multipartai yang tidak diwarnai oleh munculnya sebuah kekuatan mayoritas, melainkan fragmentasi berbagai kekuatan. Tidak terlalu mengherankan bila kemudian soliditas tidak dimiliki oleh pemerintahan pasca Soeharto. Kabinet Pelangi atau Kabinet Gotong Royong, menjadi warna dasar dari pemerintah Indonesia mutakhir.

Reformasi politik yang semula diasumsikan sebagai instrumen ideal menuju perbaikan negara-bangsa, ternyata telah berubah menjadi semacam kotak pandora, yang membuka berbagai persoalan negara-bangsa yang bukan main kompleksnya. Di masa Presiden Soeharto, kotak itu tertutup rapat karena begitu efektifnya pendekatan *stick and carrot* dalam manajemen pemerintahan dan pengelolaan konflik. Dengan sumber daya yang dimilikinya, Presiden Soeharto mampu memberikan imbalan (*carrot*) bagi siapa pun yang mendukungnya. Penguasaan negara atas berbagai sumber daya alam yang ada, telah memungkinkan Presiden Soeharto menjadi figure sentral dalam redistribusi kue pembangunan. Namun ketika dia

lengser, dan sumber daya alam semakin hilang, tinggal hukuman (*stick*) yang dimiliki negara. Tapi pada masa yang sama pula, kesadaran publik akan penegakkan hukum semakin kuat. Artinya, pemerintahan sekarang, tidak mungkin lagi menerapkan pendekatan yang keras untuk mengatasi setiap persoalan yang muncul dalam masyarakat. Bila di masa lalu, ABRI di belakang Pemerintah dalam urusan yang satu ini, sekarang tidak lagi.

Secara kebetulan pula, apa yang disebut sebagai kesadaran publik akan hak-hak asasi manusia itu didukung oleh berbagai fenomena empirik. Globalisasi demokrasi dan penegakan HAM menjadi kekuatan eksternal yang mempercepat proses perubahan di dalam negeri. Kepercayaan masyarakat terhadap negara dan aparturnya mengalami krisis yang cukup memprihatinkan. Di masa sebelumnya, kepatuhan warga terhadap negaranya dapat diandalkan. Apa yang disebut sebagai kepentingan negara atau kepentingan nasional, dipandang sebagai sebuah keniscayaan dan menjadi hak istimewa penguasa atas kekuasaan yang diperolehnya. Tindakan penguasa, karenanya, secara tradisional diyakini mewakili kepentingan publik secara keseluruhan. Hubungan antara elit dengan massanya dianggap sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan (*manunggaling kawula lan gusti*), sama sekali tidak ada jarak antara keduanya.

Namun, karena masuknya unsur-unsur baru – baik berupa sistem nilai maupun teknologi informasi - dalam peradaban kontemporer masyarakat Indonesia, terjadilah sebuah proses dekonstruksi, bahkan ketidakpercayaan (*distrust*) yang makin meluas di kalangan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan negara. Kesadaran masyarakat atas penyalahgunaan kepercayaan dan kekuasaan publik kian menonjol. Politik negara yang sangat sentralistik di masa lalu, dianggap telah melahirkan pemusatan berbagai sumber daya ekonomi dan politik. Partisipasi secara otonom, tidak diperkenankan, apalagi kritik dari “bawah” terhadap yang “di atas”, sungguh ditabukan. Apa yang disebut sebagai Otonomi Daerah, tidak lebih dari dekonsentrasi atau kepanjangan tangan pusat di daerah. Akibatnya, berbagai bentuk ketidakadilan mewarnai pola redistribusi pendapatan

baik secara spasial maupun sosial, dan semua persoalan itu dirasakan belakangan setelah gong Reformasi dipukul.

Kompleksitas baru yang memperkaya persepsi ancaman nasional juga mengemuka dengan semakin besarnya pengaruh negatif dari penyalahgunaan obat bius, penyelundupan baik barang maupun manusia (*people smuggling*) dan penerapan teknologi informasi yang kian sulit dikendalikan. Liberalisasi pasar pada tingkat global, telah memperpendek, dan bahkan menghilangkan jarak antar-negara. Fenomena “dunia tanpa batas” (*borderless world*) telah mempertinggi intensitas pertemuan budaya dan ekonomi antar warga dunia, bukan lagi bangsa. Sebagai konsekuensinya, teori “ikan besar makan ikan kecil” menjadi sebuah kecenderungan kontemporer yang kasat mata. Siapa yang tidak efisien dan bermodal kecil serta tidak cerdas, ditelan oleh mereka yang menerapkan prinsip-prinsip rasionalisme ekonomi, bermodal besar dan pandai berdagang. Pelaku ekonomi di tanah air kita, tidak lagi mampu dikendalikan oleh negara, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Bahkan sebaliknya, karena lemahnya sumber daya negara di satu pihak, dan keperluan negara akan legitimasi politik, di pihak lain, terjadilah sebuah proses yang oleh Immanuel Walerstein disebutnya sebagai “ketergantungan struktural dari negara atas pemilik modal (*structural dependence of the state on the capital*)”.

Tren perubahan di atas kian dipercepat oleh peran media sosial yang dibawa oleh revolusi teknologi informasi sekarang. Lengkap sudah pertemuan antar ideologi dan antarkelas dalam menyuarakan perbedaan dan konflik. Yang miskin bisa menikmati revolusi komunikasi dengan segala macam kelebihanannya, yang kaya mampu mengeksploitasi kaum miskin untuk mendemonstrasikan kekayaannya.

KONSEKUENSI DAN ANALISIS MASALAH

Gabungan dari semua masalah nasional dan global di atas telah menambah kompleksnya persoalan. Pemerintah yang secara tradisional diyakini sebagai

pihak yang memiliki kewenangan absolut untuk menyelesaikan persoalan masyarakat, makin lama makin menunjukkan ketidakberdayaannya. Di samping karena warisan persoalan lama yang tidak sesuai lagi dengan sistem penyelenggaraan negara yang menghargai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah pun dihadapkan pada keharusan untuk menjalankan tugasnya yang tidak ringan.

Tingginya harapan masyarakat terhadap pemerintah berakibat pada adanya keharusan pemerintah untuk menyediakan segala macam keperluan masyarakat yang di masa lalu dibalut dalam satu kata, “pembangunan”. Semuanya memerlukan dana, daya dan upaya yang tidak sedikit. Padahal, segala sumber daya milik negara untuk itu makin lama makin menurun sebagai akibat dari salah kelola di masa lalu. Tragisnya, mereka yang pernah menikmati “pesta” tersebut, sekarang hanya mau “mencuci tangan”, tidak “mencuci piringnya”. Begitu kira-kira analogi persoalan pemerintahan yang belakangan banyak dikemukakan oleh Presiden SBY. Repotnya lagi, sebagai akibat dari praktek *business as usual*, walaupun ada yang mau mencuci piring, maunya membawa pulang sekaligus piringnya.

Sayang sekali, kebiasaan lama tersebut – dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme – dan fenomena baru, nafsu untuk menjadikan negara sebagai arena untuk memperoleh keuntungan itu, bukannya makin menghilang, melainkan kian menonjol. Perilaku korup tidak hanya terjadi di tataran pemerintahan pusat, melainkan juga di daerah. Munculnya elit-elit politik baru di luar negara, telah memperbanyak aktor yang berharap dapat membawa pulang “piring” di atas. Bila gagal untuk mendapatkannya dalam arena yang lama, mereka membuat arena baru yang memungkinkan adanya distribusi “kue” dari negara. Lahirnya daerah otonomi baru sebagai akibat dari kebijakan pemekaran wilayah, sebagian besar lebih mencerminkan fenomena di atas, ketimbang misi ideal lainnya, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Suasana kebebasan politik yang diikuti oleh kebebasan menyatakan pendapat, membentuk organisasi dan melahirkan partai politik, telah

menjadi lahan yang subur bagi tumbuh dan berkembangnya elit politik baru dalam masyarakat. Sementara negara belum mampu menciptakan kebijakan yang pro ekonomi, maka kegiatan dalam bidang politik dapat dijadikan sebagai “proyek baru”. Atas nama demokrasi dan HAM proyek politik ini berkembang dalam berbagai bentuk, mulai dari partai politik sampai ke tekanan publik (*public pressure*). Semuanya membutuhkan dana yang tidak kecil, dan diharapkan akan member manfaat yang tidak kecil pula kepada pelakunya.

Di mana dan bagaimana nasib rakyat dalam konstelasi politik baru ini? Proses marjinalisasi terus terjadi. Bila dalam bidang ekonomi, muncul fenomena “ikan besar makan ikan kecil”, dalam bidang politik, rakyat hanya diatas-namakan oleh para elit politik. Pada awalnya, suara rakyat diartikulasikan sekuat tenaga, namun bila hasil perjuangan telah diperoleh, rakyat dilupakan, dan elit menikmati hasilnya sendirian. Nanti, bila masanya tiba – biasanya di seputar pemilu atau pilkada – rakyat kembali didatangi, untuk dimintakan simpatinya. Begitu pesta politik usai, kembali rakyat ditinggalkan. Fenomena kembali berulang, kesenjangan antara elit dengan massa akan terjadi manakala proyek politik telah dihasilkan. Mungkin karena begitu kuatnya hukum pasar, hubungan antara elit dengan massa sekarang, tidak lagi merupakan satu kesatuan (*manunggaling kawulo lan gusti*) sebagaimana diyakini di masa lalu, melainkan digantikan oleh hubungan transaksional atau hubungan produktif sesaat. Elit butuh dukungan politik, sementara rakyat, karena ketidakberdayaan ekonominya, cukup diberi pengganti uang lelah atas dukungan yang diberikan kepada sang elit.

Sebagai akibat dari politik transaksional tersebut, hubungan antara penguasa dengan yang dikuasai juga sangat instant sifatnya. Prinsip-prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dianggap tidak lagi relevan, karena kekuasaan yang diperolehnya telah ada kompensasinya. Namun dapat dipastikan bahwa politik transaksional tersebut tidak akan berlangsung lama dampaknya, dan juga tidak dapat merata dilakukan. Karena keterbatasan sumber daya dan kalkulasi politik para elit, hal ini mustahil menjadi pertimbangan. Ketika saatnya tiba, kesenjangan antara

keduanya akan muncul. Terutama bila diperkuat oleh adanya provokasi dari elit yang terkalahkan, maka konflik vertikal, antara penguasa dengan yang dikuasai hanya menunggu waktu saja.

Jenis konflik vertikal yang lain adalah kelanjutan dari praktik-praktik lama, yakni antara elit pemerintahan dengan masyarakat. Karena kurangnya sosialisasi atau komunikasi atas program-program pemerintah, telah menimbulkan salah persepsi dalam masyarakat. Ada pula kalanya konflik itu lahir karena penyalahgunaan kekuasaan atau praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan yang tidak adil. Penggusuran tempat tinggal atau tempat usaha, menjadi fenomena yang menasional sifatnya. Inkonsistensi dalam penerapan hukum, menjadi salah satu penyebab dari persoalan ini.

Pada sisi yang lain, kemajemukan sosial yang pada dirinya mengandung perbedaan, pada suatu saat dapat dieksploitasi menjadi sumber disintegrasi sosial. Di masa lalu, karena begitu dominannya negara, upaya untuk mengangkat persoalan ini, hampir dapat diatasi secara tuntas. Aparat negara, terutama ABRI –TNI dan Polri masih menyatu – dapat dengan efektif mengendalikan berbagai kecenderungan negatif dari kemajemukan tersebut. Sekarang, lain lagi. TNI dan Polri sudah dipisahkan. TNI tidak lagi menjalankan fungsi-fungsi sosial politik, sementara Polri menjadi penegak hukum. Dalam suasana “kevakuman” hukum dan kekuasaan, di satu pihak, dan penghargaan terhadap demokrasi dan HAM, di pihak lain, sering kali terbuka kemungkinan untuk mengeksploitasi massa demi mempersoalkan perbedaan. Apalagi jika ternyata ada ruang untuk mencari kelemahan dari penyelenggaraan negara, maka perbedaan yang hakiki tersebut bisa dijadikan sebagai sumber konflik horizontal. Karena kepandaian perekayasa politik dalam memanfaatkan keadaan, maka perbedaan suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) serta perbedaan kesatuan, pada gilirannya dapat dijadikan sarana untuk membangun kecemburuan sosial dan konflik antar golongan.

