



MELINTASI SEKAT

Makmur Keliat



Melintasi Sekat

Makmur Keliat

Laboratorium Indonesia 2045

2025

Melintasi Sekat
Ed 1 - Cet 1 - Jakarta, Mei 2025
xxiv + 569 hlm. 15,5 x 23 cm
Bibliografi:
ISBN 978-623-88635-4-9

Penulis: Makmur Keliat

Publikasi didukung oleh:
Laboratorium Indonesia 2045

Ucapan Terima Kasih

Buku ini adalah hasil dari suatu perjalanan panjang. Buku ini merupakan kumpulan tulisan opini yang termuat di harian Kompas sejak tahun 1991 hingga 2025. Dalam setiap tulisan yang saya hasilkan, saya berusaha memaknai dan merespons denyut zaman yang terus bergerak, sering kali dengan kecepatan yang melebihi kemampuan kita untuk memahaminya secara utuh.

Tulisan-tulisan yang diterbitkan di Kompas ini bukan sekadar arsip dari masa lalu, bukan pula sekadar produk intelektual belaka. Ia adalah cermin dari kegelisahan, pencarian, dan upaya untuk memahami Indonesia dan dunia melalui berbagai lensa. Setiap kalimat lahir dari sebuah pergulatan antara analisis dan intuisi, antara logika dan kepekaan terhadap konteks sosial, politik, dan kemanusiaan. Dalam buku ini, saya menghimpunnya dalam bentuk bunga rampai sebagai serpih-serpih pemikiran yang mewakili semesta tentang persoalan yang terus berkembang.

Buku ini memuat beragam tulisan. Ada enam tema besar yang disampaikan: ekonomi politik, demokrasi, hak asasi manusia dan keadilan sosial, pertahanan dan keamanan, geopolitik Indonesia, serta dinamika kekuatan Cina, Amerika Serikat dan India. Berbagai isu ini bukan dimaksudkan untuk memisahkan, tetapi justru untuk memperlihatkan bahwa berbagai isu ini saling berkaitan dan tidak bisa dipahami secara terpisah. Dengan menyatukan isu-isu yang sering dianggap berdiri sendiri, saya ingin membantu mengurangi batasan atau sekat-sekat pemahaman yang selama ini membatasi cara kita melihat persoalan bangsa dan dunia. Karena itulah, buku ini diberi judul *Melintasi Sekat*, sebuah ajakan untuk berpikir lebih terbuka, lintas disiplin, dan memahami bahwa kompleksitas zaman hanya bisa ditangkap jika kita bersedia menembus batas-batas analitis yang sempit.

Saya menyadari di setiap lembar dan kata, terdapat peran, dukungan, dan jejak dari banyak orang yang telah hadir dalam perjalanan ini. Pertama, saya ucapkan terima kasih yang tulus kepada Bapak

Basis Susilo, selaku senior saya di Universitas Airlangga yang turut mengajari dan membuka cakrawala berpikir sejak awal untuk terus menulis. Juga kepada almarhum Prof. Soetandyo Wigyosoebroto yang pada masa awal berkarir di bidang akademis telah memberikan banyak inspirasi dan semangat untuk tetap menulis ke berbagai harian. Kedua, kepada redaksi opini Kompas yang dengan konsistensi dan keterbukaannya telah memberi kesempatan dan ruang bagi penulis untuk menyampaikan tulisan-tulisan ini. Secara khusus penulis mengucapkan terimakasih pada Almarhum Bapak P. Swantoro, Bapak J. Widodo. Dalam masa-masa sulit keduanya telah memberikan bantuan luar biasa kepada penulis. Juga kepada Bapak St. Sularto dan Ibu Tati Samhadi yang telah memberikan inspirasi untuk tetap menulis ke Redaksi Opini Kompas.

Ketiga, kepada sahabat-sahabat saya Retno L.P. Marsudi, Mas Andi Widjajanto, Ibu Jaleswari Pramodhawardani, dan Mas Haryadi. Terima kasih untuk waktu yang diberikan melalui kata pengantar dan catatan-catatan terhadap buku ini. Terakhir, kepada rekan-rekan saya di Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Broto Wardoyo, Asra Virgianita, Shofwan Al Banna Choiruzzad, Yeremia Lalisang. Terima kasih untuk catatan-catatan pendek reflektif yang disampaikan. Juga kepada Prof. Kuik Cheng-Chwee, sahabat lama dari Malaysia, Prof. Aleksius Jemadu dari UPH dan Alexandra Retno Wulan. Terima kasih untuk semua perbincangan kita selama ini.

Buku ini juga tidak mungkin terwujud tanpa bantuan dan dorongan dari Jeromi Mikhael Asido, mahasiswa saya yang dengan tekun telah mengumpulkan tulisan-tulisan ini, serta Nadia Restu Utami dan Amira Nisa dari LAB 45 yang telah memberikan dedikasi luar biasa membantu menyusun dan menyunting naskah ini. Tak lupa saya sampaikan terima kasih kepada Ivan Sanjaya, yang telah bersedia menjadi “teknisi” untuk merancang layout dan sampul dari buku ini.

Kepada semua yang telah menjadi bagian dari perjalanan ini, dalam gagasan, pertemanan, dan kerja intelektual, saya persembahkan buku ini. Semoga Melintasi Sekat tidak hanya menjadi dokumentasi pemikiran, tetapi juga percikan kecil yang bisa menyalakan

kembali dialog-dialog yang jujur, tajam, dan berani. Karena saya percaya, selama masih ada yang membaca dengan hati terbuka, ide-ide akan terus hidup. Dan selama masih ada yang bersedia melintasi sekat, akan selalu ada harapan untuk melihat dunia dengan cara yang lebih manusiawi.

Jakarta, Mei 2025

Makmur Keliat

Prawacana

Retno L.P. Marsudi,

Menteri Luar Negeri Republik Indonesia (2014-2024)



Makmur Keliat adalah teman satu angkatan, pada saat kami kuliah di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada. Komunikasi kami masih berlanjut sampai sekarang karena kami melanjutkan menekuni isu hubungan internasional, dari posisi yang berbeda, yaitu saya sebagai diplomat dan Makmur sebagai akademisi.

Merupakan kehormatan bagi saya untuk dapat memberikan kata pengantar untuk buku ini—sebuah kumpulan

opini Dr. Makmur Keliat di harian Kompas. Buku ini bukan hanya dokumentasi pemikiran seorang akademisi, tetapi juga cerminan dari konsistensi intelektual, keberanian moral, dan ketajaman analisis yang telah lama saya kenal sejak masa kuliah kami bersama.

Makmur adalah sosok yang tidak pernah berhenti bertanya, menggugat, dan mengajak berpikir. Ia menulis bukan untuk menyenangkan, tetapi untuk mengingatkan. Dalam setiap artikelnya, saya melihat semangat seorang intelektual publik yang ingin menjadikan pemikiran sebagai alat untuk memperbaiki tata kelola, memperkuat rasionalitas kebijakan, dan menegaskan kembali pentingnya integritas dalam diplomasi yang hadir dalam interaksi di level global, regional dan nasional.

Sebagai diplomat dan mantan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, saya selalu membaca tulisan-tulisan Dr. Makmur Keliat, yang kadang muncul dalam bentuk kritik, namun di saat sama menawarkan kerangka berpikir yang tajam dan sistematis. Tidak jarang, Makmur menulis isu domestik yang berdampak global, misalnya terkait sumber daya alam, energi dan ekonomi. Pandangan

ini sangat relevan dalam konteks diplomasi ekonomi yang kini menjadi bagian integral dari kebijakan luar negeri Indonesia.

Buku ini tidak saja sekedar menawarkan opini, namun juga menawarkan cara berpikir: bahwa dalam dunia yang penuh kompleksitas, diperlukan keberanian untuk berpikir kritis, dan ketekunan untuk memahami struktur yang membentuk realitas. Makmur telah menunjukkan bahwa menjadi akademisi bukan berarti berdiam di menara gading, tetapi hadir di ruang publik dengan gagasan yang tajam dan sikap yang bertanggung jawab.

Semoga kumpulan opini ini tidak hanya menjadi arsip pemikiran, tetapi juga sumber inspirasi bagi generasi muda yang ingin memahami dunia dengan keberanian intelektual dan integritas moral. Karena seperti yang selalu diyakini Dr. Makmur Keliat, berpikir adalah bentuk keberanian, dan menulis adalah bentuk tanggung jawab.

“Makmur Keliat was my first Indonesian friend—we met in 1997 during the USIA Summer Program in the U.S., spending six weeks learning about American politics and governance alongside peers from around the world. A standout moment: Makmur casually greeting Barack Obama, then an Illinois State Senator, with “Apa khabar” at a small reception in Springfield.

Since then, we’ve stayed connected across the Serumpun region, exchanging visits and trading sharp political banter with equal parts humor and insight. From the beginning, I’ve seen Makmur as an Abang Besar—a big brother with expansive knowledge and insatiable curiosity, spanning security, economics, governance, and society.

His intellect is matched by his warmth and wit, reflected in decades of writing and public service. Looking forward to many more deep conversations ahead.”

*Prof. Kuik Cheng-Chwee,
National University of Malaysia (UKM).*

“Sebagai seorang analist ekonomi politik dalam hubungan internasional Dr. Makmur Keliat tampak konsisten dengan dalil yang senantiasa relevan bahwa ekonomi perlu dipahami dalam kerangka politik yang melingkupinya baik untuk konteks domestik maupun internasional. Perjalanan pembangunan Indonesia yang berujung pada krisis ekonomi akhir tahun 1990an bisa dianggap sebagai contoh di mana kebijakan pembangunan yang berada dalam wadah politik yang salah karena senantiasa menggerogoti perekonomian itu sendiri melalui korupsi, kolusi dan nepotisme. Perang tarif perdagangan yang dimulai oleh Presiden AS Donald Trump yang menjungkirbalikkan tatanan global warisan Perang Dunia II saat ini tidak dapat dilepaskan dari pertarungan kekuatan politik antara AS yang merasa “dirugikan” oleh tatanan yang ada dan kebangkitan ekonomi Tiongkok yang dipersepsi AS sebagai sumber destabilisasi jangka panjang. Dalil pemahaman ekonomi dalam kerangka politik yang mencirikan analisis ekonomi politik dalam hampir semua artikel Dr. Makmur Keliat memberi pesan penting baik bagi pembuat kebijakan maupun para penstudi hubungan internasional

ekonomi dan politik itu hakekatnya berkelindan. Karena itu kumpulan tulisan ini memberi manfaat yang besar bagi para pembaca. Akhir kata, cara berpikir lintas disiplin yang menjiwai kumpulan tulisan ini sangat penting untuk semua pemangku kepentingan menghadapi realitas ekonomi politik yang semakin kompleks dan multi-dimensional. Selamat membaca.”

Prof. Aleksius Jemadu, Ph.D
Guru Besar Politik Internasional UPH

“Menulis adalah akumulasi pengetahuan”. Kalimat tersebut yang Pak Makmur ajarkan kepada saya ketika saya baru masuk ke dunia akademik. Tulisan-tulisan Pak Makmur senantiasa mendalam, fokus, dan berbasis pada data. Analisis yang diberikan dan solusi yang ditawarkan lahir dari kumpulan pengetahuan. Topik tulisan beliau yang luas memiliki tema yang sama: konsep negara yang kuat. Bagi Pak Makmur, negara yang kuat merupakan pondasi utama dalam mengarungi dinamika geopolitik global yang terus-menerus berubah.”

Broto Wardoyo,
Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional,
FISIP Universitas Indonesia.

“Sebagai kolega sekaligus junior yang berkesempatan belajar langsung dari Pak Makmur Keliat, saya selalu terkesan oleh ketajaman analisis dan keberanian beliau dalam menyuarakan pandangan yang kritis. Artikel opini beliau mencerminkan ciri khasnya—berani, tajam, dan berpihak pada kepentingan nasional dengan landasan pemikiran yang strategis. Tulisan beliau adalah bentuk seruan untuk berpikir lebih dalam tentang posisi Indonesia di tengah kompleksitas global. Bagi saya pribadi, Beliau adalah contoh bahwa kekuatan pemikiran tidak harus datang dengan suara keras, melainkan bisa hadir lewat ketenangan, ketajaman, dan kehangatan yang menginspirasi.”

Asra Virgianita,
Wakil Direktur CIReS LPPSP FISIP UI.

“Pak Makmur adalah ilmuwan HI yang unik: ia dengan sangat luwes dan tajam mampu menjadi intelektual publik yang menjadi mercusuar bagi bangsa dalam menghadapi badai perubahan global. Ia mampu membongkar hal-hal yang kompleks bahkan bagi para spesialis, lalu menyampaikannya dengan tajam dan menyenangkan bagi para pembuat kebijakan dan publik yang luas. Bagi saya pribadi, pak Makmur adalah guru, inspirasi, sekaligus teladan dalam mencari dan membumikan pengetahuan.”

*Shofwan Al Banna Choiruzzad.
Dosen Hubungan Internasional, FISIP Universitas Indonesia.*

“Jernih dalam pikiran; Bernas dalam gagasan;
Mengalir dalam kata-kata; Tajam dalam pendapat;
Lembut dalam tutur; Hangat dalam relasi;
Bermakna dalam senda gurau. Dialah Makmur Keliat, guru saya.”

*Ardhitya E. Yerima Lalisang,
Ketua Program Sarjana,
Departemen Hubungan Internasional FISIP UI*

“Makmur Keliat adalah sebuah pandom bagi saya. Saya dan tentu banyak yang lain mungkin berlimpah utang kepada Makmur Keliat, tidak hanya dalam konteks pengetahuan akademis, tetapi juga prinsip tentang konsistensi, ketekunan serta dedikasi dalam hidup sehari-hari. Makmur Keliat konsisten pada pendulum negara kesejahteraan yang harus difungsikan untuk kepentingan rakyat. Sebagai seorang mantan anak didik dan junior, saya selalu terkesan dengan Makmur Keliat yang tawaduk serta senantiasa memberikan contoh nyata tentang ketekunan dan dedikasi sebagai akademisi, anak, suami serta ayah. Buku ini merupakan manifestasi dari pandom seorang Makmur Keliat, sebuah kompas akademik yang konsisten memberikan pedoman arah dalam berbagai isu, waktu dan situasi yang perlu terus menerus dimanfaatkan untuk mewujudkan negara kesejahteraan bagi Indonesia.”

Alexandra Retno Wulan, Alumni HI 1997

Sejak pertama kali mengenalnya di tahun 1987 sebagai sesama staf pengajar di Fisip Unair Surabaya, nyaris tak ada perubahan karakter intelektual pada Mas Makmur Keliat. Ia sosok intelektual unik dan berlimpah semangat. Baginya, sumber pengetahuan tak terbatas dinding kampus. Tapi juga bersumber dari proses interaksi praktikal keseharian manusia dan lingkungannya. Itu membuatnya jadi open minded. Betapapun praktik keseharian tak selalu sesuai harapan. Tapi kadang memantik jengkel, marah, dan cemas. Itu sebabnya mas Makmur berkembang tak sekadar kecanduan membaca buku, jurnal, dan artikel ilmiah, tapi juga mampu menatakelola kemarahan dan kecemasan perihal beragam dinamika kehidupan yang melingkupinya dalam bentuk tulisan. Kadang ada nuansa Vendetta. Skalanya nasional maupun global. Sifatnya eksplanatif sekaligus preskriptif. Perspektifnya ekonomi politik kelembagaan baru. Maka tak heran jika tulisan mas Makmur selalu kontekstual, substantif dan menghujam. Kumpulan artikelnya di Kompas ini menegaskan, betapa spektrum perhatian mas Makmur tak pernah terbelenggu oleh dinding penyekat apapun. Lewat perspektif ekonomi politik yang menjadi pilihannya, mas Makmur merambah problematik beragam dimensi kehidupan manusia dan ekosistemnya. Judul Melintasi Sekat adalah pas dan mas Makmur banget. Nah!

Haryadi
Penasihat Senior Lab 45.

Gelisah Sang Akademisi:

Catatan Kecil tentang Makmur Keliat

Andi Widjajanto

Di sebuah era yang gandrung akan panggung dan riuh rendah tepuk tangan, hadirilah seorang kawan yang memilih jalan sebaliknya. Ia adalah Makmur Keliat, atau akrab saya sapa MK. Seorang akademisi Hubungan Internasional yang daya cipta intelektualnya sungguh deras, namun ia menolak dengan halus untuk menampakkan sosoknya di ruang publik yang bising.

Tulisannya mengalir, menguliti isu global dan nasional dengan ketajaman analisis yang tak jarang membuat kening berkerut. Namun, akan susah mencari wajahnya di antara para pengamat yang hilir mudik di layar kaca. Ia memilih laku sunyi. Baginya, sorotan kamera adalah gangguan. Hiruk pikuk linimasa media sosial pun ia tinggalkan. Sebuah pilihan sadar untuk menjaga jarak, yang di masa kini, nyaris menjadi sebuah kemewahan.

Lantas, apa gerakan yang mendorongnya terus menulis? Saya meyakini, musababnya adalah gelisah.

Ini bukan sembarang gelisah. MK menulis bukan untuk memenuhi target tridarma perguruan tinggi. Ia menulis ketika ia merasa ada sesuatu yang timpang. Kegelisahannya terbit ketika ia menyaksikan adanya ketidakseimbangan yang fundamental. Tulisannya adalah peringatan dini. Peringatan ketika ia merasa negara gagal hadir, ketika ia melihat pasar terlalu rakus, atau ketika ia mendengar suara masyarakat sipil diabaikan.

Ironisnya, MK seringkali membingkai kegelisahannya yang mendalam itu dengan istilah yang sangat merendah. Ia akan menyebut ulasannya tentang risiko strategis pertahanan negara atau kerumitan arsitektur keuangan global sebagai sekadar “catatan kecil”. Padahal, “catatan kecil” itu seringkali berisi analisis berlapis tentang isu-isu paling ruwet dan strategis yang dihadapi bangsa ini. Justru di balik kesederhanaan istilah itulah letak kedalaman pemikirannya. Ia gelisah, lalu ia membuat “catatan kecil” yang

dampaknya sama sekali tidak kecil.

Catatan kecil itu bisa tentang banyak hal: kebijakan yang tidak strategis, analisis publik yang dangkal, atau sebuah keputusan yang ia tahu akan berimplikasi buruk meski terlihat populis. Tulisannya adalah ikhtiar untuk mencari titik temu, sebuah intervensi intelektual yang ia bisikkan langsung ke telinga mereka yang memegang pena kebijakan, berharap bisa sedikit meluruskan kompas.

Sikapnya yang enggan tampil ini, uniknya, tidak membuatnya terasing atau terisolasi dari denyut nadi kekuasaan. Justru sebaliknya. Panggung MK bukanlah panggung visual; panggungnya adalah ruang-ruang diskusi terbatas dan rapat-rapat di mana kebijakan strategis dirumuskan.

Di sinilah letak keistimewaannya. Simpul-simpul relasinya merentang luas, mencerminkan kompleksitas pandangannya. Ia bukan akademisi menara gading yang steril.

Pertama, tentu, pijakannya sebagai akademisi. Namun, pijakannya juga tak bisa dilepaskan dari afiliasi dan ideologi politiknya yang kuat. MK memiliki warna politik yang jelas, dan kedekatannya dengan elite partai politik bukanlah rahasia. Inilah yang memberinya jangkar normatif. Ideologi ini membentuk pemahamannya tentang “Indonesia yang dicita-citakan”. Ini adalah kompas moral yang memberi arah pada seluruh analisisnya. Ia bukan pengamat netral; ia seorang intelektual yang memiliki keberpihakan ideologis.

Kedua, MK fasih berbincang dengan para teknokrat. Namanya sangat dikenal di koridor Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan. Para birokrat karier ini menghargainya bukan semata karena warna politiknya, melainkan karena ia datang membawa data dan analisis mumpuni. Ia mampu menerjemahkan visi politik yang terkadang abstrak menjadi langkah-langkah kebijakan yang teknokratis dan dapat dieksekusi.

Ketiga, penugasan politik membawanya menyelami dunia perbankan. Ini bukan sekadar penugasan administratif. Waktunya di sana memberinya pemahaman ragawi—bukan sekadar teoritis—tentang logika kapital, manajemen risiko, dan realitas pasar. MK tahu persis apa yang “bankable” dan apa yang sekadar retorika politik di podium. Ia paham betul bagaimana kebijakan negara bisa seketika

meruntuhkan atau membangun kepercayaan pasar.

Keempat, MK juga memiliki telinga yang lekat untuk mendengar denyut nadi organisasi masyarakat sipil (OMS). Bagi banyak orang yang dekat dengan kekuasaan, OMS sering dianggap sebagai pengganggu. Bagi MK, mereka adalah sistem peringatan dini, indikasi awal dari arus bawah atas dampak kebijakan yang diputuskan di seputaran Monas.

Pemahamannya atas empat matra kekuatan—Ideologi Partai, Realitas Negara, Logika Pasar, dan Suara Masyarakat Sipil—inilah yang menjadikan MK sebagai kawan debat saya yang paling menantang sekaligus paling mencerahkan.

Di sinilah seringnya kami berseberangan. Saya harus mengakui, pandangan saya cenderung statis. Saya acapkali berpihak pada pentingnya peran negara. Saya percaya pada perlunya sebuah negara yang perkasa, yang memegang kendali penuh, yang tak ragu menggunakan instrumennya demi apa yang saya yakini sebagai kepentingan nasional.

Dalam diskusi-diskusi kami yang panjang dan seringkali sengit, ketika saya mulai berapi-api membentangkan argumen “Poros Negara” tentang perlunya kenaikan belanja militer atau penguatan badan intelijen, MK akan hadir sebagai penyeimbang.

MK tidak akan langsung membantah saya. Ia mungkin akan mengangguk, lalu berkata, “Mas AW, saya setuju secara ideologi (merujuk pada platform perjuangan partainya) bahwa kita harus berdaulat. Tapi...”

“Tapi”-nya itulah yang krusial.

Ia akan melanjutkan, “...data perbankan kita menunjukkan risiko kredit macet akan naik sekian persen jika kita lakukan itu. Pasar akan merespons negatif.” Lalu ia akan menambahkan, “Dan kawan-kawan OMS di lapangan melaporkan, kebijakan itu akan memunculkan inflasi yang akan memukul daya beli rakyat. Jadi, keamanan yang sebetulnya akan diperkuat?”

Ia memegang empat kompas sekaligus. Ia mampu memoderasi dorongan ideologisnya sendiri dengan realitas pasar yang ia pahami

dan dengan realitas kemanusiaan yang ia dengar dari OMS.

Perdebatan kami menjadi kaya justru karena itu. Saya menariknya ke kutub negara, sementara ia menahan kami semua di titik moderasi yang rumit itu. MK tidak anti-negara, ia hanya anti-dominasi-tunggal. Ia gelisah jika negara yang kuat itu bergerak tanpa rem, tanpa mendengarkan pasar, dan tanpa memedulikan jeritan warganya.

Pada akhirnya, saya mengerti. Seluruh laku intelektual, jejaring kompleks, dan kegelisahannya itu berhulu pada satu hal: kegelisahannya untuk Indonesia.

Ini bukan kegelisahan personal untuk mencari panggung, melainkan sebuah kegelisahan otentik tentang ke mana republik ini akan dibawa. MK gelisah jika negara terlalu menindas, ia resah jika pasar terlalu buas, ia cemas jika masyarakat sipil tercerabut dari akarnya, dan ia khawatir jika ideologi politik hanya menjadi jargon kosong tanpa pijakan praktis. Ia menginginkan sebuah Indonesia yang seimbang, yang kuat, namun juga adil dan manusiawi.

Maka, percayalah, jika kegelisahan (untuk Indonesia) muncul, kita akan menemukan MK, kita akan membaca catatan kecil MK.

Sekapur Sirih: Menjelajahi Arus Gagasan Makmur Keliat

*Jaleswari Pramodhawardani
Kepala Laboratorium Indonesia 2045 (Lab45)*

Saya mengenal baik penulis buku ini, DR Makmur Keliat. Ada skalanya, persahabatan bukan sekadar tentang rentang waktu yang terbentang, melainkan tentang jejak pikiran yang saling berpapasan, berdialog, bahkan beradu. Bersama Makmur Keliat, jejak itu telah terukir sejak belasan tahun silam, ketika dunia masih terasa lebih sederhana, namun isu-isu yang mendasari kompleksitasnya sudah mulai teraba. Kini, melihat kumpulan esai yang terangkum dalam buku ini, saya seperti diajak meninjau kembali medan-medan perdebatan yang tak pernah usai: ekonomi politik, demokrasi, hak asasi manusia, pertahanan, hingga jejak diplomasi Indonesia di tengah gelanggang dunia yang terus bergolak.

Buku ini, sesungguhnya, adalah sebuah “peta” pemikiran yang kaya, hasil olah renung seorang akademisi yang tak pernah puas hanya dengan teori di menara gading. Makmur Keliat selalu berhasil memadukan ketajaman analisis empiris dengan jangkauan konseptual yang mendalam. Buku yang merupakan kompilasi artikel dari media Kompas ini tersusun dalam enam bagian utama, yang mencerminkan klasifikasi isu yang telah dipilah dengan cermat dalam rentang waktu yang cukup panjang, yaitu dari tahun 1991-2025.

Dalam tulisan-tulisannya itu, Makmur Keliat melihat bahwa India dan Cina bukan sekadar pasar, melainkan pusaran sejarah dan ambisi geopolitik yang mendefinisikan ulang Asia. Ia merangkai narasi tentang kebangkitan ekonomi India dengan seluk-beluk politik internalnya, dan menyoroti kebangkitan Cina sebagai keniscayaan yang sarat ketegangan, terutama di Laut Tiongkok Selatan. Pembaca akan menemukan bahwa di balik setiap data dan statistik, ada pertarungan pengaruh, kepentingan nasional, dan kerapuhan stabilitas regional yang diurai dengan cermat.

Kemudian, ia memboyong kita pulang, ke Indonesia. Di sini, Makmur tak segan membongkar paradoks ekonomi-politik yang

acap kali membelenggu. Ia menyoal liberalisasi yang belum tuntas, dominasi rente sumber daya, dan dilema antara kepentingan nasional dan tekanan pasar global. Dengan jeli, ia menunjukkan bagaimana keputusan ekonomi tak pernah steril dari kekuasaan politik dan kepentingan elite, bahkan dalam urusan sesederhana subsidi BBM atau amnesti pajak. Bacaannya mengenai “Negara Kleptokratik” atau “Negara, Pasar, dan Jaminan Sosial” adalah tamparan halus, sekaligus ajakan untuk merenungkan kembali tujuan sejati pembangunan.

Namun, kegelisahan Makmur tak berhenti pada angka dan kebijakan. Ia menukik lebih dalam ke jantung persoalan: keadilan sosial dan hak asasi manusia. Dalam esainya, ia menyuarakan kekhawatiran atas pergeseran peran negara yang oportunistik, yang kerap abai pada martabat manusia. Ia menyoroti politisasi HAM dan lemahnya pertimbangan etis dalam kebijakan publik, mengingatkan kita bahwa keadilan sosial bukanlah sebuah akibat, melainkan tujuan yang harus diperjuangkan dengan kesadaran penuh dan tiada henti. Ini adalah “peringat moral” yang penting di tengah hiruk pikuk politik.

Dan tentu saja, ia mengajak kita menilik demokrasi yang sedang kita genggam, yang di tangannya, terasa begitu rapuh. Makmur Keliat melihat demokrasi Indonesia dililit korupsi, kredibilitas negara yang lemah, dan dominasi elite yang mengabaikan suara rakyat. Ia tak hanya sekadar mengkritik, tetapi juga menggugat praktik demokrasi numerik yang hanya mengejar kemenangan elektoral. Namun, di tengah segala kerumitan itu, ia tetap percaya bahwa demokrasi, dengan segala kelemahannya, adalah pilihan terbaik untuk mengendalikan kekuasaan dan memberi ruang bagi perubahan. Sebuah sikap yang realistis, namun tetap mengalirkan harapan.

Terakhir, ia membawa kita ke ranah pertahanan dan keamanan, serta dinamika geopolitik internasional. Ia menyingkap tabir di balik narasi ancaman yang ambigu, mengkritisi pertahanan yang lemah dan diplomasi yang reaktif. Melalui esai-esainya, Makmur menegaskan bahwa ancaman terhadap negara tidak hanya datang dari luar, tetapi juga dari cara negara mendefinisikan dan merespons “keamanan” itu sendiri. Di sinilah pentingnya diplomasi

yang mandiri, responsif, dan berorientasi pada kepentingan jangka panjang nasional, sebuah benang merah yang mengalir dalam tulisannya tentang ASEAN, APEC, dan hubungan bilateral.

Buku ini bukan sekadar kumpulan tulisan, melainkan cerminan sebuah proses intelektual yang matang, sebuah dialog berkelanjutan dengan realitas yang kompleks. Makmur Keliat, melalui esai-esainya, mengajak kita untuk tidak hanya membaca, tetapi juga merenung, mempertanyakan, dan bahkan menggugat. Ia mengajarkan bahwa analisis yang cermat, kritik yang bernas, dan keberanian untuk melihat realitas apa adanya, adalah modal utama untuk memahami dunia, dan yang lebih penting, untuk mengubahnya.

Selamat membaca dan menjelajah, biarkan pikiran Anda berkelana bersama gagasan-gagasan yang disajikan dalam buku ini.

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	i
Prawacana	iv
Gelisah Sang Akademisi: Catatan Kecil tentang Makmur Keliat	x
Sekapur Sirih: Menjelajahi Arus Gagasan Makmur Keliat.....	xiv
 ISU 1. Dinamika Geopolitik dan Ekonomi: India & Cina	1
Pemilu India: Antara Mandir, Mandal dan Stabilitas.....	2
Ekonomi India: Raksasa yang akan Bangkit	7
Cina antara Kata dan Perbuatan: Sengketa Spratly.....	11
Bercermin dari Pembauran Ekonomi India	16
Pergeseran Orientasi India ke Asia Pasifik.....	20
China sebagai Ancaman?	25
Tiga Skenario Konflik Laut Tiongkok Selatan	29
Kesepakatan Tarif AS-China dan Kepentingan Nasional Indonesia.....	34
Ambivalensi Indonesia dalam Hubungan Jakarta-Beijing.....	40
 ISU 2. Ekonomi Politik Indonesia	45
Swastanisasi: Kegagalan Birokrasi atau Ketidaktepatan Pasar	46
Jalan Berbatu Menuju Liberalisasi Ekonomi	51
Yendaka dan Krisis Peran Hegemonik	55
Deregulasi, Biaya Sosial, dan Harga Dunia	60

Monopoli dan Pelembagaan Hukum Kompetisi.....	64
Swastanisasi antara Kecemasan dan Harapan	68
Menyoal Kesetiakawanan Ekonomi	72
Negara Kleptokratik	76
Ekonomi Politik Pemilu	80
Industri “Polling” dan Demokrasi	84
Peta Kekuasaan dan Kemiskinan	88
Angka Bergaung Lebih Nyaring	91
Masa Depan Teknokrat Kita.....	94
Negara, Pasar, dan Jaminan Sosial.....	98
Narasi Politik BBM.....	102
Keamanan Energi Indonesia?.....	107
Peta Krisis Utang Indonesia.....	112
Ekonomi Politik Nilai Tukar	117
Mengaudit Rezim Subsidi BBM.....	121
Nilai Tukar Rupiah pada 2015	125
Pelembagaan Ekonomi Politik	130
Ekonomi Politik Amnesti Pajak.....	135
Capaian dan Tantangan	139
Tantangan Diplomasi Ekonomi	144
Nasionalisme Sumber Daya	149
Tatanan Dunia Pasca-Covid-19.....	153
Membantu yang “Sehat”?	157
Warisan Pemulihan Ekonomi Trump.....	163
Mengatasi Kelangkaan Kontainer.....	168

Tiga Tahun Mendatang	174
Pengaturan Baru Rente Sumber Daya	179
Penataan Bisnis Minyak Sawit	183
Otonomi Strategis Indonesia	189
Jalan Berbatu Menuju 2045.....	194
Pesan Politik Silicon Valley Bank.....	199
Ketidakseimbangan Global dan Nasional.....	205
Masihkah Kita Berdaulat	209
 ISU 3. Hak Asasi Manusia dan Keadilan Sosial.....	213
Perpolitikan HAM	214
Ketidaktertiban Dunia Baru	218
Kejahatan Melawan Kemanusiaan.....	222
Pertimbangan Moral dalam Kebijakan Publik	227
Gerak Bandul Intervensi Negara	230
Pahlawan (Tanpa) Bangsa Besar?.....	233
Polisi Melindungi Siapa?	236
Kegagalan Bernegara?	239
Makin Adil?.....	243
Distribusi Kesejahteraan?.....	248
Martabat Manusia dan Negara.....	252

ISU 4. Negara dan Demokrasi	257
Mencegah Negara Menjadi Predator	258
Demokrasi Rapuh.....	262
Fakta Politik, Pendapat Umum, dan Demokrasi	267
Legislatif dan Jebakan Demokrasi Numerik	272
Pecah atau Roboh?	279
Menyempurnakan Kerusakan Bangsa?	283
Demokrasi Para Malaikat?	287
Sejumlah Pertanyaan untuk Para Calon Presiden.....	291
Tirani Uang?	295
Projenderal atau Petinggi Partai?	299
Teknokrat, Politikus, dan Saudagar.....	302
Kleptokrat, Negarawan dan Demokrasi	305
Rahasia Negara atau Negara Rahasia?	308
Siapakah Rakyat Itu Sebenarnya?	311
Hukum: Kejujuran Selektif dan Penyesatan Informasi	314
Politik Itu Tidak Pernah Independen	318
Kami Bangsa Indonesia?	321
Selama Korupsi Ada, Jangan Harap Ada Negara.....	324
Republik Tanpa Opini Publik?.....	327
Negara Tanpa Kredibilitas!.....	330
Presiden yang Konsisten VS Neoliberal	333
Negara (dan) Mafia?	337
Bersembunyi di Tempat “Terang”	341
Korupsi dan Demokrasi.....	344

Kasih Tak Sampai.....	348
Negara Lemah.....	352
Legitimasi Pemilu	355
Pidato Bukanlah Nubuat!.....	359
"Quo Vadis" Presidensialisme	362
Harapan Baru, Tantangan Lama	370
Tantangan Kepemimpinan	374
Presiden dan Komunikasi Politik	378
Tantangan Sistem Presidensial Pasca-Oktober 2024	383
ISU 5. Pertahanan dan Keamanan	389
Perang Siapakah Ini Sebenarnya?.....	390
Siapakah yang Berhak Memaknakan Indonesia?	394
Adakah Takdir untuk Menjadi Separatis?.....	398
Terorisme dan Politik Luar Negeri RI	401
Catatan atas Sengketa Ambalat	404
Pelajaran dari Embargo Militer	407
Pertahanan Nirmiliter	411
Pelajaran dari Pasal 76.....	415
Pertahanan Tanpa Daya Pertahanan	418
Terorisme, Bom, dan Intelijen	422
Penyesatan yang Beretika atau Etika yang Menyesatkan?.....	425
HUT TNI: Kekuatan Bersenjata, Pertahanan, dan Ekonomi...	428
Bajak Laut dan Negara Gagal.....	432
Politik Keamanan	435

RUU Intelijen, Terorisme, dan Perang Kotor	439
Budaya Militer Baru TNI	442
Referendum, Kekerasan Negara, dan TNI.....	446
 ISU 6. Indonesia dan Dinamika Geopolitik Internasional.	451
PBB Masih Relevan?	452
Hubungan Indonesia-Amerika Serikat	456
Pembangunan Komunitas ASEAN	460
Mengukir Langit?	464
Dinamika Investasi Asia Timur: Harus Ada Koordinasi Harmonis untuk Mengantisipasi Perkembangan.....	468
Menjalin Simpul Baru di Cina.....	472
Asia Timur dan Kepentingan Indonesia.....	475
Indonesia <i>Paradox</i> ?	478
ASEAN 10 Tahun Mendatang	482
Politik Luar Negeri: Multilateralisme Ofensif AS	485
Makna Kemitraan RI-Jepang.....	488
Obama dan “ <i>Statecraft</i> ”	494
G-20 dan KM-35	497
Integrasi Regional ASEAN	502
Indonesia, ASEAN dan APEC.....	505
Obama Menang: Berita Gembira?	509
Kedaulatan Permanen atas SDA	513
Nuklir Korea, Indonesia, dan ASEAN	516
Liberalisasi Sektor Jasa ASEAN	520

Sino-RI, Beberapa Catatan	525
Jepang Pasca 2014	529
Relevansi Konferensi Asia Afrika	533
RI dan Kepentingan Regional AS	537
Diplomasi Baru Laut Tiongkok Selatan.....	542
Politik Luar Negeri AS ke Depan	546
Tantangan Realitas Geopolitik Baru	550
Sebuah Catatan Kecil untuk Perdamaian Ukraina.....	555
Tatanan Dunia Setelah Hari Pembebasan	560
Catatan dari Pertemuan Putin-Trump	566

ISU 1.

DINAMIKA GEOPOLITIK DAN EKONOMI: INDIA & CINA

Pemilu India: Antara Mandir, Mandal dan Stabilitas

Sumber: Kompas (22 Mei 1991)

Pemilu di India untuk parlemen (*Lokh Sabha*) yang ke 10 dan berlangsung tanggal 20-26 Mei ini menarik untuk diamati karena untuk pertama kali dalam sejarah politik pasca-kemerdekaan, terdapat polarisasi yang tidak hanya antara Kongres (I) dengan non-Kongres tetapi antara Kongres yang berhadapan dengan Bharatiya Janata Party (BJP) dan juga dengan Janata Dal (JD). Dalam konteks kepemimpinan, peristiwa itu juga berarti Rajiv Gandhi versus L.K. Advani versus V.P. Singh. Akibatnya, sukar sekali untuk menegaskan siapakah yang akan muncul sebagai pemenang.

Sejak pemilu diadakan tahun 1952, Kongres (I) hanya menderita kekalahan dua kali yakni pada 1977 dan 1989. Analisis yang teramat sederhana akan menyatakan bahwa kedua kekalahan tersebut disebabkan oleh bersatunya kelompok oposisi yang untuk kekalahan pertama di bawah kepemimpinan Moraji Desai, sedangkan untuk kekalahan yang terakhir di bawah kepemimpinan V.P. Singh dengan Front Nasionalnya.

Hipotesis yang kemungkinan muncul kemudian adalah, oposisi yang bersatu akan berarti kekalahan bagi Partai Kongres (I), sebaliknya perpecahan pihak oposisi berarti kemenangan bagi Partai Kongres (I). Jika ini yang dipakai sebagai ukurannya, pemilu ke-10 nanti akan cenderung memberi peluang bagi Kongres (I) untuk memenangkan pertarungan, karena saat ini BJP memisahkan diri dari JD.

Sesungguhnya tidaklah sesederhana demikian. Isu yang dilontarkan oleh V.P. Singh (JD) dan L.K. Advani telah mengakibatkan tidak hanya terdapat kepemimpinan alternatif di luar. Rajiv Gandhi tetap juga mengakibatkan polarisasi masyarakat India. V.P. Singh dengan isu Mandal-nya (laporan komisi Mandal) telah membangkitkan kesadaran kasta terbelakang (*backward caste*) dan suku-suku terbelakang (*scheduled tribes*) tentang kondisi sosial ekonomi mereka.

Betapa tidak. V.P. Singh mengimbau penambahan reservasi bagi

mereka di dalam rekrutmen pegawai negeri. Dan jangan heran, persoalan untuk menjadi pegawai negeri di India adalah persoalan yang penting. Dengan ekonomi bergaya sosialis yang mengakibatkan peranan negara yang sangat kuat dalam proses ekonomi, status menjadi pegawai negeri tidak hanya sekadar menyangkut gaji tetapi juga sumber-sumber ekonomi sampingan. Tidak ubahnya seperti banyak negara sedang berkembang lainnya bahwa pegawai negeri tidak hidup sekadar dari gaji tetapi dari rejeki, sebuah ungkapan halus untuk menyembunyikan *illegal income* karena posisi seseorang di dalam birokrasi.

Di lihat dari isu yang dilontarkan oleh JD, beberapa pengamat menyebutkan bahwa isu tersebut merupakan kebangkitan dari paham Lohiaism. Paham ini lahir dari seorang pemimpin yang bernama Roma Monihar Lohia yang membentuk partai sosialis setelah kemerdekaan dan memisahkan diri dari pemikiran sosialisme Kongres di bawah Nehru. Menurut paham ini, mereka memiliki versi sosialisme yang lebih otentik. Satu-satunya cara untuk membentuk sosialisme di India adalah dengan cara disolusi kasta yang berarti mengakhiri dominasi kasta atas. Secara operasional berarti mengangkat status kelompok bawah seperti kasta Sudra dan Harijan. Secara politik pemikiran ini diidentifikasi dengan anti-Kongres dan anti-Nehru dan keluarganya serta melihat kelas sebagai frozen class.

Meski demikian muncul pandangan kritis terhadap isu Mandal ini. Adalah benar dibutuhkan suatu terobosan baru untuk meningkatkan reservasi bagi kasta bawah, tetapi dengan catatan harus juga dengan mempertimbangkan segi lainnya yaitu segi ekonomi. Menurut pandangan kritis ini, tidaklah benar secara mutlak bahwa seluruh kasta atas menikmati status ekonomi yang lebih baik dari kasta bawah.

Bahwa sejak kemerdekaan terdapat sebagian dari masyarakat yang dikategorikan termasuk ke dalam kasta-kasta atas telah menurun posisi ekonominya sementara terdapat pula dari kasta bawah yang meningkat posisi ekonominya. Dengan kata lain, kelompok kasta Yadav dan Kurmis tidak perlu dilibatkan dalam peningkatan reservasi karena ditinjau dari status ekonomi mereka umumnya lebih tinggi dari kasta atas.

Isu Mandir

Sementara itu BJP datang dengan isu mandir (kuil) yaitu membongkar mesjid yang terletak di Ayodhya karena dianggap sebagai tempat kelahiran Rama. Menurut BJP, kuil yang berada di negara bagian Uttar Pradesh tersebut dibongkar oleh Dinasti Moghul dan sebagai gantinya dibangun mesjid. Bertolak dari isu demikian, BJP berusaha untuk membangkitkan kesadaran kelompok pemeluk agama Hindu untuk mendukung mereka di dalam pemilu. Partai ini sekarang sedang berkoalisi dengan Bahujan Samaj Party yang merupakan suatu partai fundamentalis Hindu. Patut dicatat, bahwa para pengikut partai ini telah merusak makam Gandhi pada tanggal 15 Maret yang lalu.

Dalam kalimat yang lebih berbobot, isu yang dilontarkan oleh V.P. Singh kerap dikenal dengan tema besar keadilan sosial, sementara isu L.K. Advani dengan nasionalisme. Akan tetapi dalam kalimat yang sinis isu yang mereka lontarkan sebenarnya bermakna kastaisme dan komunalisme masing-masing untuk JD dan BJP. Mereka melontarkan isu tersebut semata-mata demi pertimbangan mengamankan pengumpulan suara dan tanpa memperhitungkan kemungkinan terjadinya disiintegrasi yang semakin besar di dalam kehidupan masyarakat India. Bahwa sesungguhnya sebelum V.P Singh dan L.K Advani melontarkan isu-isu mereka, persoalan kasta dan agama tidaklah serawan seperti sekarang.

Mengingat situasi seperti ini, Kongres (I) meluncur dengan tema barunya. Di bawah bendera stabilitas, Rajiv Gandhi berusaha untuk merebut posisinya yang hilang pada 1989. Partai ini mengaku bahwa di bawah kepemimpinan merekalah India dapat maju menuju masyarakat yang dicita-citakan. Dengan memaparkan fakta-fakta seperti terjadinya kemelut di Assam, Punjab dan Khasmir, serta harga-harga barang yang meningkat selama pemerintahan di pegang oleh partai non-Kongres, Rajiv Gandhi mengimbau masyarakat untuk berhenti mendukung pihak oposisi. Partai Kongres (I) menegaskan, pihak non-Kongres hanya mengakibatkan pengkutuban masyarakat India di dalam berbagai kubu seperti Hindu-Muslim, maju-miskin, kota-kota, dan utara-selatan. BJP disebutkan berusaha untuk memobilisir kelompok masyarakat Hindu dan daerah Utara (*cow belt*) sementara JD akan memobilisir

kelompok masyarakat pendesaan, kasta serta suku terbelakang.

Meski demikian, perlu diberikan catatan penting terhadap tema kampanye Kongres ini. Sesungguhnya partai Kongres (I) tidak pernah berani secara tegas menentang isu Mandal, dan juga tidak mempunyai sikap tegas dalam menghadapi kasus Ayodhya. Dengan tema kampanye stabilitas, partai ini sebenarnya berusaha untuk tidak semata-mata bersandar pada pengumpulan suara yang berasal dari kelompok masyarakat tertentu. Ia mencoba berdiri di tengah JD dan BJP.

Namun dengan posisi yang tidak tegas seperti itu, Kongres (I) sebenarnya membahayakan dirinya. Selain itu, Rajiv Gandhi tampak lebih inferior dibandingkan ibunya, walaupun akhir-akhir ini ia telah berusaha untuk menjadi lebih dekat dengan rakyat bawah dan pidato kampanyenya tidak terlalu formal serta penguasaan bahasa Hindi-nya lebih maju dibandingkan sebelumnya.

Tidak stabil

Dilihat dari sudut historis, maka sesungguhnya sejak kemerdekaan, politik India tidak pernah stabil. Jika diukur dengan persentase suara maka sejak pemilihan tahun 1952 tidak ada satu pun partai yang mampu memenangkan suara mayoritas secara mutlak, paling besar hanya sekitar 40-49 persen. Dengan kata lain, semua kabinet yang terbentuk setelah pemilihan umum sebanyak sembilan kali bersandar pada suara minoritas.

Yang membedakan pemilu yang sekarang adalah karena selain Kongres (I) terdapat alternatif lainnya seperti BJP dan JD dengan isu-isu yang dapat membuat masyarakat India terpecah belah. Sehingga kemungkinan besar, yang akan terjadi juga adalah suatu *hung parliament* (parlemen tanpa partai mayoritas). Selain itu, pemilu diadakan di tengah-tengah gerakan separatis yang semakin membesar seperti di Punjab, Khassmir dan Assam.

Patut dicatat, tingkat kematian akibat aksi kekerasan gerakan separatis di India tercatat paling tinggi dibandingkan dengan kawasan Lebanon, Irlandia Utara bahkan jika dibandingkan dengan daerah Tepi Barat. Untuk kawasan Punjab saja tingkat kematian pada tahun lalu mencapai 3.874 sementara di Lebanon sekitar 1.150, Irlandia 93 dan di Israel sekitar 1.000.

Selain itu, pemilu juga diadakan di tengah-tengah situasi ekonomi yang memburuk. Pinjaman dari IMF dan bantuan ekonomi dari Jepang berusaha untuk terus diperbesar. Karenanya, hasil apapun nanti yang diberikan oleh pemilu, kabinet yang terbentuk harus berhadapan dengan inflasi yang terus meningkat, krisis neraca pembayaran yang sejak lima tahun terakhir terus menerus mengalami defisit, cadangan devisa yang hanya cukup bertahan selama dua minggu, dan juga tuntutan deregulasi ekonomi yang dituntut oleh IMF dan Jepang dan AS (baru-baru ini India juga dikategorikan melanggar super 301) sebagai konsesi bantuan pinjaman ekonomi.

Ekonomi India: Raksasa yang akan Bangkit

Sumber: Kompas (9 April 1992)

Reformasi ekonomi secara perlahan namun pasti sedang berlangsung di India sejak Pemerintahan Narasimha Rao berkuasa bulan Juni tahun lalu. Maka akan dikupas latar belakang reformasi ekonomi tersebut dan kemudian kebijakan-kebijakan operasional apa yang telah diluncurkan. Adalah menarik untuk mencatat bahwa India baru-baru ini telah menjadi “partner sektoral” ASEAN. Selain itu, Menteri Perindustrian Indonesia bersama beberapa pengusaha baru-baru ini berkunjung ke India dalam rangka meningkatkan hubungan ekonomi kedua negara.

Dampak Perang Teluk setahun yang silam merupakan sebab diadakannya kebijakan pembaruan ekonomi di India. Perang teluk mengakibatkan terjadinya krisis di dalam neraca pembayaran karena negara ini terpaksa mengeluarkan dana yang lebih besar untuk mengimpor minyak. Harga minyak yang meningkat itu mengurangi cadangan devisa negara tersebut secara drastis dari tingkat 3,11 miliar dollar AS Agustus 1990 menjadi 396 juta dollar Januari 1991. Pemerintah pada saat itu dipaksa melakukan pinjaman darurat kepada IMF, yang sampai dengan Januari 1991 mencapai angka 1,814 miliar dollar AS.

Pada gilirannya, peningkatan harga minyak mengakibatkan biaya impor barang-barang modal untuk kebutuhan industri juga meningkat. Perang Teluk juga menghentikan perolehan uang yang dikirimkan oleh para teknisi India yang bekerja di Kuwait dan Irak. Selain itu embargo PBB terhadap Iraq merugikan ekspor India sebesar 280 juta dollar. Pada saat yang sama, salah satu partner utama India ketika itu, Uni Soviet juga mengalami kesulitan ekonomi sebagai akibat pergolakan politik di dalam negeri. Perdagangan dua negara yang biasanya dapat dilakukan dengan melalui rupee dan rubel menjadi tidak dapat diandalkan. Akibat dari keseluruhannya adalah terjadinya krisis di dalam neraca pembayaran dan cadangan devisa, laju industri yang melambat dan tingkat inflasi yang mencapai dua digit.

Kemelut ekonomi seperti inilah yang diwariskan kepada Pemerintahan Narasimha Rao ketika Partai Kongres kembali memerintah India. Sebagai tindakan penyelamatan, Pemerintahan Narasimha Rao terpaksa kemudian menjual cadangan emasnya. Setelah itu, dengan resep ekonomi yang diajukan oleh Manmohan Sing, menteri keuangan dalam kabinet Narasimha Rao, berbagai pembaruan kebijakan diluncurkan. Manmohan Sing yang dikenal sebagai ekonom cemerlang dan memperoleh AdamSmith Prize ketika masih menjadi mahasiswa di Universitas Cambridge, meluncurkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang pada dasarnya bergerak menuju ekonomi liberal dan mengurangi peranan pemerintah dalam bidang ekonomi.

Pembaruan yang dilakukan terutama di dalam kebijakan fiskal, perdagangan dan bidang industri. Di dalam kebijakan fiskal, memotong subsidi ekspor, meningkatkan harga pupuk dan dikurangi dengan tidak meningkatkan anggaran pertahanan. Di dalam kebijakan perdagangan, usaha-usaha dilakukan untuk meningkatkan volume dan nilai ekspor India, termasuk mendevaluasi mata uang rupee tahun lalu sebesar 18 persen. Selain itu prosedur lisensi impor diganti dengan *eximscripts* yakni sistem lisensi impor yang dikaitkan dengan orientasi ekspor, dan sistem lisensi ini dapat diperdagangkan. Sistem lisensi untuk ekspor juga lebih disederhanakan.

Sementara itu di dalam kebijakan industri, sistem lisensi untuk industri misalnya telah dihapuskan kecuali untuk 18 industri yang dianggap sangat strategis bagi India. Dengan langkah seperti ini, 80 sektor industri diperkirakan berada di luar sistem lisensi dan karena itu kurang membutuhkan prosedur birokrasi yang rumit.

Wilayah ruang gerak sektor industri publik juga dipersempit. Pihak swasta diberikan peranan yang lebih besar. Menurut laporan, 17 areal industri yang semula dicadangkan untuk sektor publik telah dikurangi dan hanya tinggal delapan. Dalam hal ini menarik juga mencatat bahwa dalam hal penentuan lokasi industri hanya 23 kota di India saat ini yang membutuhkan *clearance* dari pemerintah. Dalam kaitannya dengan industrialisasi, Pemerintah India juga membentuk Badan Promosi Penanaman Modal Asing untuk menarik modal asing. Di dalam beberapa sektor industri, pihak asing telah diberikan izin memiliki sahamnya sebesar 51 persen, yang semula hanya sampai 40 persen.

Dari kebijakan yang paling baru dari Pemerintahan Narasimha Rao adalah dalam hal *convertibility* rupee. Selama ini mata uang rupee dinilai terlalu tinggi (*overvalued*) dan masyarakat tidak diberikan hak untuk memegang mata uang keras (*hard currency*). Akibatnya, pasar gelap menjadi merajalela, dan yang lebih buruk lagi mata uang asing tersebut mengalir kembali ke luar India tanpa mampu dikontrol oleh pemerintah, sementara pihak asing enggan meningkatkan hubungan dagangnya karena kesulitan dalam masalah konvertibilitas ini.

Untuk mengatasi hal ini, Pemerintah India saat ini membuat mata uang rupee convertibel dalam pengertian parsial. Maksudnya, terdapat dua kurs yang berlaku secara resmi yakni yang ditetapkan Bank Sentral India dan yang lainnya kurs menurut tingkat pasar. Setiap orang yang memperoleh mata uang asing diberikan hak oleh pemerintah untuk menukar 60 persen dari mata uang asing tersebut menurut kurs tingkat pasar dan 40 persen menurut kurs yang ditempatkan oleh Bank Sentral India.

Selain itu, keharusan untuk menukar seluruh mata uang asing yang diperoleh melalui kiriman uang dari pekerja di luar negeri ke dalam mata uang rupee juga diperlunak karena setiap orang saat ini diberi hak untuk mendepositokan mata uang asing yang diperolehnya tersebut sebesar 15 persen dari jumlah total. Kebijakan seperti ini dianggap sebagai langkah awal sebelum menuju konvertibilitas penuh yang diperkirakan akan dilakukan 3-5 tahun mendatang.

Raksasa baru

Beberapa negara industri maju telah memperlihatkan sikap yang mendukung seluruh pembaruan kebijakan struktural di atas. Jepang, Amerika Serikat dan Korea Selatan dan beberapa negara lain disebut sebagai negara yang memperhatikan dengan seksama perubahan ekonomi di India. Suatu yang wajar mengingat India merupakan area pasar yang sangat prospektif. Layak untuk dicatat bahwa 20 persen dari 830 juta penduduk India adalah kelas menengah. Ini berarti sama dengan penduduk Indonesia. Memanfaatkan kebutuhan jumlah kelas menengah yang besar ini merupakan daya tarik yang sangat besar bagi negara-negara maju.

Karena itu tidak mengherankan jika tingkat penanaman modal

asing langsung meningkat sangat pesat sejak Narasimha Rao berkuasa. Data menunjukkan tahun 1991 tingkat penanaman modal asing langsung telah mencapai angka 504 juta dollar AS sedangkan setahun sebelumnya hanya mencapai 50 juta dollar. Ini berarti peningkatan sebesar sekitar 1.000 persen. Beberapa pihak meramalkan India akan menjadi pesaing baru bagi negara sedang berkembang lainnya untuk menarik modal asing.

Bahkan beberapa pihak lebih optimistik dengan menyatakan, India akan melaju lebih cepat mengingat beberapa faktor tambahan seperti upah buruh yang relatif murah namun lebih terdidik. Selain itu, India relatif lebih memiliki basis industri dasar yang cukup kuat dibandingkan negara sedang berkembang lainnya. Teknologi energi nuklir negara ini dapat dikatakan mendekati taraf kemampuan negara-negara maju. Juga lebih siap dalam menyongsong industri teknologi tinggi karena memiliki basis industri komputer yang cukup canggih dan asli.

Satu faktor yang mungkin cukup merumitkan pada masa yang akan datang adalah situasi politik di India. Secara akademis, India memberikan studi kasus yang sangat unik dalam proses liberisasi ekonomi. Berbeda dengan negara sosialis lainnya yang menyatukan sistem politik otoriter dengan peranan negara yang sangat besar dalam ekonomi, India sejak awal kemerdekaan telah memilih jalan ekonomi sosialis dengan iklim politik demokrasi liberal.

Apakah pergeseran menuju gaya ekonomi pasar bebas akan berhasil dijalankan di dalam format politik demokrasi liberal adalah menarik untuk diamati. Namun apapun itu, kegagalan komunis di Uni Soviet telah memberikan pukulan yang sangat besar di dalam gerakan komunis di India dan tapi ini justru memberikan keuntungan psikologis sangat besar bagi Pemerintahan Narasimha Rao untuk tetap berkukuh dalam kebijakannya.