Di Papua, konflik yang berkembang, selain karena adanya perbedaan

suku, juga karena kesadaran kelas (*Class Awareness*) antara penduduk asli yang biasanya miskin dan terbelakang dengan kelompok pendatang yang pada umumnya lebih maju dan kuat secara ekonomi. Bila ada ruang kosong yang memungkinkan untuk itu, solidaritas sosial dan keamanan masyarakat, menjadi barang yang teramat mahal dan karenanya sulit diperoleh. Perbedaan tersebut akan kian menajam dan berubah menjadi konflik aktual manakala penguasa formal yang datang tidak berusaha mengenali persoalannya secara obyektif.

Ironinya lagi, aturan perundangan yang mestinya dijadikan dasar bagi Polri untuk menegakkan hukum, seringkali tertinggal di belakang. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa anggota DPR dan DPRD sekarang lebih sibuk dalam menjalankan fungsi pengawasan dan *budgeting* ketimbang fungsi legislasinya. Sebagai akibatnya, tidak banyak aturan perundangan atau pun Peraturan Daerah baru yang dapat dijadikan panduan dalam mengakomodasi perubahan. Karena terlalu sibuknya para legislator dalam memperjuangkan kepentingan pribadi yang berjangka pendek, maka idealisme digantikan oleh pragmatisme. Aturan perundangan yang dibuat, tidak terlalu penting untuk dilihat dari sisi efektivitas pelaksanaannya, melainkan sekedar “proyek” politik yang dapat berdampak positif bagi pemeliharaan kekuasaan serta memperbanyak pundi-pundi kekayaannya.

Semua kecenderungan di atas dapat dibuktikan hampir di seluruh daerah. Kesenjangan antara elit dengan massa, menjadi salah satu ciri kepolitikan terkini. Konflik massa muncul secara musiman, yakni ketika elit memerlukan senjata politik untuk bertarung dalam kontes demokrasi. Di luar itu juga tak jarang terjadi bahwa massa dikerahkan dan dimobilisasi untuk mendukung kepentingan elit dalam memperjuangkan ambisi yang lain. Apabila perbedaan dan kesenjangan tersebut tidak dapat dikelola dengan baik, pada gilirannya akan menimbulkan ancaman terhadap rasa aman masyarakat. Jika hal ini dibiarkan, akan berkembang menjadi sebuah suasana yang anti pemerintah. Pada akhirnya, kegagalan pemerintah untuk mengatasi persoalan ini akan melahirkan tingginya intensitas konflik lokal, dan bahkan menjadi pendorong bagi munculnya gerakan-gerakan separatis

yang anti Jakarta.

INPUT KEBIJAKAN

Sebagai akibat dari perubahan *landscape* struktural tersebut, apa yang disebut sebagai keamanan dan stabilitas nasional, telah menjadi sebuah komoditas yang sangat mahal. Ketidak pastian menyeruak ke permukaan menggantikan kepastian. Hukum dan aparatnya tidak lagi berwibawa karena berkembangnya suasana ketidak percayaan publik terhadap negara. Kalau pun kemudian lahir aturan baru di bidang politik dan keamanan, misalnya, di sana-sini sangat diwarnai oleh keraguan. Karena kuatnya tekanan lingkungan terhadap ketentuan perundangan, maka pembuatannya pun lebih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan reaktif, ketimbang positif. Termasuk di dalamnya beberapa aturan di bidang pertahanan dan keamanan – UU No 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU No 3/2002 mengenai Pertahanan Negara, di sana-sini lebih banyak masih dianggap sebagai wacana ketimbang dasar hukum baru. Dalam membangun pemerintahan daerah pun, Ketentuan perundangan yang lahir pada 1999 dan seterusnya tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan. Distorsi terjadi di sana-sini.

Kita semua tentu tidak berharap Reformasi yang kita selenggarakan selama ini berakhir dengan tragis. Jangan sampai terjadi perbedaan dan konflik serta ketidakamanan sosial berakibat pada instabilitas politik dan disintegrasi bangsa. Di masa lalu, Presiden Soeharto selalu mengatakan bahwa keamanan nasional merupakan kunci bagi pembinaan keamanan regional, dan keamanan regional merupakan modal dasar bagi terbinanya perdamaian dunia. Berangkat dari Sishankamrata yang dipahaminya, orientasi serta persepsi ancaman yang disosialisasikan kepada seluruh elemen negara-bangsa ini adalah masalah domestik. Dengan Sishankamrata, misalnya, akan terjadi bahu-membahu antara aparat keamanan dengan masyarakat dalam menanggulangi ancaman terhadap stabilitas politik dan integrasi nasional. Kemanunggalan TNI-Rakyat merupakan konsekuensi logis dari minimnya anggaran belanja pertahanan, dan kesinambungan dari

nilai-nilai revolusi yang ditanamkan oleh para pendiri republik di masa lalu. Dengan itu pula maka segala macam doktrin ditanamkan kepada prajurit TNI. Bahkan struktur serta watak prajurit Indonesia pun diarahkan pada kebijakan yang *inward looking* tersebut. Unsur-unsur suku, agama, ras dan antar-golongan (SARA) dipandang sebagai kekuatan disintegrasi yang potensial. Oleh karenanya harus diwaspadai kemunculannya. Kesatuan lebih ditekankan ketimbang persatuan. Stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi menjadi pertimbangan utama para pengambil keputusan, mesti substansinya kurang diperhatikan.

Ke depan, kita mesti memperhitungkan persoalan keamanan nasional dari sisi yang lebih rasional dan ilmiah. Para perencana mestinya mulai mengkaji berbagai tingkat konflik yang bakal muncul, serta kemungkinan akibatnya yang akan terjadi. Pembangunan ekonomi dan dampaknya bagi pemerataan kesempatan antar berbagai golongan dalam masyarakat harus menjadi prioritas programnya. Kemudian, daya saing kita dalam pasar global juga perlu dipikirkan. Jangan karena praktik business as usual, akhirnya para seniman Reog Ponorogo melancarkan protes massal karena hasil ciptaannya dengan mudah dibajak oleh Malaysia. Sisi lain yang tidak kalah pentingnya adalah penelitian dan pengembangan tersendiri dalam masalah ini. Satu hal yang sampai sekarang masih dianggap perifer (kurang penting) dalam kebijakan keamanan nasional, adalah persoalan ini. Dalam jangka pendek, bila kita bicara mengenai ancaman dalam negeri, maka yang harus dipertimbangkan dan dicarikan jalan keluarnya adalah bagaimana mencegah kecenderungan menurunnya produktivitas nasional (*productive capacity*). Kemudian, peran lembaga-lembaga litbang di bidang keamanan juga harus ditingkatkan. Selain itu, pemerintah harus memberi perhatian serius pada pengembangan infrastruktur dan sumber daya manusianya. Semua ini, dapat ditanggulangi, antara lain dengan cara memperbaiki kualitas pendidikan nasional. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah penegakan hukum serta pencegahan berbagai fenomena domestik – penyalahgunaan narkoba misalnya - yang baik secara langsung maupun tidak langsung, mempengaruhi *survivability* kita dalam menghadapi persaingan global dan integritas wilayah.

Dalam konteks kekinian, nampaknya, prinsip keamanan internasional kolektif (*collective internationalism*) jauh lebih efektif dan relatif murah bagi peningkatan keamanan nasional, ketimbang kejayaan nasional secara sempit. Dengan kata lain, karena pengertian kekuatan nasional (*national power*) kini menjadi kian kabur (*diffuse*) maka upaya membangun kekuatan ketahanan dan keamanan, tidaklah semata-mata diarahkan pada pemahaman lama yang bersifat fisik, melainkan lebih luas dari itu. Elemen kekuatan modern terdiri dari informasi (*informational*), kemampuan diplomasi (*diplomatic*), daya tahan ekonomi (*economic*), dan kekuatan militer (*military*) (Knorr, 1970; Holsti, 1972).

Dalam kaitannya dengan perkembangan regional serta lingkungan strategis lainnya, peningkatan kemampuan ketahanan dan keamanan daerah, terutama unsur manusianya adalah penting. Pendidikan nasional mesti diarahkan untuk mampu menciptakan manusia Indonesia yang unggul dan siap bersaing di pasar yang kian kompetitif. Cita-cita untuk meningkatkan kuantitas dan pemerataan lembaga pendidikan, adalah satu hal. Juga kebijakan untuk mendorong tingkat partisipasi pendidikan, merupakan elemen yang lain dari demokratisasi pendidikan. Namun yang tidak kalah pentingnya dengan keperluan sekarang adalah peningkatan kualitas. Karena makin terbukanya pasar kerja dan persaingan produk, orientasi pendidikan mestinya diarahkan ke sana, bukan semata-mata mengejar ijazah. Tanpa adanya prioritas dalam masalah ini, rasa aman manusia (*Human Security*) Indonesia akan terus terancam. Bila hal ini terjadi, persoalan lebih serius menunggu, yakni ketidakpercayaan publik yang makin hilang terhadap berbagai sendi-sendi bernegara kita: Dasar Negara, Bendera, Lagu Kebangsaan, UUD 1945. Semoga, mimpi buruk ini tidak menjadi kenyataan.

DAFTAR PUSTAKA

Anderson, Ben. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, London, 1983

Buzan, Barry. (1997). *Rethinking Security after the Cold War: Cooperation and Conflict*, Vol 32, No. 1., 1997, pp. 5-28.

Caporaso, A. dan David P. Levine. (1992). *Theories of Political Economy*, Cambridge Uni. Press, Cambridge, 1992.

Hoadley, Stephen dan Jurgen Ruland (eds). (2006). *Asian Security Reassessed*, ISEAS, Singapore, 2006

Holsti, K.J. (1972). *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972.

Knorr, Klaus. (1972). *Military Power and Potential*, Lexington Mass.