Cina antara Kata dan Perbuatan: Sengketa Spratly

Sumber: Kompas (19 Juli 1993)

KASUS penyelesaian sengketa Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan masih mengambang, walau tiga lokakarya telah diselenggarakan oleh Indonesia dan lokakarya keempat sedang menanti. Dengan semangat lebih mengedepankan aspek kerja sama dan menyampingkan isu kedaulatan, usaha-usaha yang disponsori oleh Departemen Luar Negeri RI sejak 1990, diharapkan dapat mengembangkan suatu kerangka kerja untuk mentransformasikan wilayah Kepulauan Spratly dari area konflik menjadi area kerja sama. Walau disebutkan lokakarya-lokakarya itu tidak bersifat mengikat, karena para utusan bukan mewakili pemerintah yang terlibat, namun terdapat suatu kecenderungan yang sukar untuk dibantah, bahwa Cina menunjukkan sikap yang mendua (*double-speak*).

Tidak konsisten

Jika mencermati pernyataan-pertanyaan yang dikeluarkan Beijing, hampir keseluruhannya menyiratkan Cina bersedia melakukan kompromi dalam sengketa pulau-pulau kecil tersebut. Sebagai misal pernyataan Li Peng ketika mengunjungi Singapura dan Manila tiga tahun lalu. Dalam kunjungan itu, Li Peng secara terus terang menyatakan bersedia untuk melakukan eksplorasi bersama di Kepulauan Spratly dengan lima negara pengklaim lainnya.

Meski demikian, beberapa saat setelah itu dan menjelang diselenggarakannya lokakarya ketiga tahun lalu, Cina melakukan tindakan sepihak dengan mendatangkan persetujuan eksplorasi minyak dengan Creston Oil Company dan juga mengumumkan klaim wilayah laut teritorialnya.

Tindakan seperti ini menyebabkan beberapa pihak meragukan ketulusan (*sincerety*) Cina. Mereka menyatakan, terdapat suatu jurang yang lebar antara apa yang dikemukakan oleh Cina dengan tindakan yang kemudian dilakukakannya, atau antara *deeds* dan *words*. Pada gilirannya, sikap Cina semacam ini membentuk suatu persepsi ancaman, bahwa Cina ingin memainkan suatu peranan dominan di

kawasan Laut Cina Selatan. Terlebih lagi, dalam konteks anggaran pertahanan dan kapabilitas militernya, Cina tidak mau bersikap transparan. Bahkan terdapat dugaan, negara ini sedang berusaha untuk membeli kapal induk dari Rusia, sehingga kekuatan lautnya akan benar-benar menjadi suatu *blue water navy*, yang mampu beroperasi jauh di laut lepas. Bagaimanakah kita harus melihat sikap Cina yang mendua ini?

Mencermati sejarah dalam konteks geostrategis, terdapat kepentingan yang bersifat paradoks di dalam sikap Cina terhadap Laut Cina Selatan. Pada satu sisi, wilayah Nan Hai (Laut Cina Selatan) pernah digunakan oleh kekaisaran Cina pada masa lalu untuk memperluas pengaruh dan kekuasaannya. Pelayaran spektakuler yang dilakukan oleh Cheng Ho ke Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia sebelum kedatangan Barat, merupakan contoh dari pola ini.

Sebaliknya, Laut Cina Selatan juga secara historis telah menjadi soft belly dari sekuriti Cina. Layak mencatat, intervensi Barat dan Jepang terhadap Cina pada abad XIX dan awal abad XX, dilakukan melalui wilayah laut.

Beberapa wawancara yang dilakukan penulis dengan para ahli strategi Cina maupun makalah-makalah yang ditulis mereka, menyiratkan, bahwa peningkatan kekuatan laut Cina bertolak dari pola historis kedua di atas. Pengalaman historis intervensi pihak luar terhadap wilayah Cina dan perlindungan terhadap wilayah garis pantai sepanjang 18.000 kilometer, disebutkan sebagai alasan, mengapa peningkatan kekuatan laut tersebut terasa dibutuhkan. Yang menarik juga, adalah Cina menyebutkan secara tersirat, bahwa Jepang di dalam situasi pascaperang dingin akan berusaha memainkan peranan yang besar di Laut Cina Selatan. Karena itu, terdapat semacam kecemasan dari pihak Cina terhadap remilitarisasi Jepang dan menjadi alasan tambahan di dalam peningkatan kapabilitas kekuatan lautnya.

Antara ASEAN dan Cina

Pada titik ini, terdapat sedikit banyak persamaan pandangan tentang ketidakpastian struktur politik internasional pascaperang dingin antara negara-negara ASEAN dan Cina. Keduanya sama-sama mencemaskan kemungkinan adanya situasi *power vacuum*, jika AS

meninggalkan kawasan Asia Tenggara, dan situasi ini akan diisi oleh pihak ketiga.

Perbedaannya adalah, ASEAN juga memandang Cina sebagai aktor yang sama potensialnya dengan Jepang untuk mengisi kekosongan tersebut. Akibat lanjutan dari pernyataan yang dikemukakan Cina ini, terdapat sekelompok pengamat yang menyatakan, tindakan asertif Cina dalam konflik Spratly dengan penempatan pasukannya di beberapa pulau yang dipersengketakan tersebut, merupakan tindakan memperkuat diri, dalam arti penguasaan ruang untuk menghadapi situasi masa depan yang tidak pasti tersebut.

Sekalipun demikian, pandangan ini hanya dapat diterima secara parsial. Dalam kenyataan, catatan kronologis tentang sikap Cina di dalam konflik teritorial, menunjukkan juga suatu pola yang unik. RRC telah memperlihatkan suatu sikap yang lebih asertif, jika hubungan antara negara yang terlibat di dalam konflik tersebut dengan negara adikuasa menunjukkan sikap yang menurun.

Dua kasus untuk ini adalah kasus pendudukan Cina terhadap Kepulauan Paracel 1974, yang ketika itu diduduki oleh Vietnam Selatan, dan serangannya terhadap pulau-pulau yang diduduki Vietnam pada Maret 1988 di Kepulauan Spratly. Kasus pertama terjadi beberapa saat setelah Komunike Shanghai 1972 antara Beijing dan Washington ditandatangani, sehingga ketika Cina meluncurkan serangannya, tidak ada komitmen bantuan apa pun yang diberikan AS kepada Saigon ketika itu.

Demikian juga kasus kedua terjadi setelah Gorbachev meluncurkan usaha-usaha normalisasinya dengan Beijing, yang menyebabkan, ketika serangan Maret 1988 diluncurkan, Moskwa tidak memberikan bantuan apa pun terhadap Hanoi.

Dari dua kasus ini, akan menjadi suatu *lousy idea*, jika Cina tetap menyatakan peningkatan kekuatan laut dan kehadirannya di Kepulauan Spratly sebagai suatu tindakan berjaga-jaga. Apa yang lebih mungkin adalah, Beijing mengambil suatu kesempatan ketika hubungannya dengan Washington dan Moskwa berubah dari suatu pola hubungan yang bersifat antipati menjadi kooperatif. Ini tidak menyatakan, bahwa Washington dan Moskwa telah mendukung sikap asertif Cina terhadap klaim teritorialnya, tetapi terdapat

kendala-kendala dan kepentingan khusus yang membuat keduanya tidak dapat mengendalikan sikap Cina tersebut.

Negosiasi?

Karena sikap Cina yang tidak konsisten, banyak pihak yang kemudian meragukan keefektifan lokakarya yang sedang dilakukan Indonesia, walaupun sebagai pihak yang tidak terlibat Jakarta memiliki ruang gerak yang lebih luas. Terlebih lagi, utusan yang datang di lokakarya itu bukan mewakili pemerintah resmi, sehingga ia bukan suatu negosiasi yang bersifat mengikat. Ini jugalah yang membuat beberapa pihak pesimis, dan terdapat pemikiran untuk mengubah format lokakarya menjadi format negosiasi. Akan tetapi, format negosiasi, seandainya pun dapat digelar, juga mungkin tidak akan banyak bermanfaat.

Persoalan utama terkait dengan sikap dan postur Cina itu sendiri. Karena Cina sudah mensahkan klaim laut teritorialnya menjadi suatu undang-undang yang mengikat, adalah sangat tidak mungkin mengharap, agar Cina membatalkannya. Paling mungkin, ia akan mengulangi pola sikap masa lalunya, yakni seraya mengeluarkan statement yang bersifat konsiliatori, maka pada saat yang sama berusaha mempertahankan status-quo, jika tidak memperluas pendudukannya.

Selain itu, format negosiasi umumnya berproses dalam konteks tawar-menawar kekuatan. Adalah pihak lemah yang selalu lebih menginginkan perundingan, dan karena itu postur negara besar yang dimiliki Cina akan lebih kuat diuntungkan jika proses negosiasi itu digelar. Melibatkan pihak negara besar yang memiliki kepentingan di Laut Cina Selatan juga tidak terlalu banyak mendapat manfaat.

Sebagai negara yang lebih besar, jelas Cina lebih *immune* menghadapi tekanan AS dan Rusia dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara.

Satu-satunya pilihan yang terbuka dalam jangka pendek, yang kemudian tampak, adalah hanya dengan mengusahakan posisi status-quo, dan agar sengketa Spratly tidak meluber menjadi konflik bersenjata terbuka. Artinya, mengusahakan suatu pembentukan mekanisme, agar kepulauan tersebut tidak digunakan sebagai

stepping stone untuk mengancam sekuriti negara-negara di sekitarnya. Dalam pemahaman seperti ini, *confidence-building measures*, seperti transparansi kekuatan militer setiap pihak yang bersengketa, haruslah diusahakan.

Selain itu, pembicaraan tentang kerangka kelembagaan untuk mewujudkan keamanan di Asia Tenggara tampaknya tidak lagi harus dibicarakan melulu di dalam kerangka ASEAN, tetapi juga akan harus melibatkan Cina. Bagaimanapun, kehadiran Cina secara fisik di Spratly telah memberikan suatu nuansa yang unik dalam arti geografis. Kehadirannya paling tidak telah mengakibatkan tidak adanya lagi pembatasan geografis yang sangat jelas antara apa yang disebut wilayah Asia Timur dan Asia Tenggara. Ia juga menandai kehadiran kembali Cina secara fisik di Asia Tenggara, setelah pada abad X Vietnam berhasil membebaskan diri dari penguasaan Cina.

Bercermin dari Pembauran Ekonomi India

Sumber: Kompas (7 November 1994)

Tiga tahun pembaruan ekonomi India telah berjalan. Gelombang arus ekonomi liberal semakin tampak nyata. Sesuai dengan ajaran penganut ekonomi liberal yang menempatkan efisiensi sebagai sasaran utama demi memperkuat daya saing di pasaran internasional yang semakin kompetitif, pengurangan peranan perusahaan sektor publik telah banyak dilakukan. Seiring dengan proses ini, posisi dan peranan sektor swasta di dalam aktivitas ekonomi semakin berkembang.

Hasil-hasil yang sejauh ini tampak dari serangkaian tindakan pembaruan menunjukkan angka-angka makro ekonomi yang positif. Ekspor meningkat dengan pesat dan cadangan devisa negara ini telah mencapai angka 17 miliar dollar AS yang dapat memenuhi kebutuhan impor India sampai dengan enam bulan.

Padahal tiga tahun lalu, cadangan tersebut hanya sebesar 1 miliar dollar AS yang bahkan diperkirakan tidak cukup mendukung kebutuhan impor selama dua minggu. Investor asing juga semakin banyak menanamkan modalnya karena daftar negatif industri yang terbuka bagi pihak asing semakin berkurang dan juga karena diizinkan untuk pihak asing untuk menanamkan modalnya di dalam pasar saham.

Tahun lalu pihak asing yang telah menanamkan modalnya baik di dalam *portfolio investment* maupun *foreign direct investment* sebesar 4,7 miliar dollar AS. Tarif impor barang-barang modal dan antara untuk kebutuhan investasi semakin berkurang dan berkisar antara 25-35 persen.

Terlepas dari kritik kelompok kiri, serangkaian tindakan deregulasi ini tentu saja disambut baik oleh lembaga dana internasional seperti Bank Dunia. Namun, di samping pujian yang diberikan, laporan Bank Dunia tahun ini juga memberikan kritikan karena ketidakberhasilan pemerintah India mengurangi defisit anggarannya.

Arsitek pembaruan ekonomi India, Manmohan Singh, menteri keuangan negeri tersebut, juga mengakui ketidakberhasilannya karena defisit anggaran memang meningkat dari lima persen pada tahun 1991- 1992 menjadi 7,3 persen pada tahun 1993-1994. Padahal tahun

sebelumnya, Manmohan Singh telah mencanangkan pengurangan defisit menjadi 4,7 persen. Meski demikian, yang menarik adalah bahwa ia tidak ingin mengungkapkan alasan ketidakberhasilan tersebut.

Tampaknya, pertimbangan-pertimbangan politik telah menjadi sebab mengapa defisit anggaran tersebut tidak dapat dikurangi. Pemotongan-pemotongan di dalam *social expenditure*, berupa subsidi pelayanan kesehatan, bahan pangan dan listrik, seperti yang banyak disarankan oleh ekonom liberal, termasuk Jagdis Bhagwati dan TN Srinivas, di dalam studi mereka *India's Economic Reforms (1993)*, tidaklah mudah dilaksanakan di dalam sistem politik demokratis India. Saran kedua ekonom dengan reputasi internasional itu untuk mengalihkan penanganan *social expenditure* tersebut kepada sektor swasta dipandang terlalu riskan secara politik.

Walau secara numerik Partai Kongres cukup aman di dalam parlemen dan tidak ada kemungkinan mosi tidak percaya diajukan dalam waktu dekat dengan mengambil isu dampak pembaruan ekonomi, namun pemilihan anggota parlemen untuk tingkat negara bagian pada bulan Desember mendatang adalah cukup penting bagi Partai Kongres. Ia akan menjadi suatu ujian menjelang pemilihan nasional yang akan berlangsung akhir tahun depan.

Terdapat kekhawatiran di kalangan sebagian anggota Kongres bahwa tindakan pemotongan subsidi yang terlalu cepat akan membahayakan posisi mereka di dalam pemilihan yang akan datang. Dukungan dari kalangan masyarakat kelompok menengah bawah-khususnya di pedesaan yang merupakan pusat riil pertarungan politik India—yang selama ini memperoleh nikmat dan bantuan dari subsidi tersebut dikhawatirkan akan menurun terhadap Partai Kongres.

Akibatnya, rasionalitas ekonomi yang bertumpu pada logika efisiensi ekonomi di dalam pembaruan ekonomi India tidak harus selalu menjadi panglima. Rasionalitas ekonomi tersebut pada kasus tertentu harus mengalah kepada rasionalitas politik yang bertumpu pada kalkulasi perhitungan suara (*vote banking*) di dalam pemilihan.

Sesungguhnya pertarungan antara rasionalitas ekonomi dan rasionalitas politik ini dapat dilihat dari sejak awal berdirinya India. Pilihan yang dilakukan Nehru untuk mengambil jalan sosialisme bukan hanya sekadar bahwa ia telah dipengaruhi ajaran sosialisme

Fabian yang menjadi ciri khas lembaga pendidikan London School of Economics, tempat di mana ia belajar ketika usia muda.

Dalam karya mereka, *Does Aid Work in India?* (1989) Michael Lipton dan John Teye telah menunjukkan bahwa penerimaan secara luas ide sosialisme Nehru oleh para birokrat dan politisi India, juga disebabkan oleh suatu rasionalitas politik. Walau Tata, Birla, Jain dan Tandon—kelompok bisnis keluarga yang telah berkembang selama penjajahan Inggris—telah menyatakan kesetiaan mereka kepada Kongres, namun Nehru, politisi dan para birokrat India ketika itu masih mencemaskan bahwa kelompok usahawan India yang terlalu kuat akan dapat memotong *political clout* mereka melalui *money power* yang dimiliki para usahawan.

Dengan pertimbangan seperti ini, ide sosialisme Nehru dipandang merupakan suatu alternatif terbaik untuk menciptakan suatu sistem yang dapat membatasi daya gerak mereka. Hasilnya, perusahaan-perusahaan publik menjadi aktor utama di dalam melaksanakan industrialisasi India, walau dalam bagian kasus terbesar manajemen industri tersebut jelas-jelas tidak efisien.

Layak mencatat bahwa usaha-usaha menuju *liberalisasi ekonomi* bukanlah baru pertama kali diadakan dalam masa Narasimha Rao. Baik Indira Gandhi dalam periode kedua pemerintahannya (1980-1984) pun Rajiv Gandhi (1984-1988) telah berusaha melakukan hal yang sama namun keduanya mengalami kemacetan karena pertimbangan politik yang kemudian disebut oleh Atul Kohli sebagai tindakan liberalisasi setengah hati, *halfhearted liberalization* (Atul Kohli, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, 1991). Indira Gandhi meluncurkan pembaruan ekonominya adalah semata-mata dalam upaya untuk memperkuat dukungan dari kaum usahawan *vis-à-vis* kelompok Janata pimpinan Moraji Desai. Akibatnya, tindakan liberalisasi yang diluncurkannya tidak sungguh-sungguh dan hanya bersifat temporer.

Sementara itu, walau Rajiv Gandhi sangat serius melaksanakan liberalisasi dengan merekrut banyak teknokrat sebagai penasihat ekonominya, termasuk Manmohan Singh, namun ia hanya berlangsung cukup intensif selama bulan-bulan awal masa kekuasaannya. Kekalahan yang diderita Partai Kongres pada pemilihan anggota parlemen tingkat negara bagian pada bulan Maret 1985, telah mendorong kelompok politisi di Kongres untuk menentang Rajiv

Gandhi melanjutkan program pembaruan ekonomi.

Bercermin dari kasus-kasus ini, ada dua pelajaran yang dapat dipetik. Pertama, dalam konteks India. Pemilu tingkat negara bagian pada bulan Desember mendatang akan sangat penting untuk menilai apakah pembaruan ekonomi negeri tersebut akan berlangsung dalam arus yang lebih cepat atau tidak.

Kita dapat berhipotesis bahwa jika pemilu tersebut dimenangkan oleh Kongres maka gerak pembaruan ekonomi akan semakin cepat. Sebaliknya akan terjadi. Jika Partai Kongres mengalami kekalahan maka rasionalitas politik akan menjadi lebih penting daripada rasionalitas ekonomi.

Kedua, dalam konteks Indonesia. Dalam derajat tertentu mungkin Indonesia juga menghadapi dilema rasionalitas politik versus rasionalitas ekonomi ini. Dari sudut efisiensi ekonomi barangkali tidak dapat dibantah kebenaran komentar-komentar ekonom ternama Indonesia yang menyebutkan daya saing yang rendah dari produk industri kita di tingkat internasional karena inefisiensi.

Namun saran untuk melakukan deregulasi dan tindakan liberalisasi dengan kesempatan yang sama bagi pihak swasta melalui iklim kompetisi yang sehat mungkin dipandang oleh pihak penguasa akan memberikan dampak politik yang tidak menyenangkan.

Sebagai gantinya, yang terjadi kemudian dalam banyak kasus adalah liberalisasi khas Indonesia. Yaitu sekadar pengalihan aktor dari monopoli negara menjadi monopoli kepada pihak swasta tertentu yang memiliki hubungan dekat dengan pihak penguasa. Wajar jika kemudian efisiensi kurang berhasil dicapai dan akhirnya mereka tidak mampu bersaing di tingkat internasional.

Kedigdayaan mereka pada tingkat domestik sebagian besar ditentukan oleh mekanisme kepemimpinan harga (*price leadership*) dan bukan pada mekanisme kualitas produk yang lebih bermutu melalui proses persaingan. Ia menyimpang dari salah satu asas ekonomi pasar bahwa kebebasan persaingan bukan berarti kebebasan untuk membatasi persaingan. Ironisnya, situasi demikian acceptable bagi pihak penguasa dari sudut kalkulasi politik mereka.

Pergeseran Orientasi India ke Asia Pasifik

Sumber: Kompas (19 November 1994)

DALAM tiga tahun terakhir, terdapat kecenderungan kuat dari India untuk menekankan hubungan ekonomi dengan kawasan ASEAN dan Asia-Pasifik. Sebelumnya, hubungan tersebut lebih diwarnai oleh kalkulasi strategis militer dan politik. Di samping indikator telah diterimanya India sebagai mitra sektoral ASEAN pada Januari 1992, pergeseran penekanan hubungan ini dapat dilihat dari beberapa indikator tambahan berikut ini.

Pertama, kunjungan Narshima Rao ke Jepang pada bulan Juni 1992 dan salah satu agenda dari kunjungan tersebut adalah mengadakan temu muka dengan para usahawan Jepang di Tokyo pada 23 Juni. Dalam pertemuan itu Rao berusaha meyakinkan para usahawan Jepang tentang potensi pasar India dengan adanya pembaruan ekonomi negara tersebut.

Kedua, kunjungan Rao ke Bangkok pada April 1994 yang salah satu tujuannya adalah untuk lebih menggugah usahawan Thailand untuk menanamkan modalnya ke India. Ketiga, mengundang Perdana Menteri Singapura, Goh Chok Tong, ke India pada Januari 1994. Kedatangan Goh disertai oleh 35 usahawan terkemuka India.

Keempat, kunjungan Narasimha Rao ke Singapura pada September lalu yang kemudian memberikan kuliah umum di ISEAS yang dihadiri oleh para pejabat pemerintah, usahawan dan akademisi Singapura.

Pergeseran di dalam pola hubungan tersebut pada dasarnya sebagian besar dipengaruhi oleh interaksi ekonomi India yang semakin erat dengan ASEAN dan APEC. Catatan yang ada menunjukkan bahwa perdagangan India dengan ASEAN sebagai suatu persentase terhadap total perdagangan luar negerinya telah menunjukkan peningkatan dalam dua puluh tahun terakhir. Jika pada tahun 1970 persentase tersebut adalah sebesar 1,6 persen, maka pada tahun 1980 telah meningkat menjadi 5,0 persen dan meningkat lagi menjadi 6,0 persen pada 1990.

Dalam konteks perdagangan yang meningkat ini, dua tujuan utama

India untuk mendekati Singapura adalah dalam rangka meningkatkan perdagangan dengan ASEAN karena Singapura merupakan pusat jaringan bisnis di Asia Tenggara, serta berusaha melakukan ofensif diplomasi untuk menjadi anggota APEC. Jika dilihat dari perdagangannya dengan APEC, data yang ada menunjukkan bahwa hampir 45 persen dari seluruh ekspor India menuju negara-negara APEC dan hampir 30 persen impornya berasal dari wilayah ini.

Di samping akibat alamiah dari munculnya pola perdagangan yang ada di atas, perhatian India yang semakin kuat terhadap ASEAN dan APEC adalah juga didorong oleh upaya untuk melindungi kepentingan ekonomi jangka panjang negeri tersebut.

Untuk ASEAN dan APEC, India memandang terdapat kecenderungan kuat bahwa, cepat atau lambat, organisasi regional ini pasti segera membentuk suatu blok perdagangan tersendiri.

Satu implikasi yang pasti dari komitmen ASEAN untuk menuju AFTA (penghilangan hambatan tarif hanya kepada negara anggota ASEAN untuk 80 produk perdagangan intra-ASEAN) adalah daya saing ekspor India ke ASEAN akan berkurang. Demikian juga halnya, jika APEC diwujudkan menjadi suatu blok perdagangan semacam AFTA, implikasi yang sama akan diderita oleh produk ekspor India.

Menurut laporan yang dikemukakan oleh Jagdish Bhagwati dan T.N Srinivas (1993) -- dua ekonom yang diminta pemerintah India untuk memberikan saran di dalam menyukseskan pembaruan ekonomi negeri tersebut -- India harus segera mengambil langkah-langkah menghadapi kecenderungan regionalisme di atas.

Antara lain disarankan (1) melalui hubungan khususnya dengan Inggris, India mendekati Komunitas Eropa agar diberikan status hubungan perdagangan khusus seperti yang diberikan Komunitas Eropa terhadap beberapa negara Afrika, (2) mendekati Kanada melalui jalur Negara Persemakmuran untuk menggali kemungkinan dilakukannya persetujuan perdagangan bebas dengan NAFTA, (3) mendekati ASEAN untuk mendukung kemungkinan India untuk menjadi anggota APEC.

Usaha untuk menarik penanam modal dari wilayah ASEAN dan APEC juga merupakan suatu motif yang mendorong India untuk

memberikan perhatian terhadap kawasan ini. Sesungguhnya usaha India untuk menarik masuknya modal asing tidak terlalu berhasil di dalam tiga tahun terakhir.

Sebagai misal, pihak investor asing yang menanamkan modalnya di India, baik dalam bentuk *portfolio investment* maupun *foreign direct investment* adalah sebesar 1,7 miliar dollar AS pada tahun lalu. Padahal Batam di Indonesia saja telah berhasil menarik penanaman modal sebesar 1,09 miliar dollar AS.

PROSPEK India untuk menjadi anggota APEC -- setelah tahun 1997 karena untuk tiga tahun mendatang tidak akan ada penambahan anggota baru -- tampaknya akan dihambat oleh adanya suatu pemikiran dominan yang menyatakan bahwa kepentingan ekonomi India terhadap negara-negara APEC lebih besar daripada kepentingan negara-negara APEC terhadap India.

Hal ini tampak dari perbedaan pola perdagangan negara-negara APEC terhadap India dengan pola perdagangan yang ada di antara sesama negara anggota APEC. Seraya adalah benar bahwa ekspor dan impor India sangat tergantung pada APEC -- seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya -- namun perdagangan negara-negara anggota APEC terhadap India hanyalah sebesar 1 persen dari seluruh total perdagangan luar negerinya.

Sementara perdagangan di kalangan APEC menunjukkan gambaran sebaliknya yaitu ekspor intra-APEC telah mencapai 60 persen dan impor-intra APEC sebesar 67,2 persen. Akibat dari pemikiran seperti ini terdapat suatu sikap yang tidak terlalu antusias di dalam menanggapi keinginan India menjadi anggota APEC.

Jika bersandar pada alur pemikiran seperti ini, akan kecil sekali kemungkinan adanya dukungan dari ASEAN dan negara anggota APEC untuk memasukkan India di dalam kerja sama APEC. Terlebih lagi, terdapat kesamaan antara pola perdagangan India-ASEAN dengan pola perdagangan India-APEC. Seraya perdagangan luar negeri India terhadap ASEAN sebagai persentase terhadap seluruh perdagangan luar negerinya mencapai angka 6,0 persen, perdagangan luar negeri ASEAN terhadap India sebagai persentase terhadap seluruh total perdagangan luar negerinya hanyalah sebesar 1,03 persen. Ringkasnya, India lebih berkepentingan terhadap

ASEAN daripada ASEAN terhadap India.

TANPA bermaksud membantah fakta-fakta di atas, keinginan India untuk menjadi anggota APEC haruslah ditanggapi ASEAN dengan positif. Sudut pandang yang diberikan tidaklah harus semata-mata dari angka- angka di atas, tapi haruslah dari sudut pandang sistemik.

Maksudnya, di dalam derajat tertentu terdapat suatu keterkaitan kewilayahan yang bersifat simbiotik antara ASEAN di Asia Tenggara dengan India di Asia Selatan. Perlulah digarisbawahi bahwa suksesnya pembaruan ekonomi di India -- yang salah satunya tergantung pada akses pasar yang lebih besar terhadap produk ekspor negeri tersebut -- akan memberikan dampak positif bagi ASEAN. Di samping ia akan dapat meningkatkan interaksi dagang ASEAN dengan India, keberhasilan pembaruan ekonomi India itu akan juga memberikan suatu lingkungan kewilayahan Asia Selatan yang kondusif bagi stabilitas regional Asia Tenggara.

Sebaliknya, kegagalan pembaruan tersebut kemungkinan akan dapat memunculkan dua akibat yang tidak menyenangkan bagi Asia Tenggara.

Pertama, munculnya suatu kemelut sosial di India karena suatu stagnasi ekonomi. Dampak negatifnya terhadap ASEAN kemungkinan akan muncul dalam bentuk eksodus. Layak menggarisbawahi bahwa India pada tahun 2025 diramalkan akan memiliki jumlah penduduk yang lebih besar dari Cina.

Kedua, munculnya suatu pemerintahan yang bukan menekankan pembangunan ekonomi tetapi mencurahkan sebagian besar energi India pada pembangunan kekuatan militer. Situasi demikian juga tidak akan kondusif secara kewilayahan bagi ASEAN.

Dengan latar belakang pemikiran dan sudut pandang seperti ini, tidaklah terlalu tepat untuk menunjukkan sikap mengabaikan India dari dinamika ekonomi kawasan Asia-Pasifik. Dalam hal ini, Indonesia perlu mengambil inisiatif untuk membahas prospek India di dalam keanggotaan APEC.

Langkah pertama yang paling mungkin yang dapat dilakukan untuk sementara ini adalah dengan mengorganisir suatu (lokakarya)

yang mengupas hubungan ekonomi India-Asia Pasifik. Lokakarya ini -- dapat meniru format lokakarya Laut Cina Selatan yang dalam empat tahun terakhir diadakan oleh Deplu setiap tahun di Jakarta -- pada tahap awal hanya akan mengundang para partisipan dari kalangan ASEAN dan India yang kehadiran mereka akan bersifat informal yaitu tidak mewakili institusi di mana mereka bekerja.

Hambatan untuk mewujudkan ini tampaknya ada pada persoalan dana. Namun hal ini dapat dipecahkan dengan meminta bantuan dana dari negara maju. Sebagai misal, walau Kanada secara geografis sangat jauh dari kawasan Laut Cina Selatan namun negeri tersebut telah bersedia mendanai lokakarya Laut Cina Selatan.

China sebagai Ancaman?

Sumber: Kompas (8 Agustus 2012)

China terus tumbuh semakin besar. Laporan lembaga Goldman Sachs (2007) menyebutkan pertumbuhan ekonomi negara ini telah melampaui seluruh catatan yang pernah ada.

Dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 9,6 persen setahun, sejak 1978 hingga 2004, China telah membukukan suatu standar baru yang tak pernah ada sebelumnya dalam sejarah pembangunan ekonomi dunia. Laporan itu juga menyebutkan, PDB China pada 2035 akan 17 kali lipat lebih besar ketimbang 2004. Saat itu terjadi, China diperkirakan menjadi kekuatan ekonomi terbesar di dunia, melampaui Amerika Serikat.

Seiring dengan itu, International Institute of Informatics and Systemics (IIIS) baru-baru ini mengeluarkan laporan *Military Balance 2012*. Laporan dari lembaga yang berkedudukan di London ini, antara lain, menyebutkan telah terjadi peningkatan pesat dalam anggaran dan kekuatan pertahanan China. Pengeluaran resmi China untuk anggaran pertahanannya pada 2011 disebutkan meningkat 2,5 kali lipat dibandingkan 2001. Walaupun secara teknologi industri pertahanannya disebutkan masih tertinggal jauh dari AS, laporan IIIS itu menggarisbawahi pentingnya memahami pergeseran prioritas strategis China. Jika sebelumnya diarahkan pada garis batas wilayah negeri itu, kini fokusnya telah meluas mencakup Asia Timur.

Kekuatan finansial China juga meningkat luar biasa. China kini diperkirakan memiliki cadangan devisa terbesar di dunia. Pada 2009, total cadangan devisa negara ini dilaporkan lebih dari 2 triliun dolar AS. Bandingkan, misalnya, dengan cadangan devisa Indonesia yang tercatat sekitar 112 miliar dolar AS.

Sejalan dengan pertumbuhan kekuatan finansialnya yang semakin besar itu, China telah mendapatkan porsi suara lebih besar di IMF. Dengan adanya kesepakatan untuk memperkuat kapasitas keuangannya, IMF pada awal tahun ini menyatakan, tidak lama lagi China segera memiliki *voting power* ketiga terbesar di IMF setelah AS dan Jepang. Ini berarti menggeser posisi Inggris dan Jerman.

Ancaman

Lompatan-lompatan besar China ini tentu dapat menimbulkan kegamangan dan kecemasan. Salah satu ungkapan dari sikap seperti itu tampak di kalangan ASEAN, terutama dari negara-negara anggotanya yang punya sengketa teritorial dengan China di Laut China Selatan.

Hal ini terlihat jelas dari kegagalan pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN di Phnom Penh baru-baru ini untuk mengeluarkan pernyataan bersama (Kompas, 18 Juli 2012). Peristiwa yang baru pertama kali terjadi di ASEAN itu disebabkan ketidaksepakatan di antara negara anggota ASEAN menyikapi insiden yang terjadi antara Filipina dan China di sekitar Kepulauan Spratly.

Sikap beberapa negara ASEAN yang sangat mencemaskan China adalah suatu sikap yang dapat dipahami. Dengan jumlah penduduk sekitar 1,3 miliar, setiap gerak langkah yang dilakukan negeri raksasa itu memang dapat menakutkan. Namun terlalu berlebihan untuk memandang China sebagai *destabilizing power* terhadap stabilitas regional dan internasional. Ada beberapa argumen untuk mengapa China tidak perlu terlalu dicemaskan.

Pertama, kemajuan dan perubahan impresif China terjadi dalam sistem internasional yang sedang berjalan saat ini. Karena itu, tidak ada dorongan strategis bagi China untuk melabihkan sistem internasional yang ada.

Justru prioritas utama China adalah bagaimana mengawetkan sistem yang sedang berjalan itu sehingga seluruh perubahan spektakuler yang dialaminya dapat terus dilanjutkan. Itu pula sebabnya sejak proyek besar modernisasi China diluncurkan pada 1978, negara itu telah menunjukkan komitmen kebijakan yang kuat untuk terlibat dalam berbagai kerangka kelembagaan, baik di tataran regional maupun internasional.

Kedua, komponen militer China yang makin besar lebih merupakan konsekuensi logis dari wataknya sebagai salah satu pemain "negara normal" di tataran internasional. Tidaklah realistis mengharapkan peningkatan kekuatan ekonomi yang makin besar dari suatu negara tidak membawa implikasi terhadap peningkatan kekuatan militernya.

Karena itu, pertumbuhan komponen militer dari kekuatan China adalah sesuatu yang "normal". Pertumbuhan itu turunan dari membesarnya kekuatan ekonomi negeri tersebut dan tidak perlu terlalu dirisaukan.

Bias

Ketiga, kecemasan terhadap China dalam kadar tertentu tidak sepenuhnya bebas dari bias. Kecemasan itu merefleksikan sentimen wacana akademik tertentu di tingkat internasional. Berbagai skenario tentang potensi ancaman China di masa depan sedikit banyak karena ketidaknyamanan sekelompok kalangan akademik tertentu terhadap watak institusi politik China yang dipandang tidak "demokratik".

Ini juga yang menjelaskan mengapa India yang "demokratik", misalnya, lebih dianggap sebagai aktor negara yang lebih bisa diprediksi ketimbang China. Sikap "diskriminatif" wacana akademik ini pada tataran kebijakan juga terlihat. Ini juga yang menjelaskan mengapa walau AS punya kekuatan laut sangat kuat dengan mobilitas luar biasa di dua samudra, beberapa kalangan hampir tak mempersepsikannya sebagai ancaman. Namun ketika China hendak memiliki kapal induk, sorotan internasional menjadi sangat besar.

Keempat, konflik teritorial di Laut China Selatan tak dapat jadi ukuran bahwa China berperilaku sebagai destabilizing power. Konflik teritorial adalah konflik yang bersentuhan dengan wibawa kedaulatan dan tidak bisa mengindikasikan apakah suatu negara memiliki itikad untuk menjadi kekuatan yang merusak sistem.

Banyak contoh untuk melihat hal ini. Misalnya ketidakmauan Indonesia untuk segera menyelesaikan konflik teritorialnya dengan Malaysia, tidak serta-merta dapat dianggap sebagai itikad bahwa Indonesia berkeinginan untuk merusak stabilitas regional. Dengan analog seperti ini, tak realistis untuk mengharapkan China melepaskan klaim kedaulatannya di Laut China Selatan.

Karena itu pula, menempatkan China berhadapan dengan ASEAN dalam penyelesaian konflik teritorial di Laut China Selatan bukanlah pilihan kebijakan yang tepat. ASEAN adalah organisasi regional, bukan entitas negara yang memiliki komponen kedaulatan teritorial. Karena itu, ASEAN tak memiliki hak hukum untuk

berhadapan dengan China dalam penyelesaian konflik teritorial. Terlebih lagi ASEAN belum memiliki kredibilitas untuk penyelesaian konflik teritorial.

Pilihan yang lebih tepat barangkali adalah meyakinkan China bahwa identitas kewilayahan negara itu jadi bagian dari identitas kewilayahan Asia Tenggara. Demikian juga sebaliknya. ASEAN juga harus dapat menerima pandangan bahwa identitas kewilayahan Asia Tenggara bagian dari identitas kewilayahan China. Ini berarti stabilitas China merupakan bagian integral dari stabilitas Asia Tenggara, begitu pula sebaliknya.

Tentu pilihan seperti ini mensyaratkan adanya kesediaan ASEAN untuk menerima pandangan bahwa China bukan merupakan ekstraregional power di Asia Tenggara. Jalan untuk menciptakan identitas kewilayahan baru ini tentu sangat panjang. Namun, berbagai "julukan" yang telah dikenakan bagi ASEAN, seperti kesabaran, setahap demi setahap dan konsensus, adalah modal diplomasi yang baik untuk mewujudkan pilihan ini.

Tiga Skenario Konflik Laut Tiongkok Selatan

Sumber: Kompas (27 November 2015)

Bagaimanakah perkembangan skenario konflik Laut Tiongkok Selatan? Sikap apakah yang harus diambil? Pertanyaan ini perlu dilontarkan karena perkembangan konflik Laut Tiongkok Selatan menentukan stabilitas regional Asia Tenggara di tahun-tahun mendatang.

Ada beberapa alasan mengapa disebut menentukan. Pertama, Laut Tiongkok Selatan memiliki letak geografis sangat strategis. Laut Tiongkok Selatan merupakan alur jalur laut utama yang menghubungkan Asia Tenggara dengan Timur Jauh. Alasan kedua, konflik Laut Tiongkok Selatan ini telah berlangsung lama (*protracted conflict*). Lebih dari dua dasawarsa ASEAN telah mengambil inisiatif regional untuk mencari terobosan normatif. Namun, hingga kini formula penyelesaiannya belum sampai pada tataran efektif-empiris. Alasan ketiga, konflik Laut Tiongkok Selatan memiliki dimensi beragam.

Disebut memiliki dimensi beragam karena beberapa alasan berikut. Pertama, konflik Laut Tiongkok Selatan lebih daripada sekadar penentuan garis batas laut. Substansi konflik ini menyangkut status kedaulatan. Ia berawal dari sengketa status kepemilikan sekumpulan pulau-pulau kecil, dikenal dengan nama Spratly. Mengingat pulau merupakan garis tumpu untuk penarikan garis batas laut, konflik kedaulatan kepulauan itu kerap disebut dengan konflik Laut Tiongkok Selatan.

Kedua, di samping menyangkut kedaulatan, konflik Laut Tiongkok Selatan dapat disebut sebagai konflik keamanan konvensional. Tercatat lima pelaku utamanya: Vietnam, Filipina, Malaysia, Tiongkok, dan Taiwan. Karena banyak aktor atau tidak bilateral, pencapaian konsensus tentang penyelesaian konflik tidaklah mudah untuk tercapai.

Kesulitan menjadi lebih besar karena melibatkan aktor luar kawasan (*extra-regional power*) yang sangat besar. Tiongkok memiliki ukuran

power yang jauh lebih besar dari aktor-aktor lain. Kesulitan lain terkait dengan tuntutan yang beragam. Jika Tiongkok, Vietnam, dan Taiwan mengklaim status seluruh kepulauan, Malaysia dan Filipina mengklaim sebagian saja dari beberapa pulau kecil di Spratly itu.

Indonesia memang tidak terlibat secara langsung (*non-claimant state*). Namun, Kepulauan Natuna berbatasan langsung dengan Kepulauan Spratly yang dipersengketakan itu. Karena itu, situasi sengketa di Kepulauan Spratly akan membawa pengaruh pada wilayah teritorial Indonesia seandainya mengalami eskalasi yang tidak dapat dikendalikan.

Enam sumber konflik

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan adanya enam sumber konflik yang membuat Laut Tiongkok Selatan menjadi area konflik berkepanjangan. Pertama, pertimbangan geostrategis. Kepulauan Spratly di masa lalu telah digunakan oleh Jepang sebagai salah satu *foothold* untuk meluncurkan serangannya ke Asia Tenggara dalam Perang Dunia II.

Ada proyeksi yang menyebutkan bahwa siapa pun yang menguasai pulau-pulau ini dapat mengendalikan jalur laut di Laut Tiongkok Selatan. Di luar catatan historis seperti ini, budaya strategis yang berbeda antarnegara yang bersengketa (*claimant state*) telah membuat kepulauan ini menjadi sangat strategis. Bagi Vietnam, misalnya, dengan jarak sekitar 650 kilometer dari wilayah daratnya, status Kepulauan Spratly tentu saja sangat strategis karena menyangkut jalur laut yang menghubungkannya ke dunia luar, terutama setelah tahun 1974 Vietnam kehilangan Paracel yang diambil alih secara sepihak dengan kekuatan militer oleh Tiongkok. Bagi Tiongkok sendiri, kehadirannya di Spratly akan menegaskan secara fisik kehadiran perimeter keamanannya di Asia Tenggara.

Kedua, warisan historis. San Francisco Treaty, September 1951, hanya menyebutkan bahwa Jepang menghilangkan status kepemilikannya terhadap Kepulauan Spratly dan Paracel. Namun, traktat itu tidak menyebutkan kepada siapa status kepemilikan pulau ini dialihkan. Ini berbeda sekali dengan status pulau-pulau di Pasifik yang disebutkan akan ditempatkan di bawah sistem Perwalian PBB.

Karena itu, klaim historis dari setiap negara terhadap Kepulauan Spratly secara hukum selalu menjadi *debatable*.

Ketiga, sumber daya kelautan. Wilayah laut di sekitar Laut Tiongkok Selatan diduga memiliki kandungan sumber daya minyak dan gas yang luar biasa. Mengingat fakta bahwa pasokan energi yang berkesinambungan merupakan prasyarat untuk menjadi negara modern, konflik Laut Tiongkok Selatan adalah juga konflik perebutan sumber energi. Konflik Laut Tiongkok Selatan merupakan arsirian antara konflik kedaulatan teritorial dan konflik keamanan energi.

Keempat, konflik Laut Tiongkok Selatan dipandang sebagai bagian dari transisi keseimbangan baru di tataran internasional. Transisi tengah terjadi sebagai akibat kemunculan kekuatan baru, yaitu Tiongkok. Tiongkok disebutkan menjadi lebih asertif dan memiliki kepercayaan lebih tinggi dan anti *status quo*. Berdasarkan sudut pandang seperti ini, beberapa menyatakan adanya kebutuhan untuk pelibatan *extra-regional power* lain untuk menyeimbangkan situasi yang ada atau setidaknya menginternasionalkan konflik Laut Tiongkok Selatan.

Kelima, terkait dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS). Tidak dapat disangkal bahwa konvensi PBB tentang hukum laut tahun 1982 merupakan terobosan. Bagi Indonesia, konsep negara kepulauan menjadi diabsahkan secara norma internasional. UNCLOS juga disebut sebagai terobosan karena memperkenalkan konsep 200 mil zona ekonomi eksklusif.

Namun, di sisi lain, justru UNCLOS ini telah memberikan dorongan yang semakin besar bagi littoral states di Laut Tiongkok Selatan tentang betapa semakin strategisnya wilayah laut, baik secara politik, ekonomi, maupun keamanan. Terdapat dugaan bahwa eskalasi konflik Laut Tiongkok Selatan semakin tinggi setelah UNCLOS dibuat.

Tiga skenario

Atas dasar kumpulan informasi yang tersebar dalam berbagai media, terdapat tiga kemungkinan skenario untuk penyelesaian konflik Laut Tiongkok Selatan. Tiga skenario itu saya sebut sebagai skenario ASEAN, skenario Tiongkok, dan skenario non-Tiongkok. Skenario ASEAN pada dasarnya bertumpu pada Treaty of Amity

and Cooperation (TAC). Patut mencatat bahwa Tiongkok telah juga menandatangani TAC ini. Adalah dengan landasan prinsip normatif seperti ini pertemuan terus dilakukan dan sejauh ini telah dihasilkan empat dokumen normatif.

Berawal dari Deklarasi tentang Laut Tiongkok Selatan pada 1992, disusul sepuluh tahun kemudian dengan Deklarasi tentang Perilaku di Laut Tiongkok Selatan, kemudian pada 2011 dikeluarkan pula arahan-arahan (*guidelines*) untuk implementasi perilaku di Laut Tiongkok Selatan, dan pada 2012 tentang enam asas di Laut Tiongkok Selatan. Intinya adalah bahwa penyelesaian konflik Laut Tiongkok Selatan dilakukan secara damai dan tidak sepihak dengan menggunakan kekuatan militer.

Skenario berikutnya adalah skenario Tiongkok. Skenario ini dibangun dengan menyatakan bahwa Tiongkok akan mengedepankan pendekatan bilateral daripada regional. Tujuannya disebutkan untuk memecah dan melemahkan sikap ASEAN. Hal ini dilakukan, misalnya, dengan menekan negara-negara ASEAN yang kecil, seperti Kamboja dan Laos (*economic statecraft*), untuk tidak sepakat dengan Filipina dan Vietnam. Sebagai bagian dari skenario ini, Tiongkok juga dipandang tengah melakukan *sashimi strategy* secara sepihak dan perlahan, tetapi pasti, untuk menduduki dan merekonstruksi sebagian dari pulau-pulau kecil yang telah dikuasainya.

Skenario berikutnya adalah skenario non-Tiongkok. Bangunan dari skenario ini berlandaskan pada prinsip *realisme politik*. Intinya, kebangkitan Tiongkok adalah suatu kepastian. Disebutkan pula bahwa secara riil prinsip normatif ASEAN tidak akan menjadi landasan yang kuat untuk memolakan perilaku anggotanya. Fakta bahwa tidak satu pun konflik teritorial intra-ASEAN telah diselesaikan melalui mekanisme *regional high council* menyampaikan pesan ini.

Karena itu, suka atau tidak suka, skenario ini menyebutkan munculnya *rebalancing strategy* untuk membendung Tiongkok adalah pilihan yang paling rasional. Ini berarti wilayah Asia Tenggara kemungkinan tengah memasuki periode instabilitas saat aktor luar kawasan, terutama Amerika Serikat dan Jepang, akan terlibat lebih secara aktif dalam membendung Tiongkok.

Pertanyaannya adalah skenario apakah yang harus dipakai Indonesia? Sebagai anggota ASEAN, tentu saja Indonesia mendukung skenario bangunan normatif yang telah dirancang. Pertanyaannya adalah jika skenario ASEAN itu tidak bekerja secara efektif. Apakah skenario lainnya? Bagi penulis sendiri, sebagai *non-claimant state*, skenario apa pun yang digunakan harus dapat melindungi kedaulatan teritorial Indonesia di sekitar wilayah Kepulauan Spratly tersebut.

Kesepakatan Tarif AS-China dan Kepentingan Nasional Indonesia

Sumber: Kompas, 19 Mei 2025

Beijing telah menyampaikan pesan simbolik yang sangat jelas terhadap Washington dan komunitas internasional. Negosiasi dilakukan di Geneva sebagai markas WTO.

Perang dagang Amerika Serikat-China untuk sementara mereda. Perundingan bilateral di Geneva, Swiss, menghasilkan kesepakatan untuk saling mengurangi tarif impor selama 90 hari, efektif per 14 Mei 2025.

Bea masuk impor AS terhadap China turun dari 145 persen ke 30 persen, sedangkan tarif China atas AS turun dari 125 persen ke 10 persen.

Mencermati proses perundingan yang dilakukan China terhadap AS, Beijing telah menyampaikan pesan simbolik yang sangat jelas terhadap Washington dan komunitas internasional. Para perunding China tak datang ke Washington seperti dilakukan negara-negara lain.

Negosiasi diawali dan dilakukan di Geneva sebagai markas Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Ini setidaknya menyimbolkan pula komitmen kuat China terhadap multilateralisme.

Karena itu, perundingan bisa jadi berjalan alot dan panjang sebelum sampai pada kesepakatan akhir dan implementasinya. Menurut Caroline Freund dan Christine (Juli 2016), perundingan perdagangan dengan AS akan memakan waktu 1,5 tahun hingga 3 tahun.

Bahkan, dalam dokumen kesepakatan AS dengan Inggris, 8 Mei 2025, terdapat klausula yang menyatakan bahwa kedua belah pihak sepakat untuk memberlakukan dokumen itu tidak sebagai dokumen yang mengikat secara hukum. Karena itu pula barangkali tidak baik jika Indonesia terlalu tergesa-gesa dan mengesankan dirinya sebagai *"a good boy"* untuk mencapai kesepakatan.

Pertarungan narasi

Apakah kebijakan peningkatan tarif secara sepihak oleh AS akan berhasil menekan negara-negara lain termasuk Indonesia? Jawaban terhadap pertanyaan ini pertama-tama tentu tergantung pada sentimen pasar dan politik di AS terhadap kebijakan Donald Trump tersebut.

Untuk sentimen pasar, indikatornya antara lain tingkat pengangguran, inflasi, harga-harga saham, dan obligasi. Jika indikator-indikator ini mengalami pemburukan, pelaku pasar mungkin akan memberi tanggapan negatif. Kinerja 100 hari pemerintahan Trump belum menunjukkan reputasi yang mengesankan.

Ketegangan dalam hubungan kelembagaan antara Trump dan Jerome Powell sebagai Gubernur Bank Sentral AS atau The Fed turut memengaruhi kualitas sentimen pasar itu. Demikian juga pandangan para ekonom. Sekitar 1.500 ekonom AS (termasuk beberapa pemenang Nobel) telah menandatangani Deklarasi Anti-Tarif Trump. Trump dihadapkan pada narasi negatif terhadap kebijakan tarifnya.

Musuh terbesar dari sisi sentimen pasar ini terkait dua hal. Pertama, bagaimana kebijakan tarif itu efektif dalam kurun waktu 90 hari ke depan. Kedua, bagaimana kebijakannya dapat berakar kuat (*strongly embedded*) dalam komunitas akademis di AS. Musuh terbesar Trump adalah waktu.

Kebijakan Trump juga dapat terhenti jika sentimen politik domestik meluas. Sebelum memenangi pilpres, gagasan meningkatkan tarif tidak mendapatkan dukungan dalam spektrum yang cukup luas. Survei Universitas Massachusetts menunjukkan hanya 59 persen kelompok pemilih Republik memberikan dukungan terhadap peningkatan tarif 10 persen, sedangkan dari kelompok independen hanya 37 persen dan pemilih Demokrat sekitar 21 persen.

Angka-angka ini menunjukkan terjadi situasi polarisasi di masyarakat AS (Peter Dombrowski, *Trump Project 2025 and American Grand Strategy*, dalam "*Survival*", Desember-Januari 2025).

Jika narasi para ekonom penentang Trump kian menguat, perilaku "ikut-ikutan" yang tak rasional (*herding behavior*) bisa jadi menguat

juga. Beberapa laporan survei yang dimuat beberapa media di AS tentang kinerja 100 hari pemerintahan menyampaikan sinyal dukungan publik terhadap Trump memang mengalami pemburukan.

Jika sentimen publik ini terus mengalami penurunan, para penentang Trump kemungkinan juga akan memanfaatkan sistem *checks and balances* di negeri itu untuk mengendalikan kekuasaan seorang presiden. Melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung, para penentanginya kemungkinan akan mempertanyakan apakah lembaga eksekutif telah melewati kewenangan konstitusionalnya ketika meluncurkan suatu kebijakan.

Dengan menggunakan doktrin “perihal-perihal kunci dan mendasar” (*major questions doctrine*) suatu ketentuan hukum yang dikeluarkan eksekutif bisa digugat di MA. Apakah doktrin major questions ini akan digunakan untuk menyelesaikan kasus tarif Trump? Yang pasti, Gavin Newsom, Gubernur California, tengah mengajukan gugatan hukum (*law suit*) di pengadilan Federal AS, yang mempertanyakan kewenangan Trump dalam peningkatan tarif ini.

Jalan yang menyakitkan

Dua sentimen di atas tentu saja tidak akan bisa dikendalikan Indonesia karena menyangkut perkembangan ekonomi politik domestik di AS. Dengan asumsi bahwa Trump memiliki taruhan politik yang besar untuk mewujudkan apa yang telah diucapkannya, Indonesia sepertinya memang tidak memiliki privilese ataupun banyak pilihan untuk mengambil pendekatan dan jalan di luar koridor meja perundingan.

Ada dua alasan. Pertama, walau ketergantungan Indonesia terhadap pasar ekspor AS tidak sekuat Vietnam, namun di sisi non-ekonomi terkait isu keamanan (khususnya pasokan peralatan pertahanan) Indonesia memiliki ketergantungan cukup besar terhadap sumber pasokan dari AS.

Perusahaan Boeing, misalnya, telah menawarkan kepada Indonesia untuk memproduksi 85 persen dari jet tempur F-15EX di Indonesia pada April lalu.

Kedua, Indonesia dalam dua dasawarsa terakhir cenderung ber-

gerak lebih dekat ke bandul China. Dibandingkan negara anggota ASEAN lainnya (seperti Vietnam, Singapura, dan Filipina), Jakarta lebih "dekat" secara politik dan ekonomi dengan Beijing daripada Washington (lihat Alexander Shambaugh dalam David Sambaugh, *Where Great Power Meets America and China in Southeast Asia*, 2021).

Situasi seperti ini mungkin tak akan menguntungkan dan taktis bagi Pemerintah Indonesia untuk mengikuti jalan yang tengah ditempuh China. Taruhan isunya adalah prinsip luar negeri bebas dan aktif Indonesia. Sambil berharap terjadi perubahan besar di AS, perundingan menjadi jalan menyakitkan (*painstaking road*) yang harus ditempuh.

Walau dihadapkan dengan kesan "keterpaksaan" untuk masuk ke meja perundingan, bukan berarti tidak terdapat ruang bagi Indonesia untuk mencari "titik keseimbangan". Dalam hal ini terdapat empat hal yang perlu dicermati.

Pertama, perundingan harus dimulai dari pengidentifikasian kepentingan nasional. Poin utamanya, jangan memasuki perundingan tanpa identifikasi kepentingan dan jangan bergeser dari kepentingan itu. Dalam negosiasi perdagangan saat ini, pertanyaan berikut perlu diajukan. Apakah perundingan perdagangan dengan AS itu kita konstruksikan hanya sebagai instrumen untuk memproteksi kepentingan komersial (*commercial diplomacy*) atau sebagai bagian untuk memajukan pembangunan di Indonesia (*development diplomacy*)?

Jika semata-mata sebagai diplomasi komersial, konstituensinya mungkin terbatas pada para eksportir dan importir. Namun, jika dikonstruksikan sebagai bagian dari diplomasi pembangunan, perundingan perdagangan itu perlu dikaitkan dengan kebutuhan pembangunan infrastruktur dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia.

Kedua, perundingan jangan terjebak pada data sehingga kehilangan makna strategisnya. Berunding dengan argumen data statistik perdagangan adalah baik. Namun, keandalan (*reliability*) data statistik perdagangan selalu problematik dan terbuka untuk diperdebatkan secara metodologis.

Sebagai misal, kalau kita hanya berfokus pada neraca perdagangan barang saja, statistik perdagangan Indonesia-AS selalu terlihat memihak Indonesia. Namun, jika kita melihat data neraca perdagangan jasa, Indonesia selalu mengalami defisit terhadap AS.

Membuat cross cutting-issues barangkali bisa membuka ruang-ruang negosiasi baru. Pesan utamanya adalah jangan terjebak dengan "*perintil-perintil*" data statistik skala mikro dan kemudian melupakan betapa pentingnya cara pandang berbasis pengidentifikasian kepentingan nasional itu sendiri.

Belajar dari China

Ketiga, diplomasi bilateral sangat rentan terhadap "*gaya*" diplomasi Machiavellian, terutama ketika kedua pihak yang berunding memiliki bobot atau postur kekuatan politik-ekonomi yang asimetris. Hal ini sedang ditunjukkan oleh AS di bawah Trump saat ini.

Struktur psikologis diplomasi Machiavellian sederhana: melakukan tekanan, tidak menghiraukan protokoler, dan tak ada kebutuhan untuk melindungi martabat dari pihak lain. Untuk menghadapi gaya diplomasi ini barangkali Indonesia perlu memaksimalkan "*gaya*" diplomasi Kantian (meminjam pemikiran Immanuel Kant). Diplomasi Kantian menolak adanya kerahasiaan (*secrecy*) dan memprioritaskan pada transparansi dan diplomasi publik. Ini berarti posisi dan sikap Indonesia ke meja perundingan perlu lebih terbuka kepada publik.

Menarik mencatat untuk melihat apa yang dilakukan India. Para perunding India menyampaikan kepada publik bahwa dokumen perundingan yang dibawa ke Washigton didasarkan pada terms of reference yang jelas yang terdiri atas 19 bab. Dokumen seperti ini, bagian dari diplomasi Kantian, yaitu "ada komunikasi publik yang transparan".

Setidaknya dokumen seperti ini dapat menjadi sumber rujukan tentang apa yang dibicarakan sebelum negosiasi berlangsung dan sebagai rujukan untuk melakukan penilaian tentang capaiannya setelah negosiasi berlangsung.

Melalui mekanisme ini, kita berharap dapat memperkuat legitimasi proses perundingan dalam iklim demokrasi Indonesia yang tengah

tergerus. Prinsip *non-disclosure* dalam negosiasi perdagangan jelas tidak sejalan dengan gaya diplomasi Kantian ini.

Makmur Keliat, Staf Pengajar Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia dan Penasihat Senior Lab 45.

Ambivalensi Indonesia dalam Hubungan Jakarta-Beijing

Sumber: Kompas 19 Juni 2025

Hubungan yang semakin erat itu dipandang positif, tetapi di sisi lain terdapat juga pandangan dengan nuansa kekhawatiran yang tinggi.

Sejak dibukanya kembali jalur diplomatik resmi tahun 1990, hubungan RI-China tampak sangat baik.

Di bidang ekonomi, hampir seluruh angka perdagangan dan investasi menunjukkan tren positif. Jika pada 2014 ekspor Indonesia ke China ada di angka 17,6 miliar dollar AS, maka pada 2024 tercatat 62,44 miliar dollar AS, meningkat hampir 400 persen.

Demikian juga investasi. Penanaman modal asing dari China mengalami peningkatan pesat. Jika sepuluh tahun lalu 0,5 miliar dollar AS, pada triwulan IV-2024 menjadi 2,3 miliar dollar AS.

Kini kita bisa melihat dengan mudah kehadiran perusahaan China, mulai dari di sektor infrastruktur jalan dan transportasi, pertambangan, telekomunikasi, hingga bisnis digital komersial. Situasi ini sangat kontras dengan sebelum hubungan diplomatik kedua negara dibuka lebih dari tiga dasawarsa lalu.

Mitra strategis

Keseluruhan catatan ini menyampaikan pesan yang jelas. Perekonomian China yang besar dan tumbuh terus membuat negeri itu menjadi salah satu mitra yang sangat strategis bagi Indonesia. China layaknya salah satu mesin pertumbuhan bagi Indonesia.

China yang tumbuh secara ekonomi akan juga menumbuhkan perekonomian Indonesia. Demikian juga sebaliknya. Ekonomi Indonesia yang membaik dan stabil akan berdampak positif bagi China. Karena itu jika ekonomi China mengalami gangguan, perekonomian Indonesia juga akan mengalami guncangan.

Penilaian cepat yang dilakukan Lab 45 menunjukkan korelasi tersebut. Jika ekspor China ke pasar global mengalami penurunan

1 persen, maka akan menurunkan juga ekspor Indonesia ke dunia sekitar 0,91 persen. China adalah penghela ekspor Indonesia ke pasar global.

Interaksi diplomasi untuk memperkuat hubungan bilateral itu juga terlihat. Kedua negara telah menandatangani dokumen kemitraan strategis pada 2005 dan ditingkatkan menjadi kemitraan strategis komprehensif pada 2013.

Tak hanya di tataran bilateral. Pada kerangka regional, Indonesia termasuk negara penggagas untuk memperkuat kerangka interaksi ASEAN plus 1 dengan China pada 2002 dan ASEAN+3 (bersama China, Jepang, dan Korea Selatan) serta RCEP (ASEAN, China, Jepang, Korea Selatan, Australia, dan Selandia Baru) yang mulai berlaku masing-masing sejak 2011 dan 2022.

Kegiatan filantropik untuk memperkuat hubungan di antara dua masyarakat juga meningkat. Jumlah mahasiswa Indonesia yang melanjutkan studi di China terus bertambah. China Daily melaporkan, sejak pandemi 2020 jumlah mahasiswa Indonesia yang belajar di China telah mencapai lebih dari 150.000 orang.

Jumlah ini meningkat 10 persen per tahun sejak 2014. Di saat krisis, China juga datang dengan bantuan konkret, seperti pada krisis keuangan 1998 dengan tak mendevaluasi mata uangnya. Demikian juga pada masa Covid-19, bantuan vaksin dari China sangat membantu pemerintah dan masyarakat Indonesia

Apakah seluruh capaian ini menjadi landasan yang kuat untuk mengikat hubungan keduanya di tahun-tahun mendatang? Tantangan apakah yang dapat mengganggu hubungan kedua negara?

Sumber-sumber ambivalensi

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan ada empat hal yang mungkin dapat mengganggu hubungan kedua negara di masa depan yang kemungkinan menciptakan ambivalensi (sikap mendua) dari Indonesia untuk menata hubungan Jakarta-Beijing ke arah yang lebih baik.

Di satu sisi, hubungan yang semakin erat itu dipandang positif, tetapi di sisi lain terdapat juga pandangan dengan nuansa kekawatiran yang tinggi. Ada empat isu yang menjadi penyebab sikap ambivalensi Indonesia tersebut

Pertama, terkait situasi konflik atau klaim teritorial kepulauan Spratlys dan yurisdiksi batas maritim di Laut China Selatan (LCS). Konflik ini tak mudah dikelola tetapi sensitif terhadap beberapa negara anggota ASEAN, terutama Filipina, Vietnam, Malaysia, bahkan Indonesia. Gagasan untuk mengubah kawasan LCS dari wilayah konflik menjadi wilayah kerja sama, seperti digagas almarhum Hasyim Djalal tahun 1990-an, hingga kini belum berhasil diwujudkan.

Isu kedaulatan teritorial masih lebih mengemuka dibandingkan dengan isu kerja sama fungsional. Padahal wilayah LCS memiliki signifikansi strategis dari sisi jalur lalu lintas laut.

Masih kuat persepsi dan kecurigaan bahwa China bertekad mengubah kawasan LCS sebagai wilayah dominasi maritimnya. Di luar signifikansi strategis ini, wilayah sengketa itu juga dikenal kaya potensi sumber daya non-hayati (migas) dan hayati (perikanan) yang besar.

Kedua, terkait isu kompetisi strategis di tataran global antara China dan Amerika Serikat (AS). Bagaimanakah sebaiknya Indonesia mengambil sikap di tengah ketegangan hubungan AS-China? Apakah masih terdapat ruang kelenturan untuk meluncurkan kebijakan khas Indonesia sehingga tak terjebak dalam perdebatan pro-Beijing vs pro-AS.

Apakah Indonesia masih relevan di tengah ketegangan itu untuk mempertahankan prinsip dasar "bebas-aktif" dalam politik luar negeri Indonesia.

Secara normatif tentu saja garis keseimbangan (*equidistance line*) tetap perlu dipegang. Namun, garis keseimbangan itu akan sangat lentur di saat krisis. Jika eskalasi China-AS terus meningkat hingga mencapai tahap krisis, sikap normatif ini mungkin tampak kurang relevan untuk menjadi rujukan kebijakan. Bukankah ada ungkapan yang menyatakan "ketika terjadi kebakaran tidak akan ada seorang pun tetap berada di tempatnya".

Semua akan bergegas untuk menyelamatkan apa yang bisa diselamatkan. Situasi perang tarif yang dilakukan Trump mungkin bisa menyampaikan suatu metafora tentang "kebakaran" itu. Setiap negara tampak berusaha mengambil inisiatif sendiri-sendiri.

Ketiga, terkait isu nonekonomi. Terutama dalam hal ini adalah kritikan-kritikan dari komunitas lingkungan hidup terkait bisnis investasi pertambangan China di Indonesia. Yang sensitif juga adalah kehadiran para pekerja China dalam rangka mempermudah bisnis di tahap awal operasinya. Isu identitas seperti ini menjadi rawan dan bisa jadi tumpang tindih dengan sentimen keragaman etnik-kultural di Indonesia.

Keempat terkait isu mata rantai ekonomi politik bisnis China di Indonesia. Kehadiran kekuatan ekonomi China yang kian besar di Indonesia telah menciptakan ruang dinamika politik domestik tersendiri di tingkat nasional.

Dengan tradisi baku-kait yang kuat antara bisnis dan politik di Indonesia, sukar menafikan munculnya jejaring-jejaring politik dan aliansi strategis China dengan para elit dan kekuatan ekonomi di Indonesia, di tataran nasional dan lokal. Situasi ini sedikit banyak mirip dengan kehadiran Jepang di Indonesia yang pernah memunculkan kritikan dan aksi protes jalanan terhadap pemerintah pada awal 1970-an.

Mengelola ambivalensi

Bagaimana mengatasi atau menghilangkan ambivalensi ini? Mungkin tak bisa seketika dalam jangka pendek, tetapi masih terdapat jendela kesempatan untuk mengelolanya.

Pertama, yang bisa dilakukan adalah mengakui adanya ambivalensi itu. Bertetangga dengan negara raksasa seperti China yang tumbuh semakin kuat memang mudah menciptakan kegamangan tersendiri. Namun, China tetap akan menjadi tetangga Indonesia karena takdir geografisnya. Bagi penulis, dengan penduduk 1,2 miliar jiwa, China yang tak stabil jauh lebih mencemaskan daripada China yang stabil dan tumbuh dengan baik.

Kedua, menciptakan ruang-ruang pertemuan pada tataran bilateral di antara kedua negara. Namun, ruang-ruang itu tak terbatas hanya

melibatkan jejaring petinggi resmi seperti mekanisme 2+2 yang sudah dibentuk. Indonesia dan China tampaknya perlu menciptakan mekanisme yang memberikan jalan masuk atau koridor bagi pelaku di luar pemerintahan untuk membahas sumber-sumber ambivalensi tersebut dengan perspektif yang beragam.

Pertemuan-pertemuan semacam ini bisa diharapkan untuk menciptakan atmosfer transparansi melalui diskusi lebih "terbuka, jujur, dan transparan". Karena tak mewakili pemerintah, sensitivitas politiknya juga relatif rendah.

ISU 2.

EKONOMI POLITIK INDONESIA

Swastanisasi: Kegagalan Birokrasi atau Ketidaksempurnaan Pasar

Sumber: Kompas (17 Februari 1995)

TIDAK berlebihan menyatakan swastanisasi telah menjadi suatu demam global. Laporan yang dikemukakan *Privatization International Ltd* memaparkan data bahwa sekitar 53.7 miliar dollar Amerika dari aset usaha yang dimiliki negara telah dijual di seluruh dunia pada 1993.

Meski demikian, swastanisasi bukan sekadar penjualan aset perusahaan negara. Dalam pengertian yang luas, swastanisasi melibatkan suatu proses yang mengurangi keterlibatan negara atau sektor publik di dalam aktivitas ekonomi suatu bangsa. Ia dapat dilakukan dalam berbagai cara. Mulai dari tindakan penjualan saham perusahaan publik kepada umum melalui pasar modal (*divestiture*), memudahkan masuknya usaha swasta ke dalam bidang yang sebelumnya tertutup, menyewakan atau mentransfer manajemen usaha publik kepada pihak swasta, menjual perusahaan yang sebelumnya diambil alih oleh negara (*denationalisation*), dan bahkan sampai kepada tindakan menutup badan usaha publik.

Karena itu, swastanisasi sesungguhnya merupakan inti dari kebijakan *liberalisasi ekonomi* yang saat ini sedang gencar dilaksanakan di banyak negara.

Kegagalan birokrasi atau pasar?

Sebagai suatu kecenderungan global, India juga ikut di dalam gegap gempita swastanisasi tersebut. Berbagai kebijakan telah diluncurkan seperti mengurangi daftar negatif industri yang boleh dimasuki pihak swasta, mengizinkan pihak swasta asing untuk menanamkan sahamnya melebihi 50 persen di dalam industri-industri prioritas, mengurangi tingkat tarif untuk impor barang-barang modal, mengizinkan pihak asing untuk melakukan penanaman modal di dalam bentuk *portfolio investment* maupun merampingkan proses birokrasi untuk mendapatkan izin investasi.

Sebagai suatu kebijakan ekonomi baru, tentu saja langkah-langkah pengurangan aktivitas negara ini menimbulkan perdebatan dengan

berbagai dimensinya. Dalam hal ini terdapat satu dimensi perdebatan yang layak dipaparkan dan barangkali gayuh sebagai cermin dan masukan bagi kita yang ada di Indonesia.

Dimensi tersebut terkait dengan perdebatan hangat di kalangan akademis terhadap asumsi-asumsi dari gerak swastanisasi yang diluncurkan pemerintah Narasimha Rao.

Membaca berbagai laporan yang dikemukakan pemerintah pun para akademisi pendukung kebijakan ekonomi baru Narasimha Rao, tampak kesan yang sangat kuat bahwa swastanisasi dipandang sebagai suatu antitesis terhadap kegagalan birokrasi (*bureaucratic failure*) di dalam mengelola ekonomi India. Walau telah diproteksi dengan berbagai cara, pandangan ini menyebutkan badan-badan usaha publik -- yang tumbuh menjamur sejak 1951 dari hanya 5 buah dengan investasi Rupees 0.3 miliar menjadi 230 buah dengan investasi Rupees 700 miliar pada 1988, Belum lagi memperhitungkan ribuan yang ada di bawah pengelolaan negara bagian -- tidak hanya dipandang mandul untuk menghasilkan sumber investasi baru tetapi juga memberatkan dan menggerogoti anggaran pemerintah.

Angka-angka yang dipaparkan oleh banyak ekonom India, memang mendukung asumsi itu. Sebagai misal, Geeta Gouri (1993) memaparkan data bahwa jumlah unit usaha industri yang dapat dikategorikan tidak sehat memang terus membengkak dari 24.550 pada Desember 1980 menjadi 147.740 pada Desember 1986. Bahkan dalam satu contoh, Jagdish Bahgwati dan T.N. Srinivasan (1993) menyebutkan betapa tertinggalnya Hindustan Motors terhadap Toyota walau keduanya memulai titik berangkat produksi kendaraan otomotif dalam tahun yang sama.

Karakteristik semacam itulah yang disebut sebagai sebab, mengapa defisit anggaran pemerintah India terjadi sejak tahun 1980-an. Akibat lanjutnya memaksa pemerintah India untuk meminjam ke lembaga dana baik dari bank-bank nasional pun internasional dan yang kemudian muncul sebagai bentuk krisis di dalam cadangan devisa pada tahun 1991. Hasil akhirnya juga mengakibatkan pertumbuhan ekonomi India secara makro tidak melesit seperti pertumbuhan ekonomi negara lain terutama di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur.

Pada kutub yang berbeda, asumsi kegagalan birokrasi di atas tidak diterima sepenuhnya dan dipandang terlalu menyederhanakan persoalan. Deepak Nayar (1993) menyatakan bahwa asumsi kegagalan negara adalah suatu perdagangan yang ahistoris. Citra industri India yang tinggi di mata internasional pada pertengahan 1950-an menjadi pengalaman banyak di negara Asia Timur di dalam prestasi gemilang mereka di dalam industri manufaktur menunjukkan bahwa intervensi negara di dalam ekonomi adalah sangat menentukan, fungsional dan strategis. Pengalaman Korea Selatan menunjukkan, *visible hand* dari intervensi negara lebih signifikan daripada *invisible hand* dari kekuatan pasar untuk menjelaskan kemajuan industrialisasi negeri tersebut.

Nayar lebih jauh menyatakan, terdapat keterkaitan fungsional antara operasi badan usaha publik dan berkembangnya beberapa badan usaha swasta India. Pengalaman menunjukkan, investasi badan usaha publik yang dilakukan pada pembangunan infrastruktur telah memudahkan dan mendorong aktivitas ekonomi swasta India.

Bahkan satu pandangan yang lebih keras datang dari Dalip S. Swamy (1994). Ia menyatakan bahwa pengalaman liberalisasi yang pernah dilakukan India yang disebutnya sebagai fase liberalisasi pertama (1980-1985), telah mengindikasikan bahwa ketidaksempurnaan pasar sama besarnya dengan ketidaksempurnaan birokrasi. Disebutkan olehnya, pembukaan pasar India yang lebih besar terhadap dinamika ekonomi global ketika itu -- masa Rajiv Gandhi -- telah mengakibatkan menurunnya upah tenaga kerja sebesar 11,5 persen yang pada gilirannya menurunkan daya beli masyarakat di dalam mekanisme pasar.

Sementara itu, M.A. Ommen (1993) menyatakan, kecaman total dan semena-mena terhadap sektor usaha publik terlalu gegabah. Sebagai misal, ia mengambil contoh perusahaan minyak India, Oil and Natural Gas Commission, yang mampu memproduksi minyak dengan harga yang sangat murah yaitu 5 dollar Amerika per barel, sementara perusahaan minyak internasional berkisar antara 15 dollar sampai dengan 18 dollar Amerika.

Relevansi bagi Indonesia

Mengingat fakta-fakta empiris yang sama-sama mendukung, amatlah sukar untuk melakukan pemihakan buta terhadap pertentangan dari dua kubu di atas. Namun yang pasti adalah gema swastanisasi yang mengglobal saat ini perlu ditanggapi dengan kehati-hatian.

Adalah menarik untuk mencatat apa yang dikemukakan oleh V. Kaneslingam (1991), bahwa gerak swastanisasi di negara maju dan negara berkembang berbeda penyebab awalnya. Jika di negara maju lebih didorong untuk memberikan suntikan energi baru terhadap usaha publik -- tanpa tuntutan untuk mengatasi defisit anggaran. -- di negara berkembang gerak swastanisasi tersebut lebih disebabkan oleh kelangkaan modal berupa kendali budjeter.

Sebaiknya, di dalam kerangka pembuatan kebijakan, swastanisasi tidak melulu dipandang sebagai antitesis terhadap aktivitas ekonomi birokrasi tetapi bagaimana menyeimbangkannya. Perlulah digarisbawahi bahwa pemihakan yang terlalu berlebihan terhadap usaha swasta di negara berkembang akan bermuara ke dalam bentuk-bentuk usaha yang berorientasi padat modal dan bukan padat tenaga kerja. Sesuatu yang wajar mengingat orientasi laba yang terlekat secara alamiah di dalam seluruh usaha swasta.

Sebaliknya pemihakan yang berlebihan terhadap usaha negara akan mengakibatkan kecenderungan diabaikannya masalah efisiensi.

Satu kebijakan alternatif jangka panjang yang praktis untuk meloloskan diri dari dua jebakan ini barangkali adalah seperti yang dikemukakan oleh S.S. Mehta (1991) yaitu mengekspose monopoli dan oligopoli -- baik itu usaha yang dijalankan oleh negara pun oleh swasta -- terhadap kompetisi. Dalam rumusan lain, baik usaha swasta maupun publik -- kecuali yang sangat penting bagi keamanan bangsa -- tidak diizinkan untuk melakukan gerak usaha monopoli ataupun oligopoli.

Secara konstitusional, dengan dasar ideologi Pancasila, kita di Indonesia sebenarnya sudah sepakat untuk menyeimbangkan antara usaha negara dan publik, tentu saja di samping koperasi. Meski demikian, berbagai fasilitas yang bermuara kepada bentuk usaha monopoli dan oligopoli juga telah merupakan suatu realitas.

Jika kita hanya mengoreksinya dengan setengah hati, adalah sukar untuk membantah sindiran yang dikemukakan pihak asing. Yaitu “bahwa kita meyakini landasan idiil kita, namun pada saat yang sama kita hampir tidak pernah melaksanakannya, atau barangkali kita tidak meyakini landasan idiil tersebut, namun karena ideologi telah diplotisasi kita secara terpaksa dan setengah hati melaksanakannya”.

Tentu saja yang kita inginkan adalah yang ideal yaitu: keyakinan harus sama dengan praktek!

Jalan Berbatu Menuju Liberalisasi Ekonomi

Sumber: Kompas (14 Maret 1995)

KETIKA Corn Law, undang-undang di Inggris yang melarang masuknya jagung impor dihapuskan dua abad yang lalu, banyak orang menafsirkan tindakan tersebut sebagai simbol kemenangan pemikiran liberal Adam Smith.

Pandangan ini tentu saja tidak salah sama sekali. Penghapusan proteksi terhadap petani jagung di Inggris ketika itu dapat diartikan sebagai kemenangan prinsip perdagangan kaum liberal yang menekankan pada prinsip keunggulan komparatif di dalam perdagangan internasional. Meski demikian, terlalu gegabah jika menganggap pemikiran Adam Smith sebagai faktor tunggal yang menyebabkan perubahan tersebut. Sebenarnya, inovasi dan kemajuan teknologi telah mengakibatkan terjadinya pergeseran-pergeseran dalam struktur sosial masyarakat Inggris ketika itu dan menjadi kekuatan politik baru di dalam parlemen yang menentang peraturan-peraturan proteksionis di negeri tersebut.

Pemahaman semacam ini barangkali menjadi gayuh sebagai titik awal untuk menambah wawasan di dalam pembahasan tentang kecenderungan *liberalisasi ekonomi* di Indonesia pun di kawasan Asia Pasifik yang baru-baru ini termuat di Kompas. (Lihat tulisan Kwik Kian Gie, 2 Januari 1995, juga tulisan Soemitro masing-masing pada tanggal 7 dan 15 Januari 1995).

Kilas balik peristiwa yang dipaparkan di atas menyiratkan bahwa penganutan pemikiran ekonomi liberal tidak dapat berdiri sendiri, sebagaimana kebijakan-kebijakan ekonomi yang bermuatan proteksionistis yang membutuhkan prasyarat dukungan politik dan sosial, demikian jugalah halnya tindakan *liberalisasi ekonomi* pun mensyaratkan adanya dukungan-dukungan sosial dan politik agar dapat diwujudkan. Akibatnya, pemikiran yang melulu berdasarkan perhitungan logika angka-angka ekonomi untuk mendukung ataupun menolak tindakan-tindakan liberalisasi akan menjadi kurang lengkap, tidak holistik dan patut dipertanyakan.

Gugatan ini diperkuat pula oleh berbagai fakta historis yang menunjukkan bahwa setiap ide yang mengandung sari pati asas kebebasan di dalam persaingan sesungguhnya berbaku kait dengan persoalan power. Ia tidak merupakan suatu ide yang netral ataupun obyektif.

Contoh sederhana misalnya adalah prinsip kebebasan di laut lepas yang dianut di dalam hukum laut internisional sebelum berakhirnya perang dunia kedua. Negara-negara Barat menganut dan menjunjung prinsip ini didorong oleh kepentingan kolonial mereka untuk memudahkan pendudukan dan penguasaan wilayah, jajahan baru.

Dengan bersandar pada prinsip tersebut, mereka diberikan nuan-sa gerak yang sangat leluasa untuk mewujudkan hasrat kolonial dengan bertumpu pada pendayagunaan keunggulan kekuatan angkatan laut. Tidak heran, beberapa penulis telah memberikan tanda kutip terhadap prinsip kebebasan laut itu karena jelas-jelas telah disalahgunakan untuk kepentingan sepihak.

Karena baku kait yang erat dengan pendayagunaan power, tindakan *liberalisasi ekonomi* memiliki potensi konflik politik yang sangat besar baik pada tingkat domestik pun internasional. Dalam konteks internasional misalnya, kasus Perang Candu di Cina sebelum Perang Dunia Pertama dalam derajat tertentu dapat dijelaskan sebagai akibat kegagalan Inggris di dalam memetik hasil dari prinsip-prinsip perdagangan bebas antara negara tersebut dengan Cina. Kemampuan *self sufficiency* Cina yang begitu besar ketika itu mengakibatkan usaha-usaha Inggris untuk memasarkan barang-barang hasil industrinya kurang berhasil. Akibatnya, dalam konteks perdagangan bilateral, Inggris lebih banyak membutuhkan barang Cina daripada sebaliknya. Dalam upaya memotong ketidakseimbangan inilah Inggris secara diam-diam memasukkan candu yang diproduksi di India ke Cina yang kemudian bermuara di dalam Perang Candu tersebut.

BERHAL yang sama, terdapat pula potensi-potensi konflik yang cukup besar pada tingkat domestik ketika mengintrodusir kebijakan *liberalisasi ekonomi*. Dalam praktek, setiap tindakan *liberalisasi ekonomi* adalah suatu tindakan politik karena ia bersangkutan paut

dengan persoalan pilihan kebijakan. Industri mana yang dilindungi dan industri mana yang dilepas adalah suatu pilihan yang rumit dan membutuhkan tindakan politik yang berisiko tinggi. Sebenarnya, salah satu alasan yang mungkin (*plausible reason*) bagi Malaysia mengajukan keberatan terhadap APEC bertolak dari potensi konflik yang kemungkinan muncul di negeri tersebut. Dikhawatirkan, komitmen pembentukan wilayah perdagangan bebas itu akan menguntungkan kelompok ekonomi etnis Cina yang mendominasi ekonomi Malaysia sehingga lebih merawankan situasi integrasi sosial di negeri tersebut.

Dalam konteks pembicaraan *liberalisasi ekonomi* Indonesia, dimensi-dimensi sosial dan politik ini tampaknya cenderung tidak memperoleh perhatian yang cukup atau barangkali bahkan telah diabaikan. Terdapat kesan kuat bahwa komitmen terhadap tindakan *liberalisasi ekonomi* adalah suatu keharusan atas nama “kepentingan nasional”. Di samping argumentasi keunggulan komparatif untuk mendukung tema besar kepentingan nasional tersebut, beberapa pihak menyadarkan diri pada proyeksi *positive sum game* dari mekanisme perdagangan yang lebih liberal. Walaupun anggapan ini tidak salah sama sekali namun jarang yang melihat bahwa interaksi angka yang positif bukan berarti secara otomatis menghasilkan keuntungan seimbang. Ia dapat saja menjadi *unequal positive sum game*. Artinya, distribusi keuntungan itu tidak hanya berada dalam hubungan yang timpang antarnegara tetapi juga antarkekuatan-kekuatan ekonomi yang ada di dalam negara. Ini pada gilirannya menyiratkan potensi kerawanan konflik di tingkat domestik.

Berangkat dari uraian di atas ada tiga tantangan besar yang menghadang komitmen Indonesia untuk terus meluncurkan tindakan liberalisasi ekonominya. Pertama, apakah lembaga-lembaga perwakilan politik Indonesia telah menggambarkan adanya transformasi sosial yang *genuine* yang menggambarkan pemihakan dan dukungan terhadap kebijakan *liberalisasi ekonomi*? Dalam realitas pertanyaan ini bertalitemali dengan institusi pelaksanaan demokrasi di Indonesia dan sukar untuk dijawab mengingat tidak ada gaung artikulasi yang cukup keras dari lembaga tersebut di dalam menanggapi kebijakan liberalisasi. Yang pasti adalah lembaga perwakilan rakyat telah dibesarkan dalam suatu era pertumbuhan industri yang sebagian besar tumbuh akibat proteksi dan cende-

rung tidak memiliki inisiatif untuk mempertanyakan kebijakan eksekutif.

Kedua, apakah Indonesia sudah mengidentifikasi seluruh potensinya untuk berinteraksi dalam dunia ekonomi yang lebih liberal yang menekankan pada aspek *power play*? Pengidentifikasian ini tidak hanya pada unsur kuantifikasi tetapi juga melibatkan faktor-faktor yang *intangible*. Rasa nasionalisme yang tinggi dan sense of belongingness sebagai suatu bangsa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari potensi tersebut. Dalam hal ini perlu ditekankan bahwa pernyataan yang menyebutkan sistem ekonomi yang liberal akan menciptakan manusia-manusia dengan *stateless and split personality* adalah sangat bersifat spekulatif. Telah terbukti bahwa kedigdayaan ekonomi Jerman dan Jepang tidak mengakibatkan pecahnya kepribadian masyarakat negeri tersebut. Akibatnya, pemikiran sektarian yang memilah “kita” dan “mereka” baik dalam garis demarkasi ras pun agama tidak dapat dijadikan aset untuk bersaing di dunia ekonomi liberal karena akan mengurangi potensi penyatuan sumber-sumber kekuatan nasional.

Ketiga, apakah Indonesia sudah mengidentifikasikan sektor-sektor ekonomi yang *powerless* yang akan menderita pukulan di dalam interaksi ekonomi yang lebih liberal? Dan apakah Indonesia sudah mengkonsepsikan pengambilan kebijakan berupa regulasi-regulasi terhadap sektor ekonomi yang *powerful* yang akan memetik manfaat dari mekanisme ekonomi yang lebih liberal tersebut sehingga dapat memberikan kontribusi tertentu untuk membantu sektor ekonomi yang kurang kuat? Ketidakpedulian terhadap pengambilan kebijakan semacam ini akan memunculkan sikap kecemburuan sosial dan mengundang konflik yang lebih tajam sehingga merentankan stabilitas nasional. Untuk mencegah kemungkinan ini tentu saja dibutuhkan suatu pemerintahan yang memiliki komitmen besar terhadap keadilan sosial, *decisive*, dan juga kuat namun tidak berdasarkan pada armed stability.

Yendaka dan Krisis Peran Hegemonik

Sumber: Kompas (26 April 1995)

KETIKA AS di bawah Nixon pada Agustus 1971 membuat keputusan historik yang menyatakan mata uang negara tersebut tidak lagi *convertible* terhadap emas, banyak orang berpandangan bahwa sistem nilai tukar mata uang yang bersifat mengambang akan berjalan dengan baik. Terlebih lagi peristiwa ini disusul oleh munculnya Plaza Agreement di antara tujuh negara industri maju yang sepakat untuk menstabilkan nilai dollar.

Optimisme 1970-an ini tampaknya mulai digoyang dengan kemerosotan nilai dollar yang saat ini terus berlangsung yang diiringi dengan peningkatan nilai yen. Bagaimanakah kita melihat persoalan ini dari dinamika ekonomi AS dan Jepang?

Dilema AS

Sejak 1980-an, AS sebenarnya telah mengalami suatu dilema yang cukup pelik. Persoalan utama negara ini adalah bagaimana mencari jalan keluar dari inflasi yang melanda negara tersebut dan sekaligus juga mengurangi defisit di dalam neraca perdagangan dan anggarannya. Tindakan yang umumnya diambil pada kurun waktu ini adalah dengan melalui instrumen moneter yaitu dengan meningkatkan tingkat suku bunga yang berlaku. Usaha semacam ini memang dapat mengendalikan inflasi di negeri tersebut namun tidak mampu untuk memecahkan defisit yang dialaminya.

Meningkatnya suku bunga telah mengakibatkan masuknya modal asing secara besar-besaran ke AS yang akibatnya menguatkan nilai mata uang negara tersebut. Pada gilirannya, menguatnya nilai dollar ini menyebabkan produk ekspor AS, khususnya industri manufaktur, tidak mampu bersaing di tingkat internasional.

Hasil akhirnya tentu saja defisit di dalam neraca perdagangannya tidak dapat diatasi. Kurun waktu 1981-1988 secara jelas menunjukkan kerumitan ini. Apresiasi nilai dollar sebanyak 60 persen telah menyebabkan neraca perdagangan dan neraca berjalan negeri tersebut -- yang pada 1980-1981 menunjukkan surplus -- telah berubah menjadi defisit sejak 1982-1988 dengan angka kumulatif

masing-masing sebesar 825 miliardollar AS dan 695 miliar dollar AS.

Sementara itu pada saat yang sama terjadi surplus yang dialami Jepang dan Jerman di dalam angka kumulatif dari kedua neraca ini yaitu masing-masing sebesar 816 miliar dollar AS dan 491 miliar dollar AS. Defisit di dalam neraca berjalan AS ini pada gilirannya telah mengakibatkan negara tersebut telah berubah posisinya dari *the largest creditor country* menjadi *the largest debtor country*.

Dalam rumusan kalimat yang ringkas, banyak pengamat menjelaskan defisit yang dialami oleh AS ini disebabkan oleh tiga faktor.

Pertama, masyarakat negeri tersebut mengkonsumsi lebih besar daripada apa yang dapat mereka produksi. Kedua, para investor AS melakukan investasi melebihi kemampuan tabungannya. Ketiga, pemerintah AS memiliki anggaran pengeluaran melebihi dari anggaran pendapatannya. Karenanya itu terdapat usulan bahwa satu cara untuk mengatasi hal ini adalah dengan mengurangi defisit anggaran negeri tersebut, misalnya seperti yang diusulkan melalui Gramm Rudman Act.

Meski demikian, mengutip pendapat MG Koehar (lihat tulisannya *Dark Clouds on International Financial Horizon*, dalam Devendra Thakur, *Glimpses of the World Economy*, New Delhi, 1993), tidaklah mudah bagi AS untuk meloloskan diri dari dilema di atas. AS sangat menyadari bahwa negeri tersebut perlu tetap membuat tingkat suku bunga tinggi untuk menjamin masuknya modal asing dan sekaligus mengendalikan inflasi.

Pada sisi yang lain, AS juga sangat menyadari bahwa tingkat suku bunga yang tinggi akan menyukarkan negeri tersebut untuk mengetahui defisit yang dialaminya. Secara sekilas dari pandangan semacam ini kita mungkin dapat berspekulasi bahwa menurunnya nilai dollar AS barangkali menunjukkan perubahan strategi negeri tersebut pada 1990-an.

Dengan rumusan lain, AS memang secara sengaja tidak peduli dengan menurunnya nilai mata uang negara tersebut dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing produk ekspornya dan sekaligus memperbaiki defisit neraca perdagangannya. Walau tidak salah seluruhnya -- karena Fred Dergsen pernah mengusulkan penurunan

an nilai dollar -- namun haruslah diingat bahwa nilai dollar yang terlalu rendah akan dapat mengakibatkan meningkatnya inflasi di negeri tersebut dan berkurangnya kepercayaan masyarakat dunia terhadap dollar. Situasi yang demikian tentu saja juga tidak menguntungkan bagi ekonomi AS secara keseluruhan.

Krisis peran hegemonik

Mungkin penjelasan yang lebih tepat untuk memahami menguatnya nilai yen dan merosotnya nilai dollar ini adalah dengan merujuk pada konsep peran hegemonik yang dikenal di dalam studi ekonomi politik internasional.

Menurut konsep ini, agar suatu sistem kapitalisme internasional dapat berfungsi harus terdapat suatu negara yang berperan sebagai kekuatan hegemonik. (lihat misalnya tulisan Andrew Walter, *World Power and World Money, The Role of Hegemony and International Monetary Order*, London, 1991). Ketiadaan kekuatan hegemonik ini akan mengakibatkan mekanisme ekonomi internasional akan berjalan dalam situasi khaos.

Dalam konteks stabilitas moneter, harus terdapat suatu negara yang berfungsi sebagai pemasok kebutuhan mata uang dunia (*the lender of last resort*). Jika tidak, suatu situasi anarkhi devaluasi akan terjadi.

Secara empiris-historis peran hegemonik ini telah dimainkan oleh Inggris sebelum Perang Dunia Pertama dengan kekuatan pounds-sterling-nya dan AS segera setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua dengan dollar-nya.

Namun sejak keputusan Nixon 1971, peran hegemonik tersebut telah hilang. Situasi yang muncul kemudian adalah suatu *collective leadership* di antara tujuh negara industri maju yang diwujudkan melalui Plaza Agreement. Kepemimpinan kolektif ini pun tampaknya sedang mengalami krisis dengan terus menurunnya nilai dollar AS.

Sampai sekarang masih merupakan suatu spekulasi yang menarik untuk diamati tentang kemungkinan Jepang mengambil alih peran hegemonik AS ini. Adalah sukar untuk dibantah bahwa satu faktor penyebab menguatnya nilai yen adalah karena surplus neraca

perdagangan dan pembayaran Jepang yang sangat besar. Seiring dengan surplus dan kekuatan ekonominya yang semakin membesar ini, Jepang telah memberikan lebih banyak kemudahan bagi perusahaan Jepang untuk melakukan investasi dalam bentuk yen di luar negeri.

Hal ini misalnya tampak dari Revid Foreign Exchange and Foreign Trade Law yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang pada 1980. Peraturan ini memberikan kemungkinan bagi perusahaan asuransi dan dana pensiun Jepang untuk melakukan investasi yen di luar negeri sampai dengan 30 persen dari jumlah assetnya.

Demikian juga halnya terdapat kecenderungan semakin terinternasionalisasikannya penggunaan mata uang yen. Hal ini tampak dari persentase yen yang dimiliki oleh negara-negara di dunia. Seperti yang dikemukakan Walter, persentase yen sebagai cadangan devisa yang dimiliki negara-negara di dunia menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Jika pada 1978 sebesar 3,3 persen maka pada tahun 1980 meningkat menjadi 7,2 persen. Pada saat yang sama persentase dollar AS menurun dari 76 persen menjadi 63,3 persen.

Juga sukar pula untuk dibantah bahwa nilai yen yang menguat ini memberikan dampak negatif bagi Jepang. Ia akan menyebabkan penerimaan ekspor Jepang di dalam dollar akan berkurang nilainya terhadap yen. Dengan kata lain, lebih banyak dollar yang dibutuhkan untuk membeli yen. Akibatnya, beberapa perusahaan Jepang yang berorientasi ekspor telah meningkatkan harga produk ekspornya untuk menutupi berkurangnya nilai penerimaan ekspor mereka di dalam meningkatnya nilai yen itu.

Perlu pula ditekankan bahwa terlalu dini untuk menyatakan jika situasi seperti ini akan segera mendorong Jepang untuk mengambil alih peran mata uang dollar AS. Sampai saat ini, yang tampaknya lebih diminati oleh Jepang untuk meloloskan diri dari berkurangnya daya kompetisi industri negeri tersebut sebagai akibat menguatnya nilai yen adalah dengan tetap melanjutkan strategi relokasi industri ke kawasan Asia. Keunikannya adalah relokasi industri tersebut hanya dalam produk akhirnya saja sementara pembuatan komponennya utamanya dilakukan di Jepang, seperti tampak di dalam pembuatan industri jam Citizen yang direlokasi ke Hongkong.

Karenanya, menguatnya nilai yen dan menurunnya kekuatan mata uang dollar AS, tampaknya membenarkan sedang terjadinya proses transisi pusat ekonomi kapitalis dunia. Dalam satu hal, situasi semacam ini juga menyimbolkan krisis atau ketiadaan peran hegemonik yang seharusnya hadir untuk menstabilkan ekonomi kapitalis dunia tersebut.

Bagi Indonesia -- terlepas dari krisis peran hegemonik dan dampak buruk meningkatnya beban cicilan utang Indonesia terhadap Jepang sebagai akibat menguatnya mata uang yen -- kecenderungan berlanjutnya relokasi industri Jepang ini merupakan suatu peluang untuk direbut yaitu untuk menarik lebih banyak penanam modal Jepang ke Indonesia. Indonesia harus menciptakan iklim agar *rate of return* dari investasi relokasi industri ini cukup menarik bagi usahawan Jepang.

Dalam hal ini *high cost economy* sebagai akibat biaya birokrasi yang tidak jelas, perlu dikurangi. Tulisan yang dikemukakan oleh Mohd. Sadiq dan Ann Pouluse, *Economic Reforms and Direct Investment*, New Delhi, June 1994 sebagai misal, menunjukkan bahwa *rate of return* investasi AS di Indonesia adalah sebesar 13,04 persen yang berarti masih berada di bawah persentase Malaysia, Filipina dan India yang masing-masing 22,35 , 24,50 dan 16,4 persen.

Deregulasi, Biaya Sosial, dan Harga Dunia

Sumber: Kompas (13 Juni 1995)

BERILAH lebih banyak demokrasi, maka negara sedang berkembang akan memiliki demokrasi yang sesungguhnya (*genuine democracy*)! Slogan ini kerap digaungkan untuk menjelaskan mengapa demokrasi di banyak negara sedang berkembang tidak berfungsi dan lebih tampak dalam sosok demokrasi tak sejati (*pseudo democracy*).

Dalam rumusan kalimat yang mirip, pejuang-pejuang ekonomi pasar liberal-kapitalis juga menyuarakan senandung yang hampir sama. Izinkanlah kapitalisme berkembang dengan seluas-luasnya maka kesejahteraan masyarakat akan meningkat! Diyakini, kegagalan pembangunan ekonomi di banyak negara sedang berkembang bukanlah karena hambatan yang dimunculkan oleh sistem kapitalisme dunia. Sebaliknya, kegagalan itu justru disebabkan karena kapitalisme tidak pernah bekerja dengan sempurna di negara-negara tersebut (lihat misalnya, Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, 1992).

Tak pelak, pemerintahan yang paling sedikit campur tangan merupakan perekonomian yang paling diidamkan (*less government is best economy*), adalah gagasan inti dari pemikiran di atas. Dalam rumus kebijakan, wujud gagasan ini dimanifestasikan dalam kata-kata yang kerap kita dengar seperti deregulasi dan swastanisasi.

Meski demikian, keyakinan kampiun-kampiun pemikir ekonomi liberal ini patutlah ditanggapi dengan kehati-hatian. Celah kelemahan utama terletak pada struktur logika tautologis yang berkecenderungan kuat untuk mengabaikan aspek proses dan mengganggalkan permasalahan. Layak digarisbawahi suatu fakta yang sukar dibantah bahwa setiap gerak menuju pengurangan peranan pemerintah di dalam perekonomian tidak hanya menghasilkan pemetik manfaat (*profiteer*) tetapi juga menghasilkan pecundang (*looser*).

Di negara maju yang bahkan kerap dianggap dan mengklaim dirinya

sebagai penganut ekonomi liberal-kapitalis, berbagai peraturan di-introdukir untuk melindungi kelompok yang terlempar ketika deregulasi diluncurkan oleh pemerintah. Sebagai misal adalah Trade Act pada 1974 yang dibuat oleh Pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan kompensasi kepada para buruh yang kehilangan pekerjaannya karena keran impor yang dibuka telah mengakibatkan pengurangan tenaga kerja di beberapa industri negeri tersebut atas nama efisiensi dan meningkatkan daya saing. Walau masih merupakan perdebatan akademis, apakah kompensasi ini bermanfaat atau akan menyimpang dari tujuan utama deregulasi, namun yang pasti adalah deregulasi memiliki biaya-biaya sosial tertentu yang harus dipertimbangkan.

UNTUK negara sedang berkembang, kasus deregulasi yaitu pengurangan tarif impor yang dilakukan Chili pada 1973-1983 juga menarik untuk dicermati. Studi yang dilakukan oleh Sebastian Edwards (lihat, *Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experience with Free Market Policies, 1973-1983*; 1986) sebagai misal menunjukkan bahwa di samping terdapat industri-industri yang meningkatkan produksi mereka, terdapat juga beberapa industri yang terpukul dan terpaksa ditutup karena penghilangan proteksi yang dilakukan kurun waktu itu. Akibatnya, deregulasi yang dilaksanakan ketika itu berjalan seiring dengan bertambahnya jumlah pengangguran khususnya pada beberapa sektor industri negeri tersebut, seperti pangan, tekstil dan produk kulit. Dampak yang tidak menyenangkan ini merupakan konsekuensi logis dari persaingan yang semakin kompetitif yang memaksa usaha-usaha industri untuk menekan biaya serendah mungkin dan biasanya dilakukan dengan mengurangi jumlah tenaga kerja.

Berangkat dari kasus-kasus semacam itu, optimisme terhadap berbagai tindakan deregulasi yang dilakukan Pemerintah Indonesia sejak pertengahan 1980-an haruslah pula diiringi dengan perhatian yang seimbang untuk melindungi kelompok buruh. Perhatian ini bahkan terasa mendesak mengingat fakta bahwa dalam situasi peranan pemerintah yang relatif masih sangat besar di dalam perekonomian, kondisi sosial ekonomi buruh Indonesia tertuang dalam cerita dan kisah yang suram.

Pada titik itu, pertanyaan menggelitik batin yang muncul adalah

apakah yang akan terjadi terhadap mereka jika deregulasi yang menekankan pada daya saing dan terus bergulir semakin besar layaknya seperti bola salju? Keengganan untuk memperbincangkan isu ini dapat mengakibatkan keterasingan kelompok buruh yang semakin jauh dari gerak dinamika ekonomi nasional dan memperkuat kecurigaan beberapa pihak bahwa deregulasi lebih merupakan isu elitis dan bukan populis.

Di samping persoalan di atas, deregulasi -- yang sebenarnya merupakan bagian dari paket preskripsi kebijakan yang disarankan oleh IMF -- sebagai jalan terbaik untuk mengadakan akselerasi pembangunan juga telah dikritik keandalannya karena kelemahan asumsi teoritik harga dunia (*world price*). Seperti diketahui, salah satu asumsi yang mendorong diadakannya deregulasi adalah bahwa perilaku harga pada tingkat domestik haruslah di sesuaikan menurut standar harga di tingkat dunia. Keharusan ini berangkat dari dalil bahwa standar harga di tingkat internasional dipandang mencerminkan mekanisme yang paling liberal karena memenuhi prinsip-prinsip tidak adanya dominasi pasar dan arus informasi yang terbuka dan bebas.

Meski demikian, dalam kenyataan harga dunia tidaklah selalu mencerminkan mekanisme harga yang ditentukan berdasarkan prinsip yang diasumsikan di atas. Wilfred L. David sebagai misal (*The IMF Policy Paradigma, The Macroeconomics of Stabilization, Structural Adjustment and Economic Development*, 1987) telah menunjukkan bahwa kebanyakan harga di tingkat internasional tidaklah ditentukan secara bebas tetapi lebih merupakan refleksi dari struktur pasar yang oligopolistik yang dikuasai oleh negara industri atau MNC. Celah-celah kelemahan semacam ini tidak berarti bahwa tindakan deregulasi yang terus dilanjutkan pemerintah dengan tujuan orientasi ekonomi ekspor dan juga dalam upaya untuk mengantisipasi kecenderungan gelombang liberalisasi perdagangan internasional harus dipandang dengan sikap sinis.

Yang diinginkan sebaiknya adalah bahwa optimisme haruslah juga disertai dengan sikap kewaspadaan. Sebenarnya, sampai sekarang perdebatan masih terus berlangsung apakah ekspor merupakan jawaban satu-satunya terhadap akselerasi pembangunan negara sedang berkembang. Pada satu kubu, terdapat kelompok yang dike-

nal dengan julukan *export optimistist*. Dengan merujuk pada angka pertumbuhan ekspor dunia yang terus meningkat sejak sebelum perang dunia kedua, termasuk yang berasal dari negara sedang berkembang, kelompok ini optimis bahwa *export led economy* akan menjadi jawaban yang sangat menjanjikan.

Pada pihak lain, kelompok export pessimist tidak berpola pikir demikian. Walau mengakui kenyataan bahwa 60 persen dari ekspansi ekspor dunia itu dilakukan oleh negara sedang berkembang namun peningkatan itu tidak dibagi rata tetapi terpusat pada sekelompok kecil negara yaitu Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura.

Bagi mereka, pengulangan prestasi kelompok NICs awal ini (Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura) akan sangat sulit karena kurun historis internasional yang berbeda. Mengutip pendapat sejarawan Inggris, A.J.P Taylor, mereka berpandangan *the sole benefit of history lies in the pleasure of writing and reading it*. Akibatnya, sejarah keberhasilan sekelompok negara kecil ini tetap tinggal sebagai sejarah yang unik dan merupakan petunjuk rambu yang sangat lemah (*poor guide*) jika sejarah mereka digunakan sebagai model untuk membangun masa depan negara lain.

Monopoli dan Pelembagaan Hukum Kompetisi

Sumber: Kompas (13 Juli 1995)

DAPATKAH hukum kompetisi dilembagakan di dalam perekonomian yang sedang bergerak dalam gelombang *liberalisasi ekonomi*? Bukankah *liberalisasi ekonomi* berarti adanya peluang dan kebebasan yang lebih besar untuk berkompetisi? Bukankah ini berarti siapa yang kuat akan terus bertahan, sementara yang lemah akan tersingkir? Dalam situasi demikian apakah ada manfaatnya untuk membicarakan usaha untuk menghilangkan monopoli dan oligopoli dengan melembagakan aturan main kompetisi? Keniscayaan

Hampir tidak terbantah bahwa tanpa kompetisi maka kemajuan dan tampilan kerja (*performance*) yang lebih baik sukar tercapai. Studi yang dilakukan Norman Triplett pada 1897 membuktikan hubungan antara kinerja individual dengan kompetisi tersebut. Telah dibuktikan olehnya, seseorang yang memiliki kegemaran mendayung sepeda ternyata akan memiliki waktu dayung yang lebih cepat jika ia bersaing dengan orang lain. Ringkasnya, dalam dunia kompetisi, selalu terdapat keinginan dari setiap orang untuk melampaui tampilan kerja pesaingnya.

Meski demikian, model psikologis Tripplet ini tidak selalu dapat dianalogkan dalam dunia bisnis. Terdapat beberapa alasan logis mengapa kompetisi dalam dunia bisnis perlu diatur dan bahkan merupakan suatu keniscayaan.

Pertama, karena selalu terdapat hubungan yang sangat erat antara kekuatan bisnis dan kekuatan politik. Kasus sejarah Inggris misalnya membuktikan hal tersebut. Pemberian-pemberian monopoli yang dilakukan oleh keluarga istana sebelum dikeluarkannya undang-undang antimonopoli (*Monopolies and Restrictive Practices Acts*) pada 1948 sebagian dapat dijelaskan karena selalu ada kecenderungan dari istana atas nama negara untuk memperoleh dana dengan menjual lisensi-lisensi monopoli. Akibatnya, walaupun dalam teori dan falsafah, ide-ide persaingan dan ekonomi liberal dianut, namun dalam dunia kenyataan, praktek persaingan di

Inggris ketika itu telah mengalami distorsi.

Kedua, persaingan di dalam dunia bisnis tidak bersangkut paut dengan tampilan kekuatan lahiriah atau biologis seperti umumnya terjadi dalam persaingan olahraga. Di samping keterampilan manajemen bagaimana mengelola manusia dan peralatan, variabel kapasitas modal yang sangat besar menjadi sangat penting. Dengan mendayagunakan modal yang dimiliki berbagai strategi dapat digunakan oleh usahawan sehingga membatasi kompetisi dan menguasai pasar. Praktek tersebut misalnya adalah dengan menerapkan harga yang sangat rendah oleh usahawan pemodal raksasa untuk menyingkirkan pihak lawan dari mekanisme pasar (*predatory pricing*).

Strategi lainnya adalah melalui tindakan pemerasan harga vertikal (*vertical price squeezing*). Istilah ini merujuk pada pengertian adanya penetapan harga sepihak terhadap produk tertentu yang dilakukan oleh suatu bisnis usaha dan tindakan sepihak ini dimungkinkan karena produk tersebut digunakan sebagai input oleh pesaingnya. Dengan kata lain, pelakunya adalah suatu perusahaan yang terintegrasi secara vertikal dan mengontrol pasokan (*supply*) input tertentu yang sangat esensial bagi kebutuhan-kebutuhan produksi dari pesaingnya atau bisnis usaha lainnya.

Ketiga, usaha untuk membatasi masuknya pesaing (*entry barrier*) tidak hanya dapat dilakukan dengan mekanisme yang dikemukakan dalam poin kedua di atas tetapi juga dapat dilakukan dengan melalui kerja sama. Berbeda dengan anggapan umum yang menyatakan bahwa penguasa hanya memiliki naluri persaingan, maka dalam realitas hasrat bersaing itu sama besarnya dengan hasrat kerja sama.

Akibatnya, dalam upaya membatasi pesaing, mendayagunakan mekanisme kerja sama di kalangan usahawan sama baik dan efektifnya dengan mendayagunakan mekanisme persaingan. Perilaku semacam ini misalnya dapat dilihat dari praktek-praktek penetapan harga horisontal (*horizontal price fixing*) yaitu persetujuan penetapan harga melalui pembentukan kartel di antara sesama produsen penghasil produk sejenis. Di tingkat internasional misalnya dapat dilihat dari OPEC.

Praktek lain yang termasuk dalam kategori ini adalah yang dikenal

dengan penetapan harga vertikal (*vertical price fixing*) Artinya, para produsen barang membuat kesepakatan tertentu untuk memaksa para distributor penjual barang tersebut untuk menyeragamkan harga jual eceran. Penolakan dari pengecer untuk menaati ketentuan yang diberikan oleh produsen biasanya akan mengakibatkan sanksi tertentu berupa penghentian distribusi barang yang dijual. Situasi pemaksaan semacam ini, pada gilirannya dapat digunakan untuk menggentarkan masuknya pesaing baru.

Kemauan politik

Jika tidak dicegah, semua praktek di atas dapat mengarah kepada kecenderungan terjadinya monopoli dan oligopoli di dalam ekonomi. Dalam hal ini, layak mencatat bahwa isu monopoli dan oligopoli yang akhir-akhir ini kembali mencuat di Indonesia tidaklah semata-mata harus dipahami dalam kerangka kecemburuan sosial. Satu studi yang dilakukan oleh T. Burke, A Genn. Bash dan B. Haines (*Competition In Theory and Practice*, Croom Helm, London, 1990) menunjukkan bahwa satu sebab mengapa kekuatan industri Inggris mengalami kemerosotan adalah karena tidak konsistennya Pemerintah Inggris untuk menerapkan ketentuan-ketentuan untuk menghilangkan praktek-praktek yang membatasi kompetisi.

Dari hasil studi mereka terbukti, walaupun undang-undang antimonopoli telah dimulai sejak akhir Perang Dunia Kedua dan terus mengalami perkembangan, namun karena bahasa dan ketentuan hukum yang tidak jelas di dalam undang-undang tersebut telah memungkinkan para usahawan untuk berkelit dari aturan yang ada. Sebagai misal ia menunjukkan, walaupun diakui praktek-praktek yang membatasi kompetisi seperti merger, kartel yang dapat mengarah kepada monopoli dan dipandang merugikan kepentingan publik, namun tidak ada satu pun definisi yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan publik tersebut. UU tahun 1948, yang kemudian diperbaharui pada 1956, dan dilengkapi dengan *Resale Price Act* pada 1964 pun oleh *Monopolies and Merers Act* pada 1965 hanya menyebutkan bahwa batasan definisi merugikan kepentingan publik ini berada di dalam wewenang tafsiran *Monopolies and Merger Commision*. Akibatnya, tidak hanya praktek-praktek yang ada merugikan konsumen tetapi telah juga membuat industri Inggris tidak efisien dan kalah bersaing dengan

industri negara maju lainnya.

Mengingat pengalaman ini, penggodokan undang-undang yang menentang praktek-praktek bisnis yang membatasi persaingan di Indonesia tampaknya sangat diperlukan. Pengalaman Inggris telah menunjukkan bahwa suatu perekonomian yang telah memiliki tradisi untuk mencegah praktek-praktek yang membatasi persaingan, kecenderungan terjadinya monopoli dan oligopoli sukar untuk dicegah.

Dapat dibayangkan akibatnya jika tradisi semacam itu tidak mulai dilembagakan di Indonesia yang sedang bergerak menuju *liberalisasi ekonomi*. Dalam hal ini, undang-undang tersebut tidak hanya dibutuhkan tetapi bahasanya juga haruslah jelas dan mudah dipahami.

Sudah saatnya barangkali pelarangan monopoli dan oligopoli tersebut tidak hanya bersandar pada ketentuan yang terdapat dalam konstitusi dan peraturan lainnya yang tidak jelas bahasa hukumnya sehingga kerap terjebak dalam tafsiran sepihak. Ini tentu saja membutuhkan suatu kemauan dan komitmen politik yang kuat.

Akhirnya perlu juga ditambahkan bahwa *liberalisasi ekonomi* jangan sampai mengakibatkan swastanisasi BUMN tanpa mempertimbangkan misinya sehingga memperkuat dugaan kemungkinan terjadinya peralihan monopoli negara menjadi monopoli swasta. Seperti dikemukakan Shelton Wanasinghe (*Privatisation: The Trade-off between Equity and Efficiency*, 1991), tidak ada satu pun pemerintahan di Asia-Pasifik yang mengabaikan aspek pemerataan (*equity*) di dalam tujuan pembangunan mereka.

Biasanya aspek pemerataan ini dilekatkan dan diabsahkan melalui bisnis usaha BUMN. Namun karena adanya pandangan ideologis bahwa perusahaan swasta akan menjadi lebih efisien, swastanisasi pun diluncurkan. Namun jika pergeseran arus ideologis ini pada akhirnya juga tidak menghasilkan efisiensi yang diharapkan, ia akan menjadi suatu isu politik yang rawan. Tidak hanya bahwa pemerintah tersebut dituding mengabaikan aspek pemerataan tetapi juga telah menciptakan *collusive agreement* dengan pengusaha.