Skocpol, T. (1985). "Bringing the State Back" in Peter Evans et al, (ed.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

UNDP. (1993). *Human Development Report: People's Participation*, Oxford Uni. Press, Oxford, 1993;

KINERJA HAM PEMERINTAHAN JOKOWI JILID I DAN AGENDA HAM PEMERINTAHAN JOKOWI JILID II

Mohammad Hasan Ansori

Direktur Program dan Riset, The Habibie Center

Email: ansori@habibiecenter.or.id

KONDISI HAM DALAM 20 TAHUN REFORMASI INDONESIA

Pemenuhan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi salah satu indikator kemajuan dari sebuah negara. Ruang lingkup pemenuhan HAM yang mencakup bidang yang sangat luas, mulai dari pendidikan, kesehatan, sampai penegakan hukum, menjadi tantangan tersendiri. Bukan saja perkembangan dan kemajuan Indonesia secara praktis tidak bisa lepas dari penguatan HAM, tapi upaya pemajuan dan perlindungan HAM itu sendiri merupakan salah satu mandat penting UUD 1945, yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan di Indonesia (Kementerian Luar negeri Republik Indonesia, 2019). Dalam konteks ini, HAM pada umumnya merujuk bukan hanya hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) yang sering mendapatkan penekanan lebih dalam berbagai diskursus dan perdebatan publik terkait dengan penguatan HAM dan penanganan isu-isu HAM, tetapi juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (United Nations, 2019). Dalam Global Health and Human Rights

Database (2019), misalnya, konsep HAM diturunkan menjadi beberapa indikator penting, yaitu:

- *Freedom from discrimination* (Bebas dari diskriminasi)
- *Freedom from torture* (Bebas dari penyiksaan)
- *Freedom of association* (Bebas berasosiasi)
- *Freedom of expression* (Kebebasan berekspresi)
- *Freedom of movement and residence* (Kebebasan bergerak dan tinggal)
- *Freedom of religion* (Kebebasan beragama)
- *Right of access to information* (Hak untuk akses informasi)
- *Right to a clean environment* (Hak atas lingkungan yang bersih)
- *Right to acquire nationality* (Hak untuk mendapatkan status kebangsaan)
- *Right to bodily integrity* (Hak atas integritas tubuh)
- *Right to development* (Hak atas pembangunan)
- *Right to due process/fair trial* (Hak atas proses hukum yang adil)
- *Right to education* (Hak atas pendidikan)
- *Right to family life* (Hak atas kehidupan keluarga)
- *Right to favorable working conditions* (Hak atas kondisi bekerja yang layak)
- *Right to food* (Hak atas makanan)
- *Right to health* (Hak atas kesehatan)
- *Right to housing* (Hak atas tempat tinggal)
- *Right to liberty and security of person* (Hak atas kebebasan dan keamanan)
- *Right to life* (Hak untuk hidup)
- *Right to participation* (Hak untuk berpartisipasi)
- *Right to privacy* (Hak atas privasi)
- *Right to property* (Hak atas kepemilikan)
- *Right to social security* (Hak atas jaminan sosial)
- *Right to water and sanitation* (Hak atas air dan kebersihan)
- *Right to work* (Hak untuk pekerjaan)
- *Rights to the benefits of culture* (Hak atas keuntungan budaya)

Pertanyaannya adalah bagaimana kondisi dan tantangan HAM di Indonesia sejauh ini, khususnya dalam 20 tahun Reformasi; secara lebih spesifik, bagaimana kinerja (*performance*) pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (JKW-JK) (2014-2019); bagaimana agenda pemerintahan Jokowi Jilid II yang bergandengan dengan Ma'ruf Amin terkait HAM (2019-2024). Berakhirnya pemerintahan otoriter yang didukung militer pada 20 Mei 1998, membuka jalan bagi penghormatan yang lebih besar terhadap HAM di Indonesia. Sekali lagi, penting untuk melakukan refleksi mengenai sejauh mana agenda hak asasi manusia di negara ini berkembang ketika era Reformasi memperingati ulang tahunnya yang ke-20.

Pada satu sisi, Reformasi Indonesia pada 1999 menegaskan demokratisasi di Indonesia. Pada sisi lain, studi empiris mengindikasikan bahwa HAM dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi yang memperjuangkan hak atas kebebasan menyatakan pendapat, berserikat dan berpartisipasi aktif dalam menentukan penyelenggaraan Negara merupakan bagian dari HAM itu sendiri. Sedangkan salah satu ciri pokok negara yang menghormati HAM adalah Negara yang demokratis. Sebaliknya sebuah negara yang demokratis adalah negara yang menghormati HAM (Besar, 2011).

Dalam 20 tahun Reformasi tersebut, sudah ada lima pemerintahan sejak Reformasi lahir. Penerus Suharto, BJ Habibie, seorang tokoh non-militer tetapi terlihat sangat dekat dengan Suharto, memulai era Reformasi dengan melepaskan semua tahanan politik dan memungkinkan pendirian banyak partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum pada tahun 1999. Presiden berikutnya, Abdurrahman Wahid bergerak maju dengan agenda hak asasi manusia progresifnya, yaitu pemisahan antara polisi dan militer dan menetapkan hukum tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia agar dapat mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang serius di masa lalu seperti pembunuhan massal di Tanjung Priok tahun 1984.

Gus Dur membatasi kekuatan militer di pemerintahannya tetapi militer mendapatkan kembali kekuasaannya di bawah kekuasaan pengganti Gus Dur, Megawati Soekarnoputri, yang juga seorang tokoh politik tetapi

bukan dari militer. Pengganti Megawati, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), cenderung dilihat sebagai kembalinya militer ke kursi kepresidenan karena latar belakangnya yang merupakan seorang jenderal militer dari era Suharto. Dalam dua periode pemerintahannya, SBY dinilai gagal untuk memenuhi janji-janjinya menyelesaikan kasus-kasus hak asasi manusia di masa lalu dan pembunuhan pembela hak asasi manusia tahun 2004. Setelah SBY, Jokowi membuat janji besar untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu yang menyemangati para pembela hak asasi manusia dan anggota keluarga korban. Berhadapan dengan Prabowo sebagai oposisi yang berlatar belakang jenderal militer, Jokowi cenderung dinilai bersikap pragmatis dengan menggandeng mantan jenderal polisi dan militer untuk bertugas di pemerintahan dan kabinetnya. Diantara mereka diduga terlibat dalam kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia seperti pembunuhan di Timor Timur. Secara umum diakui bahwa semua presiden tersebut pada dasarnya memiliki agenda HAM masing-masing. Tapi sayangnya, pekerjaan mereka dinilai belum tuntas atau masih jauh dari kata selesai (Matamatapolitik.com, 22 Mei, 2018).

Indonesia secara umum memiliki komitmen yang besar dalam memajukan, melindungi dan memenuhi hak asasi warga negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat berbagai instrumen legal dan kelembagaan yang ada, termasuk UUD 1945, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis dan berbagai ratifikasi konvensi internasional. Demikian juga dengan instrumen kelembagaan yang berfungsi untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia, yaitu Komnas HAM, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Komisi Yudisial, dan Ombudsman (Kemenkum HAM, 2018). Berbagai instrumen legal tersebut dinilai sudah cukup baik untuk menegakkan hukum dan HAM. Tantangannya lebih terkait sejauhmana instrumen legal tersebut digunakan secara maksimal dalam menangani dan menegakkan HAM (Hukumonline.com, 11 September 2014).

Beberapa aktivis dan analis HAM, menegaskan adanya berbagai persoalan HAM yang belum diselesaikan sejauh ini, yaitu: 1) Tanjung Priok (1984), 2)

Timor Timur (1999), 3) Abepura, Papua (2000), 4) Wasior dan Wamena, Papua (2000), 5) Talangsari, Lampung (1989), 6) Kasus 1965-1966, 7) Petrus (1982-1985), 8) Trisakti dan Semanggi 1 dan 2 (1998), 9) Kerusuhan Mei 1998, dan 10) Penghilangan orang secara paksa (1997-1998). Dari 10 kasus itu, terdapat tiga kasus yang sudah diselesaikan oleh pemerintahan sebelum Jokowi-JK, yaitu kasus Tanjung Priok, Abepura, dan Timtim. Sedangkan 7 kasus lainnya belum terselesaikan sejauh ini. Bahkan, menjelang berakhirnya pemerintahan Jokowi-JK, belum terlihat adanya tanda-tanda penyelesaian komprehensif terhadap ketujuh kasus tersebut (Kumparan.com, 4 Mei 2018).

Komnas HAM juga menegaskan hal serupa bahwa tantangan dalam pemajuan dan penegakan HAM sejauh ini meliputi penyelesaian sembilan kasus pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, yang belum dituntaskan oleh negara sampai dengan saat ini, yaitu Tragedi Trisaksi, Semanggi I/II; Peristiwa Mei 1998, Penghilangan Orang Secara Paksa 1997/1998; Peristiwa 1965; Penembakan Misterius 1982-1985; Talangsari Lampung; Wamena dan Wasior Papua; Peristiwa Jambu Keupok Aceh dan Peristiwa Simpang KKA Aceh. Isu lain mencakup kekerasan yang berulang di Papua sebagai akibat dari kebijakan pembangunan yang diskriminatif dan tindakan hukum yang represif dan sengketa agraria sebagai akibat dari perseteruan hak dan akses atas sumber daya agrarian (Komnas HAM, 2018).

KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) bahkan mengkritik bahwa pemerintah Jokowi-JK dianggap tidak serius dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM. Pemerintahan Jokowi-JK dinilai lebih mengedepankan sisi pembangunan. Berbagai kasus penyiksaan dan tindakan kejam dilakukan aparat kepolisian dan TNI. Berdasarkan catatan KontraS, terdapat 163 kasus penyiksaan pada tahun 2016-2017. Sementara dari Januari-Oktober 2017, praktik penyiksaan terbanyak pihak kepolisian mencapai 84, sedangkan TNI 29 dan sipil 19 (Merdeka.com, 10 Desember 2018).

KINERJA HAM DI ERA PEMERINTAHAN JOKOWI JILID I (2014-2019)

Berbagai penilaian diberikan terkait dengan evaluasi kinerja HAM pemerintahan Jokowi jilid I. Salah satunya adalah Komnas HAM yang memberikan rapor merah terhadap kinerja HAM pemerintahan Jokowi Jilid I. Penyelesaian pelanggaran HAM oleh Pemerintahan Jokowi selama empat tahun ini dinilai hanya sebatas komitmen. Banyak pengaduan terkait kasus pelanggaran HAM yang dibiarkan berhenti dan tanpa tindak lanjut yang jelas serta pengawasan yang ketat. Sebagai contoh, tiga kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi di Aceh, yaitu kasus Jambu Kepok, Simpang KAA, dan kasus Rumah Geudong yang telah diserahkan ke Jaksa Agung pada 2017-2018 sampai saat ini belum terlihat penyelesaiannya (Tempo.co, 19 Oktober 2018).

Persoalan tersebut tidak berbeda dengan berbagai penuntasan pelanggaran HAM berat lainnya yang telah disebutkan sebelumnya (lihat gambar 1). Jaksa Agung dinilai belum menunjukkan langkah konkret untuk menindaklanjuti berbagai kasus tersebut ke tahap penyidikan dan penuntutan. Komitmen penyelesaian kasus pelanggaran HAM juga terjadi dalam penyelewengan hak asasi yang berkaitan dengan persoalan agraria. Sejak pemerintahan Jokowi gencar membangun infrastruktur dalam empat tahun terakhir, Komnas HAM menerima sekitar 400 aduan masyarakat yang berkaitan dengan isu pembangunan jalan tol, revitalisasi jalur dan stasiun kereta api, pembangunan bandara, waduk, dan sejenisnya. Kriminalisasi terhadap warga oleh aparaturnya dalam pembebasan lahan yang tanahnya terdampak pembangunan strategis masih terjadi. Pada umumnya, konflik yang berpotensi memunculkan pelanggaran itu terjadi antara masyarakat dan TNI-Polisi. Selain itu, catatan merah evaluasi kinerja HAM Jokowi juga dikaitkan dengan konflik intoleransi dan pelanggaran hak berekspresi dan berbagai kasus persekusi (*ibid*).

Gambar 1: Berbagai Kasus HAM Yang Belum Ditangani oleh Jokowi



Sumber: Tirto.id (1 Agustus 2017).

Laporan penilaian atas kinerja pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-Kalla) di sektor HAM yang disusun KontraS dengan menggunakan metode analisis ketimpangan (*gap analysis*) antara janji serta komitmen HAM Jokowi-Kalla dengan realisasinya hingga akhir tahun keempat periode pemerintahan, secara umum menunjukkan adanya gap yang begitu besar antara janji dan realisasi penyelesaian HAM. Secara metodologis, indikator yang digunakan adalah komitmen HAM pemerintahan Jokowi-Kalla sebagaimana termuat dalam dokumen visi dan misi, program prioritas calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, Rencana Aksi HAM Pemerintah 2015-2019, komitmen pemenuhan rekomendasi UPR tahun 2017, dan komitmen HAM lainnya yang disampaikan secara terbuka oleh Presiden. Berikutnya, keseluruhan komitmen tersebut diatas diverifikasi dengan kondisi empiris HAM sebagaimana terekam dalam catatan media, kasus-kasus yang diterima dan didampingi KontraS, peristiwa dan situasi yang terkait dengan HAM, serta dokumen pemantauan kondisi HAM yang disusun oleh lembaga lainnya (Catatan Evaluasi 4 Tahun Kinerja Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla Kabinet Indonesia Kerja sektor HAM, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, Oktober, 2018)

Dalam laporan tersebut ditegaskan bahwa dari 17 program prioritas HAM dalam visi dan misi Jokowi-Kalla, mayoritas atau sekitar 11 dari komitmen HAM Jokowi telah sebagian dipenuhi dan 6 komitmen lainnya gagal dipenuhi. Namun demikian, tidak ada satupun komitmen Jokowi yang secara penuh dipenuhi. Diantara yang paling menjadi sorotan adalah kegagalan pemerintah untuk menuntaskan sejumlah kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Pemenuhan sebagian komitmen terjadi umumnya di sektor hak ekonomi, sosial dan budaya seperti hak atas tanah, hak penyandang disabilitas dan hak masyarakat adat (*Ibid*).

Dalam laporan temuan tersebut juga mengindikasikan bahwa dari 46 Rencana Aksi HAM sebagian besar tidak cukup jelas status pencapaiannya, yaitu empat Rencana Aksi HAM yang sangat signifikan tetapi gagal dijalankan dan memundurkan target capaiannya yakni pembuatan sejumlah PP dan Perpres aturan turunan UU Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA),

pembuatan sejumlah PP dan Perpres aturan turunan UU Disabilitas, ratifikasi Konvensi Penghapusan Paksa, dan penuntasan kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Pemenuhan realisasi atas RANHAM terjadi karena secara umum RANHAM 2015-2019 menetapkan agenda-agenda yang lebih mudah dan realistis untuk dicapai seperti peningkatan fungsi-fungsi koordinasi, penguatan institusi, harmonisasi dan evaluasi peraturan perundang-undangan, dan pendidikan dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM. Namun demikian, rumusan target rencana aksi tersebut dianggap belum maksimal dan strategis karena tidak memprioritaskan persoalan kebebasan berekspresi dan berorganisasi, penghapusan hukuman mati, isu pembela HAM; termasuk kasus Munir dan Novel Baswedan, impunitas, akuntabilitas HAM di Aceh dan Papua, perlindungan kebebasan beragama, beribadah dan berkeyakinan, dan sebagainya (*Ibid*).

Sementara itu, dari 164 rekomendasi UPR yang diakomodasi oleh Pemerintah RI, tujuh isu utama gagal dijalankan dan mengalami kemunduran, di antaranya agenda penghapusan impunitas, penuntasan kasus masa lalu, penghilangan paksa, penghapusan dan pencegahan praktik penyiksaan, penghapusan hukuman mati, jaminan HAM dalam penindakan tindak pidana terorisme, perlindungan pembela HAM dan jurnalis, penghormatan dan jaminan HAM di Papua, dan kebebasan fundamental lainnya. Secara spesifik kinerja buruk pemerintah dapat dilihat dalam tidak dipenuhinya 10 rekomendasi untuk memberikan perlindungan yang memadai untuk pembela HAM dan jurnalis, 6 rekomendasi untuk situasi HAM di Papua, 20 rekomendasi terkait dengan upaya untuk menghapus hukuman mati, 4 rekomendasi untuk penghapusan impunitas dan penghilangan paksa, 12 rekomendasi untuk penghapusan dan pencegahan praktik-praktik penyiksaan, 1 rekomendasi terkait penghormatan HAM dalam perang melawan terorisme dan 8 rekomendasi terkait hak atas kebebasan yang fundamental (*Ibid*).

Amnesty International Indonesia (AII) sendiri menilai dalam tiga tahun pemerintahan Jokowi penuntasan isu dan kasus HAM cenderung tidak

menggembirakan dan progresnya stagnan. Padahal semua mengetahui bahwa Jokowi memasukkan isu penyelesaian persoalan HAM dalam dokumen Nawacita. Lebih lanjut, All juga mengindikasikan absennya kehendak politik (*political will*) pemerintah Jokowi untuk menyelesaikan berbagai persoalan HAM tersebut. Sejumlah isu yang disoroti oleh All adalah pelanggaran HAM oleh aparat, kebebasan berekspresi, berkeyakinan, dan beragama, penuntasan kasus HAM masa lalu, hukuman mati, dan peranan Indonesia dalam isu HAM regional ASEAN. Namun demikian, All juga tetap mengapresiasi pemerintah Jokowi yang memberi grasi kepada aktivis politik Papua, Mei 2015. Tahanan politik Filep Karma yang dipenjara karena memperjuangkan aspirasi Papua Merdeka termasuk yang memperoleh grasi. Tercatat ada 60 tahanan tahanan politik mendapat grasi pada akhir 2014. 30 orang tahanan politik menyusul pada Oktober 2017 (Putra, 2017).

Secara komparatif, kinerja HAM era pemerintahan Jokowi dinilai lebih buruk daripada era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Berdasar survei indeks persepsi negara hukum Indonesia yang digelar Indonesian Legal Roundtable (ILR) bekerja sama dengan Lembaga Survei Indonesia, tren prinsip HAM mengalami penurunan pada era pemerintahan Jokowi. Indeks HAM pada tahun 2012 (era SBY) adalah 5,74, lalu pada tahun 2013 turun menjadi 5,4, dan turun lagi pada tahun 2014 menjadi 4,15. Selanjutnya, pada tahun 2015 turun lagi di angka 3,82, kemudian merangkak naik pada tahun 2016 dan 2017 masing-masing 4,25 dan 4,51 (Suara.com, 11 Desember 2018). Namun demikian, di masa Jokowi. terdapat perbaikan terhadap ketaatan pemerintah (eksekutif) dalam mematuhi hukum, menjamin independensi peradilan, dan akses terhadap keadilan (Jawapos.com, 13 Januari 2019).

Ketua DPR RI, Bambang Soesatyo, saat pidato dalam Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019-2020 juga sempat menyoroti persolan kasus pelanggaran HAM yang belum tuntas pada masa kepemimpinan periode pertama Presiden Joko Widodo, yang didasarkan pada data Komnas HAM. Oleh karenanya, pemerintah diminta untuk segera menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang hingga saat ini belum ada kemajuan yang signifikan, secara khusus pada penyelesaian berbagai

kasus-kasus HAM berat (Harian Jogja.com, 17 Agustus 2019).

Selama lima belas tahun terakhir, Indonesia memang dinilai telah menorehkan kisah sukses demokrasi di Asia Tenggara, dibandingkan dengan Thailand yang kembali dalam tradisi lama di dalam cengkeraman militer atau Malaysia dan Singapura yang tetap berada dalam kondisi semi demokratik. Dalam laporan Freedom House 2019, berdasarkan dua indikator *political rights* dan *civil liberties*, agregat skor Indonesia mencapai 62 dan memang masih yang paling tinggi di kawasan Asia Tenggara yang mayoritas berada dalam kategori “*partly free*”, kecuali Timor Leste yang mencapai 70. Namun demikian, Indonesia masuk kategori “*score declined*” (penurunan skor) bersama dengan Filipina, Myanmar, Thailand dan Kamboja (Freedom House, 2019).

Berbeda dengan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang dibangun oleh Badan Pusat Statistik (BPS), yang didasarkan pada aspek/indikator yang sama, yaitu *political rights*, *civil liberties*, dan ditambah dengan *institution of democracy*, demokrasi Indonesia cenderung meningkat meskipun masih dalam kategori sedang. Misal, Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) pada 2017 mencapai angka 72,11 dalam skala 0 sampai 100. Angka ini mengalami peningkatan dibandingkan dengan angka IDI 2016 yang sebesar 70,09. Angka Indeks Demokrasi Indonesia pada tahun 2016 tersebut termasuk mengalami kemunduran jika dibandingkan dengan angka Indeks Demokrasi Indonesia pada tahun 2015, yaitu 72, 82 (BPS, 15 Agustus 2018).

Namun demikian, pemerintahan Jokowi dengan nada defensif menegaskan bahwa tidak pernah terjadi pelanggaran HAM berat selama pemerintahan Jokowi. Selain itu, pemerintahan Jokowi juga menyatakan bahwa penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu masih terkendala masalah teknis, khususnya terkait dengan kendala hukum dan teknis penyidikannya (Tirto.id, 2019, 18 Januari). Selain itu, menanggapi berbagai kritik publik terkait dengan kinerja penanganan HAM pada era Jokowi ini, pemerintah Jokowi menyarankan agar melihat HAM dalam konsepnya yang lebih luas, tidak hanya memisahkan atau fokus pada kebebasan

sipil dan hak politik, tetapi juga pada pemenuhan hak sosial, ekonomi dan budaya. Pemerintahan Jokowi menegaskan bahwa saat ini mereka lebih berupaya penuh untuk memenuhi hak masyarakat terhadap akses pendidikan, kesehatan, hak terhadap penikmatan atas pembangunan itu sendiri, dan sebagainya. Oleh karenanya, penekanan Pemerintahan Jokowi pada pembangunan infrastruktur harus dipahami juga sebagai pemenuhan atas hak atas pendidikan, kesehatan, hidup yang layak dan hak atas pembangunan itu sendiri (Kompas.com, 19 Oktober 2018). Terkait hal ini, pihak KontraS sendiri dalam Catatan Evaluasi 4 Tahun Kinerja Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla Kabinet Indonesia Kerja sektor HAM cenderung mengapresiasi kinerja HAM Jokowi terkait dengan berbagai hak di atas.

UPR Dewan HAM PBB pada tahun 2017, yang mengulas mengenai laporan perkembangan HAM suatu negara, cenderung mengakui kemajuan HAM di Indonesia. Berbagai rekomendasi yang diberikan negara anggota PBB terkait dengan agenda HAM nasional dinilai oleh pemerintah Jokowi sebagai bentuk pengakuan atas kemajuan HAM Indonesia dan dukungan masyarakat internasional terhadap berbagai upaya pemajuan dan perlindungan HAM yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Dukungan kuat masyarakat internasional ini merupakan suatu capaian tersendiri bagi Indonesia. Berbagai terobosan kebijakan dan program di bawah kepemimpinan Pemerintahan Presiden Jokowi di tingkat pusat dan daerah banyak menjadi rujukan sebagai *best practices* dan *lessons learned* bagi negara-negara yang berpartisipasi dalam pelaporan HAM Indonesia (Politiktoday.com, 6 Mei 2017).

World Report 2016 dari Human Rights Watch mengindikasikan tidak adanya perubahan kebijakan signifikan terkait HAM yang dihasilkan pasangan Jokowi-JK sejak terpilih. Pada sisi lain, kondisi sarat konflik dan intoleransi justru semakin meningkat. Dalam hal kebebasan beragama, kasus intoleransi juga semakin terlihat sepanjang tahun 2015 dan 2016. Salah satu kasus yang cukup besar adalah pemberian label sesat pada penganut Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Pengadilan Banda Aceh memvonis pemimpin Gafatar dan lima anggotanya

dengan pasal penistaan agama dan hukuman penjara selama tiga hingga empat tahun. Kasus lain, misalnya, pada 17 Juli 2015, kelompok Kristen militan Papua meminta sebuah masjid di Kabupaten Tolikara, Papua, agar tidak menggunakan pengeras suara saat sholat Idul Fitri. Karena permintah itu tidak diindahkan, kemudian kelompok tersebut membakar masjid dan sejumlah kios milik warga muslim. Aparat keamanan juga melakukan tindakan represif dalam menangani kasus ini dengan membunuh satu dan melukai 11 orang. Isu HAM lain di Indonesia yang juga mendapat sorotan dunia internasional adalah eksekusi mati. Pada tahun 2015 lalu, misalnya, pemerintahan Jokowi mengeksekusi mati 14 bandar narkoba (Tifaoundation.org, 30 November 2016).