Swastanisasi antara Kecemasan dan Harapan

Sumber: Kompas (2 Agustus 1995)

PANTASKAH kita bersikap cemas terhadap swastanisasi? Bukankah terdapat hipotesis yang menyatakan, *the less developed an economy, the greater role of the state*? Jika demikian halnya bukankah swastanisasi -- dibaca sebagai pengurangan peranan dan aktivitas negara di dalam perekonomian -- yang sedang kita alami menyimbolkan optimisme yang menjanjikan kehidupan ekonomi ke arah yang lebih baik?

Kecemasan

Kerap diungkapkan, pencapaian efisiensi merupakan salah satu tujuan di balik tindakan swastanisasi. Pengelolaan dan pemilikan negara terhadap badan-badan usaha dituding menghasilkan pemborosan dana keuangan negara. Logikanya, para pengelola badan-badan usaha tersebut adalah individu-individu yang diangkat oleh negara, yang oleh sebab itu cenderung mementingkan diri sendiri dan tidak hirau atau cemas jika badan usaha yang mereka kelola tidak dapat menghasilkan laba. Hasil akhir dari pola pikir sedemikian biasanya bermuara kepada tindakan pengalihan pemilikan, baik secara parsial maupun menyeluruh dari negara kepada swasta.

Sekalipun demikian, pantas digarisbawahi bahwa logika yang benar untuk mengupas suatu masalah belum tentu akan menghasilkan solusi yang sama benarnya pula. Dalam hal ini, hampir pasti merupakan suatu kesesatan pola pikir jika efisiensi dipandang sebagai sesuatu yang berbaku kait secara langsung dengan pemilikan. Yang benar adalah efisiensi bertali-temali dengan hadir atau tidaknya persaingan. Hampir tidak mungkin diharapkan suatu badan usaha -- publik ataupun swasta -- untuk melakukan suatu tindakan efisiensi jika kompetisi tidak hadir di dalam mekanisme pasar.

Jika pasar yang ada berkecenderungan kuat ke arah struktur yang monopolistik yakni jika harga, jumlah produsen dan produk telah ditentukan, maka pengalihan pemilikan badan usaha melalui instrumen penjualan asset -- baik sebagian maupun menyeluruh

-- dengan tujuan efisiensi akan menjadi suatu tindakan yang sia-sia dan memang layak dicemaskan. Dalam rumusan lain, setiap badan usaha -- apakah itu dimiliki negara ataupun swasta -- sesungguhnya akan sama tidak efisiensinya jika mereka hidup tanpa persaingan.

Akibatnya, jika pun tetap dilaksanakan pengalihan pemilikan badan usaha milik negara melalui penjualan asset, hanya akan menghasilkan perolehan finansial tertentu bagi negara dan sama sekali tidak memiliki korelasi dengan tujuan efisiensi seandainya ia tidak diiringi oleh tindakan marketisasi (penentuan harga berdasarkan mekanisme pasar persaingan).

Swastanisasi terhadap BUMN juga patut dicemaskan jika ia dipandang sekadar untuk mencapai efisiensi dan perolehan finansial. Pada pandangan sekilas, tampak janggal jika dikatakan bahwa swastanisasi dapat juga digunakan untuk mencapai tujuan pemerataan (*equity*). Kejanggalan ini dapat muncul jika swastanisasi melulu dipandang sebagai antitesis terhadap BUMN. Secara demikian, tidaklah heran jika tindakan swastanisasi kemudian dipahami dalam kerangka pikir bisnis perusahaan swasta yang melulu berorientasi laba dan tidak memiliki keterkaitan dengan kerangka pikir pemerataan sosial yang memang lazimnya melekat dalam pendirian BUMN.

Meski demikian, dalam kenyataan empiris beberapa negara sedang berkembang telah menetapkan tujuan pemerataan sosial tersebut sebelum mereka meluncurkan swastanisasi. Satu kasus misalnya dapat dilihat dari swastanisasi terhadap Pohang Iron and Steel Co, perusahaan BUMN yang bergerak di dalam industri besi dan baja di Korea Selatan pada tahun 1987. Seiring dengan penggunaan instrumen penjualan saham parsial (*partial divestiture*) BUMN tersebut, pemerintah Korea Selatan mengeluarkan pula Securities Transaction Act dan Capital Market Promotion Act.

Aturan hukum ini pada dasarnya berusaha untuk mencegah dampak yang buruk dari penjualan saham BUMN itu, seperti terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi kepada lapisan masyarakat berpendapatan tinggi. Ketentuan hukum ini antara lain menyatakan bahwa hanya sekitar 30 persen saham yang dijual kepada publik dan dari jumlah tersebut pemerintah Korea Selatan mensyaratkan bahwa 75 persen pembelinya merupakan kelompok masyarakat

yang berpendapatan rendah yaitu yang kurang dari 60.000 won, 20 persen berasal dari pekerja yang ada di dalam BUMN tersebut dan sisanya merupakan pembeli dari masyarakat umum, (lihat Ik Soo Kim dan Dae Hee Song, *Privatisation of the Pohang Iron and Steel Company of South Korea: A Case Study*, 1990).

Harapan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Geeta Gouri dalam karyanya *Privatisation and Public Enterprise, The Asia Pacific Experience*, (Oxford, 1991), penggunaan instrumen untuk melakukan swastanisasi sebenarnya sangat terkait dengan dan tergantung dari tujuan yang ingin dicapai dari swastanisasi itu sendiri. Menurut hasil penelitian yang dilakukannya, instrumen marketisasi, *divestiture* dan *leasing* bermanfaat digunakan jika tujuan swastanisasi adalah untuk mencapai efisiensi. Sementara itu, jika tujuannya adalah untuk pemerataan, instrumen yang disarankan untuk digunakan adalah juga *divestiture* dan *leasing*. Sedangkan jika tujuannya untuk memperoleh keuntungan finansial bagi negara, instrumen yang paling dapat diandalkan adalah penjualan asset BUMN secara menyeluruh.

Merujuk pada kasus Korea Selatan dan penelitian yang dilakukan Geeta Gouri, kita barangkali dapat menyatakan bahwa swastanisasi memang pantas dicemaskan jika tujuan dan instrumen yang digunakan untuk swastanisasi tersebut tidak transparan di dalam pandangan publik. Jika atas nama efisiensi, sebagai misal, BUMN dialihtangankan pemilikannya kepada swasta tertentu melalui asetnya tanpa disertai oleh tindakan marketisasi, maka wajar jika kecenderungannya kemudian adalah sekadar transformasi dari monopoli negara menjadi monopoli swasta. Karenanya kejelasan tujuan dan relevansi dari instrumen yang dipakai menjadi sangat penting dalam setiap tindakan swastanisasi.

Untuk itu, transparansi di dalam penentuan tujuan dan instrumen swastanisasi memang tampak merupakan suatu keniscayaan. Dalam konteks kebijakan publik, keharusan dan kebutuhan mendesak semacam ini dapat direalisasikan dengan dua tindakan konkret. Pertama, perlunya dimiliki suatu perencanaan jangka panjang swastanisasi yang akan dilakukan di Indonesia. Perencanaan jangka panjang ini pada intinya merupakan suatu master plan yang

memuat badan-badan usaha apa kemungkinan akan diswastakan dan tujuan-tujuan apa yang ingin dicapai dari tindakan swastanisasi tersebut.

Kedua, dibentuknya suatu badan khusus yang berfungsi merumuskan swastanisasi dalam jangka pendek. Selain menentukan persyaratan-persyaratan untuk melakukan swastanisasi, badan khusus ini juga bertugas mengadakan penilaian terhadap aset BUMN yang akan diswastakan dan juga untuk merumuskan aturan-aturan khusus. Aturan- aturan khusus ini terkait dengan pengaturan nasib para pekerja yang ada di dalam suatu BUMN jika badan usaha tersebut diswastakan. Mudah-mudahan, dengan dua tindakan konkret semacam ini gerak swastanisasi di Indonesia dapat diubah dari isu kecemasan menjadi isu penuh harapan.

Menyoal Kesetiakawanan Ekonomi

Sumber: Kompas (2 Agustus 1995)

TIDAKLAH aneh dan hampir merupakan suatu kelaziman (*conventional wisdom*) untuk menemukan fakta bahwa tidak ada satu pun negara di belahan dunia ini yang tidak memiliki ambisi untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan sejahtera secara ekonomi.

Bertumpu pada rumusan cita-cita semacam inilah kehadiran setiap nation-state diabsahkan. Lalu dapatlah dipahami dalam logika politik jika kemudian setiap pemerintah berusaha pula untuk memperoleh dan memperkuat legitimasinya dengan tetap menggaungkan kalimat-kalimat sakti di atas.

Dengan menggunakan sudut pandang ini, pernyataan bahwa ekonomi Indonesia harus tetap bertumpu pada ekonomi kerakyatan tidak dapat dikatakan sebagai sesuatu isu yang sangat baru. Imbauan ini pada peringkat ide, mengulangi tentang perlunya memelihara dimensi kesetiakawanan ekonomi dalam keseluruhan tahapan akselerasi pembangunan. Meski demikian, ia menjadi soal dan debat panjang jika dikaitkan pada pembicaraan peringkat praktik.

Masih merupakan tanda tanya besar, bagaimanakah sebaiknya kesetiakawanan ekonomi tersebut harus diterjemahkan. Apakah pemberian kredit tanpa agunan untuk pengusaha kecil, dan disusul pula oleh pertemuan Jimbaran, Bali, yang mematerikan komitmen usahawan raksasa untuk memberikan kontribusi secara sukarela sebagian dari pendapatannya, merupakan suatu alternatif yang terbaik?

HAMPIR merupakan suatu *common sense* bahwa kapasitas pemilikan modal yang sangat terbatas merupakan satu hambatan besar bagi usahawan kecil dan menengah untuk menggerakkan dan memperbesar operasi usahanya.

Di negara maju penekanan tampak lebih diarahkan pada pelemagaan hukum yang membatasi gerak operasi bisnis usahawan raksasa melalui Undang Undang Anti-Monopoli, seperti di dalam

kasus Amerika Serikat melalui *Sherman Act* pada 1890. Pilihan lainnya dapat juga dilakukan melalui kebijakan fiskal yaitu dengan menggunakan instrumen tingkat pajak yang bersifat progresif seperti yang dilakukan oleh pemerintahan yang menganut asas ekonomi pasar sosial (*social market economy*) di negara-negara kelompok Skandinavia. Walau merupakan ciri khas untuk dapat disebut sebagai negara modern, namun penekanan melalui pelem-bagaan hukum ini tidaklah mudah dilaksanakan di negara sedang berkembang.

Mengingat jurang perbedaan ekonomi bertumpang tindih dengan perbedaan ras yang merawankan integrasi nasional, kerap pembuatan kebijakan di negara sedang berkembang --dengan memper-kakas diri melalui pernyataan *the state has preceded the nation* dan bukan *the nation has preceded the state*-- mengambil solusi berupa jalan pintas yaitu melalui tindakan diskriminasi terhadap ras tertentu. Melalui strategi demikian, persoalan ketimpangan ekonomi dan integrasi nasional diharapkan dapat diselesaikan sekaligus.

Di dalam kasus Malaysia, budaya jalan pintas ini misalnya dilakuk-an setelah terjadinya kerusuhan etnik pada 1969 yang kemudian meluncurkan kebijakan untuk memihak kelompok Melayu misalnya dengan komitmen memperbesar andil pemilikan kelompok bumi putera ini di dalam perusahaan terbatas. Meski demikian, tidak selalu pula terobosan melalui jalan pintas untuk mempercepat laju kelompok yang tertinggal dijalankan melalui kebijakan diskriminatif yang moderat.

Kasus Uganda pada masa lalu misalnya memperlihatkan kisah yang cukup radikal namun brutal. Atas nama “nasionalisme ekonomi”, usaha dekonsentrasi modal yang dilakukan Idi Amin pada 1972 adalah dengan memaksa kelompok etnik Asia yang mendominasi gerak perekonomian negeri tersebut untuk meninggalkan Uganda dalam tempo waktu 90 hari.

Terlepas dari hasil-hasil pembangunan ekonomi yang menakjubkan di Malaysia, namun terlalu gegabah jika lalu menganggap sentimen ras telah selesai di negeri Jiran tersebut. Demikian juga halnya, usahawan pendatang India di Uganda masih tetap berperan penting di dalam era pasca Idi Amin.

Untuk Indonesia, meski tidak secara terbuka disusupi oleh sentimen ras seperti dalam kasus Malaysia ataupun Uganda, namun mengingat pendekatannya yang tidak melalui pelembagaan hukum yang bersifat rasional dan legal, ide-ide dekonsentrasi modal yang tersirat melalui deklarasi Jimbaran, Bali, dapatlah dikategorikan sebagai bagian dari upaya atau tindakan untuk membudayakan pikiran jalan pintas yang serupa.

BAGI beberapa pengamat, sarasehan di Jimbaran Bali itu dipandang merupakan terobosan yang melegakan hati. Ia dipahami sebagai sarana untuk memperkuat kesetiakawanan ekonomi. Banyak yang berpendapat bahwa walau terlalu dini untuk melakukan penilaian tentang keseriusannya, namun diyakini pula pertemuan usahawan raksasa Indonesia tersebut minimal telah menyiratkan adanya kesadaran di kalangan usahawan besar tentang seriusnya persoalan kesenjangan ekonomi dan komitmen untuk mengurangnya.

Tanpa bermaksud mengurangi bobot keseriusan yang telah dilakukan, penguatan kesetiakawanan ekonomi tampaknya tidaklah cukup dilakukan dengan tindakan-tindakan sporadis seperti bagi-bagi hadiah yang dilakukan oleh Sinterklas. Di samping hanya akan berdampak jangka pendek, satu kelemahan nyata di dalam budaya jalan pintas semacam ini adalah ia dengan gampang ditafsirkan -- jika tidak disimpangkan--lebih dalam bobot politis daripada bermuatan komitmen ekonomi.

Pertemuan Jimbaran barangkali diharapkan tidak sekadar rekayasa, kemasan atau kalkulasi politik semacam itu. Namun terdapat pertanyaan-pertanyaan fundamental yang membutuhkan jawaban. Apakah mungkin mengharap munculnya suatu kendala moral berupa pengingkaran diri (*self-denial*) di kalangan usahawan besar sehingga mereka tidak menggilas pengusaha kecil tanpa disertai oleh suatu mekanisme peraturan perundangan yang jelas? Apakah mungkin menumbuhkan suatu norma keadilan sosial di dalam kehidupan bisnis yang hakekatnya berorientasi laba tanpa mengintrodusir perangkat pemaksa berupa sanksi hukum bagi pihak yang melanggar aturan main?

Walau bukan mustahil samasekali, namun kemungkinan sifat

kesinambungannya adalah sangat kecil. Keraguan-keraguan semacam inilah yang mengakibatkan pilihan yang paling rasional untuk meningkatkan kesetiakawanan ekonomi di dalam kerangka perencanaan jangka panjang haruslah dilakukan oleh lembaga yang fungsinya bukan berkecimpung di bidang bisnis. Dalam hal ini, inisiatif dan otoritas pembuat undang-undang jelas sebagian ada di tangan lembaga perwakilan rakyat. Mengabaikan pilihan ini tidak hanya berdampak kesesatan pola pikir yaitu mengharapkan kelompok usahawan besar dapat mewujudkan mekanisme pengikaran diri untuk tidak semata memikirkan laba, tetapi juga dapat bermuara kepada praktik-pratik kesesatan konstitusional.

Menyerahkan tugas penciptaan fungsi pengendalian kepada lembaga perwakilan yang berhak melakukannya --baik melalui UU Antimonopoli ataupun mungkin melalui Undang Undang Pajak lebih progresif --juga bermanfaat untuk menciptakan transparansi dan keabsahan legal di dalam proses mekanisme wujud pendistribusian dana kesetiakawanan ekonomi tersebut. Selain itu, ia juga sekaligus dapat bermanfaat sebagai upaya untuk meredam kritikan-kritikan terhadap kehadiran DPR.

Dengan memberikan kepada DPR ruang gerak yang leluasa untuk melakukan fungsi tersebut, citra dan wibawa kelembagaannya mungkin dapat diharapkan untuk meningkat. Namun, mengingat kuatnya posisi eksekutif dalam dua puluh lima tahun terakhir, pilihan ini tampaknya memang akan lebih banyak ditentukan oleh ada atau tidaknya kemauan politik pihak pemerintah.

Negara Kleptokratik

Sumber: Kompas (27 September 1995)

SECARA konseptual, birokrasi dan pasar merujuk pada dua definisi makna kelembagaan yang sangat berbeda. Seraya kehadiran birokrasi lebih dikonsepsikan sebagai lembaga yang berfungsi pada aspek pelayanan sosial, maka pasar lebih berfungsi sebagai tempat untuk terwujudnya mekanisme perolehan laba.

Jika birokrasi, karena dibenarkan oleh hakikat fungsi pelayanan sosialnya, cenderung untuk membatasi gerak pasar, maka sebaliknya pasar, karena didorong oleh hakikat labanya, cenderung untuk menerobos pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh birokrasi.

Dalam rumusan lain, interaksi pasar dan birokrasi berpola tesis dan antitesis atau bersifat dialektis.

Dalam wujud pertarungan kebijakan, hakikat birokrasi dan pasar yang bertentangan itu misalnya dapat dilihat dari kecenderungan berikut. Seraya para pengusaha cenderung meminta pemerintah merampingkan aturan-aturan birokrasi yang menghambat interaksi pasar, maka pemerintah melalui tangan birokrasi cenderung mempertahankan aturan-aturan yang membatasi tersebut, atas nama kesejahteraan dan keadilan sosial. Namun konsepsi ideal yang lumrah ini dalam praktik keseharian kerap tidaklah demikian.

Negara kleptokratik

Tidak jarang, kita menemukan perilaku birokrasi menyerupai interaksi yang terjadi di dalam pasar. Maksudnya, terdapat harga tertentu yang harus dikeluarkan oleh seseorang ketika berurusan dengan birokrasi. Hampir merupakan rahasia umum dan menjadi fenomena yang sangat mencolok mata dalam beberapa tahun terakhir ini bahwa sejumlah dana taktis tertentu harus disediakan ketika seseorang bermaksud mengurus KTP, kenaikan golongan di dalam pegawai negeri ataupun untuk mengurus tunjangan rapel.

Pada pola interaksi semacam ini, birokrasi ibarat pengusaha yang memiliki monopoli, sementara masyarakat merupakan konsumennya. Namun sedikit berbeda dengan pasar, komoditas yang diperdagangkan oleh birokrasi adalah otoritas atau kekuasaan.

Komoditas yang diperdagangkan tersebut memiliki dampak yang berbeda terhadap masyarakat. Bagi kelompok berpendapatan menengah dan bawah, yang tidak memiliki akses ke arah lingkaran pusat kekuasaan, proses transaksi dagang itu kerap dirasakan menjadi beban yang berat secara ekonomi dan menjengkelkan secara psikologis. Sementara bagi orang-orang yang memiliki kekuatan dana yang besar atau yang memiliki kedekatan dengan lingkaran pusat kekuasaan atau elite nasional, proses untuk membeli otoritas tersebut berjalan dengan mudah, misalnya ketika memperoleh lisensi usaha bisnis.

Meminjam istilah Lawrence Whitehead, perilaku birokrasi semacam ini disebutnya sebagai birokrasi negara yang kleptokratik (*kleptocratic state*). Birokrasi semacam ini perilakunya tidak rasional, kekuasaan yang dimilikinya juga dapat disalahgunakan oleh individu-individu untuk memperkaya diri mereka atau kelompoknya.

Melemahnya etika sosial

Walau para pengamat hampir semuanya setuju bahwa perilaku birokrasi yang menyimpang ini harus dikoreksi, namun tidak terdapat keseragaman untuk mengambil solusinya. Pada satu sisi para pengamat yang menyatakan, perilaku birokrasi yang menyimpang ini dapat dikendalikan dengan membuka katup penghambat demokrasi. Alasannya, perilaku birokrasi yang menyimpang ini bermuasal pada konsentrasi kekuasaan yang terlalu besar di tangan negara. Diproyeksikan, bahwa dengan memberikan masyarakat hak-hak bersuara lebih besar, masyarakat swasta akan dapat menjadi mitra seimbang terhadap birokrasi.

Pada sisi lain, solusi yang ditawarkan sangat kontras dengan yang pertama, perilaku yang menyimpang itu dapat diubah justru jika negara menjadi lebih kuat. Bagi orang-orang yang berpendapat seperti ini, transaksi pasar di dalam birokrasi, sesungguhnya menyimbolkan lemahnya basis ekonomi, seperti gaji yang rendah, dari orang-orang yang bekerja di dalam birokrasi.

Perbedaan di atas dapat juga dirumuskan dalam kalimat berikut. Jika kelompok pertama melihat penyimpangan tersebut lebih merupakan akibat dari menumpuknya kekuasaan di tangan birokrasi, sementara kelompok yang kedua menjelaskannya sebagai akibat

dari melemahnya kekuatan ekonomi di tangan birokrasi. Jika kelompok pertama cenderung berhipotesis bahwa birokrasi secara sumber daya politik telah menjadi terlalu kuat *vis-à-vis* masyarakat maka yang kedua berhipotesis bahwa birokrasi secara sumber daya ekonomi melemah *vis-à-vis* masyarakat.

Terlepas dari hipotesis akademis yang berbeda-beda ini, beberapa pertanyaan layak dimunculkan. Tepatkah kita mencari penyimpangan-penyimpangan ini dengan memilah-milah secara konseptual antara birokrasi dengan masyarakat? Bukankah birokrasi tidak dapat dilepaskan dari masyarakat sehingga penyakit yang diderita oleh birokrasi juga merupakan penyakit yang diderita oleh masyarakat?

Barangkali tidaklah berlebihan untuk menyatakan bahwa pada derajat tertentu birokrasi merupakan miniatur dan refleksi dari masyarakat itu sendiri. Jika demikian halnya, etika birokrasi yang semakin meredup akhir-akhir ini juga merupakan suatu epidemi yang berasal dari masyarakat. Dalam konteks demikian, barangkali tidak keliru sinyalemen beberapa kalangan bahwa yang terjadi sebenarnya adalah suatu proses memudarnya etika sosial di masyarakat Indonesia.

Etika sosial yang semakin memudar kemungkinan besar disebabkan oleh pembangunan kita yang terlalu disusupi oleh dominasi roh ekonomi. Posisi dan status sosial seseorang diukur menurut seberapa banyak seseorang memiliki indikator-indikator keberhasilan ekonomi yang tampak kasat mata. Sementara itu, proses untuk mencapai keberhasilan itu apakah legal dan bermoral menjadi terabaikan.

Dapatlah dipahami -- walau jelas tidak dapat diterima secara moral -- jika yang terjadi kemudian adalah masyarakat yang tidak lagi memiliki budaya rasa malu untuk mendapatkan sesuatu walau bukan merupakan haknya dan secara hukum tidak sah. Praktik-praktik pengutulan sesungguhnya tidak hanya terjadi di dalam birokrasi tetapi melanda seluruh masyarakat dan dengan demikian perilaku birokrasi yang menyimpang hanyalah merupakan imbas dari seluruh gelombang besar tersebut.

Mengingat penyebabnya adalah dimensi ekonomi yang sangat do-

minan di dalam roh pembangunan kita, maka suatu keseimbangan di bidang kebudayaan sangatlah diperlukan. Langkah awal dalam hal ini misalnya dengan mulai menghargai sepantasnya orang-orang yang berkarya besar di bidang kebudayaan, seni dan sastra seperti halnya dengan orang-orang yang bergerak di bidang bisnis.

Ekonomi Politik Pemilu

Sumber: Kompas (16 Maret 2004)

PARTAI manakah yang akan memperoleh suara terbesar dalam pemilihan anggota DPR? Siapa yang akan menjadi presiden? Akankah tercipta koalisi partai dalam pemilihan presiden? Deretan pertanyaan ini selalu muncul dalam perbincangan politik beberapa bulan terakhir. Namun, jawabannya tidak banyak membawa perubahan substansial pembaruan ekonomi Indonesia dalam jangka pendek, setidaknya sampai akhir tahun ini.

Ancaman inflasi?

Hampir dapat dipastikan, partai-partai besar, seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Golongan Karya (Golkar), PKB, PPP, PAN, dan PBB, akan tetap dominan dalam perolehan kursi di DPR. Kalaupun ada perubahan, itu sekadar pergeseran jumlah pemilikan kursi di antara partai-partai besar itu.

Ada dua alasan mengapa proyeksi semacam ini dikemukakan. Pertama, tidak satu pun dari partai itu memiliki kredibilitas yang tinggi di masyarakat. Kedua, pada saat sama, tidak ada satu pun partai baru yang mampu sebagai alternatif guna menampung ketidakpuasan masyarakat, baik dari segi ideologis, kepemimpinan, maupun mesin politik pendanaan. Ini tidak berarti partai baru tidak berpeluang sama sekali. Namun, perolehan kursi kemungkinan tidak akan signifikan dari segi jumlah.

Ada dua akibat paradoks dari proyeksi politik seperti ini. Pertama, seluruh partai akan menempatkan agenda politik sebagai prioritas utama dalam beberapa bulan ke depan, setidaknya sampai pemilihan umum (pemilu) presiden/wakil presiden usai. Dalam rumusan berbeda, agenda pembaruan ekonomi terpinggirkan. Ini terlihat dari dominannya perbincangan kemungkinan menyatunya Megawati-Akbar Tandjung, Susilo Bambang Yudhoyono-Yusril Ihza Mahendra, dan kemungkinan pembentukan koalisi antarpantai yang mengklaim diri mewakili kekuatan politik Islam.

Kedua, ironisnya agenda ekonomi akan muncul setelah seluruh tahapan pemilu selesai. Intinya, siapa pun yang menjadi pimpinan

puncak eksekutif, setumpuk “pekerjaan rumah” untuk melanjutkan pembaruan ekonomi harus segera diselesaikan. Yang terpenting, di antaranya, adalah terkait kebijakan ekonomi yang dapat menstimulasi investasi baru dengan tujuan menciptakan lapangan kerja sekaligus mengatasi pengangguran serta manajemen utang. Terkait dengan itu soal penegakan hukum yang lemah. Kalangan bisnis akan tetap ragu untuk melakukan investasi jika keputusan hukum lebih merefleksikan tawar-menawar politik.

Setumpuk pekerjaan rumah tidak akan mudah diatasi siapa pun yang akan menjadi presiden. Terlebih lagi, pemilu yang kemungkinan akan diadakan sampai tiga kali (satu kali untuk DPR dan DPD dan kemungkinan dua kali pemilihan Presiden) akan menyedot dana amat besar, mulai dari spanduk, kaus, kartu nama, hingga biaya arak-arakan dan perjalanan kampanye. Sukar untuk mendapatkan angka pasti berapa jumlah dana itu. Namun, seandainya tiap partai diasumsikan menghabiskan dana Rp 100 miliar, setidaknya akan ada uang berputar sebesar Rp 2,4 triliun. Tingkat perputaran uang akan lebih cepat, namun bukan untuk tujuan investasi di sektor riil. Dalam analisis akhir, situasi ini kemungkinan besar akan berdampak pada inflasi yang membubung dan melemahnya rupiah segera setelah pemilu selesai.

Karena itu, pernyataan Dana Moneter Internasional (IMF) tentang kemungkinan krisis perbankan kedua (Kompas, 6/3/2004) perlu diwaspadai dan dilihat dalam konteks dinamika politik dalam negeri. Ada kemungkinan, salah satu sebab mengapa besar kredit yang dikucurkan tidak diimbangi pertumbuhan ekonomi tinggi tahun lalu karena sebagian kucuran kredit itu mungkin digunakan untuk dana politik persiapan pemilu. Apakah ini berarti pesta demokrasi melalui pemilu tahun ini akan meninggalkan “bom waktu” sehingga menyerupai Pemilu 1997? Jawaban atas pertanyaan ini amat ditentukan bagaimana format koalisi politik akan terbentuk.

Skenario bulan madu?

Tidak ada keraguan, pemilihan presiden langsung menyebabkan kesetiaan pimpinan puncak eksekutif tidak lagi pada legislatif. Namun, ini tidak serta-merta berarti presiden yang terpilih secara langsung akan dengan mudah meluncurkan kebijakan ekonomi baru.

Kekuasaan pembuatan anggaran, misalnya, dimiliki bersama antara eksekutif dan legislatif. Dalam rumusan berbeda, hubungan harmonis antara legislatif dan eksekutif masih menjadi suatu syarat mutlak untuk meluncurkan kebijakan pembaruan ekonomi yang substansial di Indonesia. Dalam studi ekonomi politik, meminjam istilah John Wlilliamson dalam *The Political Economy of Policy Reform*, (1994), prasyarat ini disebut hipotesis bulan madu (*honeymoon hypothesis*).

Bila prasyarat bulan madu tak ada, kebijakan pembaruan ekonomi apa pun yang diluncurkan eksekutif akan tersendat karena akan dihambat legislatif. Dalam hal ini, kemungkinan terburuk yang muncul dari hasil pemilu mendatang adalah jika partai yang memenangkan pemilihan presiden/wakil presiden tak sekaligus menjadi pemenang, setidaknya mayoritas, dalam pemilihan anggota DPR. Hubungan yang tidak kooperatif, bahkan mungkin permusuhan, di antara DPR dan Presiden akan berlanjut. Dalam upaya mewujudkan “*bulan madu*” itu, pembentukan koalisi antarpartai menjadi amat menentukan.

Dalam tataran ideal, koalisi “*bulan madu*” sebaiknya di antara dua partai terbesar. Dengan kata lain, pilihannya bukan pada koalisi antara banyak partai kecil dan bukan antara partai terbesar dengan partai kecil. Ada dua alasan mengapa sebaiknya antara dua partai terbesar. Pertama, jika koalisi antara banyak partai kecil, proses pembuatan keputusan menjadi lebih panjang. Dari segi jumlah, misalnya, aktor (baca: partai sebagai institusi) yang terlibat menjadi lebih besar sehingga harus mempertimbangkan kepentingan yang lebih beragam dan menghabiskan banyak waktu.

Kedua, jika koalisi di antara satu partai besar dan partai-partai kecil, koalisi yang terbentuk kemungkinan tidak akan bertahan lama. Partai-partai kecil akan mendikte partai besar sehingga memunculkan ketersinggungan partai besar. Untuk menghindarkan dua kelemahan ini, koalisi dua partai besar akan menjadi lebih relevan guna meluncurkan kebijakan pembaruan ekonomi.

Namun, ada dua syarat yang harus dipenuhi guna pembentukan koalisi semacam ini. Syarat pertama, dua partai terbesar itu merasa sama-sama terancam meski keduanya mungkin sama rakusnya untuk kekuasaan. Namun, karena pertimbangan ancaman, kedua

partai itu bersedia berkoalisi dan berbagi kekuasaan. Prasyarat kedua, kedua partai tidak memiliki perbedaan prinsipal dalam gagasan ekonomi, misalnya, keduanya sama-sama sepakat meluncurkan kebijakan *liberalisasi ekonomi*. Jika dua prasyarat ini terpenuhi, dua sisi dari keping kekuasaan akan dapat dimiliki pimpinan eksekutif. Ia tak hanya sekadar memiliki kekuasaan dari sisi keabsahan, tetapi juga kekuasaan dari sisi keefektifan.

Pertanyaan akhir, partai manakah yang memenuhi syarat untuk melakukan koalisi? Dari prasyarat ancaman, peluang terbesar tampaknya ada pada PDI-P dan Partai Golkar. Kedua partai ini sama-sama terancam. Kinerja PDI-P tidak dapat dikatakan terlalu baik sehingga persepsi ancaman penggusuran sebagai partai berkuasa amat besar. Situasi yang mirip juga dihadapi Golkar yang masih harus menghadapi ancaman yang cukup besar berupa stigma historis. Jika keduanya melakukan koalisi, PDI-P mungkin dapat belajar dari pengalaman yang kaya dari Golkar di masa lalu, bagaimana membuat kekuasaan menjadi efektif. Sementara Golkar dapat belajar bagaimana membuat kekuasaan menjadi sah, setidaknya dalam mendekati masyarakat lapisan bawah melalui simbol-simbol populis.

Dari prasyarat gagasan ekonomi, tak ada hambatan. PDI-P dan Partai Golkar sebenarnya tak memiliki strategi pembangunan ekonomi yang jelas dan orisinal, yang dapat membedakannya dengan strategi yang telah diterapkan pada masa Orde Baru. Fakta semacam ini tampak pada hampir semua partai politik besar di Indonesia.

Bagi beberapa pihak, skenario koalisi bulan madu ini mungkin akan dinilai terlalu menekankan *realisme politik* sehingga dianggap mengesampingkan aspek normatif perjuangan reformasi. Namun, tidakkah gerakan reformasi telah gagal sejak awal karena para pemimpinnya tidak mampu menarik garis pemisah sejarah yang jelas dengan masa lalu? Lagi pula, bukankah pemimpin-pemimpin gerakan reformasi kini telah menjadi bagian elite politik nasional negeri ini?

Industri “Polling” dan Demokrasi

Sumber: Kompas (19 Mei 2004)

"The only poll that counts is on election day!"

(Larry J Sabato)

BAGAIMANAKAH menempatkan hasil *polling* (jajak pendapat) yang kini marak dilakukan berbagai lembaga dalam konteks perjalanan demokratisasi di Indonesia? Apakah hasil jajak pendapat itu sebaiknya dikritisi hanya dari dimensi nalar, yaitu dalam kaitan dengan soal- soal ilmiah (*science*)?

Apakah implikasi-implikasinya jika pemahaman terhadap hasil jajak pendapat itu diisolasi dari soal-soal yang menyangkut nurani (*conscience*), yang intinya adalah kemauan bersikap jujur untuk mau menyatakan yang “baik” dan “buruk”?

Semangat ilmiah?

Dalam ilmu sosial, jajak pendapat tidak dapat dilepaskan dari popularitas metode penelitian survei. Menurut Earl Babbie (1983), di luar metode survei ada beberapa metode lain seperti eksperimen dan penelitian lapangan. Metode survei, dengan mengambil jumlah sampel tertentu dari jumlah penduduk, dapat digunakan untuk tujuan-tujuan deskriptif maupun eksplanatif. Misalnya, metode ini dapat digunakan untuk menjelaskan apa yang diharapkan masyarakat terhadap isu tertentu dan mengapa harapan itu muncul. Dari sudut pandang ini jajak pendapat dapat dipahami sebagai instrumen guna memuaskan keingintahuan ilmiah manusia (*human scientific curiosity*).

Di negeri-negeri yang menganut sistem demokratis, metode survei dapat dipakai untuk mengetahui pendapat publik (*public opinion*). Atas dasar asumsi, pendapat publik amat penting bagi pembuat kebijakan, berbagai teknik canggih telah dikembangkan para ilmuwan politik. Menurut kajian Paul M Sniederman (1993), studi tentang pendapat umum di Amerika Serikat (AS) telah mengalami perkembangan pesat sejak 1950- an, terutama untuk mengetahui sikap dan preferensi politik masyarakat umum. Pada era 1970-an, metode ini kian populer untuk mengetahui bagaimana pengaruh

kebijakan publik terhadap pendapat umum atau sebaliknya, bagaimana pendapat umum memengaruhi kebijakan publik.

Meski demikian, tidak berarti jajak pendapat harus diterima begitu saja. Sebagai instrumen, jajak pendapat mungkin dapat dikatakan netral, bebas nilai, diinspirasi semangat ilmiah dan memberi kontribusi positif bagi perkembangan ilmu. Namun, saat ia bersentuhan dengan hasrat untuk kekuasaan, jajak pendapat dapat berhenti atau tidak lagi semata-mata menjadi instrumen netral. Ia mirip senjata perang. Ketika mesiu dan senjata ditemukan, ia dapat dianggap sebagai produk dari semangat ilmiah. Namun, senjata ada dalam konteks kekuasaan, mesiu dan senjata tidak lagi netral dan dapat berubah menjadi mesin pembunuh yang amat menakutkan.

Politik penggiringan?

Analogi semacam ini dapat terjadi dalam proses demokratisasi di negeri ini. Terutama karena kemajuan teknologi media elektronik yang amat pesat, jajak pendapat yang dianggap sebagai representasi pendapat publik dapat dimanipulasi. Misalnya, sejumlah studi yang dilakukan di AS untuk mengetahui sikap pemilih terhadap para calon dalam pemilu, sebagian dipengaruhi tampilan fisik (*physical appearance*) setiap calon di layar elektronik. Temuan semacam ini telah mendorong para konsultan kampanye dari tiap calon untuk melakukan manipulasi citra (lihat Russel J Dalton dan Martin P Watteberg, 1993). Akibatnya, makna “pendapat publik” tidak lagi orisinal, tetapi direkayasa dan mengalami distorsi dan tidak akurat (*misrepresentation*).

Selain terjadinya kecenderungan *misrepresentation* itu, implikasi lainnya dari proses semacam ini adalah demokrasi dapat menjadi “tawanan” media massa. Pengalaman politik pribadi menjadi tidak penting atau, meminjam istilah Sniederman, telah mengalami depolitisasi. Yang lalu memainkan peran lebih penting adalah liputan media di mana seluruh pengalaman politik kolektif dari masyarakat dibentuk dan digantungkan. Dalam rumusan bahasa yang amat lugas, yang terjadi kemudian adalah politik penggiringan media terhadap publik.

Yang amat diuntungkan dalam seluruh proses semacam ini adalah para konsultan politik. Dalam definisi yang diberikan Larry J

Sabato dalam karya menarik, *The Rise of Political Consultants* (1980), seorang konsultan politik adalah seorang profesional kampanye yang

terlibat dalam pemberian nasihat dan jasa-jasa kepada para kontestan pemilu, baik berupa jajak pendapat, produksi, dan penciptaan media. Melalui lembaga survei dan industri jajak pendapat yang mereka dirikan di AS, para konsultan politik ini, seperti Joseph Carrel,

Spencer, dan Joseph Napolitan, mampu meraup pendapatan jutaan dollar AS. Bahkan, orang seperti Joseph Napolitan melebarkan operasinya ke Amerika Latin dan Asia. Ia merupakan konsultan Ferdinand Marcos agar terpilih kembali pada pemilu Filipina 1969 yang pada 1971 mematikan demokrasi melalui pemberlakuan hukum darurat perang di negeri itu.

Apakah fenomena konsultan politik di AS ini telah merambah Indonesia? Masih merupakan tanda tanya. Kalaupun ia telah hadir menjadi suatu industri seperti di AS, fungsi konsultasi politik yang mereka mainkan tidak sepenuhnya negatif. Setidaknya para konsultan politik akan menjadi kompetitor terhadap konsultan politik tradisional yang mengandalkan kekuatan supranatural seperti dukun.

Namun, mereka juga harus mampu bersikap jujur tentang aneka kelemahan dari jajak pendapat yang dilakukan. Salah satu kelemahan itu, seperti diungkap Sabato, adalah jajak pendapat meminggirkan diskusi rasional dalam demokrasi karena menyamakan semua pendapat baik dari mereka yang peduli dan kritis dengan politik maupun dengan yang tidak peduli politik.

Mereka juga harus mau bersikap jujur untuk memberitahukan siapa yang mensponsori survei dan jajak pendapat yang mereka lakukan. Di AS, salah satu kode etik yang disepakati melalui Asosiasi Amerika untuk Penelitian Pendapat Publik (American Association for Public Opinion Research) telah mencantumkan keharusan bagi lembaga yang melakukan penelitian pendapat publik. Jika belum ada, pembentukan Asosiasi semacam ini beserta kode etiknya juga tampaknya perlu segera dibentuk di Indonesia.

Akhirnya, mereka harus mau bersikap jujur bahwa dalam derajat tertentu kerja jajak pendapat identik dengan yang dilakukan peramal (*soothsayers*). Alasannya, jajak pendapat tidak selalu terwujud dalam kenyataan. Sebagai misal, hampir semua survei di AS gagal meramalkan saat Ronald Reagan terpilih dengan kemenangan besar pada November 1980. Sesungguhnya, satu-satunya jajak pendapat, seperti kutipan awal tulisan ini, yang benar-benar bermakna adalah hasil hitungan suara pada hari pemilihan.

Kemauan untuk bersikap jujur dan kerendahan hati seperti dipaparkan itu setidaknya akan dapat menghindarkan kecaman terhadap hasil-hasil jajak pendapat. Jika tidak, adanya klaim bahwa hasil jajak pendapat sebagai produk ilmiah (*scientific product*) mungkin akan dikecam sebagai produk “sok ilmiah” (*pedantic product*)!

Peta Kekuasaan dan Kemiskinan

Sumber: Kompas (31 Maret 2009)

Perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan bukanlah untuk ke-muliaan kekuasaan itu sendiri. Secara konseptual, kekuasaan adalah instrumen untuk mencapai dua tujuan. Ia dapat digunakan sebagai instrumen untuk perubahan atau sebaliknya sebagai alat untuk melestarikan *status quo*.

Kalau kita sepakat dengan konseptualisasi seperti ini, demokrasi sebagai mekanisme untuk memperoleh kekuasaan juga tidak luput dari kemungkinan dua tujuan ini. Ia dapat menjadi suatu mekanisme yang melahirkan harapan, tetapi sekaligus dapat mengubah dirinya menjadi “ibu” keputusan.

Pergeseran dari harapan menjadi keputusan dalam sistem politik yang demokratis tidaklah terjadi secara otomatis, tetapi dalam suatu proses panjang. Secara hipotetis, ia akan muncul ke permukaan jika peta kekuasaan tergambar sangat dinamis, sedangkan peta kemiskinan terbingkai dalam lukisan statis. Kasus Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir menunjukkan adanya kecenderungan untuk membenarkan kalimat hipotetis ini melalui dua indikasi berikut.

Pragmatisme politik

Pertama, tidak ada satu pun basis kekuatan politik partai yang dapat berkuasa tanpa melakukan koalisi. Kasus kejatuhan pemerintahan Gus Dur, disusul dengan kekalahan Megawati pada Pemilu 2004, dan dilanjutkan oleh SBY melalui pembentukan kabinet “presidensial dengan gaya parlementer”, kesemuanya memberikan “pelajaran” betapa dinamisnya peta politik negeri ini. Tidak hanya di tataran nasional, di tingkat lokal situasi serupa bisa juga ditemukan. Beberapa pemilihan kepala daerah telah dilakukan melalui “koalisi melawan akal sehat”. Dinamika peta koalisi politik yang “irasional secara ideologis” ini bahkan semakin tinggi pada musim kampanye sekarang. Pembicaraan “tingkat tinggi” tentang pembentukan koalisi di antara partai-partai tertentu sesungguhnya telah menghilangkan basis perbedaan ideologis di antara mereka.

Secara sekilas pembicaraan “tingkat tinggi” lintas “ideologi” untuk pembentukan koalisi itu memang dapat saja menyampaikan pesan bahwa elite partai telah berperilaku sebagai “negarawan” yang lebih memprioritaskan “kepentingan rakyat yang lebih luas” daripada kepentingan ideologi partainya. Namun, pada saat yang sama, pola pembentukan koalisi lintas ideologi itu dapat juga menyampaikan pesan yang sangat bertolak belakang. Ia juga merefleksikan pragmatisme politik nonideologis yang sangat luar biasa oleh para elite partai. Dalam upaya mendapatkan kekuasaan, ideologi bagi para elite partai hanyalah hiasan aksesori yang tidak harus terus dipakai.

Kedua, tidak ada perubahan yang sangat mendasar dalam peta kemiskinan kita. Debat tentang seberapa besar jumlah angka kemiskinan sesungguhnya tidak relevan untuk menyatakan peta kemiskinan telah mengalami perubahan di negeri ini. Sesungguhnya, hampir tidak ada peta geografis Indonesia yang tidak luput dari rendahnya kualitas pembangunan manusia. Beberapa wilayah geografis itu, seperti Aceh dan Papua, bahkan memiliki kantong-kantong geografis yang menggambarkan persoalan kemiskinan yang masif.

Laporan resmi tentang target pembangunan milenium yang harus dicapai Indonesia pada 2015 sesungguhnya mengindikasikan perjuangan yang sangat berat untuk mengubah peta kemiskinan ini. Beberapa target itu antara lain menurunkan proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya di bawah 1 dollar AS per hari menjadi setengahnya. Angka resmi pemerintah untuk jumlah penduduk miskin di bawah 1 dollar AS ini pada 2004 sebesar 36,15 juta.

Selaksa janji dan dusta?

Oleh karena itu, siapa pun yang akan memperoleh kekuasaan melalui Pemilu 2009, mereka akan memiliki beban tanggung jawab yang sangat berat untuk mengubah peta kemiskinan Indonesia dalam lima tahun ke depan. Jika demikian halnya, demokrasi seharusnya tidak sekadar dipahami dalam ukuran bagaimana membuat peta-peta kekuasaan menjadi sangat dinamis. Lebih dari itu, peta-peta kekuasaan dinamis yang dilahirkan oleh demokrasi itu seharusnya memiliki agenda untuk mengubah peta kemiskinan.

Namun, upaya untuk mewujudkan gagasan ideal ini bukanlah semudah membalik tangan. Mengubah peta kemiskinan melalui peta kekuasaan hanya bisa dilakukan jika terdapat kejelasan ideologis setiap partai politik. Itu artinya, pragmatisme politik (baca: kekuasaan adalah demi kekuasaan itu sendiri) haruslah ditinggalkan. Itu juga berarti bahwa “koalisi untuk kemuliaan koalisi” haruslah menjadi pantangan politik (*political taboo*). Pada titik ini, pertanyaan praktis yang harus dijawab oleh setiap politikus adalah bagaimanakah kekuasaan negara itu nantinya diperlakukan oleh politisi untuk mengatasi kemiskinan itu?

Dalam konteks ini, hampir tidak mungkin dibayangkan perubahan peta kemiskinan tanpa membicarakan seberapa jauh dan seberapa besar intervensi kekuasaan negara itu harus dilakukan. Instrumen untuk melakukan intervensi ini tentu saja berbaku kait dengan kapasitas keuangan negara, seperti APBN, maupun dengan kapasitas badan-badan usaha publik yang dimiliki negara.

Isu besarnya adalah apakah negara akan menjadi maksimalis atau minimalis? Jika pilihan maksimalis diambil, bagaimana dampaknya terhadap besaran APBN (*magnitude of the state budget*)? Dari manakah dana itu harus diperoleh? Apakah melalui pajak atau melalui pinjaman negara? Demikian juga sebaliknya, jika pilihan minimalis diambil, apakah akan terdapat penjualan aset negara yang lebih besar?

Jika jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan seperti ini tidak dijawab dan dibeberkan kepada publik, kampanye politik dalam alam demokrasi yang saat ini tengah dilakukan hanya akan dipenuhi oleh maraknya jargon politik. Kampanye kemudian tidak hanya sebagai medan bagi selaksa janji, tetapi sekaligus juga akan sangat cepat dipersepsikan oleh publik menjadi medan bagi selaksa dusta.

Angka Bergaung Lebih Nyaring

Sumber: Kompas (9 Maret 2010)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bukan sekadar angka. Besaran maupun struktur alokasi pembelanjanya yang secara teknis kerap disebut dengan istilah belanja publik atau pemerintah (*public atau government expenditure*) dapat digunakan untuk menjadi alat ukur ketika menilai pola hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya. Karena merupakan suatu pola, belanja pemerintah atau publik juga dapat digunakan untuk memproyeksikan berbagai perubahan yang mungkin dapat diharapkan pada masa depan.

Refleksi perjalanan APBN

Merujuk pada laporan Bank Dunia, *Indonesia Public Expenditure Review 2007* maupun laporan Bank Pembangunan Asia, *Outlook 2008*, ada beberapa hal menarik untuk merefleksikan perjalanan APBN Indonesia sejak 2001 sekaligus memproyeksikannya pada masa depan.

Pertama, besaran belanja publik menunjukkan kecenderungan meningkat. Tahun 2001 sebesar Rp 353.561 triliun, sedangkan tahun 2007 menjadi Rp 793.176 triliun. Kecuali tahun 2001 ke 2002 yang menunjukkan penurunan drastis 14,6 persen, persentase peningkatan terjadi tidak secara drastis, tetapi cenderung berpola landai. Rata-rata peningkatan setiap tahun dari 2002 hingga 2007 sekitar 9,5 persen.

Kedua, meski terus menunjukkan peningkatan, total besaran belanja publik itu sebenarnya relatif kecil jika dihitung dalam dollar AS. Sebagai misal, total besaran belanja publik tahun 2007 yang sekitar 100 miliar dollar AS hanya sekitar seperdelapan nilai paket stimulus pemerintahan Obama sebesar 800 miliar dollar AS. Sebagai perbandingan, menarik mencatat laporan dari jurnal *Military Balance 2008*. Disebutkan, belanja pertahanan (*military expenditure*) China dan Jepang tahun 2007 sekitar 46 miliar dollar AS dan 41 miliar dollar AS. Ini berarti, untuk anggaran pertahanan saja, kedua negeri itu menghabiskan hampir 45 persen dari total belanja publik Pemerintah Indonesia. Karena itu, meski kita sering disebut sebagai kekuatan regional, dari sudut kemampuan ekonomi

dan militer, Indonesia jauh tertinggal dari China dan Jepang.

Ketiga, jika diukur secara persentase terhadap kekuatan ekonomi nasional, total belanja pemerintah hanya pada kisaran di bawah 20 persen dari GDP. Artinya, 80 persen dari kekuatan ekonomi nasional masih berada di tangan masyarakat. Hanya sekitar 20 persen berada di tangan pemerintah. Masalahnya, distribusi 80 persen GDP di masyarakat itu tidak tersebar merata. Kita tahu ada 30 juta lebih penduduk Indonesia yang pendapatannya di bawah 2,0 dollar AS per hari. Kita juga tahu sejumlah pemimpin negeri ini memiliki kekayaan luar biasa melimpah. Yang menjadi teka-teki besar dan mengusik batin adalah apakah kekuatan APBN yang 20 persen dari GDP yang kini sedang diperebutkan partai politik di legislatif dan eksekutif itu dapat diandalkan untuk mengubah distribusi yang timpang dari 80 persen GDP di masyarakat itu.

Subsidi dan bunga

Keempat, struktur belanja publik dalam APBN 2001-2007 masih didominasi pengeluaran untuk subsidi dan pembayaran bunga yang disebut Bank Dunia sebagai belanja multisektor. Disebut belanja multisektor karena di dalamnya tercakup pengeluaran untuk pengembangan bisnis dan perdagangan. Sektor ini menjadi kategori belanja dominan karena porsinya amat besar dalam APBN. Tahun 2001 persentasenya 54,5 persen, lalu menurun hingga 37,2 persen tahun 2007. Penurunan ini disebabkan penurunan pembayaran bunga utang pada 2001 sebesar 25 persen, tetapi tahun 2006 menyusut menjadi 11 persen dan disebabkan berkurangnya subsidi harga energi. Namun, untuk memproyeksikan apakah pada tahun-tahun mendatang beban utang ini menunjukkan penurunan, masih teka-teki. Hal ini disebabkan laporan Bank Pembangunan Asia menunjukkan tidak stabilnya data tentang jumlah utang luar negeri Indonesia.

Jika tahun 2004 sebesar 137 miliar dollar AS, angka ini menurun masing-masing menjadi 130 miliar dollar AS (2005) dan 128 miliar dollar AS (2006), tetapi tiba-tiba meningkat lagi menjadi 136 miliar dollar AS (2007).

Pendidikan dan kesehatan

Kelima, posisi kedua pengeluaran belanja publik pada 2007 ditempati sektor pendidikan, disusul belanja aparat pemerintah masing-masing 28 persen dan 13,3 persen. Angka ini meningkat dari persentase sebelumnya pada 2001, masing-masing 11,4 persen dan 9,0 persen pada 2001. Meski demikian, harus dicatat, menurut Bank Dunia, peningkatan belanja di sektor pendidikan belum berhasil mengurangi *gap* pendidikan antarwilayah antara lain karena sebaran guru yang tidak merata.

Keenam, sektor yang mendapat perhatian paling kecil adalah pertanian dan kesehatan. Meski 40 persen penduduk Indonesia hidup di sektor pertanian, alokasi belanja publik untuk sektor ini hanyalah 2,8 persen tahun 2006, artinya hanya meningkat 1,0 persen dari tahun 2001. Untuk sektor kesehatan meningkat lebih tinggi 2,6 persen (2001) menjadi 4,9 persen pada 2007. Namun, harus dicatat, investasi Pemerintah Indonesia di sektor kesehatan termasuk yang terendah di kawasan Asia Timur sekaligus menunjukkan besarnya peran swasta pada sektor ini, tetapi dengan kualitas kontrol amat terbatas.

Apa artinya?

Apakah arti angka-angka itu dalam kehidupan politik? Jawabannya sederhana. Siapa pun yang sedang berkampanye dalam pemilu presiden dan wakil presiden saat ini, dan siapa pun yang kelak menjadi pemenang, tampaknya akan sulit meloloskan diri dari angka- angka belanja publik secara sektoral ini. Mereka harus mengambil sikap. Sikap itu adalah apakah semua pasangan yang sedang berkompetisi akan dapat mengubah secara substansial pola-pola belanja publik dalam lima tahun mendatang atau pilihan lain, mereka akan tetap melestarikannya.

Ringkasnya, kita jangan mudah terpesona untaian kata dalam masa kampanye. Ingat ungkapan, angka biasanya bergaung lebih nyaring daripada kata-kata.

Masa Depan Teknokrat Kita

Sumber: Kompas (9 Maret 2010)

Kasus Bank Century hampir tidak mungkin terbayangkan dalam masa rezim Orde Baru. Kecuali menjelang keruntuhannya pada tahun 1998, seluruh tindakan kebijakan ekonomi yang diluncurkan pada masa rezim itu berkuasa hampir tidak memiliki gaung politik.

Kebijakan anggaran berimbang yang menggantikan kebijakan anggaran defisit, beberapa tindakan devaluasi mata uang rupiah, penanganan kasus Pertamina dan juga kebijakan pengetatan ikat pinggang pada pertengahan 1980-an adalah beberapa contoh peluncuran kebijakan ekonomi yang berjalan mulus tanpa guncangan politik berarti. Situasi seperti ini tampaknya telah menjadi suatu “kemewahan” dalam satu dasawarsa terakhir.

Teknokrasi vs demokrasi

Dalam salah satu tulisannya, *Indonesia Since The 1960s: Crises and Reforms (1994)*, Iwan J Azis telah mengidentifikasikan salah satu sebab mengapa Orde Baru memiliki kapasitas untuk meluncurkan kebijakan ekonomi tanpa gejolak politik itu. Ekonom Indonesia yang kini bermukim di Amerika Serikat itu secara gamblang menyebutkan tidak adanya faktor *checks and balances* sebagai sebab fundamental mengapa seluruh kebijakan ini dapat berjalan lancar.

Dengan tidak adanya pertarungan di antara kekuatan politik dan kompetisi di antara lembaga-lembaga negara, Soeharto pada masa itu telah menjadi *the sole checker* dan sekaligus *the balancer*. Di bawah format politik seperti ini pulalah seluruh teknokrat, yang umumnya dari kelompok Widjojo Nitisastro, yang diistilahkan dengan sinis sebagai “Mafia Berkley” itu, bekerja dan mendapatkan suatu “jalan bebas hambatan” untuk melakukan kebijakan pembauran ekonomi.

Analisis yang mirip dengan itu juga dikemukakan oleh Boediono dalam tulisannya di *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol 41 No 3, 2005. Boediono, yang kini Wakil Presiden, menyebutkan dengan terus terang bahwa kredibilitas dan kekuatan strategi Orde Baru dalam meluncurkan kebijakan ekonominya tidak bera-

sal dari petunjuk-petunjuk umum tentang apa yang akan dilakukan pemerintah seperti yang termuat dalam tumpukan tebal dokumen Repelita.

Menurut Boediono, kredibilitas dan kekuatan strategi Orba justru terletak dari tindakan nyata yang dilakukan rezim sesuai yang disarankan dan dimonitor teknokrat. Ringkasnya, teknokrat bekerja sepenuhnya di bawah payung protektif Presiden.

Yang lalu menarik dipertanyakan adalah apakah demokrasi yang tengah kita bangun satu dasawarsa terakhir ini telah menutup jalan bagi para teknokrat untuk berperan dalam pembaruan kebijakan ekonomi? Bukankah dengan berubahnya format politik negeri ini, teknokrat tidak lagi leluasa untuk melakukan pembaruan ekonomi? Bagi sekelompok orang, jawaban terhadap pertanyaan ini hampir dapat dipastikan.

Kelompok ini akan menyatakan bahwa “kemewahan” untuk mendapatkan “jalan bebas hambatan” telah tertutup. Argumennya adalah dengan mempertentangkan watak teknokrat dan politisi. Secara filosofis, watak teknokrat disebutkan bekerja atas dasar asas kemampuan spesialisasi teknis, sedangkan politisi bekerja atas dasar kemampuan memuaskan para pendukung politiknya. Jika teknokrat sangat nyaman bekerja dalam teknokrasi, politisi sangat bergembira bekerja dalam alam demokrasi.

Jika teknokrasi cenderung membatasi akses jumlah aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan, demokrasi cenderung memperluas sebanyak mungkin pelibatan aktor-aktor politik.

Bertumpu pada argumen teknokrasi versus demokrasi seperti ini suatu hipotesis kemudian dibangun untuk menjelaskan kesulitan politik yang kini dihadapi Boediono dan Sri Mulyani. Hipotesis itu intinya adalah bahwa kedua tokoh ini, yang merepresentasikan peran teknokrat, merupakan “korban” dari demokrasi. Atas dasar hipotesis ini puladibuat suatu proyeksi bahwa teknokrat, jika berada dalam kabinet, akan tetap menjadi titik lemah (*soft belly*) dari pertarungan politik yang ada sekarang dan pada masa depan. Alasannya adalah teknokrat tidak memiliki basis politik yang kuat di partai dan lembaga legislatif sehingga jika berada dalam kabinet akan tetap menjadi sasaran empuk atau merupakan tindakan “bu-

nuh diri” dari kompetisi politik yang ada.

Kepemimpinan politik

Apakah demikian halnya? Penulis tidak sepakat sepenuhnya menganut pandangan seperti ini. Ada dua keberatan utama yang penulis ajukan. Alasan pertama adalah alasan normatif. Hipotesis seperti ini dapat membujuk sekaligus menjebak kita untuk menyimpulkan bahwa pembaruan ekonomi hanya dapat dijalankan oleh teknokrat jika demokrasi “dimatikan” dan kita kembali pada format politik Orba. Alasan kedua terkait dengan alasan empiris. Hipotesis teknokrasi versus demokrasi ini memiliki keterbatasan untuk menjelaskan pembaruan ekonomi India (yang juga bekerja di bawah format politik demokrasi) dalam dua dasawarsa terakhir melalui kehadiran tokoh, seperti Manmohan Singh.

Dengan latar belakang seperti ekonom lainnya di Indonesia, Manmohan Singh, alumnus Oxford dan Cambridge itu, ditunjuk sebagai menteri keuangan di bawah kepemimpinan Narasimha Rao pada awal 1990-an. Kini, tokoh itu bahkan sudah sekitar satu dasawarsa jadi Perdana Menteri India. Tanpa perlu mematikan demokrasi, India telah melanjutkan reformasi ekonomi yang telah diluncurkan sejak 1990-an dan yang jadi salah satu faktor untuk menjelaskan mengapa pertumbuhan ekonomi India cukup mengesankan.

Kasus Manmohan ini menyampaikan pesan bahwa para teknokrat dapat bekerja secara efektif dalam format politik demokrasi. Karena itu, masalahnya barangkali bukan di demokrasi, tetapi mungkin terletak pada dua faktor. Pertama, kepemimpinan politik. Ketika sebagai menkeu, Manmohan Singh meluncurkan reformasi ekonominya, kritikan luar biasa juga terjadi. Namun, Narasimha Rao sebagai PM ketika itu secara tegas memberikan proteksi bagi Manmohan Singh.

Dukungan tak sekadar melalui wacana dan pernyataan pidato, tetapi juga tindakan nyata para pemimpin partai Kongres lain. Dengan kata lain, Manmohan tak ditinggalkan sendiri saat menghadapi tekanan dari kelompok oposisi, apalagi dijadikan “korban” pertaruhan politik.

Faktor kedua, terkait cara pandang teknokrat itu sendiri terhadap

politik. Manmohan tidak antipolitik. Ia menyadari benar, setiap kebijakan pembaruan ekonomi dalam format politik demokrasi harus mendapatkan dukungan politik. Karena itu, walaupun memiliki latar belakang sebagai teknokrat, ia punya dukungan politik kuat dari partai Kongres. Di samping sebagai teknokrat, Manmohan sesungguhnya juga adalah seorang politisi.

Dua faktor ini barangkali perlu disorot untuk melihat kesulitan politik yang kini dihadapi Boediono dan Sri Mulyani. Tentang faktor kepemimpinan, misalnya, Boediono dalam tulisan di jurnal BIES itu menyatakan betapa pentingnya sikap ketegasan seorang Presiden dalam melindungi tim pembuat kebijakan ekonomi di pemerintahan. Namun, sayang sekali ia tidak menyebutkan tentang perlunya juga seorang ekonom untuk tidak hanya menjadi teknokrat, tetapi juga sebagai seorang politisi seperti yang telah dan sedang dilakukan oleh Manmohan Singh di India.

Negara, Pasar, dan Jaminan Sosial

Sumber: Kompas (3 November 2011)

Setiap orang yang berusia muda dan produktif secara alamiah pasti akan menjadi jompo dan tidak produktif. Setiap orang yang sehat pasti akan pernah jatuh sakit. Bahkan setiap orang yang tengah bekerja suatu ketika mungkin akan dapat kehilangan pekerjaannya karena berbagai sebab, seperti kecelakaan atau karena pemutusan hubungan kerja.

Bagaimana memperlakukan orang-orang seperti ini? Haruskah orang yang lanjut usia, yang tidak sehat, ataupun yang tidak memiliki pekerjaan itu dibiarkan begitu saja untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya?

Koreksi dan jalan tengah

Sistem jaminan sosial haruslah mampu menjawab pertanyaan ini. Membiarkan pertanyaan-pertanyaan ini dijawab semata-mata melalui mekanisme pasar tidaklah bijak. Orang berusia tua dan sakit pasti tak akan dapat diakomodasikan pasar. Alasannya, kompetisi merupakan prinsip dasar dari mekanisme pasar. Pelaku pasar yang tak kompetitif dan produktif pasti akan dihukum oleh pasar. Demi akumulasi laba dan efisiensi, tak jarang kita melihat perusahaan "harus" melakukan rasionalisasi dengan cara memberhentikan pekerjanya.

Tentu saja sentimen-sentimen kultural, misalnya, melalui ikatan keagamaan, kesukuan, dan ras, dapat dimanfaatkan untuk menjawab pertanyaan di atas. Namun, jejaring seperti ini memiliki keterbatasan. Orang-orang yang tidak memiliki identitas kultural yang sama tentu tidak dapat berharap memperoleh proteksi sosial.

Jejaring seperti ini juga dapat membawa dampak politik yang negatif dalam kehidupan bernegara. Jejaring seperti ini kemungkinan besar akan memperkuat segregasi sosial yang dibangun atas dasar sentimen komunal dan sektarian dalam proses politik bernegara. Orang akan lebih bersandar pada ikatan-ikatan kultural yang berwatak parokial dibandingkan ikatan-ikatan yang dibangun atas dasar simpul kebangsaan dengan watak kesetaraan warga (*equal citizenship*).

Ketentuan hukum tentang jaminan sosial pada dasarnya adalah tindakan koreksi negara terhadap pasar, sekaligus jalan tengah agar orang mentransformasikan kesetiaan komunal dan sektarian-nya kepada konsep negara-bangsa. Bersama seluruh pelaku pasar dan organisasi yang ada di masyarakat, negara melakukan tindakan koreksi tersebut dengan semangat kesetiakawanan dan gotong royong.

Ada dua alasan sederhana mengapa jaminan sosial harus dibangun atas dasar semangat kesetiakawanan dan gotong royong.

Pertama, orang-orang muda yang bekerja dan sehat itu juga suatu saat jadi tua, tak produktif, dan kemungkinan juga akan jatuh sakit dalam perjalanan hidup mereka. Oleh karena itu, sistem jaminan sosial merefleksikan kepentingan semua pihak. Memberikan kontribusi untuk membantu yang tua-pensiunan, yang menganggur, dan yang jatuh sakit tidak semata atas dasar prinsip kemanusiaan sepihak, tetapi juga prinsip kepentingan timbal balik yang mekanistik dan fungsional.

Kedua, menciptakan simpul-simpul kebersamaan yang kuat antara negara dan seluruh pelaku pasar dan masyarakat. Simpul-simpul ini muncul ketika kontribusi pendanaan untuk menciptakan sistem jaminan sosial itu berasal dari semua pihak. Kontribusi negara diberikan melalui anggaran pengeluaran sosial lewat anggaran negara (APBN). Kontribusi yang diberikan perusahaan dan pekerja melalui pajak, iuran, serta potongan upah dan gaji. Melalui kontribusi bersama seperti inilah, yang diwujudkan melalui ketentuan hukum yang mengikat, masyarakat merasakan kehadiran negara dan negara dapat mengharapakan dukungan dari masyarakat ataupun pelaku pasar untuk memelihara suatu tatanan hukum dan kehidupan masyarakat yang tertib.

Oleh karena itu, tampaknya tak tepat apabila seluruh beban tanggung jawab sistem jaminan sosial ditimpakan pada anggaran negara. Selain soal keterbatasan anggaran negara, juga karena pilihan itu melemahkan simpul hubungan antara negara dan pelaku pasar dan masyarakat. Dampak lain meletakkan sepenuhnya beban dan tanggung jawab sistem jaminan sosial kepada negara akan menggerus prinsip kesetiakawanan dan gotong royong di antara warga negara.

Perjuangan politik

Walau disebutkan mulai berlaku Juli 2015, pengesahan UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) pada 28 Oktober 2011 dapat dianggap momen sejarah sangat penting. Untuk pertama kali, Indonesia punya ketentuan hukum yang lebih konkret-terpadu untuk memberikan suatu sistem jaminan sosial yang lebih universal mencakup ketenagakerjaan, pensiunan, kesehatan, hari tua, dan kecelakaan.

Namun, karena naskah final UU BPJS ini belum selesai dibuat (lihat Kompas, 1 November 2011), sukar untuk memproyeksikan apakah watak dari ketentuan hukumnya akan mengarah kepada penguatan hubungan negara dengan pasar dan masyarakat melalui prinsip kesetiakawanan dan gotong royong. Oleh karena itu, seluruh kekuatan politik yang ada perlu terus memantau muatan naskah akhir UU BPJS ini.

Dalam kaitan ini, tampaknya perlu merenungkan perjalanan sistem jaminan sosial di negara-negara maju. Studi yang dilakukan Esping Anderson (1990) ataupun John D Stephans (2007) telah menyampaikan dua fakta menarik untuk direnungkan.

Pertama, sistem jaminan sosial merupakan konsesi politik untuk tetap dapat melestarikan ekonomi pasar. Konsesi ini diberikan kepada pekerja setelah melalui perjuangan politik yang getir dan panjang. Ia bukan sesuatu yang diberikan secara cuma-cuma. Oleh karena itu, jika kita memang menginginkan ekonomi pasar terus berlangsung, sistem jaminan sosial harus diciptakan untuk membuat ekonomi pasar memiliki wajah dan sentuhan yang lebih manusiawi dan agar ekonomi pasar itu juga memiliki akar yang kuat di masyarakat.

Kedua, variasi dari model sistem jaminan sosial di antara negara-negara industri maju sangat ditentukan dukungan politik yang diberikan oleh lapisan sosial. Di negara-negara Skandinavia, misalnya, yang dikenal memiliki cakupan jaminan sosial yang sangat universal, dukungan yang sangat luas dari berbagai lapisan sosial telah ada sejak sistem jaminan sosial di negeri ini diperkenalkan pada abad ke-19. Situasi yang hampir mirip ditemukan juga di negara-negara Eropa lainnya.

Namun, dukungan seperti ini tak tampak cukup kuat di AS. Sistem jaminan sosial di AS lebih terbatas dibandingkan dengan negara-negara Eropa. Penyebabnya adalah tak terdapat dukungan yang luas dari berbagai lapisan sosial di negeri itu. Hal ini juga yang menjelaskan mengapa di Amerika Serikat, seperti yang pernah disebutkan oleh Obama dalam pidatonya ketika meluncurkan reformasi kesehatan di negeri tersebut pada Oktober 2009, masih terdapat puluhan juta warga AS yang tidak memiliki asuransi kesehatan.

Berangkat dari dua fakta ini, tampaknya tak berlebihan untuk menyatakan derajat kesadaran dan pelibatan politik yang aktif dari berbagai lapisan sosial di Indonesia akan sangat menentukan watak dan implementasi UU BPJS ini pada masa depan.

Narasi Politik BBM

Sumber: Kompas (5 Maret 2012)

Walaupun besarannya belum pasti, pemerintah telah memutuskan untuk menaikkan harga BBM setelah harga minyak mentah di pasar internasional menembus level 105 dollar AS per barrel. Haruskah menaikkan harga BBM itu? Narasi politik apakah yang disampaikan oleh keputusan untuk menaikkan harga BBM itu?

Tulisan ini berangkat dari dua asumsi berikut. Pertama, kisaran angka yang dipaparkan pemerintah (versi Kementerian ESDM) tentang jumlah produksi minyak (325.000 barel per hari) dan konsumsi minyak (390.000 barel per hari) Indonesia harus diberi tanda kutip, yaitu "memang benar adanya".

Kedua, tanggapan kebijakan yang diambil pemerintah terhadap kenaikan harga BBM di pasar internasional dikonstruksikan sebagai "keniscayaan jangka pendek". Disebut "keniscayaan jangka pendek" karena dua alasan berikut.

Alasan pertama, ia lebih dimaksudkan untuk mengamankan realisasi APBN 2012, khususnya besaran alokasi anggaran untuk subsidi energi yang jumlahnya diperkirakan Rp 123,59 triliun.

Alasan kedua, bukan pertama kali harga pasar internasional yang biasanya dipandang sebagai harga paling "efisien" telah mengakibatkan tekanan bagi perubahan terhadap penetapan harga BBM di pasar domestik. Pada 2005, misalnya, pemerintah menaikkan harga BBM sebanyak dua kali dengan rata-rata kenaikan sebesar 29 persen pada Maret dan 114 persen pada Oktober.

Pesan yang kita tangkap, kebijakan perubahan harga BBM tidak pernah dimaksudkan untuk mengubah secara substansial gambaran struktural perekonomian nasional, tetapi terutama lebih bertujuan untuk mengamankan APBN.

Mobilisasi dana

Atas dasar dua asumsi di atas, sebenarnya pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono saat ini memiliki dua pilihan kebijakan untuk menanggapi kenaikan harga BBM di pasar internasional. Pilihan

pertama tidak menaikkan dan pilihan lain menaikkan harga BBM. Keputusan tidak menaikkan secara politik sebenarnya paling aman dan nyaman bagi pemerintahan koalisi SBY. Tidak akan ada risiko gejala politik, baik di tingkat elite maupun massa.

Argumennya, keputusan tidak menaikkan harga BBM sesuai dengan asas hukum Pasal 7 UU APBN 2012 yang tidak memberikan opsi untuk menaikkan harga. Ini berarti tidak akan ada "biaya politik" yang perlu dikeluarkan untuk "mengebiri" pasal tersebut karena tidak ada kebutuhan untuk mengadakan pertemuan dengan berbagai kekuatan politik yang ada di parlemen untuk mengubahnya.

Alasan lain, kelompok yang meminta kenaikan harga, khususnya para akademisi yang berasal dari lingkaran disiplin ilmu ekonomi dan teknokratis, secara kuantitatif bukan merupakan kekuatan politik besar dalam alam demokrasi saat ini. Terlebih lagi mereka bukanlah kelompok "penderita utama" dari tingkat harga BBM yang berlaku saat ini.

Karena itu, hampir bisa dipastikan, tidak menaikkan harga BBM tidak akan menuai protes "parlemen jalanan". Terlebih lagi bukanlah tidak pernah ada dalam sejarah republik ini, protes jalanan karena harga BBM tak dinaikkan betapapun kritisnya para pengamat ekonomi mengancam besaran subsidi yang ada.

Walau paling nyaman dan aman secara politik, pilihan kebijakan untuk tidak menaikkan harga BBM mensyaratkan satu hal. Persyaratan itu adalah adanya kapasitas yang efektif untuk memobilisasi sumber pendanaan baru guna menutup disparitas harga yang semakin membesar antara harga BBM di tingkat internasional dan harga BBM di tingkat domestik itu.

APBN 2012 dibuat dengan hitungan harga BBM sekitar 90 dollar AS per barrel. Besaran subsidi yang dicanangkan untuk subsidi BBM dalam APBN tentu saja tidak lagi memadai untuk mengatasi *gap* itu, belum lagi memperhitungkan subsidi energi listrik yang juga sebagian besar mesinnya menyandarkan diri pada BBM. Persoalannya kemudian adalah bagaimana memobilisasi sumber pendanaan untuk menutup besaran subsidi BBM yang semakin membesar itu.

Dalam kaitan ini ada beberapa instrumen kebijakan yang mungkin

dapat dilakukan. Instrumen pertama, mengubah secara mendasar kesepakatan hukum seluruh pengelolaan minyak yang telah dilakukan dan dilaksanakan dengan pihak asing. Pilihan ini, misalnya, telah ditempuh Hugo Chavez di Venezuela dengan membuat Undang-Undang Hidrokarbon baru pada 2001. Sebagai akibat dari UU baru ini, penerimaan royalti negara dari sektor energi di Venezuela meningkat dari 1 persen menjadi 30 persen. Namun, pilihan ini hampir pasti tidak mungkin dilakukan di Indonesia, mengingat karakter koalisi pemerintahan SBY dan bahkan semua kekuatan politik yang ada tidak pernah mengusulkan langkah radikal ini dalam plakat partai.

Instrumen kedua, memperbesar utang. Instrumen ini dapat digunakan dengan cara menerbitkan surat berharga atau obligasi dan menjualnya, baik kepada BUMN maupun pihak lain. Bagi beberapa kalangan, instrumen ini dijustifikasi atas dasar argumen rasio utang Indonesia terhadap PDB yang relatif kecil (25,4 persen) dan lebih baik dibandingkan dengan negara lain, seperti Argentina (40,7 persen), Brasil (65,7 persen), India (68,2 persen), Jepang (229,1 persen), dan AS (99,5 persen).

Namun, pilihan ini tidak mudah dilakukan. Penyebabnya, penggunaan instrumen ini kemungkinan akan berdampak terhadap pelanggaran ketentuan hukum tentang besaran defisit anggaran dalam APBN. Seperti diketahui, UU Nomor 17 Tahun 2003 telah memaksa pemerintah melakukan "disiplin fiskal" karena adanya ketentuan bahwa rasio defisit anggaran terhadap PDB tidak boleh melebihi angka 3 persen.

Walau tidak sepenuhnya sama, ketentuan hukum ini sebenarnya ada kemiripan dengan Konsensus Washington yang dibuat Dana Moneter Internasional (IMF) pada 1989 sebagai rekomendasi kebijakan ekonomi makro terhadap negara berkembang untuk mematuhi defisit anggaran tidak melebihi 2 persen dari PDB.

Instrumen ketiga, mobilisasi dana dengan cara memperbesar pajak. Walau rasio pajak Indonesia terhadap PDB masih termasuk terendah di antara negara berkembang (sekitar 11,5 persen), hampir mustahil peningkatan rasio dapat dilakukan dengan cepat dalam jangka pendek. Wajib pajak individual yang terdaftar diperkirakan hanya 5 juta orang dan korporasi yang terdaftar hanya sekitar 500.000.

Karena itu, mobilisasi pendanaan melalui ekstensifikasi pajak hampir mustahil dilakukan dalam waktu cepat. Kalaupun dilaksanakan, fokusnya adalah pada pajak ekspor, seperti yang pernah dilakukan pada masa-masa awal setelah kejatuhan Soeharto, yakni ketika pada 1990 pajak ekspor minyak kelapa sawit (CPO) ditingkatkan menjadi 60 persen. Namun, pilihan ini akan berhadapan dengan kepentingan korporasi besar yang bergerak di industri pengolahan kelapa sawit.

Instrumen keempat, meminta bantuan pinjaman dari Bank Indonesia. Pilihan instrumen ini dimungkinkan karena cadangan devisa Indonesia terus mengalami peningkatan. Angka terakhir yang dikeluarkan Bank Indonesia menunjukkan bahwa cadangan devisa Indonesia mencapai angka 112 miliar dollar AS.

Walau besaran angka cadangan devisa ini disebutkan dapat mendanai kebutuhan impor Indonesia selama 6,4 bulan ke depan plus pembayaran utang luar negeri pemerintah, lagi-lagi pilihan untuk menggunakan instrumen ini telah "dikunci" melalui ketentuan hukum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang dibuat melalui letter of intent antara Indonesia dan IMF, telah meniadakan diskresi eksekutif yang sebelumnya dinikmati rezim Orde Baru untuk mengambil dana dari Bank Indonesia. Pasal 56 UU Nomor 23 itu secara jelas menyatakan bahwa Bank Indonesia dilarang memberikan kredit kepada pemerintah.

Narasi propasar

Narasi politik apa yang tengah disampaikan oleh tertutupnya semua instrumen mobilisasi dana untuk mengatasi peningkatan harga BBM di pasar internasional itu sehingga pilihan tidak menaikkan harga BBM tidak dapat dibuat? Narasinya sangat jelas. Negara sangat lemah menghadapi gejolak pasar global. APBN telah luntur watak namanya sebagai anggaran yang menghubungkan negara dengan warganya.

APBN sebagai refleksi angka kuantitatif untuk menghubungkan cita-cita politik dari kekuatan politik domestik dengan konstituen-sinya juga telah berkurang maknanya. Dengan mengalihkan beban kenaikan harga BBM kepada masyarakat, wewenang penganggaran

(budgeting) DPR yang diagungkan oleh semua kekuatan politik di institusi legislatif juga tidak lagi bekerja sebagai variabel politik yang independen dan otonom. Ia telah berubah menjadi variabel dependen dan "sekutu" dari pasar global.

Keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM hanyalah sepotong cerita kecil dari narasi politik besar negara yang lemah dan propasar itu. Dalam narasi politik besar ini pula, kata subsidi telah menjadi tersudut menjadi kata "kotor" yang harus dijaui.

Begitu takutnya penguasa dengan kata subsidi itu pula sehingga ia dimunculkan secara malu-malu dengan kalimat "bantuan langsung tunai". Pertanyaan mengusik batinnya adalah masih dapatkah suatu pemerintah disebut dengan *pro-poor* (berpihak kepada kelompok masyarakat miskin) ketika kata-kata subsidi harus dijaui, disembunyikan, dan kalau bisa dihilangkan dari leksikon politik pembuatan APBN?

Keamanan Energi Indonesia?

Sumber: Kompas (10 Mei 2012)

Haruskah Indonesia melanjutkan kebijakan pro-pasar dan swastaisasi di sektor energi? Haruskah mekanisme pasar terus didorong agar harga energi domestik sesuai harga pasar internasional?

Konsep keamanan energi tampaknya bisa menjadi jawabannya. Pada dasarnya konsep ini bertujuan untuk menciptakan suatu rekonsiliasi atau jalan tengah dari dua persoalan besar ekonomi modern: bagaimana memenuhi kebutuhan energi dan mekanisme penetapan harganya. Dua persoalan besar ini terkait ketersediaan (*availability*) dan keterjangkauan (*affordability*). Keamanan energi menjadi tidak sempurna jika pasokan tersedia, tetapi harganya tidak terjangkau. Demikian juga sebaliknya, keamanan energi jauh dari ideal jika harga satuan energi rendah, tetapi jumlahnya tidak mencukupi.

Dalam hal ini, kajian Angus Madison dapat menjadi rujukan. Dalam *Contours of The World Economy, 1-2030 AD Essays in Macro- Economic History* (2007), Madison menyatakan, peradaban modern mengakibatkan peningkatan konsumsi energi yang luar biasa. Jika tahun 1820 total konsumsi energi 221,1 juta ton, tahun 2003 meningkat 48 kali lipat. Sumber energi yang berasal dari bahan bakar fosil (*fossil fuel*), seperti minyak, batubara, dan gas, menyumbang peningkatan terbesar, 650 kali lipat, karena harganya lebih rendah dibandingkan dengan komoditas energi lain. Madison menegaskan, ketersediaan dan harga energi yang terjangkau merupakan prasyarat untuk memnumbuhkembangkan perekonomian modern.

Karena itu, secara hipotetik dapat dinyatakan bahwa kecepatan transisi suatu masyarakat untuk memasuki perekonomian modern sangat berbaku kait dengan tingkat konsumsi energi per kapitanya. Semakin besar tingkat konsumsi energi per kapita, biasanya juga semakin maju masyarakatnya.

Dengan indikator setara kg minyak (*kg of oil equivalent*) per tahun, Bank Dunia menunjukkan, konsumsi energi per kapita di Amerika Serikat saat ini di atas 7.000 kg. Inggris, Perancis, Jerman, dan

Jepang 4.000 kg. Angka-angka ini sangat jauh di atas Indonesia, yang masih 850 kg. Bahkan, angka konsumsi per kapita Indonesia juga masih sangat kecil jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, seperti Singapura (3.700 kg), Malaysia (2.500 kg), dan Thailand (1.500 kg).

Serpihan data statistik ini mengindikasikan bahwa konsumsi energi yang tinggi bukanlah sesuatu yang negatif, melainkan prasyarat mutlak untuk pertumbuhan ekonomi. Karena pertumbuhan ekonomi telah menjadi ideologi mainstream, hampir semua proyeksi mengarah pada peningkatan konsumsi energi ini. Proyeksi Amerika Serikat tahun lalu menunjukkan, pada 2035 konsumsi energi dunia akan meningkat 53 persen. Peningkatan ini terutama disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi dua negara dengan penduduk terbesar di dunia: China (1,3 miliar) dan India (1,1 miliar).

Dana Moneter Internasional (IMF) telah menawarkan suatu formula untuk memproyeksikan hubungan antara peningkatan konsumsi energi dan peningkatan pertumbuhan itu. World Economic Outlook April 2011 menyebutkan, peningkatan 1 persen dari pendapatan domestik bruto (PDB) per kapita akan meningkatkan konsumsi energi per kapita 1 persen juga. Jika rasio 1:1 ini dijadikan rujukan, setidaknya kita bisa menghitung berapa konsumsi energi per kapita negeri ini tahun 2025.

Berdasarkan dokumen Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia yang dibuat pemerintah Mei tahun lalu, PDB per kapita Indonesia tahun 2025 meningkat menjadi sekitar 15.000 dollar AS. Ini berarti peningkatan lima kali lipat PDB per kapita dibandingkan dengan tahun 2010 yang berada pada angka 3.000 dollar AS.

Konsekuensinya, konsumsi energi per kapita Indonesia akan meningkat pula. Jika konsumsi energi kita tahun 2010 sebesar 850 kg per setara minyak, pada 2025 konsumsi energi per kapita akan meningkat lima kali lipat pula menjadi 4.200 kg. Angka tingkat konsumsi energi per kapita 2025 ini hampir setara dengan konsumsi energi per kapita di Perancis, Inggris, Jerman, dan Jepang saat ini. Namun, mengingat proyeksi yang ada menunjukkan jumlah penduduk Indonesia akan mencapai 275 juta jiwa pada 2035, konsumsi energi Indonesia secara agregat tentu saja akan jauh lebih

besar dibandingkan dengan konsumsi energi empat negara maju tersebut.

Komoditas bisnis

Konsumsi energi yang meningkat memerlukan kebijakan keamanan energi. Ada dua paradigma yang dapat dirujuk. Pertama, memberlakukan energi sebagai komoditas pasar. Kedua, memandangnya sebagai komoditas strategis.

Paradigma pertama cenderung pada pendekatan pasar untuk menangani persoalan keamanan energi. Ini berarti persoalan ketersediaan dan harga diselesaikan dengan berbagai produk kebijakan yang meminimalkan peran negara. Sebaliknya, paradigma energi sebagai komoditas strategis sangat berseberangan dengan rekomendasi ini.

Ada beberapa argumen yang mendukung energi sebagai komoditas bisnis. Pertama, harga yang terlalu tinggi mendorong upaya mencari substitusi. Misalnya, dorongan membuat teknologi energi surya akan semakin besar jika harga BBM terus meningkat sehingga tak lagi terjangkau. Implikasinya, bauran energi (*energy mix*) diasumsikan terjadi otomatis sebagai akibat dari kalkulasi harga.

Kedua, intervensi negara—baik dalam produksi maupun penentuan harga energi—diyakini hanya menghasilkan inefisiensi, korupsi, dan pemborosan keuangan negara. Implikasinya, kerangka paradigma ini akan selalu merekomendasikan kebijakan keamanan energi yang memperkuat kompetisi. Caranya, dengan memperlakukan sama antara badan usaha negara dan badan usaha swasta, baik nasional maupun asing.

Ketiga, peningkatan harga energi sebagai akibat dari penghapusan subsidi harga dianggap tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Keyakinan ini bertumpu pada sejumlah kajian IMF, yang salah satunya menyebutkan bahwa peningkatan harga minyak 10 persen hanya mengakibatkan pengurangan permintaan minyak 10 persen.

Untuk jangka panjang—setelah 20 tahun—peningkatan harga minyak 10 persen akan mengurangi permintaan minyak 0,7 persen. Intinya adalah tidak perlu terlalu mencemaskan dampak dari

pengalihan beban peningkatan harga BBM kepada masyarakat. Mayoritas terbesar masyarakat pasti masih tetap membeli BBM dan ini berarti ekonomi masih tetap tumbuh.

Keempat, paradigma ini juga tidak menyarankan perlunya kebijakan khusus untuk *buffer stock*. Kebijakan penyangga seperti ini hanya akan menciptakan biaya tinggi (*cost inefficiency*). Biaya-biaya logistik, transportasi, dan penyimpanan yang tidak perlu akan muncul dari kegiatan pengamanan serupa. Jika pasar dibiarkan bekerja sempurna, semua kegiatan dan biaya yang terkait dengan ketidakpastian dapat dihindarkan.

Dengan kata lain, mekanisme pasar merupakan solusi terbaik (*first-best solution*) mengatasi persoalan ketersediaan energi. Jika membuat stok penyangga pun, sifatnya sangat minimal, terutama karena pertimbangan teknis-transportasi dan bukan menghadapi kejutan-kejutan besar. Seluruh logika dari paradigma ini dapat dirumuskan berikut: "harga pasar" adalah tuan dan ketersediaan adalah "hamba".

Harga internasional?

Hingga kini Indonesia belum memiliki nomenklatur khusus tentang UU Keamanan Energi. Karena itu, sukar untuk menyatakan secara tegas apakah harga pasar telah menjadi "tuan" dan ketersediaan menjadi "hamba". Namun, kerangka hukum (*regulatory framework*) pengaturan energi di Indonesia sepertinya berpihak pada paradigma yang memberlakukan energi sebagai komoditas bisnis. Hal ini terlihat dari keluarnya UU No 22/2001 tentang Migas. UU ini secara jelas menghilangkan peran dominan Pertamina (yang mewakili entitas negara), baik dalam tahapan eksplorasi maupun eksploitasi (*upstream*) hingga tahapan pemrosesan, transportasi, penyimpanan, dan pendistribusiannya (*downstream*). Sejak UU Migas dikeluarkan, Pertamina diperlakukan sama dengan perusahaan swasta dalam kedua tahap tersebut.

Satu-satunya ganjalan yang tertinggal untuk menyempurnakan kerangka paradigma komoditas bisnis dalam BBM ini adalah pada penetapan harga. Jika pemerintah tetap konsisten dengan kerangka paradigma yang melatarbelakangi lahirnya UU Migas, harga BBM kemungkinan akan terus didorong untuk menyesuaikan diri

dengan harga internasional. Terlebih lagi Indonesia telah menjadi anggota G-20, yang salah satu agenda utamanya adalah melakukan liberalisasi di sektor energi dan menghilangkan subsidi BBM. Karena itu, setelah agenda liberalisasi harga BBM tercapai secara sempurna, agenda liberalisasi harga di komoditas energi lainnya kemungkinan besar akan segera menyusul.

Meski demikian, paradigma energi sebagai komoditas bisnis bukanlah tanpa masalah. Masalah terutama muncul dari konsep harga pasar internasional. Kenyataannya, tidak selalu harga internasional mencerminkan harga yang paling efisien dan berasal dari kompetisi murni.

Contohnya harga BBM di pasar internasional. Fluktuasi harga BBM sejak awal 1970-an sangat dipengaruhi dinamika politik dan keamanan di tingkat internasional. Peningkatan harga pada 1970-an lebih disebabkan keputusan politik Organisasi Negara Pengekspor Minyak (OPEC) yang ketika itu berperilaku sebagai kartel produsen. Peningkatan harga pada awal 1990-an lebih disebabkan Perang Irak pertama. Peningkatan harga BBM akhir-akhir ini karena ketidakpastian keamanan di kawasan Selat Hormuz karena ancaman Iran untuk menutupnya.

Karena itu, harga energi BBM di pasar internasional bukan melulu didasarkan pada penghitungan biaya produksi (*cost of production*) atau berdasarkan penghitungan biaya barang substitusi penggantian (*opportunity cost*). Faktor politik dan keamanan internasional juga sangat berperan. Dalam rumusan terbalik, faktor *low politics* (harga ekonomi) memang kerap tunduk terhadap dinamika *high politics* itu. Karena pertimbangan ini pula, paradigma yang menempatkan energi sebagai komoditas bisnis memang perlu dikritisi dan keamanan energi di Indonesia memang perlu segera dibenahi.

Peta Krisis Utang Indonesia

Sumber: Kompas (25 Oktober 2013)

Baru-baru ini (Agustus 2013) Bank Indonesia mengeluarkan laporan perkembangan utang luar negeri Indonesia. Publikasi itu sangat menarik karena data yang tercantum di dalamnya dapat memberikan dua manfaat.

Kedua manfaat tersebut adalah, pertama, mengidentifikasi warisan utang yang ditinggalkan oleh rezim SBY. Kedua, memproyeksikan pilihan kebijakan, ke arah manakah ekonomi Indonesia akan bergerak pasca-2014.

Interpretasi peta

Terdapat sejumlah interpretasi yang dapat diberikan dari kumpulan data yang termuat dalam laporan itu. Pada intinya, seluruh interpretasi itu akan menjadi warisan bagi siapa pun yang memimpin Indonesia pada tahun 2014 yang akan datang. Pertama, utang luar negeri Indonesia, baik itu utang pemerintah (termasuk bank sentral) maupun utang swasta, terus meningkat dalam satu dasawarsa terakhir. Jika pada tahun 2006 utang Indonesia 132,633 miliar dollar, pada tahun 2013 (tercatat hingga Juni) telah meningkat menjadi 257,980 miliar dollar AS. Ini berarti terdapat peningkatan hampir 94 persen. Jika penduduk Indonesia kini diperkirakan 240 juta jiwa, salah satu interpretasi yang dapat dilakukan adalah setiap warga Indonesia kini berutang sekitar 1.000 dollar AS.

Kedua, persentase peningkatan tertinggi terjadi di utang swasta. Jika pada 2006 utang swasta 56,813 miliar dollar AS, pada 2013 meningkat menjadi 133,988 miliar dollar AS. Ini berarti peningkatan 135,8 persen. Adapun utang pemerintah meningkat sekitar 63,5 persen. Jika pada 2006, utang pemerintah 75,820 miliar dollar AS, pada Juni 2013 tercatat 123,992 miliar dollar AS. Peningkatan drastis jumlah utang swasta ini setidaknya menyampaikan pesan bahwa pihak swasta telah menjadi pemetik manfaat utama dari kebijakan liberalisasi lalu lintas modal di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir.

Ketiga, pihak swasta memiliki potensi gagal bayar (*default*) lebih be-

sar dibandingkan pemerintah. Interpretasi seperti ini muncul dari besaran beban pembayaran utang dalam kategori jangka pendek. Jumlah utang Indonesia kategori jangka pendek—pelunasannya kurang dari setahun—per Juni 2013 adalah 46,678 miliar dollar AS. Adapun jumlah utang jangka panjang (lebih dari setahun) 211,302 miliar dollar AS. Dari besaran utang jangka pendek itu, persentase swasta 84,79 persen. Untuk utang jangka panjang, situasi sebaliknya terjadi. Persentase utang pemerintah jauh lebih besar daripada swasta. Utang jangka panjang pemerintah (termasuk utang BI) adalah 55,32 persen.

Keempat, hingga Desember 2013, kewajiban pihak swasta untuk pembayaran utang diperkirakan empat kali lebih besar daripada pemerintah. Untuk pemerintah, utang luar negeri jatuh tempo diperkirakan 5,591 miliar dollar AS, terdiri dari utang pokok 3,852 miliar dollar AS dan cicilan utang bunga 1,739 miliar dollar AS. Situasi berbeda terjadi untuk utang swasta. Jumlah jatuh tempo hingga Desember 2013 adalah 22,266 miliar dollar AS.

Kelima, setelah 2013, yaitu Januari-Juni 2014 kewajiban pembayaran utang pemerintah diperkirakan 2,647 miliar dollar AS dengan rincian utang pokok 1,586 miliar dollar AS dan cicilan bunga 1,060 miliar dollar AS. Adapun kewajiban pihak swasta untuk kurun waktu sama 9,808 miliar dollar AS. Ini berarti total kewajiban pembayaran utang luar negeri pihak swasta setahun ke depan (Juni 2013-Juni 2014) diperkirakan 32,034 miliar dollar AS. Jika kewajiban pembayaran utang pemerintah dengan kewajiban pembayaran utang swasta digabung, total yang harus dibayar hingga Desember 2014 40,272 miliar dollar AS.

Keenam, alokasi utang terbesar terjadi pada sektor yang menyerap tenaga kerja terkecil. Persentase utang terbesar kini di sektor keuangan/persewaan dan jasa perusahaan. Jika pada 2006, persentasenya 25,5 persen, pada 2013 meningkat menjadi 43,1 persen. Peningkatan cukup cepat juga terjadi di pertambangan dari 4,3 persen menjadi 10,0 persen. Sektor yang mengalami penurunan utang luar negeri adalah industri manufaktur dari 15,7 persen menjadi 10,8 persen, infrastruktur untuk listrik, gas, dan air bersih dari 9,9 persen menjadi 8,1 persen, serta bangunan dari 7,9 persen menjadi 4,3 persen. Dari data ini, setidaknya bisa diinterpretasikan, utang

luar negeri umumnya telah dialokasikan pada sektor-sektor yang daya serap tenaga kerjanya paling sedikit. Sektor keuangan hanya menyerap sekitar 2,4 persen dari pekerja Indonesia, pertambangan 10,6 persen. Pertanian yang menyerap tenaga kerja terbesar (35,1 persen) hanya menerima 3,1 persen utang luar negeri.

Ketujuh, bagian terbesar dari utang luar negeri yang dibuat pihak swasta Indonesia saat ini bukan oleh institusi bank, melainkan oleh perusahaan keuangan nonbank dan perusahaan nonkeuangan. Dari utang swasta 133,988 miliar dollar AS per Juni 2013, porsi utang bank hanya 23,341 miliar dollar AS. Sisanya (110,647 miliar dollar AS) dimiliki bukan bank dengan komposisi 7,797 miliar dollar AS oleh lembaga keuangan nonbank dan 102,670 miliar dollar AS oleh perusahaan bukan lembaga keuangan. Dengan kata lain, posisi lembaga bank sejauh ini tampak tidak menjadi faktor yang dapat memicu krisis. Ini bukan berarti tidak terdapat sama sekali kemungkinan krisis di sektor perbankan. Karena bisa saja terdapat kaitan erat dari bisnis yang dijalankan bank dengan bisnis yang dijalankan oleh lembaga keuangan nonbank. Angka-angka ini hanya dimaksudkan untuk menyatakan bahwa kalau dilihat dari segi jumlah, bank kini bukan lagi peminjam terbesar dibandingkan dengan institusi keuangan nonbank.

Kedelapan, dilihat dari mata uangnya, jumlah utang Indonesia terbesar dalam dollar AS. Persentasenya mencapai 68 persen. Tahun 2006, persentasenya hanya 58,2 persen. Utang dalam bentuk rupiah juga meningkat dari 7,2 persen menjadi 13,3 persen. Utang dalam yen dan euro sebaliknya turun tajam, masing-masing dari 22,9 persen dan 8,2 persen menjadi 12,5 persen dan 2,5 persen. Komposisi utang seperti ini perlu dicermati dalam kaitannya dengan penguatan dan penurunan nilai tukar masing-masing mata uang itu.

Peningkatan nilai tukar dollar AS terhadap seluruh mata uang tentu saja akan menambah beban pembayaran utang Indonesia karena jumlah rupiah yang dibutuhkan jauh lebih besar untuk membayar utang luar negeri dalam dollar AS itu. Strategi yang biasanya dipakai untuk mengatasi ketidakpastian nilai tukar ini adalah mendiversifikasikan cadangan devisa dalam beberapa mata uang.

Kesembilan, dilihat dari negara kreditornya, terdapat empat aktor negara pemberi utang terbesar, yakni AS, Belanda, Jepang, dan

Singapura, dengan porsi lebih dari 50 persen. Jika sebelumnya (pada 2006) negara pemberi utang terbesar bagi Indonesia adalah Jepang (24,8 persen), disusul Singapura (10,5 persen), AS (9,4 persen), dan Belanda (8,9 persen), kini pemberi utang terbesar Singapura (17,3 persen), disusul Jepang (14,2 persen), AS (13,9 persen), dan Belanda (5,2 persen). Data ini setidaknya menunjukkan bahwa Singapura dan AS kian memiliki peran dan pengaruh lebih besar terhadap dinamika dan stabilitas ekonomi Indonesia dibandingkan Jepang dan Singapura. Data ini juga unik karena walau secara perdagangan kita jadi lebih dekat dengan China, tetapi negeri yang memiliki cadangan devisa terbesar di dunia tidak memberikan utang yang signifikan bagi Indonesia.

Kesepuluh, jika dilihat dari lembaga kreditornya, terdapat tiga lembaga pemberi utang terbesar bagi Indonesia, yaitu Bank Dunia (IBRD) sekitar 4,0 persen, Bank Pembangunan Asia (ADB) 4,0 persen, dan IMF 1,1 persen. Ada dua catatan menarik dibandingkan data 2006. Pertama, persentase Bank Dunia dan ADB mengalami penurunan. Porsi masing-masing pada 2006 adalah 5,6 dan 7,2 persen. Kedua, Indonesia tidak tercatat memiliki utang kepada IMF pada 2006, dan baru muncul pada 2009 sebesar 3,093 miliar dollar AS. Saat ini (per Juni 2013) utang Indonesia kepada IMF 2,978 miliar dollar AS. Tidak ada penjelasan BI mengapa data utang IMF ini muncul pada waktu itu.

Skenario kebijakan

Jika kita merujuk pada krisis 1997, salah satu indikator yang biasanya dapat digunakan untuk menilai potensi krisis keuangan yang muncul dari beban pembayaran utang itu adalah dengan melihat rasio antara utang jangka pendek dan besaran cadangan devisa. Pada krisis 1997, rasio tercatat 170 persen. Jika rasio ini dipakai, situasi sekarang tentu saja relatif aman. Rasionalnya jauh lebih rendah daripada 1997. Hingga Juni 2013 rasio tercatat 55,7 persen dengan cadangan devisa saat ini di kisaran 98 miliar dollar AS.

Namun, patokan rasio ini juga tidak memberikan kepastian jaminan yang mutlak. Harus dicatat pula bahwa ketika Malaysia juga terkena krisis pada 1997, rasio utang jangka pendek negara itu terhadap cadangan devisanya hanya sekitar 60 persen. Karena itu, satu-satunya yang bisa dikatakan adalah: "lampu kuning" tampak-

nya tengah menyala. Pertanyaannya kemudian adalah apakah yang harus dilakukan pemerintah yang akan datang untuk membuat "lampu kuning" itu kembali menjadi "lampu hijau"?

Ada dua skenario kebijakan yang tersedia. Pertama, melakukan restrukturisasi utang jangka pendek. Opsi kebijakan seperti ini tentu saja dapat membawa dampak psikologis negatif bagi pasar tentang ketahanan ekonomi makro Indonesia. Opsi seperti ini juga dapat membuat menurunnya pertumbuhan ekonomi makro Indonesia karena mengharuskan adanya persyaratan cukup ketat dalam mengakses sumber pendanaan. Kedua, memfokuskan kebijakan pada peningkatan cadangan devisa. Ini berarti menggenjot ekspor dan mengurangi impor. Pilihan kebijakan ini juga tidak mudah. Peningkatan ekspor dimungkinkan jika kondisi ekonomi global, terutama China, membaik. Pengurangan impor, terutama impor energi, hanya dimungkinkan jika terjadi liberalisasi harga satuan energi di pasar domestik. Pilihan kebijakan apa pun yang diambil, seluruh kekuatan politik yang ikut dalam pemilu tahun 2014 harus dapat menawarkan opsi kebijakan apakah yang akan diambil untuk mengatasi warisan suram (*grim legacy*) dari beban utang yang telah dihasilkan pemerintah sekarang.

Ekonomi Politik Nilai Tukar

Sumber: Kompas (17 Januari 2014)

Mengapa nilai tukar rupiah terhadap dollar AS terus merosot? Bagaimanakah prospek nilai tukar rupiah sepanjang 2014? Apakah ambang batas Rp 12.000 per dollar AS akan bersifat sementara?

Ketidakstabilan nilai tukar rupiah adalah konsekuensi logis dari dianutnya kebijakan nilai tukar mengambang (*floating rate policy*). Indonesia tidak menganut sistem nilai tukar tetap (*fixed exchanged policy*). Indonesia juga tidak menganut kebijakan kontrol modal (*capital control*). Kerangka regulasi terhadap lalu lintas modal di Indonesia selama ini sangat longgar.

Indonesia dikenal sebagai negara yang menganut rezim devisa bebas. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan bahwa tidak terdapat larangan bagi orang yang bertempat tinggal di Indonesia untuk menyimpan dollar AS. Juga tidak terdapat keharusan bagi eksportir Indonesia untuk menyimpan hasil devisa ekspornya di Indonesia. Kewajiban yang diharuskan dalam kerangka regulasi yang ada sejauh ini hanyalah dalam bentuk pelaporan dan bukan "pelarangan" lalu lintas modal.

Perspektif ekonomi

Dari perspektif ekonomi, kerap disebutkan bahwa dinamika nilai tukar di bawah kerangka rezim devisa bebas seperti ini sangat ditentukan oleh dua variabel utama, yaitu variabel eksternal dan variabel internal. Di variabel eksternal, nilai tukar rupiah itu sangat ditentukan lalu lintas modal di tingkat global. Di variabel internal, nilai tukar rupiah itu akan dipengaruhi kinerja dari perekonomian makro Indonesia, khususnya di neraca perdagangan dan beban pembayaran utang.

Terkait dengan variabel eksternal, para ekonom kerap pula menyebutkan pembatasan penyediaan likuiditas melalui kebijakan *tapering off* (pengetatan stimulus moneter) yang dilakukan oleh otoritas keuangan di Washington DC telah mengakibatkan lalu lintas modal di tingkat global mengalir kembali masuk ke Amerika

Serikat. Dampaknya bagi Indonesia adalah permintaan terhadap dollar AS semakin meningkat. Sentimen pasar keuangan global ini telah mengakibatkan nilai tukar rupiah semakin menurun. Dalam hubungannya dengan variabel internal, dua faktor penting juga sering disebutkan.

Faktor pertama, kinerja dari neraca perdagangan. Dalam dua tahun terakhir dan untuk pertama kali dalam lima dasawarsa terakhir, nilai total impor Indonesia telah melebihi nilai eksportnya. Pada tahun 2012, defisit neraca perdagangan itu mencapai lebih dari 14 miliar dollar AS dan perkiraan defisit sementara untuk tahun 2013 adalah sekitar 8 miliar dollar AS. Defisit dalam neraca perdagangan ini tentu saja membawa akibat berupa permintaan terhadap dollar AS semakin meningkat dibandingkan dengan permintaan terhadap rupiah.

Faktor kedua adalah beban utang luar negeri, terutama jangka pendek, yang jatuh tempo pembayarannya kurang dari setahun. Struktur utang luar negeri Indonesia menunjukkan bahwa jatuh tempo pembayaran pinjaman luar negeri jangka pendek Indonesia, baik yang dibuat pemerintah maupun swasta, hingga Juni adalah sebesar 32 miliar dollar AS. Ini berarti akan terdapat tekanan permintaan yang semakin besar terhadap dollar AS dalam enam bulan ke depan. Permintaan terhadap dollar AS yang semakin besar untuk membayar utang jangka pendek ini pada gilirannya telah memberi tekanan pada penurunan nilai tukar rupiah.

Mengingat variabel eksternal tidak dapat dikendalikan, satu-satunya tanggapan kebijakan adalah pada variabel internal. Tindakan kebijakan untuk stabilisasi nilai tukar secara institusional berada di bawah otoritas Bank Indonesia. Sebagai bank sentral, tanggapan kebijakan yang telah diberikan Bank Indonesia sejauh ini adalah melalui instrumen tingkat suku bunga. Kenaikan tingkat suku bunga Bank Indonesia sebanyak tiga kali dalam dua bulan terakhir merupakan implementasi dari instrumen kebijakan stabilisasi nilai tukar itu. Kenaikan suku bunga diharapkan akan dapat menetralkan (bukan menghilangkan secara total) dampak dari *tapering off* di tingkat global itu.

Di samping melalui instrumen kebijakan tingkat suku bunga, tanggapan kebijakan yang juga harus dilakukan adalah bagaimana

membuat neraca perdagangan Indonesia menjadi positif. Namun, mengubah struktur perdagangan dari defisit menjadi surplus tidaklah mudah dan tidak dapat berjalan dengan cepat. Struktur ekspor Indonesia pada saat ini sangat didominasi ekspor komoditas. Namun, pada saat yang sama terdapat kecenderungan melemahnya permintaan terhadap komoditas di pasar internasional sebagai akibat dari menurunnya pertumbuhan ekonomi global.

Hal ini, pada gilirannya, telah disebutkan melemahkan permintaan dan harga jual komoditas Indonesia di pasar internasional itu, seperti minyak kelapa sawit dan batubara. Pada saat yang sama pula, pemerintah telah menerapkan regulasi baru, yaitu melalui kebijakan pelarangan ekspor komoditas mineral dan batubara pada Januari tahun 2014. Hal ini tentu saja sedikit banyak menyulitkan bagi Indonesia untuk mengubah struktur ekspornya secara cepat.

Perspektif politik

Dengan mempertimbangkan tanggapan dan kendala kebijakan seperti ini, hampir bisa dipastikan bahwa sampai dengan pertengahan tahun 2014 tekanan terhadap nilai tukar rupiah kemungkinan akan terus berlangsung. Secara ekonomi makro sangat tipis kemungkinan untuk berharap bahwa nilai tukar rupiah dalam jangka pendek akan kembali pada tingkat Rp 10.000 per dollar AS, setidaknya sampai dengan Juni yang akan datang. Pertanyaan yang kemudian harus dijawab adalah apakah penurunan nilai tukar rupiah seperti ini "baik" ataupun "buruk" bagi ekonomi nasional?

Ironisnya pemerintah tidak pernah memberikan jawaban apa pun terhadap pertanyaan ini. Padahal kita semua tahu bahwa nilai tukar rupiah yang merosot akan membawa dampak berbeda bagi setiap sektor usaha. Bagi pelaku usaha yang berorientasi ekspor yang tidak (atau sangat sedikit) memiliki komponen impor, tentu saja kemerosotan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS ini berdampak positif.

Namun, tentu saja tidak demikian halnya bagi pelaku usaha dengan komponen impor yang besar. Kelompok ini pasti akan sangat menderita.

Mengingat pemerintah tidak pernah menyebutkan berapakah sebenarnya nilai tukar yang ideal itu, terdapat kesan kuat bahwa secara politik pemerintah tidak berdaya dan mengambil sikap le-

pas tangan (*hands-off*). Sesungguhnya seluruh tanggapan kebijakan yang telah dilakukan dapat disebut sebagai tanggapan kebijakan "moderat". Dengan kata lain, opsi kebijakan radikal, seperti nilai tukar tetap dan kontrol modal, bukan merupakan pilihan kebijakan yang diambil pemerintah saat ini.

Pilihan kebijakan moderat yang telah diambil pemerintah itu adalah turunan dari paradigma modal. Dengan menaikkan tingkat bunga, misalnya, pemerintah sebenarnya tengah membujuk para pemilik modal besar di industri keuangan (perbankan, pasar modal, dan asuransi) untuk tidak meninggalkan negeri ini. Intinya adalah opsi kebijakan moderat memiliki muatan untuk lebih memihak dan mempromosikan kepentingan pemodal di sektor industri keuangan itu. Konsekuensinya, stabilisasi nilai tukar dan pengendalian inflasi bukan menjadi prioritas kebijakan. Prioritasnya adalah bagaimana mengumpangi para pemburu rente keuangan (*financial rent seekers*) itu melalui penaikan tingkat bunga.

Tidak munculnya kegelisahan besar dari sektor riil sesungguhnya juga menyampaikan sinyal-sinyal yang membingungkan (*disturbing signal*). Ia dapat menyampaikan pesan bahwa *leverage* politik dari sektor riil untuk memengaruhi para pembuat kebijakan memang sangat lemah jika dibandingkan dengan para pelaku di sektor industri keuangan. Sektor riil tidak mampu memengaruhi praktisi kebijakan, baik di legislatif, eksekutif, maupun otoritas keuangan, di Indonesia.

Ia juga dapat menyampaikan sinyal bahwa secara politik para pelaku di sektor industri keuangan—yang secara numerik jumlahnya bisa gampang dihitung—telah berhasil "mengooptasi" (untuk tidak menyatakan "mendiamkan") para pelaku kebijakan itu untuk menaikkan tingkat suku bunga. Jika kedua sinyal ini memang yang tengah disampaikan, Indonesia barangkali merupakan contoh *par excellence* dari praktik-praktik kapitalisme kasino (*casino capitalism*). Menurut Susan Strange praktik kapitalisme seperti ini tidaklah baik karena dapat meluluhlantakkan sektor riil walaupun tidak ikut bermain di dalam logika taruhan judi itu. Untuk menghindarkan adanya penyampaian sinyal menakutkan seperti ini, sudah saatnya pemerintah harus berani menyatakan secara tegas dan terus terang berapakah sebenarnya nilai tukar yang ideal itu dengan argumen yang tajam dan logis.

Mengaudit Rezim Subsidi BBM

Sumber: Kompas (12 November 2014)

Pandangan beragam muncul dalam menanggapi rencana pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak.

Sebagian menyetujui, sebagian menolak. Watak yang berbeda antara kebijakan fiskal dan kebijakan energi merupakan sebagian sebab mengapa tidak terdapat pandangan utuh dan menyatu dalam menyikapi rencana kenaikan harga BBM.

Kebijakan fiskal

Dari perspektif ekonomi politik, kebijakan fiskal merefleksikan hubungan negara dengan warga negara. APBN adalah salah satu instrumen negara untuk melaksanakan fungsi utama sebagai pemberi kesejahteraan (*welfare provider*). Melalui APBN, warga negara mengenal wajah negaranya lebih konkret. Misalnya, kemudahan bagi warga negara memenuhi kebutuhan dasar, seperti sandang, pangan dan papan, ataupun pelayanan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan, dapat dengan mudah dilacak melalui hitungan kuantitatif pada alokasi anggaran di APBN.

Kebijakan fiskal bukan satu-satunya instrumen. Di samping kebijakan fiskal, wajah negara sebagai pemberi kesejahteraan juga dapat dikenali dari kebijakan moneterinya. Melalui penetapan kebijakan tingkat bunga, misalnya, negara melalui Bank Sentral (Bank Indonesia) dapat menetapkan tingkat bunga khusus terhadap sektor ekonomi tertentu untuk tumbuh lebih cepat atau sektor yang dipandang menyerap tenaga kerja terbesar. Dalam konteks Indonesia, fungsi "pembangunan" dari Bank Sentral seperti ini tinggal kenangan. Ia telah jadi catatan kaki historis belaka karena, segera setelah krisis 1997, paket rekomendasi kebijakan yang ditawarkan Dana Moneter Internasional telah menempatkan BI jadi institusi "independen". Tak hanya tidak dapat didikte, baik oleh eksekutif maupun legislatif, secara normatif dan legalistik-formal, tugas dan fungsi utama Bank Sentral kini hanya terfokus pada kebijakan stabilisasi nilai tukar dan harga.