AGENDA HAM DI PEMERINTAHAN JOKOWI JILID II (2019-2024): SEBUAH HARAPAN

Pasca terpilih sebagai presiden Indonesia periode kedua (2019-2024), Joko Widodo (Jokowi), menyampaikan pidato yang diberi tema “Visi Indonesia”, di Sentul International Convention Center, Bogor, Jawa Barat, pada 14 Juli 2019. Lima hal yang menjadi poin utama dalam pidato Jokowi, yaitu: (1) Melanjutkan pembangunan infrastruktur; (2) Pembangunan SDM; (3) Memangkas yang menghambat investasi; (4) Reformasi birokrasi; (5) Penggunaan APBN tepat sasaran.

Pidato visi Jokowi tersebut mendapatkan berbagai tanggapan dan kritik khususnya dari perspektif HAM mengingat dalam pidato tersebut Jokowi bahkan dinilai tidak menyinggung sama sekali terkait persoalan HAM di Indonesia. Pada sisi lain, kinerja HAM Jokowi pada periode pertamanya juga banyak dinilai tidak begitu baik dan cenderung stagnan. Komnas HAM, misalnya, menegaskan kekecewaanya terhadap pidato dan agenda Jokowi secara umum dalam periode keduanya. Mereka menilai Presiden Jokowi tidak menempatkan pemenuhan, perlindungan dan penegakkan HAM sebagai prioritas pemerintahan dalam lima tahun ke depan. Presiden Jokowi juga seharusnya mengungkapkan agenda pemenuhan, perlindungan dan penegakan HAM dalam pidato tersebut (Kompas.com 15

Juli 2019). Namun demikian, pihak pemerintah Jokowi sendiri menegaskan bahwa dari sekian banyak misi dan agenda yang terdapat dalam dokumen yang diserahkan kepada KPU pada saat pencapresan, tentu tidak mungkin semua disampaikan untuk pidato yang memang dijadwalkan tidak terlalu lama itu. Penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan penyelesaian kasus HAM berat masa lalu tetap akan menjadi agenda kerja prioritas pemerintahan Jokowi-Ma'ruf meskipun tidak disampaikan dalam pidato visi Jokowi tersebut (Merdeka.com, 15 Juli 2019).

Komnas HAM menambahkan bahwa terdapat beberapa pekerjaan rumah terkait HAM yang perlu diselesaikan oleh Jokowi segera. Pertama, pembangunan infrastruktur yang masih mengabaikan prinsip-prinsip HAM dan mengakibatkan munculnya berbagai konflik seperti yang terjadi dalam pembangunan Bandara Internasional Kulonprogo, Yogyakarta dan jalan tol Kabupaten Batang, Jawa Tengah. Kedua, semakin maraknya kasus-kasus intoleransi, baik yang terkait soal pembangunan rumah ibadah maupun kebebasan beragama dan berkeyakinan. Ketiga, masih tingginya angka konflik agraria dalam bentuk sengketa lahan dengan perusahaan tambang. Terakhir dengan berbagai kasus pelanggaran berat HAM yang belum diselesaikan sebelumnya (Kompas.com, 15 Juli 2019).

Pemerintah Jokowi jilid II sudah seharusnya menjadikan pemenuhan, perlindungan dan penegakkan HAM sebagai prioritas pemerintahan dalam lima tahun ke depan. Beberapa persoalan HAM sebelumnya yang belum terselesaikan, termasuk penghapusan impunitas, penuntasan kasus masa lalu, penghilangan paksa, penghapusan dan pencegahan praktik penyiksaan, penghapusan hukuman mati, jaminan HAM dalam penindakan tindak pidana terorisme, perlindungan pembela HAM dan jurnalis, penghormatan dan jaminan HAM di Papua, dan kebebasan fundamental lainnya, diharapkan menjadi agenda Jokowi Jilid II. Sejumlah isu yang juga harusnya menjadi agenda HAM pemerintah Jokowi Jilid II karena banyak disoroti adalah pelanggaran HAM oleh aparat, kebebasan berekspresi, berkeyakinan, dan beragama, hukuman mati, dan peranan Indonesia dalam isu HAM regional ASEAN.

Selain itu, berbagai kasus HAM berat juga harusnya menjadi agenda penyelesaian di pemerintahan Jokowi Jilid II, yaitu kasus Wasior dan Wamena, Papua (2000), Talangsari, Lampung (1989) Kasus 1965-1966, Petrus (1982-1985), Trisakti dan Semanggi 1 dan 2 (1998), Kerusuhan Mei 1998, dan Penghilangan orang secara paksa (1997-1998). Pemenuhan, perlindungan dan penegakkan HAM di atas juga sangat menggantungkan kemauan pemerintah (*political will*). Persoalan terkait dengan penyelesaian HAM tersebut juga sangat terkait dengan komitmen pemerintah Jokowi sendiri yang saat ini banyak mendapatkan kritik publik, khususnya para aktivis dan analis HAM. Penyelesaian kasus-kasus tersebut sangat tergantung pada kemauan dan kesungguhan pemerintah.

Secara umum, pemerintahan Jokowi Jilid II pada dasarnya telah menetapkan sembilan agenda terkait dengan HAM. Pertama terkait dengan peningkatan budaya dan kebijakan yang berperspektif atau berwawasan HAM, termasuk pemuatan materi HAM dalam kurikulum HAM. Kedua adalah melanjutkan penyelesaian yang berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu. Ketiga adalah pemberian jaminan perlindungan dan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dan melakukan langkah-langkah hukum yang tegas terhadap pelaku kekerasan yang mengatasnamakan agama. Keempat, pemerintah Jokowi akan melindungi dan memajukan hak-hak masyarakat adat, mulai dari aspek legal pemberdayaan ekonomi, perlindungan hukum, hingga pemanfaatan sumber daya alam yang lestari. Kelima, Jokowi akan memberikan perlindungan bagi kaum difabel, termasuk memperluas akses lingkungan sosial dan pendidikan yang inklusif dan menyediakan fasilitas yang ramah pada kaum difabel sarana umum dan transportasi umum. Keenam adalah perlindungan terhadap hak-hak masyarakat di bidang pertanahan. Ketujuh terkait dengan peningkatan perlindungan terhadap anak-anak, perempuan, dan kelompok rentan lainnya dari tindak kekerasan. Kedelapan, Jokowi juga akan memperluas cakupan kampung atau desa layak anak untuk memastikan pendidikan anak usia dini, dimulai dari lingkungan yang ramah. Terakhir, Jokowi akan meningkatkan kinerja dan kerja sama efektif dan produktif berbagai institusi dalam rangka perlindungan dan penegakan HAM (Tirto.id, 19 Februari

2019).

Berangkat dari evaluasi dan berbagai kritik kinerja HAM pemerintahan Jokowi jilid1, persoalannya cenderung bukan hanya terkait dengan adanya agenda HAM pemerintahan Jokowi, tetapi lebih krusial dan strategis terkait dengan kemauan politik (*political will*), komitmen dan kesungguhan pemerintahan Jokowi Jilid II nantinya dalam melakukan pemajuan, perlindungan dan penuntasan berbagai persoalan HAM yang ada. Tanpa kemauan politik, komitmen dan kesungguhan tersebut, semua agenda HAM pemerintahan Jokowi jilid II di atas hanya akan menjadi wacana dan diskursus publik tanpa ujung serta sasaran kritik publik yang baru, khususnya pada aktivis dan analis HAM di negeri ini. Begitu juga, tanpa kemauan politik, niatan yang kuat dan kesungguhan pemerintah Jokowi jilid II ini, semua agenda HAM tersebut dan berbagai isu HAM yang tersisa hanya akan menjadi warisan turun temurun kepada pemerintah selanjutnya. Pastinya, semua pemangku kepentingan dan publik secara umum menunggu dan menantang pemerintahan Jokowi jilid II untuk benar-benar bisa merealisasikan semua agenda HAM tersebut dan berbagai pekerjaan rumah persoalan HAM yang masih stagnan prosesnya.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik (BPS). (2018). Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tingkat nasional 2017 mengalami peningkatan dibandingkan dengan IDI nasional 2017. Diakses 2 September 2019 dari <https://freedomhouse.org/report/countries-world-freedom-2019>.

Besar. (2011). Pelaksanaan dan penegakkan hak asasi manusia dan demokrasi di Indonesia, "Jurnal Humaniora", Vol.2 No.1 April 2011: 201-213.

Freedom House. (2019). Freedom in the world countries. Diakses 17 September 2019 dari <https://freedomhouse.org/report/countries-world-freedom-2019>.

Global Health and Human Rights Database. (2019). Diakses 23 Desember 2018 dari <https://www.globalhealthrights.org/>

HarianJogja.com. (2019, 17 Agustus). Bamsoet: penyelesaian HAM era Jokowi-JK belum signifikan. Diakses 23 September 2019 dari <https://news.harianjogja.com/>

read/2019/08/17/500/1012628/bamsoet-penyelesaian-kasus-ham-di-era-jokowi-jk-belum-signifikan.

Imparsial. (2018, 10 September). "Imparsial Minta Pimpinan Operasi Militer Dimintai Keterangan terkait Rumah Geudong". Diakses dari <http://www.imparsial.org/publikasi/berita/imparsial-minta-pimpinan-operasi-militer-dimintai-keterangan-terkait-rumah-geudong/>.

Jawapos.com. (2019, 13 Januari). Dibanding SBY, penegakan HAM era Jokowi ada penurunan. Diakses 13 September 2019 dari <https://www.jawapos.com/nasional/politik/13/01/2019/dibanding-sby-penegakan-ham-era-jokowi-ada-penurunan/>

Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia. (2019, 4 Oktober). Indonesia dan Hak Asasi Manusia. Dakes 1 Oktober 2019 dari https://kemlu.go.id/portal/id/read/97/halaman_list_lainnya/indonesia-dan-hak-asasi-manusia.

Kemenkum HAM. (2018, 9 Mei). Tantangan hak asasi manusia di Indonesia. Diakses 23 September 2019 dari <https://lbhss.or.id/2018/05/09/tantangan-hak-asasi-manusia-di-indonesia/>.

Komisi Nasional hak asasi manusia (Komnas HAM) (2018, 22 Januari). Tantangan serta peluang pemajuan dan penegakan HAM 2018. Diakses 25 September 2018 dari <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/1/22/464/tantangan-serta-peluang-pemajuan-dan-penegakan-ham-2018.html>.

Kompas.com. (2018, 19 Oktober). Penegakan HAM mundur di era Jokowi, ini tanggapan istana. Diakses 23 September 2019 dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/19/16505011/penegakan-ham-mundur-di-era-jokowi-ini-tanggapan-istana?page=all>.

Kompas.com. (2019, 15 Juli). Visi Indonesia: kata per kata Jokowi. Diakses 23 September 2019 dari <https://nasional.kompas.com/jeo/visi-indonesia-kata-per-kata-pidato-jokowi>.

Kompas.com. (2019, 15 Juli). Komnas HAM kecewa Jokowi tidak Jokowi tidak berbicara HAM dalam pidato visi Indonesia. Diakses 23 September 2019 dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/15/21202331/komnas-ham-kecewa-jokowi-tidak-bicara-ham-dalam-pidato-visi-indonesia>.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Kamnas HAM) (2019). Tentang Komnas HAM. Diakses 1 Oktober 2019 dari <https://www.komnasham.go.id/index.php/about/1/tentang-komnas-ham.html>.

Kumparan.com. (2018, 4 Mei). 20 tahun Reformasi: 11 catatan HAM di era Jokowi. Diakses 23 September 2019 dari <https://kumparan.com/@kumparannews/20-tahun-Reformasi-11-catatan-masalah-ham-di-era-jokowi>.

Matamatapolitik.com. (2018, 22 Mei). Analisis: hak asasi manusia setelah 20 tahun Reformasi. Diakses 23 September 2019 dari <https://www.matamatapolitik.com/analisis-hak-asasi-manusia-di-indonesia-setelah-20-tahun-Reformasi/>.