Pada gilirannya, karakter teknokratis dari kebijakan BI ini telah

membawa dua konsekuensi khusus terhadap kebijakan fiskal. Pertama, kebijakan fiskal menjadi fokus utama tekanan politik ketimbang kebijakan moneter. Terutama dalam negara demokratis, kebijakan fiskal menjadi arena kompetisi politik terbuka di antara berbagai kekuatan. Kompetisi tak hanya di dalam parlemen, tetapi juga antara parlemen dan eksekutif. Dalam negara demokratis, partai yang memerintah selalu berusaha mewujudkan visi-misi dan janji politik yang disampaikan dalam masa kampanye. Demikian juga di parlemen, berbagai kekuatan akan berusaha mengalokasikan APBN untuk memenuhi aspirasi konstituensi pemilihnya. Hal seperti ini tentu saja tak dapat dilakukan melalui kebijakan moneter yang kini berada di luar jangkauan eksekutif juga legislatif.

Konsekuensi lain, kebijakan fiskal jadi lebih strategis ketimbang kebijakan moneter. Kebijakan fiskal tak hanya berdimensi politik jangka pendek untuk kompetisi sumber daya yang disalurkan secara langsung ke sejumlah kelompok masyarakat tiap tahun. Dalam jangka menengah-panjang, kebijakan fiskal juga lebih strategis untuk mengatasi permasalahan ekonomi struktural, seperti pembangunan infrastruktur yang dianggarkan melalui rangkaian tahun jamak. Kebijakan moneter lebih terkait persoalan ekonomi berwatak siklikal, yang terus berulang, misalnya mengatasi naik turunnya rupiah.

Kebijakan energi

Jika fokus utama dari kebijakan fiskal adalah untuk menggambarkan wajah negara, memiliki karakter sangat politis dalam jangka pendek, dan dalam jangka panjang diharapkan dapat menjadi instrumen untuk mengatasi masalah ekonomi struktural, persoalan kebijakan energi memiliki fokus berbeda. Fokus kebijakan energi pada dasarnya terletak pada dua isu utama, yaitu isu ketersediaan atau pasokan energi yang berkesinambungan dan pada isu harga yang terjangkau.

Dua isu ini memiliki baku kait. Kebijakan energi akan menjadi masalah jika energi tersedia, tetapi harga satuan energinya tak terjangkau warga negara. Kebijakan energi juga problematik jika harganya sangat murah, tetapi dengan akibat pemborosan sumber daya keuangan APBN, terutama bagi jenis energi tak terbarukan, seperti migas. Upaya mencari titik tengah antara ketersediaan dan

harga terjangkau inilah yang biasanya jadi pendorong munculnya kebijakan diversifikasi energi. Masalahnya, kebijakan diversifikasi umumnya berdimensi jangka menengah dan panjang, butuh investasi luar biasa.

Bagaimana hubungan karakter kebijakan fiskal terhadap kebijakan energi? Tanggapan kebijakan yang dilakukan sejumlah pemerintah terhadap keterkaitan ini bervariasi. Variasi pertama, dengan memutus hubungan antara kebijakan fiskal dan kebijakan energi.

Tanggapan kebijakan seperti ini biasanya diimplementasikan dengan cara membiarkan mekanisme pasar bekerja sepenuhnya untuk mengatasi isu ketersediaan dan harga. Salah satu manfaat yang sering disebut dari tindakan mengisolasi kebijakan energi dari kebijakan fiskal adalah ada ruang lebih luas untuk mengalokasikan anggaran fiskal secara lebih optimal pada upaya memenuhi kebutuhan dasar, pelayanan dasar, dan pembangunan infrastruktur.

Variasi kedua, membuat kebijakan energi sebagai penjurus untuk mendikte kebijakan fiskal. Secara praktis, ini berarti isu tentang harga dan investasi untuk mengatasi ketersediaan energi sebagian besar dilakukan negara. Biasanya negara yang melakukan kebijakan seperti ini memiliki sumber daya energi berlimpah dan kapasitas fiskal besar untuk mendukung kebijakan subsidi harga. Karakter lain, kebijakan energi dianggap bagian dari kebijakan populis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan pelayanan dasar bagi warga. Kebijakan seperti ini biasanya rentan melahirkan kegiatan pencarian rente seperti penyelundupan, sebagai konsekuensi tak bekerjanya mekanisme pasar.

Varian ketiga, tipe campuran. Pada model ini negara tak sepenuhnya melepaskan penentuan harga berdasarkan mekanisme pasar. Intervensi harga terbatas masih dilakukan. Misalnya, dengan mematok besaran pagu subsidi harga satuan energi yang diizinkan melalui keputusan politik dan memberikan ruang untuk kompetisi harga di tingkat konsumen akhir. Tipe ini dipandang sebagai "jalan tengah" antara varian pertama dan kedua. Pemerintah tak sepenuhnya antimekanisme pasar dan bersikap setengah hati menggunakan otoritasnya untuk menghilangkan perilaku pencari rente.

Audit rezim subsidi?

Pola hubungan kebijakan fiskal dan energi di Indonesia pada dasarnya tengah berada pada varian ketiga. Hal ini, misalnya, tampak dari adanya tradisi kuat dalam penentuan subsidi harga BBM oleh pemerintah. Namun, pada saat yang sama, terlihat pula mekanisme pasar sedikit banyak diberikan ruang untuk bekerja. Di bagian hilir, misalnya, kita menemukan beberapa perusahaan minyak swasta yang memasok BBM langsung ke konsumen akhir dengan tingkat harga berbeda daripada penetapan harga pemerintah. Di bagian hulu, kita juga bisa melihat hadirnya pelaku swasta di luar Pertamina.

Namun, karena tekanan fiskal varian kedua, varian ketiga ini secara perlahan tengah tergerus dan bergerak menuju varian pertama.

Merujuk nota RAPBN yang disampaikan pemerintah Agustus 2014 kepada DPR, tekanan fiskal tampak dari besaran subsidi energi yang kini Rp 363,5 triliun. Ini berarti sekitar 18 persen dari RAPBN atau 3,27 persen dari produk domestik bruto (PDB). Sementara pembangunan infrastruktur sangat tertinggal. Alokasi pembangunan infrastruktur tak pernah melebihi 2 persen PDB. Karena itu, rekomendasi dalam bentuk konsolidasi kebijakan fiskal jadi suatu keharusan jika memang ingin membenahi infrastruktur.

Namun, rekomendasi kebijakan konsolidasi fiskal tak mudah. Watak kebijakan fiskal yang memang sangat politis dan kebijakan energi tipe ketiga yang dianut Indonesia (yang masih mengakomodasikan perilaku pencarian rente) tentu saja menyulitkan konsolidasi. Salah satu alternatif yang bisa ditawarkan untuk men-"depolitisasi"-kan isu konsolidasi fiskal adalah dengan mengaudit rezim subsidi BBM yang dianut selama ini. Nigeria telah melakukan sekitar dua tahun lalu. Barangkali audit melalui pembentukan komite independen, dengan keabsahan politik tinggi semacam ini, perlu dibentuk dan diadopsi di Indonesia. Tujuannya, menjawab secara lebih jelas tiga pertanyaan berikut. Pertama, siapakah pelaku utama dalam rezim itu. Kedua, bagaimana mata rantai pelaku itu mulai dari hulu hingga hilir. Ketiga, mengidentifikasikan dan menilai siapakah sebenarnya yang memetik manfaat dalam pemberlakuan rezim itu selama ini.

Nilai Tukar Rupiah pada 2015

Sumber: Kompas (26 Desember 2014)

Bagaimanakah nilai tukar rupiah tahun depan? Kebijakan apakah yang harus dilakukan untuk menanggapi nilai tukar rupiah yang cenderung menurun?

Pertanyaan-pertanyaan ini sebenarnya tidak dapat dijawab dengan tingkat ketepatan yang tinggi. Dari analisis dinamika ekonomi politik global, penyebab utamanya sangat nyata. Tidak adanya otoritas moneter internasional yang terpusat dan tunggal dengan kapasitas kelembagaan yang memadai untuk mengelola dinamika lalu lintas modal global telah membawa tiga ciri khusus dalam perkembangan tatanan keuangan internasional saat ini.

Pertama, instabilitas nilai tukar mata uang nasional adalah sesuatu yang inheren dalam tatanan keuangan internasional pasca runtuhnya rezim nilai tukar tetap. Kedua, lalu lintas modal dengan besaran jumlah luar biasa telah memberikan tekanan kebijakan bagi setiap negara. Ketiga, kecuali negara-negara besar, tidak semua otoritas moneter setiap negara memiliki ruang otonomi cukup luas untuk meluncurkan tindakan moneter secara sepihak di tengah-tengah rezim instabilitas dan tekanan pasar keuangan global tersebut.

Yang dapat dilakukan kemudian adalah merancang kebijakan berdasarkan beberapa skenario. Analisis yang dilakukan menunjukkan ada tiga skenario: pesimistik, optimistik, dan moderat.

Dinamika keuangan global

Walau pada 2008 pernah terlanda krisis keuangan, Amerika Serikat telah menggunakan ruang otonominya untuk mendikte tekanan dinamika keuangan global. Dengan meluncurkan kebijakan kontroversial, dengan istilah *quantitative easing (QE)*, otoritas moneter The Fed menginjeksi jumlah dana yang sangat besar pada pasar keuangan. Kebijakan ini dilakukan dengan cara membeli surat-surat berharga dalam empat gelombang.

Gelombang pertama pada Maret 2009 hingga Maret 2010 dengan besaran dana 1,5 triliun dollar AS. Karena dirasakan belum cukup untuk menciptakan lapangan kerja yang maksimum, The Fed me-

luncurkan QE tahap kedua pada November 2010 hingga Juli 2011. Suntikan dana yang dilakukan pada tahap ini 75 miliar dollar AS. Gelombang ketiga dikenal dengan istilah "*Operation Twist*".

Diluncurkan pada September 2011, The Fed membeli surat berharga jangka panjang dengan total nilai 667 miliar dollar AS. Tahapan terakhir (QE3) diluncurkan pada September 2013 dengan suntikan besaran dana 40 miliar dollar AS.

Seluruh kebijakan QE dan *Operation Twist* ini diumumkan berhenti pada Desember 2013. The Fed kemudian juga mengumumkan suatu kebijakan baru, dikenal dengan istilah *tapering off*, yang pada dasarnya merupakan pembalikan dari kebijakan QE. Jika berlangsung sesuai dengan rancangan, seluruh langkah kebijakan QE akan selesai pelaksanaannya pada akhir 2014 ini. Ini berarti, mulai awal 2015, kebijakan sebaliknya yang akan terjadi. Otoritas moneter negeri itu akan menawarkan surat berharga yang telah dibelinya ke pasar keuangan. Dalam rangka mendukung pembalikan kebijakan dari QE ke *tapering off* ini, terdapat dugaan pula bahwa tingkat bunga acuan (*The Federal Fund*) akan meningkat. Jika pada periode QE tingkat pengenaan bunga acuan 0,25 persen, pada masa *tapering off* ini diperkirakan meningkat secara bertahap hingga 2 persen pada 2015.

Skenario pesimistik

Proyeksi tentang berakhirnya periode "dana murah" yang lahir dari kebijakan QE, yang diperkirakan menjadi "penyebab utama" menurunnya nilai tukar mata uang nasional di banyak negara, ini telah melahirkan tiga skenario. Skenario pertama adalah pesimistik. Skenario ini dibangun dengan tiga prakiraan berikut.

Pertama, sebagian dana yang diinjeksi melalui QE telah tersebar melalui berbagai mekanisme ke berbagai belahan dunia lainnya, termasuk ke Indonesia. Kedua, instrumen peningkatan tingkat bunga yang dilakukan otoritas moneter di AS untuk mewujudkan kebijakan *tapering off* itu diperkirakan jauh lebih diminati dibandingkan dengan instrumen tingkat bunga di negara lain. Ketiga, tingkat kepercayaan terhadap produk-produk keuangan dan surat berharga yang menjadi aset otoritas moneter AS sangat tinggi mengingat dua fakta berikut: dollar merupakan mata uang inter-

nasional dan otoritas moneter negeri itu hampir tidak memiliki keterbatasan kapasitas untuk "mencetak uang" dalam jumlah besar seperti yang terlihat dalam kasus kebijakan QE.

Dengan tiga prakiraan, AS disebut akan menawarkan wilayah tujuan bisnis yang jauh lebih menyenangkan bagi para pelaku di sektor keuangan dibandingkan dengan wilayah lain. Aliran modal dunia akan mengalir ke AS. Pada gilirannya tekanan permintaan terhadap dollar akan meningkat dan ini berarti memberikan dorongan bagi penurunan nilai tukar mata uang nasional di banyak negara, termasuk Indonesia.

Inti dari skenario ini adalah Indonesia hampir tak memiliki ruang otonom untuk meluncurkan kebijakan penurunan nilai tukar berbasis global ini. Sebagai negara berkembang, Indonesia hanya tinggal menunggu saja sejauh mana kebijakan-kebijakan *tapering off* itu nantinya secara konsisten akan direalisasikan oleh AS pada tahun depan.

Berdasarkan analisis seperti ini, diperkirakan pelarian modal pasti akan terjadi. Nilai tukar rupiah kemungkinan akan menembus angka Rp 15.000. Kalaupun ada yang dapat dilakukan, barangkali dengan mendesak BI menerapkan instrumen kebijakan tingkat bunga yang sangat tinggi dengan tujuan untuk mencegah aliran modal negatif. Namun, kebijakan ini berdampak buruk bagi sektor riil dan mengancam penciptaan lapangan kerja. Apakah skenario terburuk ini akan diterima dengan begitu saja? Tampaknya kehati-hatian harus dimunculkan.

Kelemahan analisis pesimistik, pertama-tama, tampak dari sifatnya yang satu arah. Analisis ini tidak memperkirakan hubungan interaktif antara pelaku pasar dan kebijakan pemerintah di pusat-pusat keuangan negara lain. Ia mengabaikan tanggapan kebijakan yang kemungkinan diberikan otoritas moneter dari negara-negara besar seperti Jepang, Tiongkok, dan Uni Eropa. Analisis ini juga mengabaikan mekanisme kesiagaan dan stabilisasi regional yang telah disiapkan, misalnya melalui kerangka Chiang Mai Initiative di kawasan ASEAN/Asia Timur.

Kelemahan lain terletak pada tataran empirisnya. Skenario pesimistik tak memperkirakan seberapa besar penurunan itu dan

apakah penurunan itu bersifat siklikal ataukah permanen. Sebagai misal, analisis pesimistik terlalu sederhana dalam melihat hubungan antara kebijakan QE dan investasi portofolio di sektor keuangan di Indonesia. Seperti yang sudah disebutkan, kebijakan "dana murah" berlangsung dalam empat gelombang dari Mei 2009 hingga September 2013. Apakah kemudian kita dengan mudah menyatakan bahwa seluruh peningkatan investasi portofolio di Indonesia dari 2009 hingga 2013 berasal dari kebijakan QE itu?

Optimistik-moderat

Kemunculan skenario optimistik dan moderat dibangun atas dasar adanya kelemahan skenario pesimistik. Skenario optimistik dapat disebut sebagai skenario normal-siklikal. Skenario ini pada intinya menyatakan bahwa nilai tukar rupiah akan kembali pada keseimbangan normal. Ini setidaknya berdasarkan angka yang diperkirakan Bank Indonesia atau DPR, yaitu berada di kisaran angka Rp 12.000. Skenario ini akan muncul dengan lima prasyarat. Pertama, jika pelaku pasar tak mengalami kepanikan. Karena itu, usaha ekstra untuk menciptakan transparansi tentang situasi lalu lintas keuangan perlu dilakukan oleh otoritas moneter di Indonesia (BI).

Kedua, jika langkah-langkah kebijakan di AS tidak berjalan secara konsisten dan berjalan dalam proses yang lambat. Karena itu, perlu mencermati dengan jeli pelaksanaan kebijakan pembalikan QE ini.

Ketiga, otoritas moneter di Tiongkok, Jepang, dan Uni Eropa membuat kebijakan pengendalian terhadap dampak negatif dari kebijakan otoritas moneter AS. Karena itu, fenomena "perang mata uang" (*currency war*) tidak dapat diabaikan dan membutuhkan suatu unit khusus untuk mencermatinya.

Keempat, jika terdapat konsistensi kebijakan yang kuat dari pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk melakukan konsolidasi fiskal dengan menaikkan harga bahan bakar minyak dan mengalihkan subsidi itu pada pendanaan infrastruktur tidak terhambat.

Kelima, jika pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla segera memperbaiki ranking kemudahan melakukan bisnis (*ease of doing business*), misalnya dengan segera mewujudkan fasilitas one-stop service bagi investor untuk mendapatkan perizinan.

Adapun skenario moderat pada dasarnya berada di antara optimistik dan pesimistik itu. Tekanan terhadap neraca pembayaran diproyeksikan memang akan terjadi, tetapi tidak terlalu besar dan masih dapat dikendalikan. Nilai tukar tentu akan merosot. Namun, kemerosotan itu tidak akan melewati angka Rp 15.000 per dollar AS, seperti yang disebutkan oleh analisis pesimistik, tetapi tidak juga akan berada pada angka seperti yang diproyeksikan oleh analisis optimistik. Kemerosotan ini terutama terjadi karena memang porsi utang luar negeri yang dibuat pihak swasta telah melebihi angka 50 persen dan sebagian merupakan utang jangka pendek (kurang dari setahun). Kemerosotan ini juga terjadi karena kecenderungan penurunan harga hampir seluruh komoditas di pasar internasional.

Penurunan ini diperkirakan akan membuat skenario optimistik tidak dapat diwujudkan. Alasan lainnya karena karakter regulasi nasional. Otoritas moneter tidak mewajibkan para eksportir untuk menyimpan perolehan ekspornya di Indonesia. Otoritas moneter juga tidak memberikan "jaminan penuh" (*blanket guarantee*) terhadap pemilik modal yang menyimpan uangnya di Indonesia. Karakter lain, tidak terdapat keharusan bagi para investor untuk menyimpan dananya dalam periode waktu tertentu di Indonesia. Kesemua karakter ini memberikan kontribusi kelabilan cukup tinggi dalam lalu lintas modal di Indonesia pada tahun yang akan datang.

Pelembagaan Ekonomi Politik

Sumber: Kompas (14 Maret 2016)

Apakah proses pelembagaan ekonomi politik (baca: demokrasi dengan insentif bisnis-pasar yang semakin menguat) akan terus berlangsung di tahun-tahun mendatang? Tantangan-tantangan apakah yang tengah dihadapi pada tahun-tahun mendatang?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini layak diajukan karena dua alasan sederhana berikut.

Pertama, Indonesia belum memiliki prestasi yang mengagumkan dalam pelembagaan proses politik. Trajektori (gambaran grafis) historis tentang bagaimana kekuasaan negara telah dikelola adalah bukti yang sukar dibantah. Setiap rezim telah mengklaim bahwa "demokrasi" telah diterapkan dengan karakteristik dan keunikannya sendiri. Kita mengenal istilah "demokrasi liberal" dan "parlementer" (1950-1959), "demokrasi terpimpin" (1960-1966), "demokrasi Pancasila" (1966-1998), sampai dengan "demokrasi reformasi" sejak 1998.

Kedua, terdapat laporan akhir-akhir ini yang menyebutkan "kemunduran" prestasi Indonesia dalam mengelola kekuasaan melalui pelembagaan politik demokratik. Penilaian dari Freedom House, misalnya, menyatakan bahwa sejak 2014 (tahun terakhir masa kepemimpinan SBY) hingga 2015, Indonesia dikategorikan sebagai "sebagian terkungkung" (*partly free*). Disebut dengan "kemunduran" karena pada tahun-tahun sebelumnya (2006-2013), Indonesia memperoleh penilaian tidak terkungkung atau bebas (*free*). Tampaknya, penurunan ini disebabkan capaian Indonesia dalam freedom rating dan kebebasan sipil (*civil liberties*) dinilai telah memburuk dalam dua tahun terakhir itu, terutama terkait dengan menguatnya intoleransi agama dan sosial. Sementara itu, capaian dalam hak-hak politik (*political rights*) dinilai stabil.

Warisan

Setiap pemerintah baru tidak pernah memulai dari ruang kosong. Warisan dari pemerintahan sebelumnya telah memberikan beberapa tantangan bagi pemerintahan Jokowi. Tantangan per-

tama, bagaimana menyeimbangkan hubungan antara negara dan masyarakat.

Dalam periode 1999-2014, berbagai kerangka regulasi baru di Indonesia (baik secara substansi maupun jumlah) menunjukkan adanya kecenderungan pemihakan terhadap penguatan masyarakat. Hal ini tampak dari keluarnya UU Polri tahun 2002, UU TNI tahun 2004, UU Transparansi Informasi Publik tahun 2008, UU Intelijen tahun 2011, dan UU Pilkada Serentak tahun 2015. Seluruh kerangka regulasi ini menunjukkan adanya penggunaan otoritas negara yang terbatas dalam melaksanakan fungsi keamanan.

Ini tidak berarti bahwa tidak terdapat inisiatif untuk mewujudkan kerangka regulasi penguatan negara. Beberapa inisiatif itu muncul dalam bentuk UU Antiterorisme tahun 2003, UU Organisasi Masyarakat tahun 2014, dan tentu saja UU KPK tahun 2002 yang memberikan otoritas "diskresi" penyadapan. Kecuali untuk KPK, terdapat dukungan kecil dari publik untuk secara terus-menerus memperkuat otoritas negara. RUU Keamanan Nasional, yang bertujuan untuk memperkuat koordinasi antar-aktor keamanan, sebagai misal, hingga kini belum berhasil menjadi UU walau gagasannya telah muncul sejak lebih dari satu dasawarsa lalu. Contoh lainnya, RUU Rahasia Negara yang pada tahun 2012 dihentikan karena ketidakberanian pemerintah menghadapi oposisi publik yang meluas.

Tampaknya, warisan politik rezim Orde Baru masih meninggalkan "luka" dan "kegetiran" sehingga sebagian besar publik melihat negara sebagai institusi mengerikan. Karena kecenderungan seperti ini pula, proses politik untuk melakukan amandemen terhadap UU Antiterorisme tidak akan berjalan dengan mudah. Namun, pertanyaannya adalah jika otoritas negara tetap terbatas, siapakah yang akan berkehendak mengisi ruang hampa dan sekaligus memiliki kemampuan dalam mengambil alih tanggung jawab itu? Haruskah membiarkan masyarakat yang sangat majemuk dengan kepentingan beragam untuk mengisi ruang kosong tersebut? Atau pilihan lainnya, relakah kita membiarkan mekanisme pasar untuk mengambil alih tanggung jawab itu?

Tantangan kedua, menyeimbangkan tanggung jawab kesejahteraan ekonomi dari negara versus semangat pertumbuhan yang

ditawarkan oleh energi pasar. Keseimbangan ini perlu dijaga karena pengalaman historis menunjukkan perubahan politik dipicu instabilitas ekonomi. Pada tahun 1959, misalnya, pergeseran rezim “demokrasi parlementer” menjadi “demokrasi terpimpin” sedikit banyak disebabkan stagnasi pertumbuhan ekonomi. Pergeseran dari “demokrasi terpimpin” menjadi “demokrasi Pancasila” pada 1966 juga disebabkan kemelut ekonomi. Kemudian, pergeseran Orde Baru menjadi Reformasi pada 1998 pun disebabkan krisis ekonomi.

Pada saat yang sama, pemerintahan Jokowi telah mewarisi suatu rezim yang sangat unik. Di satu sisi terlihat jelas bahwa otoritas negara dalam pengendalian terhadap pasar semakin berkurang. Warisan itu, misalnya, tampak dari hilangnya kontrol dalam menentukan harga-harga kebutuhan pokok, penetapan tingkat suku bunga berdasarkan dinamika pasar, arus modal yang bebas, serta kehadiran bank sentral yang independen. Di sisi lain, terdapat juga warisan “fiskal” yang tidak sehat. Hal ini tampak dari alokasi subsidi bahan bakar yang terlalu besar disertai dengan perhatian yang sangat minim terhadap pembangunan infrastruktur.

Komitmen pemerintah sangat khas dalam menanggapi risiko ekonomi politik yang diwariskan pemerintahan sebelumnya. Di satu sisi, pemerintah melanjutkan penguatan pasar dan kemudahan berbisnis. Hal ini tampak dari penerbitan paket-paket kebijakan pertama hingga kesepuluh. Pemerintah juga telah melakukan konsolidasi fiskal luar biasa dengan menghapus alokasi dana subsidi BBM dan merelokasikannya untuk pembangunan infrastruktur dan penguatan sistem jaminan sosial di bidang kesehatan dan pendidikan.

Dengan terobosan ini, pemerintahan Jokowi telah berhasil menepis kritikan—terutama yang dimunculkan oleh kelompok elite politik pengejar rente yang “menderita” dengan dihapuskannya subsidi BBM—bahwa kebijakan ekonomi pemerintah sangat pro-pasar.

Tantangan pembaruan pajak

Meski demikian, harus pula dicatat bahwa konsolidasi fiskal hanya bisa berlanjut jika pemerintah berhasil mengelola tantangan ketiga: mobilisasi pendanaan. Dalam hal ini, pembaruan pajak

merupakan instrumen kebijakan kunci. Patut mencatat bahwa Indonesia memiliki rasio pajak terhadap produk domestik bruto (PDB) Indonesia yang rendah dibandingkan negara-negara G-20 ataupun negara-negara berkembang lainnya. Berdasarkan temuan Dana Moneter Internasional (IMF) misalnya (IMF, *"Indonesia Selected Issues"*, Oktober 2011), rasio pajak terhadap PDB Indonesia pada periode tahun 2002-2010 adalah 11,5-13,3 persen.

IMF memperhitungkan bahwa kapasitas penerimaan pajak maksimum Indonesia adalah 21,5 persen. Dari penerimaan pajak maksimum tersebut, penerimaan pajak Indonesia yang dianggap realistis untuk dioptimalisasikan adalah pada tingkat 13,4-16,4 persen. Dengan rasio pajak Indonesia yang sebesar 11,6 persen di tahun 2009, masih terdapat potensi peningkatan penerimaan pajak sebesar 2-5 persen yang bisa digenjut. Karena itulah, keputusan pemerintah pada tahun 2015 untuk menetapkan rasio pajak sebesar 12,5 persen dalam target penerimaan pajak APBN Perubahan 2015 bukanlah tidak masuk akal. Dengan asumsi potensi yang serupa, jika rasio peningkatan penerimaan pajak Indonesia ke angka 15 persen dapat tercapai, akan terdapat pengaruh yang signifikan untuk mendanai program-program pembangunan infrastruktur dan pembangunan sosial.

Secara teknokratis, tantangan Indonesia dalam penerimaan pajak ini terbagi dua, yaitu pada tataran kebijakan atau *policy gap* dan pada tataran penarikan pajak atau *compliance gap*. Permasalahan dalam *policy gap* di Indonesia ditunjukkan oleh beberapa indikator. Dari total rasio pajak terhadap PDB yang sebesar 11,6 persen pada tahun 2011, kontribusi pajak perusahaan Indonesia adalah 4,4 persen.

Indonesia berada di bawah rata-rata Asia Pasifik, yang ada pada tingkat 5,5 persen. Dilihat dari efisiensi pajaknya, Indonesia dengan 17,6 persen masih berada di bawah rata-rata regional Asia Pasifik, yakni 20 persen. Rasio penerimaan pajak maksimum Indonesia yang sebesar 25 persen juga lebih rendah dibandingkan rata-rata regional, yakni 27,6 persen. Dari perhitungan yang dilakukan, Indonesia memiliki peluang untuk meningkatkan kontribusi pajak perusahaan dari 4,4 persen menjadi 5 persen dari persentase rasio pajak terhadap PDB. Sementara untuk menyelesaikan permasalahan-

an *compliance gap*, agenda yang penting adalah memperbaiki sistem administrasi perpajakan.

Reformasi pajak juga menjadi sangat mendesak dan krusial karena kondisi ekonomi eksternal yang tidak menyenangkan dan diperkirakan tidak akan membaik dalam jangka waktu singkat. Menurunnya laju pertumbuhan global dipicu menurunnya harga komoditas global, meningkatnya tingkat bunga di negara-negara maju, kecenderungan negara-negara maju dalam mempraktikkan kembali proteksionisme terselubung, dan tentu saja juga karena penurunan laju pertumbuhan ekonomi Tiongkok.

Namun, keseluruhan tantangan teknokratis ini dihadapkan pada tantangan realitas politik di parlemen. Mengingat DPR merupakan area utama dalam perubahan regulasi, *the realpolitical battle-field* untuk melanjutkan pembaruan pajak tidak bisa dilepaskan dari permainan kekuasaan partai politik. Jika semangat teknokratis eksekutif dikalahkan semangat pertarungan kekuasaan partai politik di DPR, kemungkinan besar upaya untuk memenuhi kebutuhan mobilisasi pendanaan akan bekerja di wilayah nonfiskal (APBN). Ini berarti secara ekonomi politik sumber-sumber untuk mobilisasi pendanaan akan lebih disandarkan pada mekanisme pasar. Jika ini yang terjadi, kekuatan politik di DPR juga harus bertanggung jawab untuk menjelaskannya kepada publik mengapa pergeseran ini terjadi.

Ekonomi Politik Amnesti Pajak

Sumber: Kompas (9 Agustus 2016)

Kebijakan pengampunan pajak adalah suatu perkembangan menarik. Dampak ekonomi dan politiknya perlu dicermati di tahun-tahun mendatang.

Ada beberapa alasan mengapa demikian. Marilah kita melihatnya terlebih dahulu dari sisi ekonomi. APBN lebih "rasional" dan "sehat"

Pertama, pengampunan pajak dapat dilihat sebagai lanjutan dari agenda kebijakan konsolidasi fiskal (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN) menyeluruh yang telah diletakkan pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla.

Terobosan fiskal melalui penghapusan subsidi bahan bakar minyak pada masa awal pemerintahannya dan memindahkan pengalokasian subsidi itu ke pembangunan infrastruktur telah membuat postur APBN menjadi lebih "rasional" dan "sehat". Khususnya di sisi pengeluaran, gambaran postur APBN menjadi sangat berubah. Penekanan pada pembangunan infrastruktur dalam APBN bahkan telah menjadi *branding* yang melekat kuat pada pemerintahan Jokowi-JK sekaligus penanda yang membedakannya dengan pemerintahan sebelumnya.

Namun, agenda kebijakan konsolidasi fiskal di sisi pengeluaran ini belum diimbangi dengan perubahan di sisi pendapatan. Walau untuk pertama kali penerimaan pajak melebihi angka Rp 1.000 triliun pada tahun 2015, realisasinya hanyalah sekitar 80 persen dari besaran angka target (Rp 1.294,258 triliun) yang telah ditetapkan. Kecemasan melesetnya target yang telah ditetapkan juga tengah mewarnai tahun anggaran berjalan saat ini. Karena itu, pengampunan pajak adalah tanggapan kebijakan jangka pendek di tengah kondisi ekonomi global yang menurun.

Dalam jangka pendek, tujuannya untuk membuat defisit APBN tidak melebihi ketentuan minus 3 persen dari produk domestik bruto (PDB). Namun, dalam jangka menengah dapat dilihat sebagai bagian integral dari upaya untuk meletakkan landasan yang kokoh bagi struktur fiskal Indonesia di masa depan, tidak hanya di sisi

pengeluaran, tetapi juga di sisi pendapatan.

Kedua, pengampunan pajak juga perlu dipetakan sebagai bagian dari agenda reformasi pajak. Karena besaran ukuran kekuatan ekonominya, Indonesia telah menjadi anggota G-20. Namun, besaran kekuatan ekonomi nasional ini (urutan ke-16 dari sisi PDB) tidak diiringi dengan prestasi mengagumkan dalam rasio pajak terhadap PDB. Pemerintahan Jokowi-JK telah mewarisi suatu anomali rasio pajak terhadap PDB yang sangat rendah, sekitar 11 persen.

Agenda reformasi pajak menjadi penting untuk mengatasi ketidaknormalan rasio ini yang telah diwariskan oleh pemerintahan sebelumnya itu. Dalam kaitan reformasi pajak ini ada dua tantangan utama: pada tataran celah kebijakan (*policy gap*) dan pada tataran celah ketaatan (*compliance gap*). Pada tataran celah kebijakan, persoalannya terfokus pada pertanyaan apakah pajak dapat digunakan sebagai instrumen progresif untuk menyempitkan jurang ketimpangan dan sekaligus memperluas cakupan kesejahteraan terhadap warga negara. Pada tataran celah ketaatan, isunya adalah bagaimana menciptakan tata kelola administrasi perpajakan yang baik.

Baik melalui mekanisme repatriasi maupun deklarasi, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak tentu saja telah diharapkan untuk menyempitkan celah kebijakan dan ketaatan tersebut. Terdapat harapan bahwa akan ada peningkatan jumlah wajib pajak dan juga peningkatan nilai perolehan pajak. Namun, pengampunan pajak bukanlah satu-satunya instrumen untuk melakukan reformasi pajak itu. Reformasi pajak tampaknya perlu disertai dengan agenda perubahan dalam ketentuan perpajakan di Indonesia. Kebutuhan perbaikan tersebut ditunjukkan oleh upaya Perubahan Kelima atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang sudah terdaftar di Prolegnas 2016.

Ketiga, pengampunan pajak juga dapat dikonstruksikan sebagai bagian dari agenda mobilisasi pendanaan dari sektor swasta untuk melakukan investasi demi mendorong pertumbuhan ekonomi. Pihak swasta diharapkan dapat melakukan investasi melalui kerja sama dengan entitas bisnis negara (BUMN) atau diizinkan melakukannya secara independen dengan memperluas daftar investasi yang terbuka untuk swasta. Harapan untuk melakukan mobilisasi

pendanaan melalui mekanisme repatriasi modal bukanlah sesuatu yang tidak masuk akal. Sebagai misal, laporan "*Global Financial Integrity*" dalam *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2004-2013* menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara kesembilan terbesar yang mengalami perpindahan modal keluar yang ilegal.

Laporan itu menyebutkan juga bahwa diperkirakan sejak 2004 ke 2013, jumlah akumulasi perpindahan modal itu sekitar 180 miliar dollar AS. Jumlah perkiraan dana ini tentu saja bisa jauh lebih besar jika kita memasukkan kategori yang *non-illicit*. Jika berhasil dibujuk melalui pengampunan pajak, tentu saja seluruh repatriasi modal ini (baik yang *illicit*/haram maupun *non-illicit*) memiliki potensi yang luar biasa untuk melakukan akselerasi pertumbuhan ekonomi. Persoalan yang tertinggal adalah bagaimana mekanisme penggunaannya.

Masalah ini muncul karena dua isu besar. Pertama, adanya pandangan yang menyatakan bahwa dana yang terlalu banyak masuk tanpa pengaturan penggunaan yang tepat akan dapat mendorong tindakan-tindakan bisnis spekulatif di kemudian hari. Kedua, di sisi lain terdapat pandangan yang justru menyatakan bahwa pengaturan yang terlalu kaku akan membuat tujuan mobilisasi pendanaan tidak tercapai. Pemilik modal akan enggan untuk melakukan repatriasi karena pengaturan yang terlalu ketat akan menciptakan birokrasi yang berperilaku sebagai pemburu rente (*rent seekers*).

Politik lebih "rasional" dan "teknokratis"

Di sisi politik, pengampunan pajak juga telah membuat pengelolaan kekuasaan menjadi lebih "rasional" dan "teknokratis". Disebut dengan "rasional" dan "teknokratis" tidak hanya karena kehadiran Sri Mulyani Indrawati dan pergeseran Bambang PS Brodjonegoro dari menteri keuangan menjadi Kepala Bappenas. Disebut dengan rasional dan teknokratis terutama karena Presiden sendiri telah terlibat secara aktif dalam memimpin keberhasilan program pengampunan pajak ini.

Inisiatif politik Presiden untuk berdiri di garis terdepan program pengampunan pajak ini telah merupakan suatu perkembangan politik baru di Indonesia. Untuk pertama kali, Presiden telah meletakkan taruhan risiko politiknya secara serius pada sisi fiskal.

Disebut dengan taruhan risiko politik karena penilaian tentang keberhasilan dan pemihakannya tidak semudah membalik tangan. Sebagai misal, identifikasi yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa setidaknya terdapat tiga skenario ketercapaian program pengampunan pajak ini.

Pertama, skenario optimistis. Dalam skenario ini, program pengampunan akan meningkatkan penerimaan pajak sebesar Rp 165 triliun. Angka tersebut didasarkan pada perkiraan jumlah dana deklarasi disertai repatriasi, yang masing-masing diperkirakan berada pada angka Rp 1.000 triliun dan Rp 3.500 triliun. Jika target tercapai, maka akan meningkatkan rasio pajak sebesar 1,3 persen, defisit APBN akan berada pada posisi 2,48 persen, dan nilai rupiah juga diperkirakan menguat 200 hingga 240 poin.

Kedua, skenario pesimistis. Dalam skenario ini, perkiraan pemasukan pajak hanya bertambah Rp 40 triliun-Rp 50 triliun. Penambahan sebesar ini diperkirakan hanya akan menambah 0,4 persen dari rasio pajak dan defisit APBN diperkirakan berada pada posisi 3,4 persen (Rp 428,3 triliun) serta nilai rupiah diperkirakan menguat 120 poin.

Ketiga, skenario moderat. Skenario ini muncul jika pemasukan penambahan pajak Rp 90 triliun-Rp 100 triliun. Jika target tercapai, penambahan pemasukan akan menambah 0,7 persen dari rasio pajak Indonesia; defisit APBN ada di posisi 3,07 persen.

Baik skenario kedua maupun skenario ketiga mengharuskan adanya penyesuaian struktur fiskal, terutama karena secara ketentuan hukum, defisit APBN tidak dapat melewati batas defisit 3 persen dari PDB. Penyesuaian itu kemungkinan dapat dilakukan dengan dua strategi. Strategi pertama adalah dengan pemotongan anggaran di kementerian, dan strategi kedua adalah dengan proses politik di DPR untuk mengubah ketentuan ambang batas persentase defisit APBN tersebut.

Terlepas dari seluruh skenario ini, program pengampunan pajak pemerintahan Jokowi-JK telah meletakkan tradisi untuk membuat politik menjadi lebih rasional dan teknokratik. Para teknokrat kini telah diberikan "takhta"-nya untuk mendorong politik ke arah yang lebih rasional itu. Mari kita sambut dengan positif datangnya era tersebut.

Capaian dan Tantangan

Sumber: Kompas (22 Oktober 2016)

Ada dua cara untuk memberikan catatan terhadap pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Cara pertama, dengan menilai capaian apa yang telah dihasilkan selama dua tahun yang telah berlalu. Cara kedua, dengan mengidentifikasi tantangan-tantangan apa yang mungkin menghadang dalam tiga tahun yang tersisa.

Dua cara ini tentu saja saling terkait. Cara pertama pada dasarnya adalah capaian dalam agenda konsolidasi yang kemudian dapat digunakan sebagai rujukan untuk melakukan cara yang kedua yang disebut sebagai agenda institusionalisasi.

Agenda konsolidasi

Tidaklah mudah untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintahan Jokowi-Kalla dalam dua tahun terakhir. Kesulitan awal terkait dengan konteks pergantian. Haruslah dipahami bahwa kehadiran pemerintahan Jokowi-Kalla pada tahun 2014 bukan dalam pengertian perubahan rezim. Secara akademik, pergantian itu lebih memuat nuansa perubahan pemerintahan. Intinya peralihan pimpinan puncak eksekutif dari Susilo Bambang Yudhoyono ke Jokowi bukanlah peralihan dari rezim Orde Lama ke Orde Baru atau dari Orde Baru ke Orde Reformasi.

Ada beberapa konsekuensi dari karakter seperti ini. Pertama, kerangka aturan main kompetisi politik tidak mengalami perubahan substansial. Perumusan kebijakan tetap dilakukan dalam kerangka kompetisi politik demokratik. Tidak hanya kompetisi politik demokratik yang tidak berubah, tetapi juga mesin dan proses birokrasi tidak berasal dari sesuatu yang baru. Walau jumlah kementerian telah berubah dan mengalami penyesuaian, karakter cara kerja mesin birokasinya tidak lalu serta-merta mengalami perubahan drastis pula.

Kedua, implementasi sembilan agenda prioritas platform politik dalam masa kampanye (baca: Nawacita) tidak berada dalam ruang hampa politik. Seluruh gagasan dalam platform itu berada dalam suatu tarik-menarik, renegosiasi, dan pertarungan terus-mene-

rus di antara pusat-pusat kekuasaan yang telah ada sebelumnya. Realisasinya tidak seperti semudah membalik telapak tangan, tetapi harus berhadapan dengan warisan politik, mesin birokrasi, dan fiskal yang telah ditinggalkan pemerintah sebelumnya. Realisasinya berada dalam pertarungan klasik antara apa yang sering disebut sebagai perubahan versus kesinambungan.

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan dua konsekuensi di atas telah membuat agenda politik utama dalam dua tahun terakhir pemerintahan Jokowi-Kalla, sebagian besar terarah pada konsolidasi politik. Konsolidasi politik kemungkinan besar muncul dari dua kesadaran.

Kesadaran pertama, basis kekuasaan politik formal pemerintah di lembaga legislatif tidak cukup memadai untuk mewujudkan perubahan. Kesadaran kedua, perubahan kebijakan ekonomi apa pun yang dilakukan mensyaratkan dukungan politik yang kuat.

Dalam konteks konsolidasi ini, prestasi pemerintah tampak sangat mengesankan. Pada tataran elite, misalnya, keberhasilan konsolidasi kekuasaan itu secara perlahan namun pasti semakin memusat di tangan pimpinan puncak eksekutif. Walau basis kekuasaannya bukan berasal dari kalangan pemimpin partai, tetapi setelah menjadi presiden, Jokowi berhasil memperluas jejaring dukungan kekuasaannya. Tidak hanya terbatas dengan partai pendukung awalnya, Jokowi juga berhasil membangun jejaring hubungan kekuasaan yang baik dengan kekuatan politik, seperti Golkar, kekuatan politik kedua terbesar di parlemen.

Konsolidasi kekuasaan di tataran elite ini tentu saja telah memberikan ruang yang lebih luas bagi Presiden untuk mengambil inisiatif kebijakan. Mencairnya garis demarkasi politik antara Koalisi Indonesia Hebat dan Koalisi Merah Putih telah pula membuat demokrasi Indonesia menjadi semakin matang. Fenomena polarisasi politik dua kubu yang berakhir dalam kebuntuan dan stagnasi politik seperti dalam kasus Thailand telah dapat diminimalkan.

Namun, di sisi lain, mengaburnya polarisasi itu semakin memudarkan persoalan kompetisi ideologis dalam sistem kepartaian majemuk di Indonesia.

Keberhasilan konsolidasi kekuasaan pada tingkat akar rumput juga

tak kalah mengesankan. Kunjungan blusukan yang terus-menerus dilakukan ke berbagai penjuru Tanah Air telah menguatkan persepsi masyarakat tentang angin perubahan yang terus bertiup. Pola kunjungan blusukan itu telah berhasil mengembalikan kepercayaan publik yang terletak di pelosok-pelosok jauh dari Jakarta, tentang ketulusan kepemimpinan nasional untuk memecahkan masalah-masalah lapangan mereka secara konkret. Tentu saja hal ini menjadi perkembangan baik. Secara umum kredibilitas Jokowi sebagai pemimpin nasional di tingkat akar rumput itu tak tergo-yahkan dan luar biasa.

Di sisi ekonomi, prestasi yang dicapai juga luar biasa. Konsolidasi fiskal sangat tampak nyata. Dana APBN tidak lagi diberikan untuk menyubsidi harga energi BBM. Belanja modal, khususnya dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan, bendungan, jembatan, perumahan, dan infrastruktur energi, meningkat luar biasa.

Semua itu dimungkinkan karena penambahan penerimaan pajak. Selain telah menembus angka Rp 1.000 triliun, penerimaan pajak juga telah meningkat dari angka Rp 1.489,2 triliun pada 2015 menjadi Rp 1.527,1 triliun di 2016. Program pengampunan pajak tahap pertama juga telah berjalan dengan baik.

Seluruh konsolidasi fiskal ini dapat berjalan dengan baik karena konsolidasi politik di tingkat elite yang telah berhasil. Basis dukungan politik Jokowi yang meluas di tingkat elite telah membuat penghapusan subsidi harga BBM tidak mendapatkan perlawanan berarti di DPR. Demikian juga halnya pengalihan dana subsidi harga BBM menjadi dana pembangunan infrastruktur juga mendapat dukungan dari mayoritas DPR. Pembahasan UU Pengampunan Pajak juga berlangsung dengan mulus di DPR.

Agenda institusionalisasi

Persoalan yang tertinggal tampaknya adalah institusionalisasinya. Intinya adalah bagaimana membuat seluruh agenda konsolidasi politik dan ekonomi itu menjadi tak dapat diubah kembali (*irreversible change*) dalam tiga tahun yang tersisa. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan ada beberapa hal yang perlu dilakukan dalam konteks institusionalisasi ini.

Pertama, kunjungan blusukan perlu disertai dan diseimbangkan dengan kebutuhan untuk melakukan konsolidasi kelembagaan di tataran birokrasi. Kunjungan blusukan yang terus-menerus jangan sampai menimbulkan kesan bahwa jejaring birokrasi tidak dibutuhkan atau dipandang semata-mata sebagai hambatan. Pelibatan birokrasi yang sangat minimal dapat menjadi kontraproduktif dalam memonitor implementasi suatu kebijakan dan juga mengevaluasi suatu perubahan.

Bagaimanapun birokrasi menjadi penting karena menjadi mesin pemberi informasi terhadap pimpinan kementerian dalam pengambilan kebijakan. Birokrasi harus bekerja dalam suatu kerangka legal dan rasional, dengan target menghilangkan pungutan liar (*illegal levy*), sekaligus meminimalkan kompetisi sektoral, misalnya antara industri, perdagangan, dan pertanian. Agenda reformasi birokrasi sipil harus berjalan dengan cepat, tetapi jangan pula berujung pada sikap anti-birokrasi. Pelibatan birokrasi militer untuk mempercepat debirokratisasi jangan pula sampai menimbulkan kesan adanya perluasan peran TNI di luar kerangka legal yang ada.

Kedua, konsolidasi di tingkat elite dan akar rumput yang berhasil itu jangan sampai mengasingkan lapisan menengah. Komunikasi dan kerja-kerja politik yang lebih efektif dengan lapisan menengah perlu dilakukan secara khusus. Kesan yang diperoleh menunjukkan lapisan menengah ini sangat kritis dalam menyikapi capaian-capaian pemerintah. Pertarungan "*diskursus*" dalam berbagai format meme di media sosial adalah penanda yang baik untuk melihat kritikan kelas menengah tersebut.

Ketiga, keberhasilan dalam konsolidasi fiskal jangan sampai melupakan kebutuhan untuk melanjutkan agenda reformasi ketentuan hukum perpajakan. Harus ada target yang jelas, berapakah peningkatan rasio pajak terhadap produk domestik bruto (PDB) yang ingin dicapai pada tiga tahun ke depan. Harusnya dicatat bahwa walau penerimaan pajak bertambah, warisan rasio pajak terhadap PDB masih berada pada angka problematik, yaitu sekitar 11,5 persen.

Demikian juga halnya, harus terdapat target besaran persentase rasio besaran dana infrastruktur terhadap PDB. Perubahan di Tiongkok, misalnya, diawali dengan menciptakan target dana pembangunan infrastruktur sekitar 8 persen dari PDB. Indikator-

indikator riil ini menjadi penting untuk membuat konsep negara yang hadir dapat secara mudah dilihat.

Realisasi dan evaluasi keberhasilan belasan paket kebijakan ekonomi yang telah dikeluarkan sebaiknya dikomunikasikan secara lebih baik kepada publik.

Semoga dalam tiga tahun yang tersisa seluruh kerja institusionalisasi di atas bermuara pada perubahan yang nyata, tidak menjadi kembali ke titik awal.

Tantangan Diplomasi Ekonomi

Sumber: Kompas (17 Januari 2017)

Identifikasi yang dilakukan sejauh ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Donald Trump kemungkinan besar akan memperkuat ketidakpastian perekonomian dunia, termasuk perekonomian negara berkembang seperti Indonesia.

Setidaknya penilaian tentang ketidakpastian itu terpolakan melalui dua arus besar. Arus besar pertama, AS diyakini akan lebih memprioritaskan pendekatan unilateral (sepihak) dalam merancang kesepakatan-kesepakatan terhadap pihak luar. Kritik dan pernyataan Trump dalam masa kampanye menunjukkan itikad kebijakan yang sangat jelas untuk menganut pendekatan sepihak itu.

Dalam berbagai kesempatan, Trump telah menyatakan bahwa AS merupakan pihak yang dirugikan dalam berbagai kesepakatan regional dan internasional, termasuk pandangan negatifnya terhadap kerja sama regional Kemitraan Trans-Pasifik (Trans-Pacific Partnership/TPP). Walau telah ditandatangani Februari tahun lalu dan kini sebenarnya tinggal menunggu proses politik ratifikasi dari 12 negara anggotanya (termasuk AS), Trump menegaskan bahwa salah satu agenda kebijakannya ketika memimpin AS adalah menghilangkan TPP.

Ini tak berarti bahwa AS secara total akan meninggalkan komitmen pendekatan banyak pihak (multilateral) yang diimplementasikan melalui pembentukan institusi dan pembangunan norma-norma bersama, baik di tataran regional maupun internasional. Hal ini hanya untuk menyatakan bahwa AS akan lebih memprioritaskan instrumen-instrumen *realpolitik*, seperti ancaman sanksi dan tindakan proteksionis lain secara sepihak sebelum berusaha mewujudkan kepentingan ekonominya melalui tataran negosiasi serta kesepakatan regional dan internasional.

Konsekuensi dari pendekatan sepihak seperti ini sangat nyata. Interaksi melalui mekanisme pertemuan dua pihak (bilateral) menjadi sangat strategis untuk menyembunyikan tekanan-tekanan *realpolitik* itu. AS diperkirakan akan memiliki keleluasaan dan

ruang manuver kebijakan yang jauh lebih luas untuk menerapkan pendekatan sepihak itu melalui mekanisme bilateral dibandingkan dengan, misalnya, melalui mekanisme multilateral.

Arus besar kedua melalui lalu lintas modal (*capital flow*). Janji kampanye Trump untuk memotong pajak, meningkatkan pembangunan infrastruktur, dan memacu industri pertahanan diperkirakan akan menciptakan pertumbuhan ekonomi bagi negeri itu. Platform kebijakan melalui insentif fiskal seperti ini sekaligus diperkirakan akan mendorong investor untuk menjadikan AS sebagai wilayah investasi baru yang menjanjikan.

Dorongan arus masuk modal yang semakin menguat ini membawa dua konsekuensi khas bagi negara berkembang.

Pertama, nilai tukar dollar AS akan semakin menguat. Bagi negara berkembang yang menghadapi masalah ketidakseimbangan dalam neraca perdagangannya, situasi ini akan membuat beban biaya impor mereka semakin tinggi dalam mata uang nasionalnya.

Kedua, kebijakan guna menarik arus modal internasional untuk kebutuhan pembangunan dan akselerasi industri akan menjadi lebih sulit dibandingkan dengan sebelumnya. Kesulitan ini bahkan semakin membesar karena kebijakan peningkatan tingkat bunga dari bank sentral AS. Dirancang untuk meredam kemungkinan dampak inflasi sebagai akibat platform kebijakan ekonomi Trump, peningkatan tingkat bunga itu tentu saja akan menciptakan efek peningkatan tingkat bunga di tempat lain, termasuk di negara berkembang. Para pelaku bisnis akan menanggung beban biaya modal (*cost of capital*) yang lebih tinggi ketika melakukan investasi.

AS dalam peta ekonomi Indonesia

Apa yang harus dilakukan? Tanggapan kebijakan tentu saja pertama-tama harus didasarkan pada gambaran makro tentang peran penting AS dalam peta ekonomi Indonesia. Data Kementerian Perdagangan, misalnya, menyebutkan, hubungan perdagangan Indonesia dengan AS untuk komoditas nonmigas terus meningkat. Di sisi ekspor, pasar dalam negeri AS pada 2015 menyerap sekitar 15,3 miliar dollar AS komoditas nonmigas Indonesia. Ini berarti AS telah menggantikan posisi Tiongkok sebagai negara tujuan ekspor terbesar untuk nonmigas.

Tiongkok kini menempati posisi kedua, senilai 13,3 miliar dollar AS diikuti Jepang (13,1 miliar dollar AS), India (11,6 miliar dollar AS), Singapura (8,7 miliar dollar AS), Malaysia (6,2 miliar dollar AS), Korea Selatan (5,4 miliar dollar AS), dan Thailand (4,6 miliar dollar AS). Pangsa pasar ekspor Indonesia ke AS diperkirakan 11,6 persen dari total nilai ekspor, sedangkan ke Tiongkok 10,1 persen.

Di sisi impor, angkanya sedikit berbeda. AS masih tertinggal dibandingkan dengan Tiongkok. Negara terbesar asal impor nonmigas Indonesia masih Tiongkok. Persentase Tiongkok dalam memenuhi kebutuhan impor Indonesia tercatat 24,7 persen pada 2015. AS berada pada posisi kelima dengan persentase 6,4 persen, disusul Jepang (11,2 persen), Singapura (7,6 persen), dan Thailand (6,8 persen).

Sebagai negara asal impor terbesar, nilai impor Tiongkok ke Indonesia pada 2015 tercatat 29,2 miliar dollar AS, sedikit menurun dari tahun 2014 sebesar 30,5 miliar dollar AS. Dibandingkan dengan Tiongkok, nilai impor dari AS menunjukkan tren menurun sejak 2011. Dari 10,7 miliar dollar AS pada 2011 menjadi 7,5 miliar dollar AS pada 2015.

Di sisi investasi asing, AS menempati posisi keenam terbesar dalam realisasi investasi penanaman modal asing (PMA) di Indonesia. Berdasarkan data BPS tahun 2016, nilai total realisasi investasi AS di Indonesia tercatat 893 juta dollar AS. Sebagai pembanding, investasi dari Tiongkok di posisi pertama dengan nilai 5,9 miliar dollar AS. Meski angka investasi dari AS tidak sebesar Tiongkok, layak dicatat bahwa AS adalah sumber arus modal keluar (*capital outflow*) terbesar di dunia. Data UNCTAD tahun 2015 menyebutkan, pada 2014 total nilai capital outflow yang berasal dari AS sebesar 336,9 miliar dollar AS. AS hingga kini masih merupakan salah satu poros utama dalam pergerakan modal global.

Tantangan diplomasi ekonomi

Dari gambaran makro di atas, diplomasi ekonomi Indonesia tengah menghadapi tantangan-tantangan besar yang akan memaksanya untuk melakukan perubahan. Tantangan pertama terkait dengan keyakinan terhadap pembangunan norma bersama (*norms building activities*). Gaya pembangunan norma bersama yang berasal dari ka-

langan institusionalis-liberal kemungkinan besar tidak lagi dapat diharapkan terlalu banyak dalam meningkatkan ekspor. Tidak hanya ke pasar nasional AS, tetapi juga ke pasar internasional secara umum.

Kecuali konsesi-konsesi tertentu diberikan, semangat *realpolitik* dan pendekatan sepihak Trump akan memaksa banyak negara untuk juga berperilaku transaksional serta meninggalkan semangat dan norma-norma kolektif. Intinya adalah mengapa harus mengikuti aturan main ketika pihak lain tidak melakukannya.

Demikian juga halnya di sisi investasi, tidak terlalu tinggi harapan untuk tetap menarik arus modal internasional yang lebih besar. Kecuali perbaikan atmosfer investasi dilanjutkan terus melalui deregulasi dan debirokratisasi, justru fenomena arus balik modal ke AS akan terus semakin menguat.

Tantangan kedua terkait dengan ketidakpastian masa depan TPP. Penolakan Trump terhadap TPP justru dapat memberikan ruang dan momen emas untuk mempercepat kerangka Kerja Sama Ekonomi Komprehensif Kawasan (RCEP). Namun, seperti yang disebutkan, semangat *realpolitik* haruslah juga mewarnai realisasi lebih segera dari RCEP. Ia dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengutamakan *leverage* dari ASEAN guna menghadapi semangat *realpolitik*, sepihak, dan proteksionisme AS.

Realisasi RCEP, misalnya, dapat menyampaikan sinyal yang kuat bagi Trump bahwa Indonesia dan ASEAN tidak sendirian berhadapan dengan AS, tetapi juga bersama dengan negara besar lainnya, seperti Tiongkok, sehingga menjadi suatu kekuatan *geo-ekonomi* tersendiri.

Tantangan ketiga terkait dengan kemungkinan terwujudnya perjanjian perdagangan bebas (*FTA*) bilateral dengan AS. Indonesia hingga kini memang belum memiliki kerangka *FTA* bilateral dengan AS, tetapi Indonesia memiliki kerangka kerja sama Kemitraan Komprehensif AS-Indonesia (*US-Indonesia Comprehensive Partnership*) yang ditandatangani pada 2010.

Kerangka kemitraan ini tentu saja dapat dijadikan ruang dan titik masuk bagi pemerintahan Trump untuk menggunakan instrumen *realpolitik*nya sehingga menciptakan kerangka *FTA* yang mengun-

tungan AS. Kecuali terdapat konsesi-konsesi politik dan ekonomi yang jelas yang dapat dipetik Indonesia, perlu kehati-hatian ekstra untuk mengembangkan *FTA* dengan AS di bawah Trump.

Ungkapan lama tentang interaksi antarnegara di tataran internasional barangkali perlu diingatkan kembali. "Biasanya pihak lemah senang mengutip aturan-aturan. Sementara pihak kuat biasanya cenderung untuk menekankan adanya pengecualian-pengecualian (*exceptions*) dalam setiap aturan".

Nasionalisme Sumber Daya

Sumber: Kompas (8 Maret 2017)

Keputusan pemerintah untuk tetap bersikukuh dengan agenda kebijakan baru dalam pengelolaan pertambangan telah menuai resistansi dari PT Freeport Indonesia. Salah satu poin keberatan dari PT FI terkait adanya keharusan untuk melakukan divestasi saham (pelepasan hak pemilikan sahamnya) hingga mencapai 51 persen.

Dalam hubungannya dengan keberatan itu, tulisan ringkas berikut bertujuan untuk menyatakan dua hal. Pertama, memberikan beberapa argumen dan narasi mengapa opsi kebijakan divestasi kerap menjadi problematik. Kedua, tantangan ekonomi-politik yang mungkin akan menghadang pemerintah untuk mewujudkan opsi divestasi itu.

Divestasi dan nasionalisme sumber daya

Jika dilakukan secara sukarela, narasi keputusan divestasi oleh suatu perusahaan asing dapat dikonstruksikan sepenuhnya sebagai keputusan bisnis yang problematik. Meminjam pernyataan Laura Resmini dan Giuseppe V Marzetti (2016), tindakan divestasi oleh perusahaan asing adalah suatu dinamika keluar (*exit dynamics*) dari suatu wilayah operasi bisnis, sedangkan tindakan investasi adalah dinamika untuk masuk (*entry dynamics*).

Lebih jauh kedua penulis menyatakan, divestasi menjadi isu kontroversial karena logikanya berseberangan dengan logika investasi. Jika investasi dapat diibaratkan seperti suatu kisah penuh harapan dari suatu pernikahan, maka logika divestasi dapat disebut sebagai kisah sedih dari suatu perceraian. Bahkan, di kalangan para pelaku bisnis di pasar internasional, tindakan divestasi dipandang tak populer karena tak jarang tergambarkan sebagai suatu simbol "kegagalan" manajemen bisnis. Pandangan umum: mengapa suatu manajemen bisnis harus melepaskan hak kepemilikan sahamnya setelah menghabiskan begitu banyak modal dan waktu.

Narasi keputusan divestasi semakin problematik ketika dihadapkan dengan gagasan nasionalisme sumber daya. Didesakkan

oleh negara berkembang, sejak 1960-an telah terdapat upaya di tataran internasional untuk me-norma-kan kedaulatan permanen negara terhadap sumber daya yang dimilikinya. Upaya ini misalnya tecermin melalui Resolusi PBB 1803 pada tahun 1962. Atas dasar kepentingan publik, kesejahteraan masyarakat, dan keamanan nasional, disebutkan bahwa tindakan-tindakan nasionalisasi dan penyitaan (*appropriation*) dapat dibenarkan. Walau resolusi tersebut juga menyebutkan bahwa kontroversi yang muncul sebagai akibat tindakan penyitaan sumber daya itu dapat dibawa ke proses *arbitrase* di tataran internasional.

Dilihat dari sudut pandang seperti ini, implementasi kebijakan nasionalisme sumber daya dapat dibedakan dalam dua pendekatan, yaitu radikal dan moderat. Pendekatan radikal terwujud dalam tindakan kebijakan nasionalisasi dan penyitaan (seperti yang pernah dilakukan Indonesia pada masa awal 1950-an). Sementara pendekatan moderat misalnya tampak melalui instrumen kebijakan seperti divestasi (seperti saat ini dilakukan), peningkatan pembayaran royalti yang lebih besar, pembayaran pajak yang lebih tinggi, hingga bantuan sosial untuk komunitas lokal. Kesemuanya merupakan instrumen kebijakan yang dapat digunakan oleh negara berkembang sebagai *receiving countries* untuk meningkatkan *leverage* dan posisi tawarnya *vis-à-vis* investor asing.

Walaupun dikelompokkan dalam pendekatan moderat, menurut Stephen J Kobrin (1990), tindakan divestasi tak jarang pula muncul dalam narasi yang "dipaksakan" (*forced divestment*) atau sepihak (*involuntary*). Hal ini misalnya dapat muncul melalui kerangka regulasi baru yang dibuat secara resmi oleh suatu pemerintah (dalam konteks Indonesia misalnya terlihat melalui keluarnya UU Minerba Nomor 4 Tahun 2009) atau bahkan mungkin melalui intervensi yang bersifat tertutup-politis. Meski demikian, perlu dipahami pula bahwa ide besar tentang nasionalisme sumber daya ini tak dapat dilepaskan dari dinamika politik-historis di tataran internasional. Bukan "*gebyah uyah*".

Lacakan secara historis menunjukkan terdapat perbedaan antara tindakan divestasi yang dipaksakan yang terjadi pada era 1960-an dan periode setelahnya. Pada era 1960-an, tindakan itu sangat dimotivasi oleh dinamika politik, misalnya karena perubahan rezim.

Dalam beberapa kasus, hal ini misalnya ditemukan di Chili di bawah kepemimpinan Allende dan di beberapa negara Afrika lainnya.

Namun, dalam periode setelahnya, tindakan divestasi lebih banyak digerakkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi yang rasional.

Marilah kita melihat beberapa temuan dari kajian yang dilakukan Stephen J Kobrin. Analisis yang dilakukannya terhadap sekitar 511 tindakan divestasi yang dipaksakan terhadap 1.500 perusahaan di 76 negara berkembang dalam kurun waktu 1960-1976 memberikan beberapa temuan menarik. Pertama, kegiatan-kegiatan perusahaan yang bergerak di dalam bidang ekstraktif (pertambangan, perkebunan) kerap kali menjadi target yang rentan dari divestasi. Hal ini terutama terjadi jika perusahaan-perusahaan itu sangat tidak terintegrasi terhadap ekonomi nasional dan lokal suatu negara. Hal ini jugalah yang menyebabkan mengapa perusahaan-perusahaan industri manufaktur dan perdagangan lebih sedikit menjadi target divestasi yang dipaksakan itu. Mata rantainya dengan kegiatan bisnis lainnya telah menyebabkan tindakan divestasi dipaksakan itu tidak mudah dilakukan.

Kedua, divestasi akan lebih sering terjadi di bidang industri yang teknologinya tidak lagi spesifik, sudah matang, dan tersebar di pasar. Karena itu, perusahaan-perusahaan asing yang bergerak di bidang ini cenderung dipersepsikan tidak lagi membawa banyak manfaat bagi negara tuan rumah. Sebaliknya, jika perusahaan-perusahaan industri itu telah mengembangkan teknologi turunannya untuk melakukan hilirisasi industri cenderung dipandang tetap memberikan manfaat yang besar bagi ekonomi nasional.

Ketiga, industri-industri yang hampir sepenuhnya dimiliki oleh pihak asing lebih rentan untuk mengalami tindakan divestasi sepihak dibandingkan dengan usaha patungan. Perusahaan patungan dianggap lebih adaptif terhadap kebutuhan untuk melakukan penyesuaian, baik terhadap kebutuhan fiskal di tataran nasional maupun penyesuaian terhadap kebutuhan ekonomi lokal. Sebaliknya, jika suatu perusahaan sangat dikendalikan pihak asing melalui pemilikan sahamnya, keputusan bisnis kerap dipandang lebih sepenuhnya didikte atau "disetir" oleh kekuatan luar.

Atas dasar tiga temuan ini, Kobrin menyimpulkan bahwa tindakan

divestasi yang dipaksakan sebenarnya telah digunakan secara selektif oleh negara-negara berkembang. Ia tidak lagi digunakan dengan gebyah uyah atau secara sembrono. Keputusan divestasi sepihak dan dipaksakan itu lebih banyak didorong oleh hitungan-hitungan logis dan kepentingan ekonomi yang rasional.

Tantangan ke depan

Merujuk pada tiga temuan tersebut, kita tidak perlu terlalu khawatir terhadap sinyal yang disampaikan kepada investor asing dengan sikap kukuh kita untuk melakukan tindakan divestasi. Dalam hal ini ada tiga tantangan yang perlu dikelola pada waktu mendatang. Pertama, kita harus dapat meyakinkan para investor asing di pertambangan bahwa tindakan divestasi tidak akan dilakukan pada perusahaan asing jika teknologi yang dibawanya sangat spesifik, jika dia memiliki *linkage* yang kuat dengan industri lainnya melalui proses hilirisasi, dan jika dia melakukan usaha patungan yang menunjukkan kemampuan adaptasinya dengan kebutuhan fiskal nasional dan ekonomi lokal.

Kedua, menciptakan suatu mekanisme transparansi dalam proses negosiasi untuk divestasi tersebut. Pengalaman di banyak negara menunjukkan (lihat laporan Kojo Busia dan Maria Chene), re-negosiasi yang tidak transparan dapat mengakibatkan semangat nasionalisme sumber daya mendapatkan nama yang buruk. Karena itu, pelibatan secara luas para pemangku kepentingan, seperti LSM pertambangan, komunitas lokal, serta akademisi, dalam proses negosiasi perlu dilakukan. Tujuannya adalah untuk menetralisasi adanya kecenderungan tabiat ketertutupan dalam setiap negosiasi di sektor pertambangan.

Ketiga, perusahaan-perusahaan tambang harus dapat diyakinkan bahwa *arbitrase* suatu tindakan yang riskan. Bahkan, jika dimenangi, operasi bisnis mereka di masa depan berada dalam zona yang tak nyaman karena negara kemungkinan besar tidak akan berada di pihaknya. Karena itu, harus dilakukan upaya untuk meyakinkan PT FI bahwa tindakan *arbitrase* adalah tindakan berisiko. Bahkan, dalam kajian Thomas W Walde (2008), jauh lebih banyak jumlah kasus sengketa investasi diselesaikan sebelum sampai ke *arbitrase*. Ia juga menyatakan tak ada suatu dokumen kesepakatan investasi yang tak memiliki kelemahan dan kontroversi dalam bunyi kesepakatannya.

Tatanan Dunia Pasca-Covid-19

Sumber: Kompas (13 Mei 2020)

Wabah Covid-19 cepat atau lambat akan berakhir.

Sejarah menunjukkan, wabah bukanlah hal baru. Perbedaannya mungkin terkait dengan perkiraan besaran jumlah korban jiwa. Ada laporan bahwa korban Covid-19 jauh lebih besar dari wabah sebelumnya, seperti flu burung dan ebola, selain efek psikologis yang membuat Covid-19 tampak jauh lebih menakutkan, imbas dari media sosial. Jika sepakat Covid-19 hanya masalah waktu, tantangan apa yang akan kita hadapi ke depan?

Henry A Kissinger (3 April 2020) menyatakan, dunia tak akan sama lagi pasca-Covid-19. Ia tidak menjelaskan bagaimana tatanan dunia baru setelah Covid-19. Namun, bagi saya, tatanan dunia baru sangat bergantung pada wacana dominan di tataran internasional.

Tiga guncangan

Sejarah modern menunjukkan tiga guncangan monumental terhadap tatanan dunia pasca-perang dunia. Guncangan pertama runtuhnya Uni Soviet, guncangan kedua serangan terhadap menara WTC di AS, dan ketiga pandemi Covid-19. Jika runtuhnya Uni Soviet pada 1991 menghasilkan gagasan "takdir sejarah", meminjam kalimat Fukuyama, guncangan kedua menghasilkan konsep seperti "perang melawan terorisme", "benturan peradaban", dan *preemptive strategy*, guncangan ketiga belum tampak konsep-konsep strategisnya.

Hampir semua negara tergagap-gagap menghadapi wabah Covid-19. Berbeda dengan guncangan pertama dan kedua, wabah tidak terjadi dalam konteks ideologis dan serangan militer bersenjata. Negara yang terkena dari "demokratis" sampai "otoriter", adikuasa sampai negara kecil semata. *Tidak ada batas geografis, virus menyerang tanpa "paspor"* (meminjam istilah Joseph E Stiglitz).

Kegagapan ini wajar. Sistem jaminan kesehatan dan jaminan sosial lain, publik pun swasta, termasuk ketersediaan infrastruktur fisik, memang tidak dirancang menghadapi kondisi tidak normal seperti wabah ini. Permintaan peralatan dan fasilitas medis yang meningkat pesat tak tercukupi.

WHO sebagai lembaga yang kompeten menilai tentang suatu wabah menjadi pandemik atau tidak terus mengimbuai pentingnya kerja sama internasional. Lembaga keuangan internasional, seperti IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia, merekomendasikan berbagai bantuan fasilitas keuangan: utang jangka pendek, infrastruktur, dan hibah.

Berbagai proyeksi tentang ekonomi dunia muncul dari beberapa dokumen WTO ataupun Organisasi Buruh Internasional (ILO). Proyeksi dan skenario tentang resesi dan pertumbuhan ekonomi dunia yang negatif tersirat dari semua laporan itu.

Maka, rekomendasi yang disarankan umumnya memperkuat intervensi negara melalui instrumen fiskal, relaksasi kredit untuk kelompok miskin, usaha kecil, dan usaha menengah, kemudahan impor kebutuhan peralatan medis, melindungi para buruh, baik di sektor formal maupun informal.

Identifikasi menunjukkan ada dua kata kunci normatif dari semua wacana yang ada. Diyakini bahwa melindungi kehidupan dan hajat hidup (mata pencarian) sama pentingnya. Prinsip semacam ini menjadi pendorong untuk membentuk dan menggerakkan semua inisiatif kebijakan, baik internasional, regional, maupun nasional.

Di tataran nasional ini, berarti menghadapi wabah Covid-19 harus menggabungkan pendekatan kesehatan publik dengan ekonomi. Mencari titik tengah dan keselarasan di antara dua pendekatan ini adalah suatu keharusan. Banyak yang berharap bahwa intervensi fiskal dan relaksasi di sektor keuangan moneter akan dapat membantu ekonomi menghadapi Covid-19. Namun, harus disadari instrumen ekonomi tidak bisa meramalkan kapan wabah akan terjadi dan bagaimana mengatasinya secara medis.

Para ekonom bisa memberikan sinyal kapan krisis keuangan akan terjadi, tetapi tidak bisa menyampaikan kapan krisis wabah akan muncul. Demikian juga sebaliknya, seorang epidemiologis pasti akan tergagap-gagap ketika menjelaskan bagaimana cara mengatasi berbagai kejutan ekonomi, baik di sisi pasokan, permintaan, maupun keuangan (*financial shock*) sebagai konsekuensi pandemi.

Menciptakan mekanisme interaksi dan pertemuan antara ekonom dan epidemiolog adalah keniscayaan demi masa depan.

Menghilangkan sekat

Beberapa kajian menyebutkan bahwa wabah seperti ini akan semakin sering terjadi (*recurrence*) karena interaksi antarmanusia yang semakin meningkat dalam era globalisasi.

Kita tidak bisa menyarankan penghentian globalisasi untuk mengatasi wabah ini karena *global supply chain* telah menjadi fakta yang menyatukan ekonomi dunia. Karena itu, dialog lintas disiplin menjadi semakin dibutuhkan dan diintensifkan, termasuk di Indonesia.

Interaksi lintas komunitas epistemik untuk menghilangkan sekat mungkin lebih mudah ketimbang memutus sekat antarpembuat keputusan politik.

Masalah utama adalah konsep *public goods* sangat langka di tataran internasional. Kecuali menyangkut isu keamanan, konstruksi berpikir yang dominan adalah kesehatan dan pendidikan diyakini menjadi tanggung jawab nasional. Karena itu, sudah saatnya menggerakkan tatanan dunia pasca-Covid-19 untuk mengagendakan isu kesehatan sebagai bagian dari tanggung jawab komunitas internasional.

Pasokan dan pendanaan dari komunitas internasional menjadi penting. Komunitas internasional memang harus memperkuat sumber daya dan sistem peringatan dini untuk menghadapi wabah.

Di tingkat nasional, pergeseran ini pun harus terjadi. Kebijakan kesehatan jangan terlalu menitikberatkan pada kesehatan tingkat individu, tetapi harus siap mengatasi serangan wabah yang mengancam kesehatan publik. Tentu saja ini menjadi biaya sangat tinggi.

Seperti halnya anggaran pertahanan dan pembangunan kekuatan militer, kita tidak tahu kapan perang akan terjadi. Demikian juga dalam kesiapan menghadapi wabah membutuhkan biaya besar.

Kita tidak tahu kapan wabah akan terjadi, tetapi kita harus memiliki persiapan memadai. Salah satu teknik adalah dengan mengubah konsep kesehatan sebagai pengeluaran (*expenditure*) menjadi konsep investasi (*investment*). Intinya, kesehatan dapat digerakkan untuk menjadi salah satu *leading sector* pemacu pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam kaitan ini, kesiapan fiskal adalah titik awal

yang harus dibenahi.

Menarik dicatat bahwa pelebaran defisit fiskal menjadi sekitar 5 persen dari GDP bisa dipahami. Namun, kita tidak harus melupakan fakta bahwa rasio pendapatan pajak terhadap GDP kita tidak normal, yaitu 11 persen dari GDP. Di ASEAN, rasio itu sekitar 15 persen.

Seandainya rasio pajak kita sebelumnya 15 persen dari GDP, penambahan defisit mungkin tidak terlalu perlu. Menormalkan rasio pajak merupakan agenda mendesak yang harus disepakati ke depan.

Membantu yang “Sehat”?

Sumber: Kompas (24 Juni 2020)

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan beberapa catatan refleksi terhadap respons kebijakan fiskal dan moneter yang telah diluncurkan otoritas keuangan (baik pemerintah maupun Bank Indonesia) dalam menghadapi dampak Covid-19.

Pikiran utama yang ingin disampaikan penulis adalah adanya kebutuhan mendesak bagi kita untuk kembali memikirkan secara serius mandat politik yang diberikan kepada otoritas fiskal ataupun moneter di masa depan, khususnya dalam melakukan koordinasi di sektor keuangan untuk menjawab isu kebijakan pembangunan dan kesejahteraan di masa depan.

Konsensus politik fiskal baru

Refleksi pertama, terdapat kesan adanya “konsensus politik baru”, walau tidak cukup kuat, untuk tidak mengerang defisit fiskal di bawah 3 persen dari produk domestik bruto (PDB). Hal ini tampak dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No 1 Tahun 2020, yang termuat dalam Pasal 2 Ayat 1a. Pasal ini antara lain menyebutkan, selama penanganan Covid-19, defisit anggaran dapat melampaui 3 persen dari PDB dan akan kembali ke ambang tertinggi 3 persen pada tahun 2023.

Seperti kita ketahui, ketentuan ambang batas 3 persen itu merupakan norma teknokratik untuk mendisiplinkan otoritas fiskal yang diperkenalkan kepada negara-negara Eropa melalui Kesepakatan Maastricht (*Maastricht Treaty*) pada tahun 1992. Tidak hanya ambang batas defisit anggaran 3 persen. Ambang batas utang publik dianjurkan sebaiknya juga tidak melebihi batas 60 persen dari PDB. Dalam kaitan ini, norma teknokratik tentang ambang batas pinjaman sebesar 60 persen terhadap PDB ini masih tetap dianut di dalam perppu. Perubahan hanyalah pada ambang batas rasio defisit anggaran yang kini dapat melebihi 3 persen dari PDB.

Sebenarnya ambang batas defisit 3 persen yang dianjurkan Kesepakatan Maastricht ini juga mirip dengan salah satu dari sepuluh poin preskripsi kebijakan yang terdapat dalam Konsensus

Washington (*Washington Concensus*) tahun 1989. Konsensus Washington juga menyarankan adanya kebutuhan untuk tetap menjaga disiplin fiskal, di mana defisit sebaiknya tetap terjaga di bawah angka 2 persen dari PDB. Untuk Indonesia, norma teknokratik ini tak hanya jadi konsensus kebijakan di kalangan teknokrat dan para ekonom arus utama, tetapi juga telah terpatrit menjadi norma hukum positif dalam bentuk ketentuan hukum yang sangat mengikat. UU Keuangan Negara No 17/2003 Pasal 12 Ayat 3 secara jelas dan tegas menyatakan defisit anggaran maksimal 3 persen dari PDB dan jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60 persen dari PDB.

Kebutuhan untuk menganut disiplin fiskal ini tampaknya bertolak dari gagasan berikut. Pemerintah disebutkan memiliki kecenderungan melakukan kebijakan ekspansi fiskal yang "berlebihan" sehingga menciptakan inflasi tak terkendali dan beban utang sangat besar.

Kebijakan fiskal memang sangat rentan tekanan dan bujukan politik untuk meningkatkan besaran anggaran negara.

Peningkatan besaran APBN, misalnya, sangat mudah bermetamorfosis menjadi instrumen menyenangkan dan memenangkan konstituensi politik. APBN juga dapat dengan mudah mengakomodasi sentimen populis demi membangun dan memenangi dukungan elektoral dalam pemilu. Adalah dalam upaya untuk menetralisasi kuatnya variabel politik ini terdapat konsensus untuk menciptakan ambang batas defisit anggaran dan pinjaman utang publik ini. Intinya adalah untuk meminimalkan risiko fiskal bagi pemerintah di masa depan.

Namun, sukar menafikan fakta bahwa otoritas fiskal memiliki beban tanggung jawab besar untuk melakukan perubahan ekonomi. Di samping kewenangan untuk memperoleh pendapatan (*revenue*) melalui penerimaan pajak dan non-pajak, otoritas fiskal memainkan peran kunci dalam pembelanjaan (*expenditure*). Secara politik kewenangan pembelanjaan itu diabsahkan melalui berbagai isu besar seperti mendanai pembangunan (*development*), memacu pertumbuhan (*growth*), hingga mendistribusikan kesejahteraan (*welfare*). Untuk pembangunan dan pertumbuhan instrumen fiskal dalam pembelanjaan teralokasi melalui pengeluaran modal untuk pembangunan infrastruktur.

Adapun untuk isu kesejahteraan instrumen fiskal dapat meluncurkan berbagai kebijakan melalui sistem jaminan sosial dan subsidi bagi sektor pendidikan dan kesehatan dan kepada kelompok marginal melalui social spending. Dalam praktik ketika defisit fiskal semakin besar, salah satu opsi kebijakan yang dilakukan adalah dengan strategi pembiayaan dengan menciptakan utang (*debt issued financing*).

Karena mandat politik semacam ini pula kebijakan fiskal memang memiliki watak kelembagaan yang rentan terhadap pengeluaran yang berlebihan (*fiscal profligacy*). Adalah suatu fakta politik bahwa tak ada pemerintah yang melakukan kampanye untuk pengurangan anggaran negara jika ingin memenangi dukungan elektoral dalam pemilu yang kompetitif. Faktanya, setiap pemerintah meningkatkan anggaran belanjanya setiap tahun lebih besar daripada tahun sebelumnya. Karena bujukan politik yang melekat secara inheren dalam watak otoritas fiskal seperti ini, George P Schultz dkk (2016) suatu kali menyatakan bahwa memang harus ada pemisahan yang jelas antara otoritas untuk mencetak uang dan otoritas untuk membelanjakannya. Dalam konteks pemahaman seperti ini kita bisa menerima logika dan konsekuensi politiknya mengapa ada dorongan untuk membuat bank sentral jadi independen.

Membantu yang "sehat"

Catatan refleksi kedua, seraya fiskal telah melakukan penyesuaian, otoritas moneter dalam hal ini BI sepertinya masih belum bergerak dari paradigma lama. BI telah menjadi bank sentral yang independen sejak 1999, mengacu pada UU No 23/1999 tentang BI. Dalam konteks independensi ini pula, BI tak lagi diberikan beban tanggung jawab untuk bertindak sebagai agen pembangunan seperti sebelumnya. Fokus kebijakannya ialah pengendalian inflasi dan stabilitas nilai tukar. Isu dan target pembangunan dan kesejahteraan dilihat hanya sebagai hasil jangka panjang dari keberhasilan pengendalian inflasi dan nilai tukar itu.

Dalam konteks paradigma seperti ini pula sejak 2005, BI telah menerapkan prinsip *inflation targeting framework* (ITF) sebagai dasar menjalankan kebijakan moneternya. Walau tak dinyatakan dalam norma hukum positif seperti APBN, prinsip ITF ini di Eropa idealnya menargetkan inflasi di angka sekitar 2 persen. Ada keyakinan

kuat dengan target inflasi 2 persen, masalah *output gap* (gap antara sisi penawaran dan permintaan) bisa dikendalikan.

Namun, perlu pula diberikan catatan, prinsip ITF ini juga telah mendapat beberapa catatan kritikan terkait efektivitas inflasi yang rendah terhadap pertumbuhan ekonomi. Salah satu ekonom yang memberikan kritik kepada kebijakan moneter bank sentral yang terlalu fokus pada inflasi adalah Gerald Epstein. Ia berpendapat bahwa bank sentral seharusnya tidak hanya terfokus pada penanganan inflasi, tetapi juga pertumbuhan ekonomi melalui penyerapan tenaga kerja (*Central Banks as Agents of Employment Creation*, Juni 2007).

Lebih jauh lagi Epstein menyatakan bahwa inflasi yang tinggi tidak selalu berbahaya bagi perekonomian, mengingat potensi *output loss* yang mungkin terjadi sebagai akibat inflasi yang rendah. Dengan mempertahankan independensinya dari lembaga eksekutif, bank sentral juga dipersepsikan justru cenderung semakin dependen terhadap pelaku pasar finansial.

Ada kecemasan dari Epstein bahwa bank sentral yang independen itu seakan berusaha keras untuk memenuhi kepentingan sektor keuangan, yakni melindungi laju inflasi aset dengan penerapan inflasi yang rendah dan suku bunga riil yang tinggi (lihat, *Gerald Epstein, Financialization, Rentier Interests and Central Bank Policy*, 2001).

Dalam kaitan ini menarik mencatat bahwa dalam situasi sulit saat ini Bank Indonesia telah melakukan intervensi kebijakan melalui ekspansi likuiditas ke pasar keuangan yang dikenal dengan istilah *quantitative easing* (QE). Berdasarkan data terkini, ekspansi likuiditas itu diperkirakan totalnya sebesar Rp 605,5 triliun. Instrumen kebijakan QE ini dilakukan melalui pembelian Surat Berharga Negara (SBN) di pasar sekunder sebesar Rp 166,2 triliun, penurunan giro wajib minimum sebesar Rp 155 triliun, *term repo* perbankan sebesar Rp 160 triliun, *swap valuta asing* Rp 36,6 triliun, dan pelonggaran pemenuhan rasio intermediasi makroprudensial sebesar Rp 15,8 triliun, serta *term repo* perbankan dan *swap valuta asing* sebesar Rp 71,9 triliun.

Namun, harus dicatat, karakter proses transmisi ekspansi likuiditas

ini tak akan langsung berdampak pada sektor riil maupun ekonomi kelompok bawah.

Instrumen QE ini lebih digunakan sebagai jaring pengaman (*safety net*) untuk melindungi pasar keuangan dari kemungkinan turbulensi. Dengan mengikuti alur pikiran Epstein, misalnya, ekspansi likuiditas mungkin bisa dipersepsikan sebagai tanggapan kebijakan untuk menyelamatkan kelompok yang disebutnya *rentier interests*. Kritik lainnya, besaran jumlah ekspansi likuiditas itu mungkin akan sangat berbeda dampaknya jika didistribusikan melalui mekanisme yang disebut Milton Friedman sebagai *helicopter money*. Karena itu, secara politik kebijakan ekspansi likuiditas ini seperti lebih banyak membantu pihak yang "sehat" daripada yang "sakit". Ekspansi likuiditas ini juga tampaknya lebih memihak pelaku di sisi penawaran daripada di sisi permintaan.

Pinjaman asing membesar?

Catatan refleksi ketiga, terkait koordinasi antara fiskal dan moneter yang perlu diperkuat. Ada sinyal bahwa dengan pergeseran norma defisit kebijakan fiskal yang dapat melampaui ambang batas 3 persen, tetapi BI tidak tampak berkeinginan untuk mengubah prinsip ITF yang lebih memproteksi sektor keuangan, sehingga otoritas fiskal akan mengalami kesulitan untuk melakukan *debt issued financing*.

Khususnya yang terkait dengan isu distribusi kesejahteraan dan komitmen investasi yang ingin terus dijaga untuk melakukan pembangunan dan pertumbuhan di tahun-tahun yang akan datang. Kesulitan yang dihadapi otoritas fiskal ini terlihat dari pengolahan terhadap angka-angka dari sumber media-sekunder. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan bahwa strategi *debt issued financing* tak akan mudah diwujudkan. Pada awalnya, Kementerian Keuangan memperkirakan kebutuhan penerbitan SBN sebesar Rp 856,8 triliun sepanjang sisa 2020, sedangkan total pembiayaan utang diperkirakan sekitar Rp 1.439 triliun hingga awal Mei 2020.

Besaran pembiayaan sekitar Rp 1.439 triliun ini berasal dari kewajiban pembayaran utang jatuh tempo sekitar Rp 433 triliun, pembiayaan defisit Rp 853 triliun, dan pembiayaan investasi dan lainnya sebesar Rp 154 triliun. Sejauh tulisan ini diterbitkan, kebutuhan

Kementerian Keuangan ini tampaknya hanya bisa ditalangi oleh BI melalui strategi QE sebesar Rp 125 triliun dengan membeli SBN di pasar primer.

Namun, telah terjadi perubahan dalam sebulan terakhir. Sampai dengan tulisan ini dibuat, pos defisit anggaran sendiri setidaknya sudah mengalami empat kali penyesuaian. Sebelum pandemi, defisit diperkirakan 1,76 persen atau Rp 307,2 triliun dalam APBN 2020. Namun, angka ini diubah jadi 5,07 persen atau Rp 859,2 triliun melalui peraturan pelaksana Perppu No 1/2020, yakni Perpres No 54/2020.

Ditengarai pemerintah mungkin akan meningkatkan angka defisit jadi 6,34 persen (Rp 1.039,2 triliun). Sebelumnya pemerintah mengeluarkan angka defisit 6,27 persen (Rp 1.028,5 triliun). Dengan menggunakan asumsi defisit APBN 6,34 persen atau Rp 1.039,2 triliun, kebutuhan pembiayaan utang akan meningkat jadi Rp 1.647,1 triliun, di mana Rp 1.002 triliun didanai dari SBN. Angka realisasi pembiayaan utang itu sendiri hingga Mei 2020 sudah mencapai Rp 568,5 triliun, terdiri dari Rp 531,5 triliun dari SBN dan Rp 37 triliun dari pinjaman. Dengan demikian, sampai dengan akhir 2020, diperkirakan pemerintah pusat masih butuh Rp 1.078,6 triliun lagi. Kebutuhan ini diperoleh dari penerbitan SBN Rp 967,6 triliun, dan pinjaman Rp 111 triliun.

Karena itu, kemungkinan besar ketergantungan stabilitas ekonomi makro Indonesia terhadap pinjaman asing akan semakin membesar di tahun-tahun mendatang. Ada tiga opsi tersedia. Pertama, SBN yang dikeluarkan kemungkinan akan dibeli investor yang tak bertempat tinggal di Indonesia, baik institusi maupun individual. Opsi lain, bersandar pada pembiayaan pinjaman dari lembaga internasional. Bank Pembangunan Asia, 23 April lalu, telah menyetujui bantuan pendanaan 1,5 miliar dollar AS. Opsi ketiga, bauran kebijakan di antara dua opsi itu. Semua opsi ini akan tetap membuka kerentanan Indonesia terhadap dinamika pasar keuangan global akan tetap tinggi.

Warisan Pemulihan Ekonomi Trump

Sumber: Kompas (14 November 2020)

Beberapa waktu sebelum hari pemilihan umum, Presiden AS Donald Trump mengumumkan perekonomian negeri itu mengalami perbaikan substansial di kuartal ketiga.

Tercatat ada peningkatan sebesar 33,1 persen dibandingkan dengan kuartal kedua. Disebutkan sebagai perubahan substansial karena dari kuartal pertama ke kuartal kedua, perekonomian AS mengalami penyusutan atau minus 31,4 persen sebagai akibat dari pandemi Covid-19.

Sinyal perbaikan

Tentu saja klaim prestasi Trump ini tidak mudah diterima begitu saja oleh para pengecamnya. Menurut para pengkritiknya, data yang disajikan oleh Trump merupakan penyampaian informasi sepihak saja. Disebut sebagai data yang dipilih sekenanya atau *cherry picking*, biasanya ditemukan dalam pernyataan verbal sebagian besar politisi.

Data ekonomi yang disampaikan hanya menunjukkan perubahan dari kuartal kedua ke kuartal ketiga. Karena itu, data kuartalan yang dikutip Trump tak menggambarkan dinamika secara tahunan. Hal ini dilakukan secara sengaja oleh Trump untuk dapat dukungan elektoral menjelang hari pemilihan.

Memang jika diukur secara tahunan (bukan dari kuartal ke kuartal), perekonomian AS sebenarnya masih mengalami pertumbuhan negatif sekitar 2,9 persen. Secara teknis itu berarti perekonomian AS telah memasuki masa resesi. Selama dua kuartal berturut-turut perekonomian negara itu mengalami pertumbuhan negatif, di mana sebelumnya pada kuartal kedua tahun ini terkontraksi minus 9 persen.

Di luar tudingan penyorotan data yang *cherry picking* ini, sukar untuk dibantah adanya tanda-tanda perbaikan ekonomi AS pada kuartal ketiga. Sebab, hampir semua komponen PDB AS mengalami pertumbuhan pesat dari kuartal kedua ke kuartal ketiga. Investasi, misalnya, tumbuh 83 persen, impor tumbuh 91,1 persen, konsumsi

dan ekspor juga meningkat masing-masing 40,7 persen dan 59,7 persen.

Apa sebenarnya yang telah dilakukan Trump? Mengapa terjadi perubahan cukup substansial di kuartal ketiga dibandingkan kuartal sebelumnya?

Ada tiga sebab yang bisa menjelaskan munculnya sinyal pemulihan ini. Sebab pertama terkait dengan konsensus politik. Semua aktor politik di AS tampak sepakat untuk segera meluncurkan dan memberikan tanggapan kebijakan yang cepat. Pada krisis ekonomi sebelumnya, terutama pada 2008, konsensus politik yang cepat seperti ini tidak muncul cukup kuat. Ketika itu terdapat pelaku dan sektor ekonomi yang bisa disalahkan, yaitu sektor keuangan sehingga menciptakan kontroversi dan debat politik yang cukup panjang di Kongres.

Namun, kali ini, penyebab krisis ekonomi bukan berasal dari kelalaian institusi-institusi ekonomi. Kesadaran dan konsensus politik inilah yang menjadi modal dasar untuk meluncurkan rancangan kebijakan (*policy design*) untuk melakukan intervensi.

Sebab kedua terkait dengan besaran intervensi fiskal. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan bahwa besaran paket stimulus yang telah diluncurkan dari intervensi fiskal ini luar biasa, mencapai 2,5 triliun dollar AS. Paket stimulus ini terdiri dari tiga skema program besar, yaitu Response Supplement Appropriation Act, Families First Coronavirus Response Act, dan Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act.

Menarik mencatat bahwa seluruh paket stimulus senilai total 2,5 triliun dollar AS itu secara konkret telah dapat dicairkan pada Maret 2020. Dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya, besaran dana paket stimulus Trump ini memang sangat monumental.

Pada masa Bush (2008), Economic Stimulus Act hanya 152 miliar dollar AS. Pada masa Obama, kebijakan stimulus melalui American Recovery and Reinvestment Act mencapai 787 miliar dollar AS, ditambah 700 miliar dollar AS yang dikeluarkan melalui Troubled Asset Relief Program (TARP). Besaran dana paket stimulus ini juga menyiratkan adanya kecemasan serius di antara pembuat kebijakan kunci di AS tentang dampak ekonomi dari pandemi Covid-19.

Kecemasan ini beralasan mengingat belum pernah selama 14 tahun terakhir ekonomi AS mengalami penyusutan drastis pada kuartal pertama hingga lebih dari 30 persen. Pada masa krisis keuangan global 2008, titik terdalam penyusutannya hanya sekitar 8 persen.

Sebab ketiga, terkait dengan kelembagaan. Keseluruhan skema dan aneka program stimulus yang diberikan tidak menghadapi kendala kelembagaan dalam penyalurannya. Program stimulus untuk mengatasi kejutan di sisi permintaan, misalnya, tersalurkan melalui mekanisme pengiriman tunai (*cash transfer*) yang secara populer dikenal dengan *helicopter money*.

Pemberian langsung juga diberikan melalui mekanisme asuransi pengangguran, yang diberikan secara langsung selama empat bulan. Hal ini tak berarti intervensi diberikan hanya untuk mengatasi kejutan di sisi permintaan. Skema bantuan langsung juga diberikan untuk mengatasi kejutan di sisi penawaran melalui skema bantuan pinjaman dan hibah (*grant*), baik untuk korporasi maupun untuk usaha kecil dan menengah.

Tiga hal penting di atas, yaitu konsensus politik, intervensi fiskal untuk stimulus, dan dukungan kelembagaan, menjadi kata kunci untuk mengatasi dampak ekonomi dari Covid-19 ini di AS. Ketiganya mungkin bisa menjelaskan, mengapa terjadi perubahan secara cepat dari kuartal kedua ke kuartal ketiga di AS. Mata rantai dari ketiga penyebab ini yang menjelaskan, mengapa komponen-komponen PDB di AS—baik di sisi konsumsi, investasi, maupun ekspor—mengalami peningkatan cukup pesat dari kuartal kedua ke ketiga.

Berbagi rasa sakit

Pelajaran atau catatan refleksi apa yang dapat dipetik? Membandingkan Indonesia dengan AS mungkin tidak tepat dan mengada-ada. Perbandingan besaran PDB atau ukuran ekonomi kedua negara sangatlah berbeda.

Meskipun demikian, ada dua alasan sederhana mengapa catatan refleksi ini perlu dibuat. Pertama, terdapat kemiripan antara keduanya. Sebagai contoh, pada kontribusi konsumsi. Komponen ini menyumbang porsi terbesar di kedua negara. Jika di Indonesia porsinya 54-58 persen, konsumsi AS ada di kisaran 67-69 persen.

Kemudian, komponen investasi juga penyumbang terbesar kedua di kedua negara, yaitu 30 persen di Indonesia dan 16-17 persen untuk AS.

Di sisi ekspor dan impor, kedua negara juga memiliki kemiripan dalam persentasenya terhadap PDB, di mana Indonesia porsinya 23-24 persen dan AS 12-16 persen. Dengan catatan, impor Indonesia yang lebih besar disebabkan oleh jatuhnya harga komoditas.

Kedua, semua rancangan kebijakan dalam masa krisis bersifat universal. Pada dasarnya rancangan tersebut dibuat untuk berbagi rasa sakit (*pain sharing*). Intervensi fiskal adalah bagian dari resep kebijakan untuk membagi rasa sakit itu. Intinya, membantu masyarakat yang paling terdampak ketika terjadi krisis ekonomi.

Sebagian besar lembaga keuangan internasional, seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB), juga menawarkan resep kebijakan intervensi itu kepada negara anggotanya. Indonesia juga tidak ketinggalan. Indonesia telah meluncurkan rancangan kebijakan untuk berbagi rasa sakit itu dengan kehadiran Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan bahwa terdapat kemiripan dengan AS. Terdapat konsensus politik yang kuat di tataran elite di Indonesia untuk berbagi rasa sakit itu dengan segera melakukan rancangan kebijakan untuk intervensi fiskal.

PP PEN, yang dijadikan sebagai arsitektur untuk meluncurkan intervensi kebijakan berbagi rasa sakit itu, telah dibuat secara cepat. Hampir tanpa resistensi politik. Suatu prestasi luar biasa. Batasan defisit anggaran, yang sebelumnya 3 persen dari PDB, telah ditiadakan hingga 2022. Tidak akan ada lagi diskusi bertele-tele di proses legislasi anggaran untuk melakukan intervensi fiskal menghadapi dampak pandemi itu.

Dilihat dari sebab kedua, yaitu besaran intervensi fiskal yang dilakukan, dapat dibandingkan besarnya secara proporsional dengan ukuran ekonomi masing-masing. Rancangan kebijakan intervensi fiskal yang dikeluarkan jumlahnya juga cukup impresif. Indonesia sebenarnya tak terlalu jauh ketinggalan dari negara maju jika menggunakan rasio besaran intervensi dengan PDB.

Kajian yang dilakukan Albert Cavallo dan timnya (2020) menegaskan hal ini. Besaran intervensi fiskal Indonesia sesungguhnya berada di atas rerata negara berkembang. Jika intervensi rerata negara berkembang berada pada angka 3,64 persen terhadap PDB, Indonesia berada pada rerata rasio 4,05 persen. Sementara, rata-rata intervensi fiskal AS dan negara maju adalah sebesar 12,42 dan 6,66 persen.

Problem eksekusi

Tampaknya yang problematik bukan pada rancangan kebijakan, melainkan pada eksekusi kebijakannya (*policy execution*). Kelembagaan untuk mengeksekusi kebijakan masih menunjukkan persoalan serius. Hal itu terlihat dari daya serap anggaran PEN yang masih belum berjalan dalam proses yang cepat dan optimal.

Dari analisis secara cepat dan ringkas terhadap laporan BPS per 5 November 2020, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dari kuartal kedua ke kuartal ketiga lebih ditopang oleh konsumsi pemerintah yang tumbuh 16,93 persen dibandingkan dengan kuartal lalu atau 9 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu.

Hal ini terjadi karena sebagian stimulus itu dianggarkan melalui kementerian sebelum disalurkan ke masyarakat. Proses ini menyebabkan terdapat *gap* atau rentang waktu yang cukup lama untuk memacu konsumsi di tataran masyarakat sehingga konsumsi masyarakat hanya tumbuh 4,7 persen, yang berarti tidak berhasil mengikuti dorongan percepatan dari konsumsi pemerintah.

Menarik mencatat juga bahwa anggaran yang dialokasikan untuk korporasi belum terserap sama sekali hingga Oktober lalu. Ringkasnya, isu ke depan yang dihadapi Indonesia bukanlah pada kemampuan teknokratis untuk membuat rancangan kebijakan, tetapi pada kemampuan untuk mengeksekusi kebijakan. Tantangan klasik yang harus dicarikan solusi, baik secara teknokratik maupun secara politik sehingga tak jadi mata rantai yang hilang dalam seluruh proses bisnis eksekusi kebijakan itu.

Mengatasi Kelangkaan Kontainer

Sumber: Kompas (6 Oktober 2021)

Isu kelangkaan kontainer yang terjadi beberapa bulan terakhir dan sangat mengganggu aktivitas ekspor-impor diperkirakan belum akan teratasi dalam waktu dekat dan bisa berlanjut hingga akhir 2022. Mengapa terjadi peningkatan biaya angkut kapal kontainer di tataran global?

Lihat, misalnya, kajian dari Global Container Freight Index. Disebutkan bahwa indeks harga biaya angkut kontainer naik hingga 430 persen secara tahunan pada Agustus 2021.

Peningkatan biaya angkut ini tentu saja akan memberikan dampak yang berbeda antara usaha skala besar dan usaha skala menengah- kecil.

Disrupsi global

Pagebluk Covid-19 tampaknya telah menciptakan disrupsi pasar, baik berupa kejutan penawaran maupun permintaan, yang tentu saja berpengaruh terhadap arus perdagangan barang dan jasa di tingkat internasional. Tren penurunan kasus positif Covid-19 di Indonesia yang terjadi beberapa pekan terakhir, misalnya, memang memberikan harapan baru untuk pemulihan ekonomi nasional.

Namun, lonjakan kasus justru kembali terjadi di belahan dunia lain, seperti China dan Amerika Serikat, akibat varian baru virus korona dan terhambatnya program vaksinasi. Ketidakpastian pemulihan ini tentu saja menciptakan ketidakpastian arus perdagangan internasional.

Dari sisi permintaan, setidaknya terdapat tiga masalah awal utama yang memicu terjadinya kenaikan harga kontainer. Pertama, temuan kasus positif Covid-19 di dua pelabuhan besar milik China yang berlokasi di Ningbo-Zhoushan, pelabuhan terbesar ketiga di dunia, dan Yantian. Temuan tersebut membuat kedua pelabuhan harus menjalani karantina (*lockdown*) setidaknya selama satu bulan hingga dapat beroperasi penuh kembali.

Kedua, penutupan sementara beberapa pabrik akibat temuan kasus

positif Covid-19 di Vietnam yang menyebabkan kontainer tak dapat diangkut kembali.

Terakhir, kecelakaan di Terusan Suez pada Maret silam yang berdampak terhadap keterlambatan jadwal pengiriman dan frekuensi lalu lintas kapal.

Selain itu, kebijakan pemulihan permintaan barang dan jasa di sejumlah negara berkat berbagai stimulus ekonomi yang telah disalurkan turut memberikan dorongan terhadap lonjakan harga kontainer. Berdasarkan pemberitaan Reuters (16/9/2021), jumlah kapal yang harus mengantre bongkar barang di Pelabuhan Los Angeles mencapai rekor tertingginya, yaitu sebanyak 60 kapal yang harus berlabuh sementara di Teluk San Pedro.

Lonjakan ini diperparah dengan menipisnya inventori perusahaan akibat respons penurunan permintaan tahun lalu dan ketidakpastian pemulihan ekonomi saat ini sehingga terjadi lonjakan permintaan dari perusahaan untuk memenuhi permintaan konsumen.

Namun, tidak dapat dimungkiri pula bahwa kenaikan harga kontainer akibat kejutan permintaan dan penawaran serta ketidakpastian pemulihan ekonomi yang telah dijabarkan di atas hanyalah gejala dari masalah struktural yang ada sebelum pagebluk Covid-19 *"menggebuk"* perdagangan dunia.

Berdasarkan data dari Review of Maritime Transport tahun 2020 yang dirilis oleh United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), jumlah pertumbuhan kapal pengangkut kontainer tidak dapat mengimbangi tingginya arus perdagangan.

Pasar oligopolistik

Permasalahan struktural lain tampak dari bentuk pasar pelayaran barang internasional yang bersifat oligopolistik sejak krisis finansial global 2008 silam. Saat ini terdapat delapan perusahaan pelayaran yang bersatu ke dalam tiga aliansi dan mendominasi sekitar 80 persen pangsa pasar dunia.

Di Indonesia sendiri, perusahaan-perusahaan pelayaran lokal lebih banyak bermain di jalur pelayaran domestik dan tidak sedikit yang juga sekaligus menjadi agen perusahaan pelayaran internasional.

Lonjakan harga yang dikemas dalam istilah “*kelangkaan kontainer*” itu beserta dengan struktur pasar oligopolistiknya tentu saja telah menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi perdagangan internasional, tidak hanya di Indonesia, tetapi semua negara yang tergabung dalam rantai pasokan global (*global supply chain*).

Tantangan ke depan

Tren surplus neraca perdagangan Indonesia, di mana nilai ekspor lebih besar daripada impor, sejak bulan Januari 2020 menjadi sinyal peringatan bahwa lonjakan harga kontainer akan terus berlangsung ke depan.

Hal tersebut disebabkan peningkatan ekspor secara langsung tentu saja akan meningkatkan permintaan kontainer untuk mengangkut barang dan kelangkaan kontainer yang terjadi saat ini akan menambah akselerasi lonjakan harga kontainer dari biasanya. Diperkirakan peningkatan akan terus terjadi hingga akhir tahun 2022, dengan kenaikan biaya angkut juga terus terjadi.

Dalam jangka yang sangat pendek, kenaikan harga kontainer akan dipicu oleh peningkatan permintaan menjelang liburan akhir tahun. Berdasarkan siklusnya, bulan Oktober akan menjadi puncak dari lalu lintas angkutan kontainer di seluruh dunia.

Lonjakan harga ini pada gilirannya dapat mengancam inisiatif pemerintah untuk menggalakkan program *go global* bagi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Kenaikan biaya angkut membawa dampak lebih berat bagi eksportir UMKM, terutama berupa masalah likuiditas, pengaturan arus kas, dan pembayaran pinjaman akibat dari waktu pengiriman yang lebih lambat.

Bagi perusahaan-perusahaan besar, persoalan seperti ini mungkin tidak menjadi masalah karena kapasitas keuangan yang jauh lebih besar. Selain itu, pengiriman barang baik melalui ekspor maupun impor biasanya telah dibuat dalam kontrak jangka panjang dengan perusahaan dan agen pelayaran global.

Kajian yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM UI) pada tahun 2020 menunjukkan bahwa UMKM mengalami penurunan permintaan hingga 88 persen. Kondisi ini menggiring UMKM pada empat per-

soalan finansial utama, yang meliputi pembayaran upah karyawan, biaya tetap, pelunasan pinjaman, dan pembayaran faktur.

Secara khusus, kelompok usaha medium yang merupakan kelompok UMKM berorientasi ekspor menghadapi persoalan utama biaya tetap dengan salah satu komponen penyusun yakni biaya pengiriman barang.

Rekomendasi

Permasalahan data menjadi tantangan awal tambahan bagi pemerintah untuk memantau pergerakan harga kontainer. Analisis yang telah dilakukan sulit untuk menemukan data pelayaran utama antara Indonesia dan mitra dagang utama.

Kurangnya data, seperti peta pelayaran, termasuk pelabuhan asal atau pelabuhan tujuan, nama pelayaran, frekuensi, dan jenis serta ukuran kapal, akan membatasi gerak pemerintah untuk dapat menyelesaikan masalah kelangkaan kontainer dengan cepat.

Salah satu langkah cepat yang bisa dilakukan adalah pemerintah kiranya mempertimbangkan pembentukan semacam "gugus tugas khusus" untuk memantau perkembangan persoalan kelangkaan kontainer. Langkah ini perlu segera diambil dengan mempertimbangkan rekam jejak yang menunjukkan kecenderungan peningkatan kebutuhan menjelang liburan akhir tahun.

Tugas utama dari gugus tugas ini adalah mengawasi lalu lalang serta ketersediaan kontainer dan kapal bagi ekosistem ekspor dan impor Indonesia.

Pemerintah perlu memastikan kepemilikan atas data pelayaran antara Indonesia dan negara mitra dagang utama secara terperinci, termasuk informasi mengenai pelabuhan, perusahaan pelayaran yang menjadi operator, jadwal pelayaran, informasi kapal, dan jenis serta ukuran kapal. Data dimaksud pada gilirannya dapat dimanfaatkan sebagai basis untuk memproyeksikan jumlah kebutuhan kontainer kosong ataupun untuk melakukan reposisi kontainer kosong dari daerah surplus ke daerah yang defisit kontainer di Indonesia.

Secara berkesinambungan, pemerintah dapat berkoordinasi de-

ngan operator dan agen perusahaan pelayaran asing di Indonesia yang terlibat dalam kegiatan ekspor dan impor untuk memastikan ketersediaan kontainer dan ruang muat bagi eksportir Indonesia.

Kita perlu belajar dari respons negara tetangga dalam melakukan koordinasi dengan perusahaan pelayaran asing, misalnya Pemerintah India meminta perusahaan pelayaran asing untuk dapat memastikan ketersediaan 100.000 kontainer kosong setiap minggu. Koordinasi antara pemerintah dan perusahaan pelayaran juga menjadi usulan yang disampaikan oleh Kamar Dagang dan Industri Vietnam (VCCI) kepada Pemerintah Vietnam melalui pembentukan kelompok kerja lintas kementerian terkait.

Indonesia juga dapat mengambil inisiatif diplomasi bilateral dengan negara-negara mitra dagang utamanya, seperti China, Amerika Serikat, dan Jepang.

Di tengah kondisi kelangkaan kontainer yang terjadi, terdapat lonjakan permintaan jalur pelayaran, khususnya dari China ke Amerika Serikat dan Eropa. Kondisi ini membuat kecenderungan bagi perusahaan pelayaran asing untuk melakukan pelayaran ke jalur Asia- Amerika Serikat dan Asia-Eropa, alih-alih jalur intra-Asia.

Selain itu, saat ini prioritas angkutan kapal yang ditujukan untuk kontainer bermuatan menyebabkan opsi untuk mendatangkan kontainer kosong menjadi sulit dan mahal untuk dilaksanakan.

Merespons kondisi di atas, pemerintah dapat mendorong terciptanya kerja sama antara eksportir besar dan UMKM. Belajar dari best practice aliansi pelayaran kapal kontainer global, kerja sama antara eksportir besar dan UMKM dapat dilakukan, misalnya, dengan berbagi kontainer dan ruang kapal untuk rute pelayaran yang sama.

Dalam hal ini, eksportir besar yang cenderung telah memiliki kontrak jangka panjang dengan perusahaan pelayaran asing dapat memberikan sebagian ruang yang tersedia kepada UMKM.

Selain itu, pemerintah perlu menciptakan skema atau insentif khusus bagi UMKM berorientasi ekspor untuk meringankan beban likuiditas dan arus kas (*cash flow*) mereka. Melalui langkah ini, diharapkan daya saing harga barang Indonesia di pasar global tetap terjaga.

Secara lebih jauh, peningkatan daya saing tersebut dapat memantik semangat UMKM untuk mengalihkan orientasi bisnis pada pasar global.

Untuk rekomendasi jangka menengah dan panjang, diperlukan pembangunan ekosistem pelabuhan yang kompetitif untuk dapat menarik minat perusahaan pelayaran asing mendatangkan kapal kontainer ke Indonesia.

Selanjutnya, dalam rangka menekan tingginya ketergantungan terhadap perusahaan pelayaran asing, Indonesia perlu menambah jumlah kapal pengangkut kontainer dengan rute internasional seiring dengan peningkatan kegiatan ekspor.

Tiga Tahun Mendatang

Sumber: Kompas (21 Oktober 2021)

Tanggal 20 Oktober, genap dua tahun pemerintahan Joko Widodo-Ma'ruf Amin untuk periode jabatan kedua. Jika tak ada aral melintang, tiga tahun mendatang transfer kekuasaan akan terjadi.

Tulisan ini mencoba mengidentifikasi beberapa tantangan utama dari tiga tahun yang masih tersisa itu. Tantangan-tantangan itu, baik dalam watak struktural maupun kelembagaannya, muncul dari dua ranah kebijakan: fiskal dan moneter.

Dari perspektif ekonomi politik, dua ranah kebijakan itu bukan sekadar memuat isu stabilitas ekonomi makro dan sumber daya ekonomi nasional. Dua ranah kebijakan itu juga berguna untuk lebih mengenal "wajah", kapasitas, dan keterbatasan kewenangan negara yang akan diwariskan kepada pemerintah berikutnya. Dengan mengenal "wajahnya" secara lebih konkret, harapan-harapan kita juga jadi lebih membumi.

Kredibilitas dan konsolidasi

Tidak ada keraguan apa pun Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah berhasil menciptakan warisan politik yang sangat khas. Dari sisi kepemimpinan, Presiden Jokowi terlihat sebagai pemimpin yang sangat dekat dengan rakyatnya.

Gaya kepemimpinannya hampir tidak berjarak dengan rakyat. Blusukan sebagai metode komunikasi dan interaksi dengan rakyat terlihat sebagai inovasi politik yang mencengangkan. Muatan kebijakan yang bernuansa "populis" seperti Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, dan melalui peningkatan anggaran bantuan sosial dalam Program Pemulihan Ekonomi Nasional, juga telah menjadi *branding* kepemimpinan Presiden Jokowi.

Seperti proses mengubah besi menjadi sebuah keris, persepsi publik terhadap karakter Presiden Jokowi sebagai pemimpin yang hampir tak berjarak dengan rakyatnya itu telah memasuki fase akhir pendinginan dan penempaan.