Merdeka.com. (2017, 10 Desember). Catatan HAM yang terjadi di era Jokowi-JK versi KontraS. Diakses 13 September 2018 dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/catatan-pelanggaran-ham-yang-terjadi-di-era-jokowi-jk-versi-kontras.html>.

Merdeka.com. (2019, 15 Juli). TKN ungkap alasan Jokowi tak singgung hukum dan HAM dalam pidato visi Indonesia. Diakses 2 September 2019 dari <https://www.merdeka.com/politik/tnk-ungkap-alasan-jokowi-tak-singgung-isu-hukum-ham-dalam-pidato-visi-indonesia.html>.

Politiktoday.com. (2017, 6 Mei). PBB akui penegakan HAM di Indonesia. diakses 23 September 2019 dari <http://politiktoday.com/pbb-akui-penegakkan-ham-di-indonesia/>.

Putra, N.P. (2017). Amnesty International: 3 tahun Jokowi-JK isu HAM jadi tantangan. Dalam liputan6.com, 19 Oktober 2017. Diakses 2 September 2019 dari <https://www.liputan6.com/news/read/3133772/amnesty-internasional-3-tahun-jokowi-jk-isu-ham-jadi-tantangan>.

Suara.com. (2018, 18 September). Indeks HAM era Jokowi turun dibanding era SBY. Diakses 3 September 2019 dari <https://www.suara.com/news/2018/12/11/063559/indeks-ham-era-jokowi-turun-dibanding-era-sby>.

Tempo.co. (2018, 18 Oktober). 4 Tahun Jokowi, Komnas HAM beri rapor merah. Diakses 1 September 2019 dari <https://nasional.tempo.co/read/1138064/4-tahun-jokowi-komnas-ham-beri-rapor-merah>.

Tempo.co. (2019, 7 Juli). Komnas HAM buka hasil investigasi kerusuhan 22 Mei akhir Juli. Diakses 2 Oktober 2019 dari <https://nasional.tempo.co/read/1221992/komnas-ham-buka-hasil-investigasi-kerusuhan-22-mei-akhir-juli>

Tifaoundation.org. (2016, 30 November). Potret perlindungan HAM di Indonesia. Diakses 23 September 2019 dari <https://www.tifaoundation.org/potret-perlindungan-ham-di-indonesia/>.

Tirto.id. (2019, 18 Januari). Benarkah tak ada pelanggaran HAM berat di era Jokowi? Diakses 3 September 2019 dari <https://tirto.id/benarkah-tak-ada-pelanggaran-ham-berat-di-era-jokowi-deBY>.

Tirto.id. (2019, 19 Februari). Sembilan visi-misi Jokowi-Ma'ruf terkait kasus HAM. Diakses 24 September 2019 dari <https://tirto.id/sembilan-visi-misi-jokowi-maruf-terkait-kasus-ham-dhIQ>.

United Nations. (2019). Human Rights. Diakses 1 Oktober 2019 dari <https://www.un.org/en/>

sections/issues-depth/human-rights.

INDONESIA'S FOREIGN POLICY: LESSONS FROM FIVE YEARS UNDER THE JOKOWI GOVERNMENT

A Ibrahim Almuttaqi

Head of ASEAN Studies Program, The Habibie Center

Email: ibrahim@habibiecenter.or.id

On April 17, 2019 the Indonesian electorate were given the choice: five more years under Joko “Jokowi” Widodo or a new beginning with Prabowo Subianto at the helm. After weeks of waiting, the General Elections Commission (Komisi Pemilihan Umum or KPU) announced the official results of Indonesia’s Presidential Elections: the presidential-vice presidential pairing of Joko Widodo-Ma’ruf Amin had won with 55.50 percent of the votes whilst the rival pairing of Prabowo Subianto-Sandiaga Uno only received 44.50 percent (CNN Indonesia 2019, May 21).

On the one hand with a margin of 11 percent over his rival, Widodo’s victory appeared emphatic. On the other hand, it should not be underestimated how close the contest for Merdeka Palace had been. Despite being ahead in several surveys in the lead up to the April 17 vote, a Widodo second term was far from guaranteed on the morning of the vote itself. Calls for the electorate not to *golput* or abstain was indicative of the concern that many of Widodo’s voters would simply not turn up on April 17, 2019. Meanwhile, Prabowo Subianto’s supporters had appeared the more motivated, with a so-called reunion of the ‘212’ demonstrations attracting between

40,000-100,000 people recently in December 2018. The online discourse also suggested it would be a close contest, with the followers of the two candidates engaged in passionate – if not at times unhealthy – arguments.

Having said that, Widodo is now set to begin his second and final term on October 20, 2019 when he will take his oath of office in front of the People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat or MPR). During his previous inauguration five years ago there had been much question marks about the likely direction Widodo would take Indonesia in terms of foreign policy, among others. This was largely due to the fact the former furniture businessman was a newcomer that lacked sufficient foreign policy experience and knowledge. This time round, however, the incumbent, President Widodo can be judged on a foreign policy track record stretching over the past few years. This article aims to critically examine Widodo's foreign policy track record and address what lessons they may provide for his second term. It will do so by highlighting major foreign policy events that took place during each year of the President's first term, analyzing the steps taken by Widodo and his Government, and assessing the successes and failures of those steps. By doing so, it is hoped that certain themes and trends emerge from the examination which can serve as the basis to answering the questions of what lessons can be learned for Widodo's 2019-2024 term.

MAJOR FOREIGN POLICY EVENTS

Making Enemies in the Region

Widodo's first year in office saw Indonesia's strong stance on illegal fishing and drugs smuggling angering other governments in the region who withdrew their ambassadors and warned of diplomatic consequences. To combat illegal fishing by foreign vessels in Indonesian waters, the Government adopted the high profile policy of sinking seized fishing ships with the Government arguing that Indonesia loses up to IDR 300 trillion each year from illegal fishing (Widhiarto 2014, November 18). The first

sinking was carried out on December 5, 2015 and saw three Vietnamese boats blown up by the Indonesian Navy off Riau Island. 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. Vessels from China, Malaysia, Papua New Guinea, the Philippines, Thailand and Vietnam have all been the target of President Widodo's hard stance on illegal fishing. The President went on to announce the formation of a special task force to combat illegal fishing via Presidential Decree No 115/2015. Significantly the new task force has the authority to sink any foreign vessels caught fishing illegally in Indonesian territory without having to undergo prosecution in a court of law.

The reaction of the international community to President Widodo's stance was one of anger and outrage. 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).

Another area where the Government's actions angered the international community was over Indonesia's hard stance on drugs. Widodo had declared Indonesia was in the midst of a "state of drugs emergency" and had refused to grant clemency to foreign drug offenders facing the death penalty in Indonesia. 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 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). Whilst other nations did respect Indonesia's sovereign right on the matter, they nevertheless carried out strong protests. Australia, along with Brazil, and the Netherlands withdrew their respective ambassadors, while French then-President Francois Hollande warned of diplomatic "consequences" (Chrisafis 2015, April 29). Meanwhile then-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).

If Widodo's predecessor had famously sought 'a thousand friends, zero enemies' on the world stage, the Government's first year arguably saw Indonesia make a number of enemies in the region.

Reactionary and Confusing Foreign Policy Ventures

President Widodo's second year saw foreign policy characterized by a reactionary approach with the President seemingly intervening only when an issue became unavoidable. This was especially the case when Jakarta's sovereignty was at stake. On other occasions, the Government's ventures on the world stage during the President's second year were confusing.

Of the most high profile cases where Jakarta's sovereignty was at stake were a number of incidents in Indonesia's Natuna Seas. In March 2016, Indonesia made public an incident involving a Chinese Coast Guard ship that had prevented Indonesian maritime law enforcement vessels from towing a Chinese illegal fishing vessel to land for legal processing. The Government called the acts of China's coast guard as "sabotages our efforts", threatened to take China to the International Tribunal for the Law

of the Sea and demanded Beijing return the offending fishing vessel (The Straits Times 2016, March 22). Repeat incidents occurred a few months later when in May 2016 it was reported that an Indonesian Navy frigate had opened fire and seized a Chinese fishing vessel, arresting all eight crew that had been caught in Indonesia's exclusive economic zone (EEZ) (Panda 2016, May 31). A month later in June 2016, there was another incident whereby an Indonesian Navy warship fired on a group of Chinese trawlers fishing in Indonesia's EEZ, this time injuring a Chinese sailor (Panda 2016, June 21).

In response to these incidents, President Widodo decided to make a very public show of force. On June 23, 2016, the President held a Cabinet meeting onboard an Indonesian Navy warship as it patrolled Indonesia's EEZ. Symbolically, the warship was the KRI Iman Bonjol, the same one involved in the June incident with a group of Chinese trawlers. The Cabinet meeting, which included the Cabinet Secretary, Coordinating Minister for Political, Legal and Security Affairs, the Foreign Minister, the Minister of Marine Affairs and Fisheries, and the military chief among others was described as 'sending a bold message to assert Indonesia's sovereignty' (Paath 2016, June 23). Coordinating Minister for Political, Legal and Security Affairs Luhut Pandjaitan later explained to the press, 'In the course of our history, we've never been this stern (with China). This is also to demonstrate that the president is not taking the issue lightly' (Kapoor & Jensen 2016, June 23). Here then was an example that showed when Jakarta's sovereignty was at stake, President Widodo was forced into a reaction, abandoning his usual lack of interest in world affairs to go on the offensive and send a bold message to Beijing.

In contrast, when the Permanent Court of Arbitration (PCA) in The Hague gave its much-anticipated ruling in July 2016 on the case of the Philippines vs. China concerning the dispute over maritime jurisdiction in the South China Sea, the President resorted to his usual lack of interest. Significantly, President Widodo did not feel the need to expend any diplomatic effort in uniting ASEAN behind a common position after the ten member states failed

to issue a joint statement following the PCA's ruling. This contrasted sharply with the actions of the previous Yudhoyono Government when ASEAN failed to issue a joint communiqué following an ASEAN Foreign Ministers Meeting in 2012, thus reinforcing the view that President Widodo would only get involved when Indonesia's sovereignty was directly threatened. Otherwise Widodo was happy to withdraw himself.

Aside from the Government's reactionary foreign policy, Indonesia's ventures on the world stage during the President's second year were confusing. Chief among them was Widodo's surprise announcement that Indonesia intended to join the Trans-Pacific Partnership (TPP). This was at odds with the country's long refrain from committing to the mega free trade agreement. The President surprised many during a state visit to the United States in October 2015 when he told then-U.S. President Barack Obama, 'Indonesia intends to join the Trans-Pacific Partnership' (The Guardian 2015, October 27). Surprise at the announcement was quickly followed by criticism back home, especially by economic nationalists. One expert noted, 'Our state-owned enterprises [SOEs] will be in under serious threat' (Hermansyah 2015, November 29) whilst another questioned the country's readiness arguing, 'We can't narrow the question to only joining or not joining and when to join. We must also prepare ourselves' (Wirayani 2015, November 12). Former Coordinating Finance and Industry Minister, Ginandjar Kartasasmita, added 'that rather than joining the TPP, it would be better if Indonesia focused on RCEP, in which Indonesia had a bigger role' (Hermansyah 2015, November 29). Another confusing case during Widodo's second year was the announcement of so-called liaison ministers which appeared to undermine the position of Widodo's own foreign minister.

Announced near the start of his second year in office in November 2015, twelve Cabinet ministers were assigned to be directly responsible for forging investment relationships with a specific country, economic area or region as well as be the point of contact for foreign investors from that country or economic region. President Widodo was reportedly unhappy with the level of investment realization, highlighting problems in the implementation

of investment deals between Indonesia and other countries, including with permits, licensing, and other bottlenecks. The initiative was not without its controversy. For example, both the Minister of Marine Affairs and Fisheries, Susi Pudjiastuti and the Minister of Communication and Information Technology, Rudiantara were confusingly both assigned to the United States. Another controversy was over the additional burden the liaising task would put on the Cabinet ministers who were still expected to focus on their main roles. Again, confusingly it was explained that since ‘their main job is still the same...the President instructed the ministers to visit the country where they are responsible for, only twice a month’ (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015, November 25). For former Indonesian Ambassador to Switzerland, Djoko Susilo, the liaison initiative was an ‘unreasonable’ one and he highlighted the problem of involving Cabinet ministers ‘not privy to the nuances of foreign diplomacy’ (Salim 2015, November 26).

If there was one specific individual in Widodo’s Working Cabinet that did understand such nuances, it should have been his foreign minister. However, the biggest controversy over the liaison initiative was where it left Foreign Minister Retno Marsudi, raising questions over whether she was being undermined. A member of the House of Representatives’ Commission I overseeing foreign affairs speculated, ‘If, for instance, the President is not satisfied with the work of the foreign minister, he just needs to replace her’ (Salim 2015, November 26). For her part, Foreign Minister Retno Marsudi attempted to downplay speculations she was being undermined, arguing, ‘It’s a matter of investment realization. So there will be no overlapping’ (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015, November 25).

For foreign diplomats and investors in Indonesia, many may well have been left wondering who was in charge of foreign policy under the Widodo Government which appeared largely reactionary and confusing.

Failed Attempts at Wooing Foreign Leaders

Widodo’s third year coincided with the halfway-stage of his presidency

and was marked by some improvements in foreign policy. At the very least there was little of the embarrassing foreign policy reversals that had plagued Widodo's first two years such as the controversial inclusion of Israel in a list of countries that could enjoy visa-free facilities to Indonesia (Israel was struck off within 24 hours) as well as Jakarta's ill-fated attempt to play-off Japan and China in a bidding war to fund a high-speed rail project connecting the capital with the city of Bandung (the project was initially for a high-speed rail before being downgraded to medium-speed rail and then suddenly reinstated to a high-speed rail with Beijing announced as the winners). For the most part Widodo would remain consistent, for example holding firm in the face of China's opposition to Jakarta's renaming of the North Natuna Sea. By taking the symbolic step of renaming the waters surrounding the Natuna Islands as the 'North Natuna Sea', Jakarta was asserting its ownership. The announcement, made on July 14, 2018, was seen to 'send a clear message, both to the Indonesian people and diplomatically speaking' (Allard & Munthe 2017, July 14). Beijing attempted to dismiss Indonesia's act by claiming, 'Some countries' so-called renaming is meaningless' (Connelly 2017, July 19). The Indonesian Government would hit back stating, 'We have the right [to rename the waters], the North Natuna Sea is ours' (Sapiie 2017, July 18). Jakarta stood firm and despite the diplomatic incident, Indonesia-China ties were not too disrupted as demonstrated with Beijing engaging in its so-called 'panda diplomacy' several months later by gifting on loan to pandas to Indonesia's Taman Safari zoo as 'a symbol of bilateral relations and peace between the two countries' (Asian Correspondent 2017, September 27).

However, while there were no more foreign policy 'flip-flops', there were other foreign policy embarrassments for the Government. In particular Widodo failed in his attempts to woo U.S. President Donald Trump and King Salman bin Abdul Aziz of Saudi Arabia. On at least two occasions the President appeared to go beyond what was expected of him in order to advance Indonesia's interests on the world stage. The first was his attempt at flattery with U.S. President Donald Trump, inviting the Leader of the Free World to visit Jakarta and greet his supposed millions of fans. Widodo would come face-to-face with the new U.S. President for the first time on the

sidelines of the G20 meeting held in Hamburg, Germany on July 8, 2017. Playing up to Trump's notorious ego, Widodo told his counterpart, 'I need to deliver to you warm greetings from your millions of fans in Indonesia... They are only interested in one thing: When can they personally welcome you to Indonesia?' (U.S. Embassy & Consulates in Indonesia 2017, July 8). Despite expressing interest, Trump did not include Indonesia in a high-profile trip to Asia.

The second was the red carpet treatment the President rolled out for King Salman of Saudi Arabia. Widodo offered the rare honor of personally welcoming his counterpart as he arrived on the tarmac at Halim Perdanakusuma airport (Tempo 2017, March 1) and the King was also invited to address the Indonesian House of Representatives (DPR) – again an honor that few foreign leaders have been afforded. Embarrassingly it became clear that the promised USD 25 billion-worth of deals with Indonesia would not materialize. In the end only USD 6.71 billion was pledged by the Saudis (Halim & Hermansyah 2017, March 2). Adding insult to injury, it was revealed that Saudi Arabia agreed to invest USD 65 billion in China when King Salman continued his Asia trip to Beijing. President Widodo was reported to have been let down by the news, telling reporters, 'I am surprised that when the King came to China he signed Rp 870 trillion [USD 65 billion]... I even held up the umbrella for the King, but we got a smaller amount. I am a little bit disappointed' (Hermansyah 2017, April 14).

In this sense, President Widodo's attempts at wooing foreign leaders fell short, and despite the special efforts made by the Indonesian Government, Jakarta was left largely embarrassed by the lack of response by its counterparts.

Big Announcements, Small Likelihood

The fourth year saw minds focusing on the upcoming Presidential and General Elections of 2019. In the area of foreign policy, however, there was further embarrassment with the Government too eager to make big

announcements without first considering the likelihood of it being accepted. This was seen in the case of Indonesia's offer to host a summit meeting between U.S. President Donald Trump and North Korean leader Kim Jong-Un, the invitation for the two Korean leaders to attend the opening ceremony of the Asian Games, and the offer extended to the Taliban to take part in the Indonesia-Afghanistan-Pakistan trilateral meeting of *ulemas* (religious clerics).

Following improving relations between the United States and North Korea there was much talk of a possible historic meeting between the leaders of the two nations. In March 2018 the White House confirmed that the Leader of the Free World 'will accept the invitation to meet with Kim Jong Un at a place and time to be determined' (Fifield, Nakamura & Kim 2018, March 8). This was followed by much speculation over where the historic summit would take place with the only known detail being it was scheduled to take place before the end of May. It was at this point that President Widodo would unadvisedly offer to host the summit in Indonesia. After meeting with the the ambassadors of the two Koreas at Merdeka Palace, Widodo told reporters, 'We are offering, if there is a meeting plan between Leader Kim Jong Un and President Donald Trump, it can be held here in Indonesia' (Sapiie & Septiari 2018, May 1). However, Widodo conceded it was not guaranteed that his offer would be accepted, noting, 'We still don't know, he [the North Korean Ambassador] still has to deliver it there first (Sapiie & Septiari 2018, May 1). The wisdom of publicly revealing Indonesia's offer without any indication that it would be taken seriously by Pyongyang or Washington D.C. was highly questionable, and left the President exposed to embarrassment. One observer labeled President Widodo's offer as 'belated' and 'among the outlier contenders' adding 'it's not clear what Jakarta would be adding to Singapore's offer of good offices, other than extra mileage and Bali's charms' (Graham 2018, May 6). It was also questionable why the President felt the need to throw Indonesia's name into the proverbial hat given U.S. news media had already reported Mongolia and eventual host Singapore were the 'final two sites under consideration' a few days earlier (CBS News 2018, April 28).

It should also be noted that the Indonesian leader also tried to invite Kim Jong-Un together with his South Korean counterpart President Moon Jae-in to the opening ceremony of the Asian Games that was being held in Jakarta and Palembang in 2018 (Yong-Soo & Jin-Kyu 2018, June 27). Unfortunately for President Widodo, the opening ceremony was instead attended by South Korean Prime Minister Lee Nak-yeon and North Korean Vice Premier Ri Ryong Nam (News.com.au 2018, August 19). That it was the second occasion the North Korean leader had decided not to travel to Indonesia made it difficult to interpret it as anything other than an embarrassing coincidence at best or a humiliating snub at worst for President Widodo.

Another example where Indonesia's effort was snubbed was the Indonesia-Afghanistan-Pakistan trilateral meeting of *ulemas* (religious clerics) held in Bogor on May 11, 2018. A statement issued by Indonesia's Foreign Ministry described the event as 'historic and momentous' noting it was the first ever meeting of religious scholars from the three Muslim-majority countries (Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia 2018, May 10). The idea behind the gathering came as a result of an earlier state visit that President Widodo paid to Afghanistan and Pakistan in January 2018. Indeed, the President appeared to be enthusiastically behind the event, not only opening the event but allowing it to take place at the presidential Bogor Palace. However, although it resulted in a declaration denouncing terrorism and suicide attacks, the trilateral conference was boycotted by the Taliban, despite having earlier been expected to participate. A statement issued on the Taliban's website criticized Indonesia's initiative that they argued would only 'legitimize the presence of infidel invaders in the Islamic country of Afghanistan' (Reuters 2018, March 10). The statement went on to warn participants to 'not afford an opportunity to the invading infidels in Afghanistan to misuse your name and participation in this conference as means of attaining their malicious objective (Reuters 2018, March 10). An Editorial in The Jakarta Post (2018, March 14) described the Taliban as having 'humiliated' the President and called the Afghan issue 'a bridge too far for Indonesia.'

KEY THEMES AND TRENDS

The above critical examination of Widodo's foreign policy track record has revealed a number of key themes and trends. Chiefly: (1) the abandonment of the 'thousand friends, zero enemies' policy; (2) reactionary foreign policy; (3) confusing and uncoordinated external actions; (4) unsuccessful attempts at wooing foreign leaders; and (5) poorly thought-out big announcements with small likelihoods of success. The first theme/trend was demonstrated by Jakarta's lack of fear (or perhaps aloofness) to any negative criticism from other countries. The Widodo Government was prepared to withstand strong criticisms from the international community including those that resorted to withdrawing their ambassadors and/or refusing to accept the credentials of Indonesian ambassadors in their capitals. This may partly be explained by the public's (and therefore also the political elit's) general lack of interest in foreign policy. So long as international criticism did not affect the President's domestic standing, it was unlikely for Widodo to care much.

This may also explain the reactionary foreign policy whereby Widodo would intervene only in cases where Indonesia's sovereignty was at stake. This was clearly the case in response to several incidents with Beijing that saw Indonesian authorities facing off with Chinese coast guards and illegal fishing vessels. Widodo's public show of force that involved holding a Cabinet meeting on an Indonesian Navy warship was arguably for international as well as domestic consumption. In other words, he was not only sending a message to Beijing but also to a local audience, in the hope of improving his popularity.

Foreign policy confusion and incoordination could be seen in the Government's policy flip-flops. It was not always clear who was in charge of making foreign policy decisions as evidenced by the furor over Israel's inclusion on a list of countries that could enjoy visa-free facilities and the Japan-China bidding war over a high-speed rail project. In the case of the former there was clearly disagreement between the Ministry of Foreign Affairs and the Coordinating Minister for Maritime Affairs (which oversees

the Ministry of Tourism). In the case of the latter there was much speculation over the roles of certain ministers in ensuring the eventual winner of the high-speed rail project. The introduction of liaison ministers has further added to the confusion serving to only undermine the Ministry of Foreign Affairs as the principle agency dealing with external parties.

The fourth theme/trend was the Government's unsuccessful attempts at wooing foreign leaders. Time and time again the Government would try to invite leaders to visit with a view to securing lucrative trade deals. Significantly, President Widodo went out of his way to expend personal effort in wooing foreign leaders. These efforts fell flat and suggest that while the President may enjoy good personal relations with foreign leaders, Indonesia needs to work on improving areas that matters most when it comes to investing, e.g. ease of doing business, rule of law, economic policy certainty, etc. This was most demonstrated by Saudi Arabia's decision to invest almost ten times the amount in China despite having spent more time in Indonesia during his trip in 2017.

Related to this was the theme/trend of making poorly thought-out big announcements with small likelihoods of success. This was evident when President Widodo publicly invited the North Korean leader to Indonesia despite admitting himself that the offer had not yet been delivered to his counterpart. This was not, however, a one-off occurrence. The Government often trumpeted its hopes and expectations such as a promised USD 25 billion-worth of deals with Saudi Arabia which in the end was a much smaller USD 6.71 billion. Clearly, the wisdom of publicly revealing Indonesia's offer and/or expectation without any indication that it would be taken seriously and/or materialize was highly questionable, and left the President exposed to embarrassment.

CONCLUSION

This article attempted to critically examine Widodo's foreign policy track record and address what lessons they may provide for his second term.

This was done by highlighting major foreign policy events that took place during each year of the President's first term, analyzing the steps taken by Widodo and his Government, and assessing the successes and failures of those steps. By doing so, five key themes and trends have emerged, namely: (1) the abandonment of the 'thousand friends, zero enemies' policy; (2) reactionary foreign policy; (3) confusing and uncoordinated external actions; (4) unsuccessful attempts at wooing foreign leaders; and (5) poorly thought-out big announcements with small likelihoods of success. Considering the above, it could be argued that Widodo's first term did not reach the same high point in Indonesia's foreign policy when compared to the Susilo Bambang Yudhoyono presidency. However, it cannot be said that Widodo's first term represented a low point either. Just as Indonesia secured a non-permanent seat on the U.N. Security Council during Susilo Bambang Yudhoyono's presidency, so too did it win a seat during Widodo's first term. Just as the then-Foreign Minister Marty Natalegawa engage in shuffle diplomacy over a regional crisis, so too did the Widodo-appointed Retno Marsudi when the Southeast Asian region was in the spotlight over the Rohingya issue. And just as Susilo Bambang Yudhoyono tried and came up short in his attempts to lead ASEAN towards a certain direction, so too has President Widodo so far struggled in his own efforts to push the regional organisation towards adopting its own 'Indo-Pacific' concept.

In this sense President Widodo perhaps deserves the same praise and criticisms leveled at Susilo Bambang Yudhoyono. In the case of the former president, the decade under Susilo Bambang Yudhoyono was remembered for an assertive and active Indonesia in the field of foreign policy, but due to several shortcomings and failures, not always effective. Looking back over the almost five years of the Widodo presidency, not much has really changed. For some, this may be disappointing. For others, given the inexperience and lack of foreign policy interest from President Widodo, this was no mean feat.

What then are the lessons that can be learned for Widodo's 2019-2024 term? And how can the President improve in his second term?

Firstly, Jakarta should as much as possible avoid making enemies in the region. It makes no sense to arouse international anger and outrage. In this era of globalization where non-traditional security threats have no respect for national borders, a much better approach would be for Jakarta to work with others in the region in addressing issues such as illegal fishing and the state of drugs emergency.

Secondly, Indonesia ought to be more consistent in its foreign policy. It is no good for Jakarta to only intervene when its sovereignty is at stake but to remain aloof the rest of the time. Distant issues that may not appear to have immediate consequences for Indonesia can quickly transform into ones that threaten the country's sovereignty. A case in point was the situation in Myanmar's Rakhine State. Although the persecution of the Rohingyas appeared remote at first to Jakarta's interest, this later became a problem on Indonesia's doorstep when thousands of refugees on boats were stranded of the island of Sumatra.

Thirdly, it is imperative that the Ministry of Foreign Affairs be given the lead role in deciding foreign policy. Its wealth of experience and know-how should not be underestimated and it is highly questionable to allow liaison ministers with little understanding of the intrigues of international diplomacy such an important task.

Fourth, the Government should be more wiser in its attempts to woo foreign leaders. It should understand that personal relations among leaders are not the 'be all and end all' of international diplomacy. Whilst Widodo should be credited for establishing good relations with a number of foreign leaders, these matter little if Indonesia's ease of doing business, rule of law, economic policy certainty remain unwelcoming for foreign investors. A case in point is the fact that despite the ongoing trade war between the United States and China, most international companies have redirected their investments to Vietnam, Malaysia and Thailand as opposed to Indonesia. The Government should thus do more than seek to build good personal relations.

Fifth, the Government should be more discreet about making big announcements. Officials should first ensure that its initiatives has the support of its counterparts and that its likelihood of success are at good. This would avoid embarrassing the President and Indonesia's standing on the world stage.

Following the April 17 vote, the Indonesian people have spoken and the message is clear: Indonesians do want five more years of Widodo as President. An editorial by The Jakarta Post (2019, April 22) noted 'Jokowi's anticipated second term (October 2019 to 2024) holds great promise for Indonesia' and went on to describe the likelihood of a 'more confident Jokowi who... will be more assertive and dare to stand up against pressure from political parties, businesses and trade lobbies in introducing bold reforms that promise long-term benefits but inflict short-term costs.' We can only hope this is true not only for the domestic front but also in terms of Indonesia's foreign policy.

REFERENCES

Allard, T. & Munthe, B.C. (2017, July 14). 'Asserting sovereignty, Indonesia renames part of South China Sea.' Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics-map/asserting-sovereignty-indonesia-renames-part-of-south-china-sea-idUSKBN19Z0YQ>

Asian Correspondent (2017, September 27). 'Jokowi and Xi Jinping to personally welcome panda couple to Indonesian zoo.' Retrieved from: <https://asiancorrespondent.com/2017/09/jokowi-xi-jinping-personally-welcome-panda-couple-indonesian-zoo/>

Bangkok Post (2015, January 5). 'Indonesia is wrong'. Retrieved from: <http://m.bangkokpost.com/opinion/454323>

CBS News (2018, April 28). 'Mongolia, Singapore are final 2 sites under consideration for Trump-Kim Jong Un meeting,' Retrieved from: <https://www.cbsnews.com/news/trump-kim-jong-un-summit-location-mongolia-singapore/>

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>

CNN Indonesia. (2019, May 21). 'KPU Tetapkan Jokowi-Ma'ruf Pemenang Pilpres.'. Retrieved from: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190521020825-32-396686/kpu-tetapkan-jokowi-maruf-pemenang-pilpres-2019>

Connelly, A. (2017, July 19). 'Indonesia's new North Natuna Sea: What's in a name?' The Interpreter. Retrieved from: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-new-north-natuna-sea-what-s-name>

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>

Fifield, A., Nakamura, D. & Kim, S.M. (2018, March 8). 'Trump accepts invitation to meet with North Korean leader Kim Jong Un.' The Washington Post. Retrieved from: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-korean-leader-kim-jong-un-has-invited-president-trump-to-a-meeting/2018/03/08/021cb070-2322-11e8-badd-7c9f29a55815_story.html?noredirect=on&utm_term=.7ef03119dab0

Graham, E. (2018, May 6). 'Trump–Kim summit: what's in the venue?' The Interpreter. Retrieved from: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/trump-kim-summit-what-s-venue>

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>

The Guardian (2015, October 27). 'Indonesia will join Trans-Pacific Partnership, Jokowi tells Obama.' Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/27/indonesia-will-join-trans-pacific-partnership-jokowi-tells-obama>

Halim, H. & Hermansyah, A. (2017, March 2). 'No big deals from king's visit.' The Jakarta Post. Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/news/2017/03/02/no-big-deals-from-king-s-visit.html>

Hermansyah, A. (2015, November 29). 'State-enterprises under threat if Indonesia joins TPP: Experts.' The Jakarta Post. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/11/29/state-enterprises-under-threat-if-indonesia-joins-tpp-experts.html>

Hermansyah, A. (2017, April 14). 'I held up umbrella for King Salman, yet Cihna gets the investment: Jokowi.' The Jakarta Post. Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/news/2017/04/14/i-held-up-umbrella-for-king-salman-yet-china-gets-the-investment-jokowi.html>

The Jakarta Post (2018, March 14). 'EDITORIAL: Afghanistan: A bridge too far.' Retrieved from:

<https://www.thejakartapost.com/academia/2018/03/14/editorial-afghanistan-a-bridge-too-far.html>

The Jakarta Post (2019, April 22). 'Jokowi's reelection buoys economy.' Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/academia/2019/04/22/jokowis-reelection-buoys-economy.html>

Kapoor, K. & Jensen, F. (2016, June 23). 'Indonesia president visits islands on warship, makes point to China.' Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/us-southchinesea-indonesia/indonesia-president-visits-islands-on-warship-makes-point-to-china-idUSKCN0Z909D>

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia (2018, May 10). 'Collaboration for Peace: Indonesia hosts the Trilateral Ulema Conference of Indonesia, Afghanistan and Pakistan.' Retrieved from: <https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Collaboration-for-Peace-Indonesia-hosts-the-Trilateral-Ulema-Conference-of-Indonesia,-Afghanistan-and-Pakistan.aspx>

News.com.au (2018, August 19). 'North Korea, South Korea march together at Asian Games 2018 opening ceremony.' Retrieved from: <https://www.news.com.au/world/asia/north-korea-south-korea-march-together-at-asian-games-2018-opening-ceremony/news-story/d9928181ebab7c3821d0cdcf4ae094ac>

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>

Paath, C.Y. (2016, June 23). 'Jokowi Holds Cabinet Meeting on Board Warship at Natuna.' Jakarta Globe. Retrieved from: <http://jakartaglobe.id/news/jokowi-holds-cabinet-meeting-board-warship-natuna/>

Panda, A. (2016, May 31). 'South China Sea: Indonesian Navy Fires at and Arrests Chinese Fishermen.' The Diplomat. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/05/south-china-sea-indonesian-navy-fires-at-and-arrests-chinese-fishermen/>

Panda, A. (2016, June 21). 'A Third 2016 Natuna Stand-Off Highlights Growing Indonesia-China Tensions.' The Diplomat. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/06/a-third-2016-natuna-stand-off-highlights-growing-indonesia-china-tensions/>

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>

Reuters (2018, March 10). 'Afghan Taliban urge religious scholars to boycott peace conference.' Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban/afghan-taliban-urge-religious-scholars-to-boycott-peace-conference-idUSKCN1GM0CL>

Salim, T. (2015, November 26). 'Jokowi criticized for assigning ministers for specific countries.' The Jakarta Post. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/11/26/jokowi-criticized-assigning-ministers-specific-countries.html>

Sapiie, M.A. (2017, July 18). 'Indonesia shrugs off China's protest over North Natuna Sea's name.' The Jakarta Post. Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/news/2017/07/18/indonesia-shrugs-off-chinas-protest-over-north-natuna-seas-name.html>

Sapiie, M.A. & Septiari, D. (2018, May 1). 'Indonesia offers to host Trump-Kim talk.' The Jakarta Post. Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/news/2018/05/01/indonesia-offers-to-host-trump-jong-un-talk.html>

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (2015, November 25). 'Cabinet Secretary: Liaison Minister Shall Not Overlap With Foreign Affairs Minister.' Retrieved from: <http://setkab.go.id/en/cabinet-secretary-liaison-minister-shall-not-overlap-with-foreign-affairs-minister/>

The Straits Times (2016, March 22). 'Chinese coast guard 'prevented Indonesia from detaining boat.' Retrieved from: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/chinese-coast-guard-prevented-indonesia-from-detaining-boat>

Tempo (2017, March 1). 'Jokowio Tiba di Halim untuk Sambut Raja Salman.' Retrieved from: <https://nasional.tempo.co/read/851359/jokowi-tiba-di-halim-untuk-sambut-raja-salman>

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>

U.S. Embassy & Consulates in Indonesia (2017, July 8). 'Remarks by President Trump and President Widodo of Indonesia Before Bilateral Meeting.' Retrieved from: <https://id.usembassy.gov/remarks-president-trump-president-widodo-indonesia-bilateral-meeting/>

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>

Wirayani, P. (2015, November 12). 'Joining TPP or not, Indonesia's readiness is the real question.' The Jakarta Post. Retrieved from: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/11/12/joining-tpp-or-not-indonesia-s-readiness-real-question.html>

Yong-Soo, J. & Jin-Kyu, K. (2018, June 27). 'Indonesia wants Korea's leaders at Asian Games.' Korea JoongAng Daily. Retrieved from: <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3049866>





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



9 772339 295907