Karakter menonjol lainnya ialah kecerdasan politik untuk melakukan konsolidasi elite. Di tengah spektrum politik yang sangat beragam, hampir tak terlihat kesulitan untuk mewujudkan suatu pemerintah yang efektif. Hampir nihil tekanan-tekanan signifikan dari legislatif ataupun dari kekuatan ekstra-parlementer terhadap Presiden Jokowi.

Proses legislasi tampak relatif mudah. Paling spektakuler misalnya kerja "raksasa" menghasilkan UU Cipta Kerja. Ada kesan kuat sebagian besar legislatif "mengikuti" arahan eksekutif (jika bukan terkooptasi). Penyebabnya mungkin sederhana. Sebagian besar kekuatan partai di parlemen telah terwakili di dalam struktur kabinet. Ringkasnya, pemerintah efektif bukan menjadi sesuatu yang *luxurious* dalam tujuh tahun terakhir.

Fiskal yang sehat?

Namun, dua karakter ini, kredibilitas kepemimpinan ataupun konsolidasi elite yang kuat itu, mungkin memiliki keterbatasan untuk mengubah tantangan-tantangan struktural dan kelembagaan untuk tiga tahun ke depan. Tantangan struktural pertama terkait dengan masalah defisit fiskal sebagai akibat respons kebijakan terhadap pagebluk Covid-19. Norma defisit fiskal 3 persen dari produk domestik bruto (PDB) telah tidak lagi dianut secara ketat untuk sementara waktu (berdasarkan UU No 2 Tahun 2020). Analisis singkat yang dilakukan menunjukkan bahwa pemerintah hanya memiliki waktu satu tahun lagi untuk mengembalikan defisit anggaran sebesar tiga persen itu.

Di sisi lain besaran defisit anggaran pada APBN 2022 telah disepakati sebesar Rp 868,019 triliun atau 4,85 persen dari PDB. Simulasi sederhana yang dilakukan menunjukkan kesimpulan berikut. Jika memang bermaksud untuk mengembalikan komitmen kebijakan defisit fiskal itu dan jika asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi sebesar 5,2 persen pada tahun 2022 terjadi, maka kapasitas fiskal yang dibiayai oleh defisit anggaran pada tahun 2023 hanya sebesar Rp 564,84 triliun.

Tantangan struktural lainnya untuk mendapatkan fiskal yang sehat itu berasal dari sisi politik. Pemerintah dihadapkan dengan suatu dilema: melanjutkan kebijakan ekspansif infrastruktur atau pilihan

lainnya memprioritaskan kesehatan fiskal. Fakta yang ada menunjukkan bahwa dalam enam tahun terakhir, proyek infrastruktur tidak pernah dianggarkan lebih kecil dari Rp 280 triliun.

Saat ini anggaran tersebut berada pada posisi tertingginya sebesar Rp 417,4 triliun (15,2 persen dari total belanja negara tahun 2021). Pemerintah untuk melanjutkan proyek-proyek yang kerap mendapat banyak kritik, seperti ibu kota negara baru dan kereta cepat Jakarta-Bandung, menyisakan tiga jalan keluar hingga tahun 2024.

Pertama, seluruh proyek yang berlangsung saat ini harus selesai sebelum habis periode masa jabatan. Kedua, menghapus tekanan politik dari proyek infrastruktur yang menjadi prioritas. Ketiga, mencari sumber pendanaan baru di luar APBN.

Euforia menyambut Pemilu 2024 juga memberikan sinyal adanya tantangan struktural politiknya yang tak dapat diabaikan. Walau konsolidasi politik sangat kuat, mungkin hanya berlangsung sampai tahun depan. Pengusulan penambahan anggaran pemilu menjadi 350 persen dari pagu anggaran yang sebelumnya sudah tercantum dalam surat bersama Kementerian Keuangan dan Bappenas adalah salah satu sinyal yang mencemaskan.

Penambahan tersebut diakui telah melewati proses cermat dan efisiensi dari usulan tambahan yang sebelumnya sebesar Rp 10,842 triliun atau sekitar 442 persen dari pagu. Anggaran "fantastis" ini pun sudah termasuk pengadaan kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) di sejumlah daerah sehingga anggaran pengadaan pemilu serentak diramalkan akan cukup besar memberikan tekanan terhadap kesehatan fiskal. Sebagai gambaran, KPU mengusulkan total anggaran Pemilu 2024 sebesar Rp 86,2 triliun atau tiga kali lipat lebih besar dari anggaran Pemilu 2019 sebesar Rp 27 triliun.

Dari sisi pendapatan, pemerintah telah melakukan upaya untuk memperluas cakupan pajak dengan kembali mengadakan *tax amnesty* (pengampunan pajak) pada tahun 2022 dengan harapan penerimaan terkerek naik menjelang upaya penyehatan fiskal satu tahun berikutnya. Namun, jika melihat indikator rasio pajak terhadap PDB dalam sepuluh tahun terakhir, terjadi tren penurunan dibandingkan dengan sebelum adanya amnesti pajak yang pertama pada tahun 2016. Oleh karena itu, harapan peningkatan penerima-

an pajak tampaknya perlu disandingkan dengan kenyataan dari pembelajaran masa lalu.

Sentralisasi kewenangan moneter?

Tantangan berikutnya adalah di sisi moneter. Sejauh mana peran kelembagaan Bank Indonesia (BI) diharapkan untuk membantu pemulihan ekonomi nasional? Apakah peran kelembagaannya saat ini sudah *on track*, yang terkesan menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah? Apakah peran kelembagaan baru ini bersifat sementara saja?

Pertanyaan-pertanyaan ini diajukan mengingat ada kesan intensi kebijakan yang sangat kuat dari BI akhir-akhir ini. Tidak cukup menjalankan peran di sisi makroprudensial dengan membeli obligasi yang diterbitkan Kementerian Keuangan. BI tampak juga telah masuk ke ruang mikroprudensial sejalan dengan penetapan adanya target baru bagi bank umum untuk menyalurkan kredit ke UMKM 30 persen dari total kreditnya pada 2024. Padahal, ke depan, alokasi kredit ini berpotensi jadi kredit macet yang justru akan membebankan tugas dan fungsi pengawasan yang dijalankan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Pertanyaan ini tentu saja tidak mudah dijawab. Ketidakpastian pemulihan ekonomi yang ditandai oleh ancaman inflasi global tentu saja akan memengaruhi respons kebijakan yang diberikan (lihat IMF, 14 Oktober 2021). Ancaman inflasi global disinyalir tidak hanya berasal dari masalah logistik sebagai akibat dari disrupsi pagebluk dalam jalur mata rantai pasokan global. Sebab lainnya diduga berasal dari kebijakan intervensi pemerintah di banyak negara yang terlalu besar pada masa pandemi ini.

Kebijakan itu telah menciptakan *mismatch* antara likuiditas yang berlebih yang tidak diiringi dengan peningkatan kapasitas produksi. Jika ini terjadi, rezim suku bunga murah mungkin akan segera berakhir. Kebijakan peningkatan tingkat bunga untuk mengendalikan inflasi tentu saja tidak populer secara politik.

Ketidakpastian global yang tinggi tentu saja juga membutuhkan respons kelembagaan yang berbeda. Pilihan rasional biasanya adalah memusatkan kewenangan kelembagaan daripada melakukan penyebaran kewenangan. Kata "independensi" dari otoritas

moneter kemungkinan akan dikesampingkan.

Namun, sentralisasi kewenangan di sisi lain akan memuat bujukan untuk politisasi kebijakan moneter terhadap tekanan. Sejauh yang dapat dicermati, seluruh tantangan struktural dan kelembagaan yang telah diuraikan di atas telah hadir bersama kita dalam beberapa tahun terakhir. Namun, kredibilitas kepemimpinan dan konsolidasi elite yang solid tampak efektif untuk menjadi "bumper" atau untuk meredam tantangan-tantangan itu.

Dengan demikian, kita juga bisa menyatakan bahwa tiga tahun yang tersisa juga akan menjadi ujian berikutnya. Apakah kredibilitas kepemimpinan dan konsolidasi elite itu masih cukup efektif untuk meredam tantangan struktural dan kelembagaan tersebut masih akan menjadi misteri dan tanda tanya besar.

Pengaturan Baru Rente Sumber Daya

Sumber: Kompas (10 Februari 2022)

Krisis pasokan batubara untuk pembangkit listrik domestik bukanlah sesuatu yang baru. Ia seperti siklus berulang setiap tahun. Misalnya pada awal dan pertengahan 2021. Ketersediaan batubara juga berada di bawah standar ideal pasokan 15-25 hari. Kondisi serupa kembali terjadi pada awal 2022. Diawali dengan surat dari Direktur Utama PT PLN kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tentang rendahnya pasokan.

Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan kebijakan pelarangan penjualan batubara ke luar negeri selama satu bulan. Namun tak berapa lama kemudian, media melaporkan bahwa larangan ekspor batubara dicabut lagi. Bagaimana menjelaskannya? Rekomendasi apa yang bisa diberikan untuk tidak mengulangi kekisruhan seperti ini?

Seperti halnya industri ekstraktif di sumber daya alam (SDA) lainnya, industri batubara dapat dikategorikan sebagai kegiatan penghasil rente. Disebut menghasilkan rente karena pendapatan atau laba yang diperoleh industri ini tidak “normal” atau sangat besar. Disebut tak normal karena beban biaya produksi berbasis eksploitasi kekayaan alam sangat rendah dan sebagian besar berbasis lisensi/izin. Dalam beberapa kasus, perolehan laba yang tak normal ini, juga berasal dari boom komoditas sehingga menjadi penggerak untuk menumbuhkan sektor-sektor lainnya.

Hal ini terlihat dari peran penting dari industri ini dalam peningkatan harga pasar saham di Indonesia sejak tahun 2000-an. Kajian yang dilakukan Ndiame Diop dkk (2014) menyebutkan, kegiatan bisnis batubara dan juga minyak kelapa sawit memberikan kontribusi penting dalam peningkatan harga saham, baik di sektor pertambangan maupun pertanian pada kurun 2002- 2012.

Diperkirakan batubara memberikan kontribusi peningkatan 20 kali lipat dalam indeks harga ekuitas pertambangan, dan kontribusi kelapa sawit diperkirakan 14 kali lipat di indeks harga pertanian. Kedua sektor diperkirakan juga memberikan kontribusi terhadap peningkatan keseluruhan *index equity* sebesar 10 kali lipat

selama kurun waktu tersebut. Sebanyak 21 dari 40 orang terkaya di Indonesia juga bermuasal dari sektor batubara dan minyak sawit.

Meminjam pendekatan rantai nilai Naazheen H Barma dkk (*Rents to Riches 2012*), terdapat lima tahapan penting dalam pengaturan kelembagaan bisnis SDA ini. Tahap awal adalah pengelolaan organisasi dan penyerahan kontrak. Kemudian disusul oleh tahapan kedua yaitu tahapan regulasi dan pengawasan operasi. Tahapan ketiga adalah pemungutan pajak dan royalti. Tahapan keempat dan kelima adalah pengelolaan pendapatan dan distribusi serta kebijakan yang tepat dan berkelanjutan.

Saat ini, kekisruhan pengelolaan batu -bara di Indonesia tampaknya masih berkulat di dimensi kedua dan ketiga. Walaupun terdapat upaya untuk bergerak ke tahapan mata rantai keempat (isu smelter, misalnya) dan mata rantai kelima (misalnya isu energi terbarukan), namun itikad kebijakan itu sukar menjadi efektif jika tahapan kedua dan ketiga dari proses rente ini tidak dibenahi. Isu kewajiban pasar domestik (*domestic market obligation/DMO*) menjadi contoh kerumitan proses rente itu.

Seperti diketahui, salah satu kebijakan pengelolaan sumber daya yang relevan dalam menjaga stabilitas pasokan batubara untuk pembangkit listrik adalah dengan pemenuhan DMO sebesar 25 persen dari rencana jumlah produksi perusahaan penambang batubara.

Namun dalam praktiknya tak jarang ditemukan bahwa pengusaha belum memenuhi target DMO yang telah ditetapkan itu. Salah satu sebabnya, karena tren harga. Harga batubara di pasar internasional yang melambung sejak awal 2021 berpotensi menjadi daya tarik bagi para pengusaha batubara untuk melakukan ekspor, alih-alih menjual di pasar domestik. Tambahan lagi, mekanisme hukuman denda terhadap pengusaha yang tak mampu memenuhi kewajiban belum memberikan efek jera.

Di sisi lain, terdapat juga dugaan bahwa terdapat perlakuan yang tidak sama terhadap penambang batubara. Ada dugaan bahwa pemerintah belum memberikan fasilitas *level playing field* yang sama bagi semua penambang. Ada pula dugaan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara kualitas spesifikasi batubara yang diperlukan dalam negeri.

Di tengah situasi itu turut dijumpai persoalan dari dalam tubuh PLN sendiri. Pembubaran anak perusahaan PT PLN Batu Bara adalah mungkin indikasinya. Selain karena ketidakmampuannya dalam memenuhi kebutuhan batubara PLN yang berujung pada kelangkaan pada awal 2022, juga terdapat indikasi proses pengadaan batubara yang terlalu rumit dan tidak efisien baik dari sisi proses maupun biaya, karena pengadaannya dilakukan melalui anak perusahaan PT PLN Batu Bara.

Dalam pengelolaan batubara sebagai obyek rente SDA milik negara, pemerintah memang berhadapan dengan posisi dilematik ketika harga internasional meningkat. Di satu sisi, kenaikan harga batubara akan menambah pendapatan negara melalui pungutan pajak dan penerimaan negara bukan pajak dari hasil ekspor. Dengan begitu, pemerintah akan memiliki kapasitas fiskal yang lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan investasi publik yang lebih ekspansif.

Namun, peningkatan harga batubara akan mengganggu pasokan dalam negeri akibat perusahaan domestik yang lebih tertarik melakukan ekspor dengan harga internasional yang lebih tinggi dari domestik. Dampaknya adalah terganggunya stabilitas pelayanan sektor energi dalam negeri, karena hingga saat ini sekitar 60 persen pembangkit listrik PLN masih membutuhkan batubara.

Dari konteks ekonomi politik, penataan bisnis rente ini adalah suatu keharusan. Ia harus diwali dengan melihat peran dari masing-masing aktor dalam mewujudkan pemerataan manfaat dari hasil rente sumber daya. Pemetaan aktor dapat dilakukan dengan membaginya ke dalam dua kelompok utama yaitu (1) penghasil dan (2) distributor rente sumber daya. Penghasil rente sumber daya yang dimaksud di sini adalah aktor kementerian/lembaga (K/L) sebagai pemerintah dan perusahaan sebagai pelaku pasar, baik yang dimiliki oleh negara maupun swasta.

K/L pemerintah terkait sumber daya bertugas untuk memberikan izin dan memastikan pengelolaan sumber daya sesuai peraturan yang berlaku. Lebih lanjut, perusahaan pengelola menikmati keuntungan langsung dari investasi yang dilakukan untuk menyediakan hasil olahan sumber daya di pasar.

Di sisi lainnya, terdapat distributor rente sumber daya yang meliputi aktor yang berasal dari K/L sebagai pembuat kebijakan, perusahaan sebagai eksekutor kebijakan, dan masyarakat umum sebagai penerima manfaat kebijakan. Aktor-aktor ini berperan penting untuk memastikan manfaat dari hasil rente sumber daya tak hanya dirasakan oleh segelintir kelompok, melainkan dapat membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Dalam pemetaan aktor ekonomi politik di atas, Kementerian Keuangan memainkan peran sentral sebagai penyeimbang antara penghasil dan distributor rente sumber daya. Sesuai dengan mandat yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2020, Kementerian Keuangan bertanggung jawab untuk mengelola pendapatan negara, termasuk yang didapatkan dari penghasil rente sumber daya, dan kemudian digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks peran sebagai penyeimbang itu Kementerian Keuangan barangkali perlu memikirkan untuk merancang suatu kelembagaan baru yang menyeimbangkan antara aktor dan kekuatan dari para penghasil rente dan kekuatan dan keinginan terutama dari publik untuk melakukan distribusi rente itu pemberdayaan dan penguatan ekonomi nasional. Namun, semangat dari desain kelembagaan baru ini harus didasari oleh kesadaran bahwa kelembagaan yang telah ada saat ini memiliki kapasitas yang terbatas.

Sebagai contoh, Kementerian ESDM sebagai lembaga pemerintah hanya dapat memenuhi mandatnya sebagai regulator dan tidak dapat berperan menjadi penegak peraturan (*enforcement*).

Lebih lanjut, mekanisme desain kelembagaan baru ini juga harus dapat menjadi penyeimbang antara kekuatan PLN sebagai perusahaan monopoli di sektor tenaga listrik domestik dan produsen batu bara yang memiliki kekuatan politik yang besar berkat kontribusinya terhadap pendapatan negara.

Penataan Bisnis Minyak Sawit

Sumber: Kompas (25 Mei 2022)

Pemerintah memutuskan untuk mencabut larangan ekspor minyak sawit mentah (CPO) berikut turunannya. Kebijakan ini berlaku sejak 23 Mei 2022.

Langkah ini tentu saja perlu disambut positif. Namun, keputusan ini perlu dilihat sebagai langkah awal untuk melakukan penataan di dalam alur bisnis industri minyak sawit ke depan.

Ada beberapa alasan mengapa penataan perlu dilakukan. Pertama, industri sawit memiliki mata rantai yang panjang dan manajemen yang kompleks, dari sisi sosial, politik, dan ekonomi. Industri ini contoh *par excellence* keterkaitan antara sektor pertanian dan industri dengan kepentingan yang tentu saja beragam.

Dimulai dari tahap penanaman di perkebunan sawit yang menghasilkan buah yang disebut tandan buah segar (TBS). TBS diproses oleh pabrik kelapa sawit, baik melalui pembelian dari tengkulak maupun hasil kebun sendiri, untuk menghasilkan CPO dan minyak inti kelapa sawit (*palm kernel oil*/PKO). Penjualan untuk ekspor sudah bisa dimulai setelah proses ini dilakukan. Namun, jika tidak diekspor, CPO dapat diolah melalui proses penyulingan di pabrik rafinasi menjadi bahan turunan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, seperti minyak goreng dan mentega.

Kedua, keterkaitan itu sayangnya menggambarkan pula perbedaan konsentrasi aset dan modal yang cukup mencolok. Dari sisi kepemilikan lahan, Kementerian Pertanian dan Badan Pusat Statistik (BPS) memperkirakan total lahan kebun sawit yang dimiliki rakyat per 2021 seluas 6,1 juta hektar, sedangkan yang dikelola oleh 2.892 perusahaan swasta seluas 8,4 juta hektar.

Di sisi lain, di sisi industrinya, terdapat 38 perusahaan yang bergerak di bisnis pabrik kelapa sawit dan 74 perusahaan yang memiliki kegiatan seputar pabrik rafinasi minyak goreng. Kebun kelapa sawit memiliki basis politik yang cukup besar. Setidaknya per 2019 terdapat 2,5 juta petani dan 4,3 juta buruh yang tersebar di daerah perdesaan hingga pantai, terutama di Pulau Sumatera dan Kalimantan.

Ketiga, proses distribusi bahan turunan minyak sawit, seperti minyak goreng, sangat mengandalkan peran distributor sebagai pedagang besar hingga dapat dikonsumsi oleh rumah tangga.

Hasil survei BPS tahun 2020 menunjukkan 56,28 persen hasil produksi minyak goreng disalurkan ke distributor dan 40,28 persen dikirim langsung untuk ekspor ke luar negeri. Tak hanya berhenti sampai di situ, proses distribusi minyak goreng masih perlu melewati pedagang eceran yang merupakan pemasok terbesar untuk memenuhi kebutuhan konsumen rumah tangga.

Survei ini juga menemukan bahwa tahapan pada pedagang eceran memiliki margin perdagangan dan pengangkutan (MPP) yang terbesar dari seluruh proses distribusi minyak goreng, yakni 10,07 persen pada 2020. Angka ini meningkat dari angka MPP pedagang eceran tahun 2018 yang sebesar 6,88 persen.

Keempat, industri CPO dan turunannya memainkan peran penting dalam stabilitas ekonomi makro Indonesia. Kajian yang dilakukan Kiko Hirada-IMF (2021) menunjukkan bahwa pada 2019 saja pangsa ekspor minyak sawit diperkirakan sebesar 10 persen dari seluruh ekspor Indonesia dan Indonesia merupakan produsen terbesar minyak sawit dunia, menyumbang sekitar 55 persen dari total produksi sawit dunia.

Disebutkan bahwa pinjaman komersial sektor perkebunan sawit diperkirakan sekitar 3,3 persen. Karena itu, gangguan terhadap stabilitas ekspor minyak sawit akan dapat menyebabkan gangguan serius pada stabilitas neraca berjalan dan sektor keuangan di Indonesia. Chain Reaction Research (2018) memperkirakan pinjaman sektor minyak sawit kepada perbankan mencapai 11,4 miliar dollar AS.

Intervensi pemerintah

Kompleksitas bisnis minyak sawit dengan perputaran modal yang sangat besar ini tampaknya juga menghadirkan intervensi yang besar dari pemerintah. Intervensi itu terjadi sejak hulu hingga ke hilir.

Di hulu, misalnya, pemerintah melakukan intervensi melalui Peraturan Kementerian Pertanian Nomor 98 Tahun 2013 yang

mengatur kepemilikan kebun sawit minimal 20 persen dari total kebutuhan bahan baku untuk mendapatkan izin usaha perkebunan untuk pengolahan (IUP-P). Sementara peraturan yang sama juga mengatur bahwa kapasitas minimal untuk mendapatkan IUP-P kelapa sawit adalah lima ton TBS per jam.

Intervensi ini justru menciptakan *barrier to entry* (hambatan untuk masuk) yang besar bagi pemilik lahan kebun sawit rakyat. Usaha perkebunan rakyat yang memiliki lahan terbatas akan kesulitan untuk menghasilkan produk turunan dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Oleh karena itu, TBS hasil kebun rakyat menjadi sangat bergantung kepada pengepul atau tengkulak dalam menjual hasil produknya.

Intervensi pemerintah juga dapat ditemukan dalam pengolahan biodiesel. Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 12 Tahun 2015, industri minyak sawit diharuskan mendukung program pemerintah untuk mengurangi beban impor solar melalui program B20 dan B30.

Selisih harga CPO di pasar internasional dengan harga yang ditetapkan untuk biodiesel diambil dari dana Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) yang telah dibentuk sejak 2015. Meminjam konsep Allen & Radev dari Dana Moneter Internasional (IMF), BPDPKS dapat dikategorikan sebagai dana ekstra-anggaran (*extra-budget fund*) yang berada di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan karena itu rentan terhadap proses transparansi dalam penggunaannya.

Intervensi lain di sektor hilir adalah berupa domestic market obligation (DMO) dan domestic price obligation (DPO) terhadap CPO di tengah tingginya harga minyak goreng pada awal 2022, terutama ketika harga CPO dunia meningkat tajam sebagai akibat dari pandemi Covid-19 dan disusul oleh perang di Ukraina. Dalam merespons dinamika pasar global yang guncang oleh dampak pandemi dan perang Rusia-Ukraina ini, pemerintah membuat intervensi kebijakan yang kadang berubah-ubah (*flip-flop policy*).

Intervensi pertama kali diawali dengan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 1 Tahun 2022 yang terbit pada 11 Januari 2022. Jurusnya, dengan memaksimalkan dana BPDPKS.

Permendag ini juga mengatur harga eceran tertinggi (HET) minyak goreng kemasan sederhana sebesar Rp 14.000 per liter. Namun, efektivitas kebijakan ini dirasa sukar untuk dinilai.

Tak lama berselang, terbit pula kebijakan subsidi minyak goreng dengan konsep HET untuk seluruh minyak goreng kemasan sebesar Rp 14.000 per liter pada 19 Januari 2022. Gelontoran minyak goreng subsidi ini menurut rencana akan mencapai 250 juta liter per bulan selama periode enam bulan. Kembali, anggaran dana berasal dari BPDPKS, mencapai hingga Rp 3,6 triliun.

Namun, target tak tercapai dan seketika pasokan minyak goreng mulai menghilang di pasaran. Kebijakan HET ini pun hanya berumur satu minggu. Harga yang tidak kunjung turun membuat pemerintah kembali merevisi kebijakannya.

Pada 27 Januari diundangkan Permendag Nomor 6 Tahun 2022 yang mengatur HET untuk seluruh produk minyak goreng sawit, mulai dari curah hingga kemasan premium. Kebijakan ini berlaku pada 1 Februari 2022 dan sejak saat itu pula pasokan minyak goreng seperti lenyap ditelan bumi. Konsumen kesulitan mendapatkan minyak goreng, baik di pasar modern maupun tradisional.

Bongkar-pasang kebijakan minyak goreng lantas harus dilanjutkan pemerintah. Tekanan dari masyarakat menjelang bulan puasa turut memberikan tekanan politik publik yang kuat. Harmonisasi kebijakan dilanjutkan pada 15 Februari 2022 dengan menerapkan kebijakan DPO sebesar Rp 9.300 per kilogram untuk CPO dan Rp 10.300 per kilogram untuk *refined, bleached and deodorized palm olein*, serta DMO hingga 20 persen dari volume ekspor melalui Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 129 Tahun 2022.

Kebijakan ini kemudian direvisi satu bulan berikutnya dengan meningkatkan DMO hingga 30 persen. Pengekangan yang terbit pada 10 Maret 2022 ini ditujukan kepada para produsen agar menyisihkan egonya untuk menyelamatkan pasar domestik.

Sama seperti sebelumnya, kebijakan ini hanya seumur jagung dan berakhir pada 17 Maret 2022. Sebagai gantinya, intensifikasi pungutan ekspor dan bea keluar naik sebesar 80 persen menjadi 675 dollar AS per ton untuk komoditas CPO. Harapannya, untuk membuat pasar domestik seindah pasar internasional, dari sudut pandang harga.

Untuk mengatur koridor produksi dan distribusi minyak goreng, selanjutnya pemerintah memaksimalkan peran usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) melalui penerbitan Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 8 Tahun 2022.

Dalam hal ini, BPDPKS berperan untuk memberikan dana pembiayaan minyak goreng curah kepada pelaku UMKM. Besaran dana ini sebesar selisih antara harga acuan keekonomian dan HET.

Tentu hal ini bertujuan untuk mempercepat penurunan harga minyak goreng. Tak kunjung menemui titik terang, Pemerintah Indonesia lantas menerapkan kebijakan ekstrem, yaitu larangan ekspor CPO melalui Permendag Nomor 22 Tahun 2022. Namun, kebijakan ini telah membuat harga TBS menjadi turun drastis di tingkat petani.

Agenda kebijakan ke depan

Pemerintah telah membuat langkah positif dengan membuka kembali keran ekspor minyak sawit. Pemerintah juga telah melakukan investigasi secara hukum terhadap pelaku yang diduga melanggar hukum dalam manajemen bisnis minyak sawit yang kompleks tersebut.

Namun, upaya ini perlu dilengkapi dengan tiga agenda kebijakan berikut. Pertama, agenda kebijakan penyeimbangan (*rebalancing policy*). Agenda ini terutama diarahkan pada pengurangan kesenjangan (*gap*), baik dalam kepemilikan lahan maupun konsentrasi modal di dalam bisnis minyak sawit.

Pembuatan regulasi baru yang menciptakan keseimbangan antara kepentingan bisnis besar dan usaha kecil menengah dan koperasi di bisnis minyak sawit perlu dilakukan.

Kedua, agenda kebijakan transparansi. Harus bisa dipastikan bahwa intervensi melalui berbagai regulasi tidak menjadi "komoditas bisnis" bernuansa perburuan rente (*rent seeking*), termasuk tentu saja dalam penggunaan dana ekstra-anggaran BPDPKS. Hal ini diperlukan untuk mempersempit kemungkinan-kemungkinan terjadinya *irregularities* dalam penggunaannya.

Ketiga, agenda kebijakan pelibatan, terutama pemangku kepentingan yang mewakili petani sawit, dalam membuat kebijakan penetapan harga dan DMO. Hal ini untuk menciptakan *policy ownership* yang lebih kuat dan mengakar ketika pemerintah membuat kebijakan dalam menanggapi gejolak pasar global.

Otonomi Strategis Indonesia

Sumber: Kompas (3 Januari 2023)

Ada kebutuhan mendesak bagi Indonesia untuk merumuskan secara operasional konsep otonomi strategis guna menghadapi risiko-risiko geopolitik dan geoekonomi yang kian meningkat di tahun-tahun mendatang.

Otonomi strategis bukan berarti menafikan interdependensi atau menarik diri dari dunia internasional. Otonomi strategis merupakan perwujudan kepiawaian suatu negara dalam mengidentifikasi kehadiran titik rawan dalam suatu sistem rantai pasok global.

Tujuannya, untuk meningkatkan kesiagaan sekaligus tindakan mitigasi ketika menghadapi berbagai tantangan selama periode disrupsi, terutama terkait dengan risiko-risiko geopolitik dan geoekonomi yang semakin meningkat.

Geopolitik versus geoekonomi

Konsep geopolitik sendiri telah mengalami perluasan makna sejak pra-Perang Dunia I hingga saat ini. Kajian terhadap geopolitik klasik yang ditandai oleh tindakan okupansi atau pendudukan di suatu wilayah tak lagi menjadi instrumen tunggal bagi sebuah negara dalam menunjukkan kekuatannya.

Istilah geoekonomi, pengendalian wilayah melalui instrumen ekonomi dan keuangan, mulai dikenal dan marak di era pasca-Perang Dingin, bersamaan dengan mulai mudarnya relevansi ancaman serta aliansi militer.

Konflik Ukraina yang berlangsung hingga hari ini menjadi ilustrasi nyata pertarungan geopolitik klasik dan geoekonomi itu. Rusia melakukan tindakan operasi militer demi melindungi keamanan nasionalnya, yakni untuk memastikan Ukraina tak menjadi bagian dari aliansi militer NATO dan menghindari adanya keberadaan kekuatan asing di Ukraina. Sementara itu, AS memilih menggunakan instrumen nonmiliter dalam mencapai kepentingannya.

Rezim sanksi internasional yang diterapkan oleh AS bersama sekutunya saat ini menjadi bentuk dari *exercice of power* yang dilakukan

AS. Sebagai gambaran, AS bersama sekutu melakukan pembekuan aset diaspora Rusia yang berada di wilayah yurisdiksinya.

Selanjutnya, AS mendepak bank terbesar Rusia dari SWIFT sehingga Rusia tak dapat memanfaatkan fasilitas pembayaran internasional ini. AS turut menggunakan instrumen embargo perdagangan terhadap Rusia. Terakhir, AS melalui G7 dan Australia menciptakan pembatasan tingkat harga minyak (*oil price cap*) terhadap ekspor minyak Rusia.

Beberapa kajian memang menunjukkan keyakinan bahwa pengenaan *oil price cap* ini akan mampu mengubah perilaku geopolitik klasik Rusia. Kajian Kelompok Kerja Internasional Stanford (November 2022), misalnya, meyakini penetapan harga di bawah 50 dollar AS per barel akan menggerus penerimaan devisa Rusia dan akan memaksa negara itu segera mengakhiri perang.

Pembatasan sepihak ini disertai pelibatan perusahaan keuangan/asuransi global dan maskapai perkapalan dunia yang dikendalikan G7 plus Australia.

Kondisi di atas menunjukkan, meskipun memiliki kemandirian dalam sektor pangan dan energi, Rusia tak memiliki kapasitas serupa dalam hal jejaring keuangan dan logistik internasional.

Selain itu, meski Rusia menyatakan bahwa saat ini negaranya telah mampu beradaptasi dengan perekonomian di masa perang, nyatanya beberapa studi lain menunjukkan bahwa berbagai sektor industrinya berada pada kondisi tertekan dibandingkan tahun lalu.

Hasil Triennial Central Bank Survey (Bank for International Settlements/BIS, 2022: 12) menunjukkan, nilai perputaran transaksi valuta asing (valas) di Rusia baru mencapai 0,6 persen dari global. Ini relatif kecil dibandingkan turnover valas di AS yang 19,4 persen dari global.

Rantai pasok global

Globalisasi menimbulkan sistem yang hari ini kita kenal sebagai Global Value Chain (GVC). GVC menghubungkan penciptaan nilai tambah di seluruh belahan dunia menuju sebuah kesatuan interdependensi yang kompleks. Oleh karena itu, tak ada satu negara pun yang dapat mandiri secara utuh dalam situasi saat ini.

Kabar baiknya, pola produksi Indonesia sedang bertransformasi menuju ke keluaran bernilai tambah yang tinggi. Selanjutnya, terdapat kecenderungan Indonesia bergantung kepada sumber domestik untuk input produksi, khususnya selama krisis berlangsung. Sebagai implikasi, proporsi barang jadi terhadap *gross output* Indonesia menunjukkan peningkatan 3,6 persen (Bank Dunia, 2019).

Namun, terdapat kabar buruk di mana Indonesia mengalami penurunan partisipasi dalam GVC selama lebih dari satu dekade terakhir. Salah satu penyebabnya, keterlibatan Indonesia dalam GVC yang didominasi oleh industri berteknologi rendah dan padat karya untuk bahan baku industri. Di sisi lain, Indonesia memiliki kebutuhan impor yang tinggi untuk menghasilkan barang jadi dalam rangka memenuhi kebutuhan domestik.

Sebagai gambaran, Indonesia masuk dalam jajaran negara yang berpartisipasi dalam rantai pasok energi bersih, yakni pada komoditas nikel. Sejak 2015, Indonesia secara konsisten mencatat pertumbuhan produksi komoditas ini.

Akan tetapi, apabila ditinjau secara lebih jauh, Indonesia kembali hanya memainkan peran dalam sisi hulu, yakni tahapan penambangan dan pengolahan. Sementara itu, di sisi hilir, misalnya dalam hal produksi dan pengemasan baterai, masih didominasi negara maju seperti Jepang, Korsel, China, dan AS.

Oleh karena itu, patut didukung sikap pemerintahan Presiden Joko Widodo ketika tetap bersikukuh untuk mengedepankan hilirisasi industri pertambangan nikel di Indonesia ketika menanggapi keputusan WTO yang menyebut kebijakan pembatasan ekspor bahan baku nikel Indonesia tak sesuai ketentuan WTO.

Namun, keterbatasan Indonesia dalam transaksi valas secara global menjadi salah satu rantai yang mengikat langkah kaki Indonesia dalam GVC. Merujuk pada Triennial Central Bank Survey (BIS, 2022: 12), nilai transaksi Indonesia terhadap perdagangan global baru mencapai 0,1 persen. Nilai tersebut sangat kecil dibandingkan Britania Raya, AS, Singapura, Hong Kong, dan Jepang yang masing-masing 38,1 persen, 19,4 persen, 9,4 persen, 7,1 persen, dan 4,4 persen dari jumlah perputaran valas global.

Ini menunjukkan peran kita yang sangat minimal dalam mengubah struktur aliran modal internasional dan peran dominasi dollar AS. Namun, harus pula kita catat, beberapa kajian (misalnya kertas kerja IMF oleh Serkan Arslanlp dkk, Maret 2022; dan Zongyuan Zoe Liu dan Michaela Papa, Cambridge, Februari 2022) memang menunjukkan dominasi dollar AS yang semakin berkurang.

Jika sebelumnya 80 persen cadangan devisa global adalah dalam dollar AS, kini angkanya di bawah 70 persen. Meski demikian, proses de-hegemonisasi dollar AS tak akan bisa dihindarkan di masa depan walau prosesnya masih akan panjang. Setidaknya proses itu akan tergantung dari beberapa variabel seperti orientasi wilayah perdagangannya, *peg* (pematokan) mata uang nasional, besaran utang luar negeri dalam dollar, dan *invoicing* transaksi internasional.

Tawaran otonomi strategis

Dalam kaitan otonomi strategis, Indonesia mungkin dapat belajar dari Uni Eropa (UE) yang telah menerapkan pendekatan otonomi strategis sejak 2013. EU Strategic Autonomy (EU-SA) mengacu pada kapasitas UE untuk bertindak secara mandiri di bidang kebijakan strategis, seperti pertahanan, ekonomi, dan penegakan nilai-nilai demokrasi.

Salah satu titik penting EU-SA adalah pengadopsian Deklarasi Versailles dalam pertemuan Dewan Uni Eropa, 10-11 Maret 2022. Deklarasi menyerukan kemandirian energi yang lebih besar dan basis ekonomi yang kuat. Sebagai tindak lanjut, Dewan memutuskan untuk menghapuskan ketergantungan UE terhadap komoditas energi Rusia.

Langkah ini diambil setelah tindakan Rusia yang memotong pasokan gas ke Polandia dan Bulgaria sebagai respons atas penolakan mereka untuk membayar gas dalam rubel. Tak berhenti sampai di situ, Komisi Eropa pada 18 Mei 2022 melakukan analisis terhadap EWPowEU, yang terdiri atas tiga elemen inti, yakni menghemat energi, mendiversifikasi impor energi, dan mempercepat substitusi bahan bakar fosil dengan energi terbarukan (EU Strategic Autonomy Monitor, Juli 2022).

Indonesia bersama ASEAN bisa mengadopsi prinsip otonomi strategis sesuai kebutuhan, terutama dengan mempertimbangkan situasi ke depan yang kian tak menentu. Dalam hal ini, perlu dipahami, otonomi strategis bukan berarti tak memercayai interdependensi atau menutup diri dari dunia internasional, melainkan melihat adanya titik rawan pada rantai pasok global. Juga tak berarti globalisasi muncul tanpa kerawanan.

Keyakinan tersebut selanjutnya menjadi landasan untuk mengidentifikasi titik rawan dimaksud guna menghadapi fenomena disrupsi yang berlangsung. Otonomi strategis juga tampak selaras dengan kebijakan luar negeri bebas aktif Indonesia yang berarti kebebasan menentukan sikap dan kebijakan terhadap permasalahan internasional yang ditujukan untuk kepentingan nasional.

Sebagai gambaran, posisi cadangan devisa Indonesia akhir September 2022 sebesar 130,8 miliar dollar AS atau setara 5,9 bulan impor. Kondisi ini terbilang baik karena di atas standar kecukupan internasional, sekitar tiga bulan impor.

Meski demikian, Indonesia terbilang memiliki ketergantungan pada dollar AS. Dalam hal ini, Indonesia memiliki opsi untuk melakukan diversifikasi cadangan devisa dalam bentuk mata uang negara lain, seperti kelompok negara yang menjadi mitra perdagangan utama Indonesia. Opsi lain, membuat kesepakatan penggunaan mata uang sesuai dengan mitra perdagangan internasional, misalnya dengan kelompok negara ASEAN.

Praktik ini telah dimulai melalui kesepakatan bank sentral lima negara ASEAN, yakni Indonesia, Thailand, Singapura, Malaysia, dan Filipina, dalam meluncurkan sistem pembayaran digital terintegrasi dalam salah satu agenda KTT G20 pada 14 November 2022.

Jalan Berbatu Menuju 2045

Sumber: Kompas (16 Maret 2023)

Apakah Indonesia akan menjadi negara maju pada 2045? Kita harus siap jika jalan yang ditempuh hingga 2045 mungkin tidak mulus.

Ada dua alasan mengapa pertanyaan "apakah Indonesia akan menjadi negara maju pada 2045" diajukan. Pertama, terdapat itikad politik untuk menjadikan Indonesia sebagai negara maju ketika negeri ini mencapai usia satu abad (Visi Indonesia Emas 2045). Namun, seperti kita ketahui, tak banyak negara berkembang berhasil menjadi negara maju, bahkan ketika mereka telah menikmati kemerdekaan lebih dari 100 tahun.

Lihat, misalnya, beberapa negara di Amerika Latin. Brasil dan Meksiko masih berada dalam kategori pendapatan menengah. Hanya sedikit negara berkembang yang kini telah menjadi bagian dari "klub" negara maju tersebut. Korea Selatan adalah pengecualian. Negeri itu telah membukukan prestasi luar biasa.

Kedua, terdapat konsensus akademik yang menunjukkan betapa tidak mudah melakukan transisi menuju negara maju itu. Merujuk beberapa tulisan (Pruchnik dan Zowczak, 2017; Basri dan Putri, 2016), tantangan utamanya: bagaimana mengatasi apa yang disebut dengan jebakan pendapatan menengah (*middle income trap*). Untuk layak disebut sebagai suatu negara maju, produk domestik bruto (PDB) per kapita penduduk Indonesia harus berada di atas 15.000 dollar AS (paritas daya beli/*purchasing power parity*).

Untuk itu (dalam skenario moderat yang dibuat LAB 45 dengan konsep pertumbuhan dalam situasi *new normal*), pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata setiap tahun harus berada di sekitar 5,19 persen. Jika ini bisa dilakukan, pada 2047 PDB per kapita Indonesia diperkirakan sekitar 15.000 dollar AS. Tanpa tingkat pertumbuhan yang berkesinambungan seperti itu, sukar membayangkan Indonesia akan mampu keluar dari jebakan pendapatan menengah.

Sukar juga membayangkan target pertumbuhan ini akan tercapai jika semata mengandalkan sumber pendanaan dari dalam negeri.

Rata-rata investasi yang dibutuhkan sekitar Rp 700 triliun setiap tahun. Ini belum memperhitungkan tantangan dalam konteks parameter nonekonomi, seperti keberlangsungan rezim politik, kredibilitas institusi ekonomi, dan kualitas sumber daya manusia. Risiko geopolitik dan geoekonomi

Apakah itikad politik dan konsensus akademik akan menjadi teman seiring seperjalanan untuk Indonesia? Tentu saja masih merupakan teka-teki besar.

Terlepas dari teka-teki ini, perlu kiranya disadari pula bahwa transisi menjadi negara maju tidak berada dalam ruang hampa geopolitik dan geoekonomi. Beberapa studi menunjukkan, risiko geopolitik (penggunaan instrumen perang antarnegara) dan risiko geoekonomi (penggunaan instrumen sanksi dalam kompetisi politik) diperkirakan semakin meningkat di tahun-tahun mendatang. Situasi ini tentu saja akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi global, termasuk lalu lintas modal global.

Berbagai laporan outlook dari beberapa lembaga internasional terbaru, seperti Forum Ekonomi Dunia (WEF) dan Dana Moneter Internasional (IMF), menyebutkan semakin tingginya risiko geopolitik dan geoekonomi di tahun-tahun mendatang itu. Perang yang masih terus berlangsung antara Rusia dan Ukraina telah meninggalkan jejak-jejak kepedihan. Ironisnya, jejak-jejak kepedihan itu lebih muncul terutama untuk negara-negara berkembang di Asia dan Afrika, melalui kenaikan harga komoditas utamanya, pangan dan energi, seperti di Mesir, Pakistan, dan Sri Lanka.

Penyebab dasar dari risiko yang meningkat ini menunjukkan satu hal. Citra tentang dunia yang semakin terhubung (globalisasi) melalui gagasan konektivitas global ternyata diiringi pula oleh kepentingan politik yang semakin terpecah. Infrastruktur fisik yang semakin baik dan lebih terintegrasi tidak memberi jaminan menguatnya nilai-norma bersama (*global shared value*) di tataran internasional. Namun, tidak ada "jalan pulang" dari arena globalisasi itu.

Norma-norma dari berbagai institusi internasional, baik berupa prinsip (*principles*) maupun aturan main (*rules*), menunjukkan ketidakberdayaan untuk mengatasi berbagai krisis. Berbagai institusi

internasional terkesan tidak lagi efektif untuk mengatasi berbagai krisis yang terkait satu dengan lainnya, yang oleh Adam Tooze dan WEF disebut sebagai *polycrisis*.

Keterkaitan satu krisis dengan krisis lain sangat terasa. Istilah F3, *finance food and fuel*, misalnya, jelas menunjukkan hal itu. Perubahan iklim dan ketahanan pangan juga saling terkait. Isu yang saling terkait itu (*interlocking issue*) terjadi, tetapi rezim internasional yang muncul dalam penanganan isu yang terkait itu cenderung berwatak terisolasi satu dengan lainnya (*silo*).

Di tengah situasi ini, kekuatan hegemonik AS tampak semakin memudar dan memunculkan China sebagai kekuatan baru. Ada kecemasan di tataran *diskursus* bahwa kompetisi ke depan adalah antara kekuatan baru (*revisionist*) *vis-à-vis* kekuatan lama (*status quoist*). Kontestasi ini pasti akan sangat memengaruhi Indonesia di tahun-tahun mendatang. Banyak contoh kasus yang menunjukkan kontestasi ini telah dan sedang berlangsung.

China dan AS, misalnya, tampak mengedepankan mekanisme bilateral untuk menyelesaikan isu-isu ekonomi mereka. Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tampak berperan ketika terjadi sengketa antara negara berkembang dan negara maju. Namun, lembaga itu bersikap "diam" terhadap berbagai perilaku unilateral yang dilakukan melalui mekanisme sanksi ekonomi.

Dalam konflik Rusia dan Ukraina, IMF juga tidak mampu berbuat banyak ketika transaksi pembayaran melalui fasilitas SWIFT (sistem keuangan global yang memungkinkan perpindahan uang lintas negara) diputus untuk Rusia.

Walau masih dominan, dehegemonisasi dollar AS juga terus berlangsung di mana penggunaan dollar AS sebagai mata uang transaksi internasional terus mengalami penurunan. Bahkan kini mulai muncul gagasan kontroversial yang memungkinkan instrumen pembekuan aset dapat diubah menjadi penyitaan dan dana penyitaannya digunakan untuk mendanai kerusakan di Ukraina.

Walau telah diingatkan oleh Basel Institute tentang bahaya risiko kekacauan hukum internasional dari tindakan ini, gagasan ini mulai diuji coba oleh Kanada (lihat kertas kerja Andrew Dornbierer, "From Sanction to Confiscate", Februari 2022, dan "Redress

Sanction, Confiscate, Compensate”, September 2022). Intinya adalah ekonomi telah digunakan menjadi senjata.

Walau menurut kajian Nicholas Mulder (*The Economic Weapon The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, 2022), keefektifan penggunaan sanksi masih problematik untuk mengubah perilaku negara target.

Apa yang harus dilakukan?

Bagaimana Indonesia harus menanggapi situasi ini? Mungkin tidak ada jawaban konkret dan sangat operasional. Namun, ada beberapa arah jalan (*guideline*) yang bisa dijadikan rujukan.

Pertama, tetap setia pada tujuan atau target untuk menjadi negara maju pada 2045. Pembuat kebijakan harus bisa mengubah tantangan kontestasi dan norma-norma internasional yang melemah justru menjadi suatu peluang untuk mencapai target.

Kedua, pembuat kebijakan tidak terjebak ke dalam *diskursus status quoist versus revisionist* yang kini tengah terjadi di tingkat global. Untuk itu, Indonesia harus mampu menawarkan konsep baru untuk keluar dari *diskursus* seperti itu, misalnya dengan membuat dan mempromosikan nilai-nilai kemanusiaan dan solidaritas.

Ketiga, pembuat kebijakan perlu mengarahkan sumber daya diplomasi Indonesia untuk memperkuat kapasitas regional, baik ASEAN maupun kerja sama lainnya di Pasifik, untuk mendukung target Indonesia menjadi negara maju. Masa depan kawasan Pasifik adalah bagian dari masa depan Indonesia. Terlebih lagi China dan Amerika Serikat berada di kawasan ini.

Keempat, pembuat kebijakan harus terus memperkuat kerja sama fiskal dan moneter di tataran nasional untuk meminimalkan risiko ketidakpastian dan guncangan yang kemungkinan muncul dalam bentuk perang mata uang (*currency war*). Dalam situasi ketidakpastian keuangan global yang tinggi, otoritas fiskal dan moneter perlu lebih fleksibel.

Norma-norma dan *key performance index*, baik untuk fiskal maupun moneter, seperti target inflasi dan defisit anggaran, sebaiknya tak terlalu ketat dan menguatkan kerja sama di antara kedua-nya.

Pengalaman pada masa penanganan pandemi Covid-19 telah menunjukkan adanya potensi modalitas untuk terus memperkuat kerja sama itu.

Kelima, prioritas kebijakan tertinggi perlu diarahkan pada ketersediaan pangan dan energi. Pangan yang cukup dan harga terjangkau adalah prasyarat dasar untuk stabilitas politik.

Demikian juga halnya energi. Untuk menjadi negara dan bangsa yang modern harus tersedia energi modern juga. Kita tidak mungkin menjadi bangsa modern dengan energi tradisional. Untuk itu, transisi menuju energi terbarukan adalah suatu keniscayaan.

Jalan yang ditempuh hingga 2045 mungkin tidak mulus. Namun, seperti kata pepatah, biasanya jalan yang sulit membawa kita pada tempat tujuan yang menyenangkan. Teruslah berjalan.

Pesan Politik Silicon Valley Bank

Sumber: Kompas (10 April 2023)

Apakah kasus kolapsnya Silicon Valley Bank hanya sebatas soal kecerobohan, terutama terkait kegagalan mengidentifikasi risiko-risiko di sektor perbankan? Atau tidak hanya itu?

Tidakkah fenomena bank gagal ini juga tengah menyampaikan pesan politik yang jauh lebih luas di tatanan nasional dan global?

Peristiwa bank gagal mungkin bisa dijelaskan dari pengabaian terhadap risiko. Dari sisi risiko kredit, Silicon Valley Bank (SVB)—berdasarkan sumber informasi terbuka—tampak telah melakukan langkah antisipasi yang baik, yaitu menempatkan 55 persen dari dana deposannya pada surat berharga pemerintah dengan tingkat bunga tetap 3-4 persen untuk kurun 5-10 tahun.

Surat berharga pemerintah adalah suatu *safe haven asset*. Hampir mustahil membayangkan Pemerintah AS tidak mampu membayar bunga dari penempatan surat berharga semacam itu. Sebagian lagi dari dana deposit itu (45 persen) ditempatkan pada perusahaan teknologi digital yang diyakini tengah mengalami booming.

Namun, dari sisi risiko pasar, terutama karena perubahan tingkat bunga, SVB tampak gagal. Keputusan otoritas bank sentral AS (The Fed) menaikkan tingkat bunga disebutkan telah membuat pendapatan dari obligasi pemerintah tak memadai untuk menutupi tingkat bunga yang harus dibayarkan untuk deposit. Pendapatan dari peminjam lainnya (terutama dari perusahaan teknologi digital, seperti Coinbase dan Sequoia Capital) juga tidak memadai menutupi beban bunga para deposit.

Ketidaksesuaian antara penerimaan pendapatan dari obligasi pemerintah dan tingkat bunga yang harus dibayar kepada deposit inilah (11.638 juta dollar AS) secara teknis merupakan penyebab awal terjadi kepanikan. Hanya dalam tempo 24 jam, terjadi total penarikan 42 miliar dollar AS dan harga saham SVB anjlok dari sekitar 267,83 dollar AS (9/3/2023) menjadi 106,64 dollar AS.

Penarikan tiba-tiba oleh para deposit (*bank run*) tak dapat dihindarkan dan membuat SVB kolaps, ditutup, dan diambil alih regu-

lator, dalam hal ini Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), lembaga ekuivalen LPS di AS.

Namun, penjelasan dalam kerangka mikro seperti ini masih menyisakan pertanyaan lanjutan. Mengapa manajemen risiko pasar terpinggirkan? Sebagian analis mengaitkannya dengan pertumbuhan SVB yang terlalu tinggi, tetapi tak berkesinambungan. Dalam kalimat keras, ini mencerminkan "ketamakan" (*greed*) pengelolanya.

Jumlah asetnya pada 2020 adalah 115.511 juta dollar AS dan pada 2021 melonjak menjadi 212.001 juta dollar AS. Pertumbuhan yang sangat cepat seperti ini biasanya melahirkan risiko yang lebih tinggi. Namun, penjelasan teknis semacam ini tampak juga tidak mencukupi.

Walau bukan bank kategori sistemik, sulit membayangkan bank sebesar SVB (asetnya lebih besar daripada Bank Mandiri dan BCA jika digabungkan) itu tak memiliki SDM yang paham dan memiliki pengetahuan untuk mengidentifikasi risiko pasar itu. Terlebih lagi, SVB adalah mitra perusahaan modal ventura (di sisi deposito) dan *start up* (di sisi portofolio).

Dengan terobosan teknologi big data, bukankah risiko itu bisa diidentifikasi sejak awal?

Ruang abu-abu politik

Pertanyaan menggugat seperti ini bukanlah tanpa alasan. Dalam tanya jawab dengan media se usai keputusan menaikkan tingkat bunga beberapa waktu lalu, Jerome Powell, Gubernur The Fed, menyiratkan adanya misteri. Ia antara lain menyebutkan para deposito SVB sangat terkonsentrasi dan terkoneksi satu sama lain dan tak terdapat instrumen lindung nilai (*hedging*) dan asuransi.

Misteri lainnya, fenomena *bank run* dalam kasus SVB berlangsung sangat cepat dan tak pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah perbankan AS. Mengapa ini terjadi, masih dalam investigasi yang hasilnya akan segera diumumkan. Kajian Dan Awrey dan Kathryn Judge (*Why Financial Regulation Keeps Falling Short: 2020*) sendiri telah menunjukkan satu fakta bahwa ketentuan-ketentuan pengelolaan bank yang pruden berdasarkan ketentuan Basel III telah makin rinci.

Ketentuan pelaksanaannya di AS bahkan disebutkan telah terurai hampir sekitar seribu halaman. Sangat terinci, tetapi tidak efektif untuk mencegah fenomena bank gagal. Salah satu penyebabnya: perbankan dengan produk-produknya berkembang sangat pesat.

Pada titik ini, penjelasannya barangkali tidak sekadar hadir atau tidaknya regulasi. Jauh lebih penting: bagaimana membuat kumpulan regulasi itu dipatuhi dan terlaksana secara efektif. Pernyataan anggota Senat AS, Elizabeth Warren, yang dikirimkan kepada Gregory W Becker (CEO SVB), 14 Maret 2023, barangkali patut direnungkan. Tersirat ada isu integritas yang serius dari pimpinan dan pengelola SVB.

Disebutkan bahwa pada masa Trump, para petinggi SVB telah melobi banyak pihak untuk meyakinkan SVB tak perlu dimasukkan ke dalam kategori bank sistemik sehingga tak perlu melakukan *stress test* yang lazim dilakukan dan diwajibkan dalam Akta Dodd-Frank.

Lobi politik ini berhasil mengeluarkan SVB dari keharusan *stress test*. Pimpinan SVB juga disebutkan melakukan praktik tak "wajar" dengan menjual saham yang dimiliki dan membagikan bonus beberapa hari sebelum terjadi *bank run*. Kini sudah ada laporan yang mengaitkan kontribusi SVB sebagai suatu *financial group* kepada anggota Kongres (Republik ataupun Demokrat).

Anggota Kongres dari Demokrat diperkirakan menerima rata-rata 35.488 dollar AS dan anggota Kongres dari Republik 9.672 dollar AS (lihat situs OpenSecrets). Intinya, SVB telah memasuki ruang abu-abu politik sehingga regulasi menjadi tersandera dan tak efektif.

Intervensi negara

Otoritas keuangan di AS telah memberikan respons kebijakan yang sangat cepat. Pertama, menutup SVB dan mengalihkannya ke FDIC. Semua deposan SVB, dengan nilai di bawah 250.000 dollar AS, dijamin pengembaliannya.

Kedua, kebijakan koordinasi fasilitas *swap line* antara The Fed dan bank sentral Jepang, Swiss, Inggris, Kanada, dan Uni Eropa. Fasilitas ini pada dasarnya komitmen untuk memberikan pasokan likuiditas dollar jika dibutuhkan. Fasilitas ini sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Sebelumnya, fasilitas ini sudah tersedia, tapi

dengan frekuensi mingguan. Dalam situasi seperti saat ini, frekuensinya bertambah menjadi harian.

Secara politik, kita bisa menyebut dua respons kebijakan ini sebagai manifestasi dari "intervensi negara". Pembedanya, pada sisi nasional, intervensi itu dilakukan ketika mekanisme pasar tak bisa diharapkan untuk mengatasi fenomena bank gagal. Pada sisi internasional, intervensi itu dilakukan untuk menetralkan dampak penyebaran global dari SVB.

AS memiliki kepentingan strategis untuk menetralisasi dampak itu guna melestarikan kepentingan hegemonik globalnya di sektor keuangan, terutama untuk mempertahankan dominasi mata uang dollar. Koordinasi fasilitas *swap line* dengan kelima entitas sesuatu yang dapat dipahami karena kelimanya pusat keuangan dunia.

Laporan Triennial Survey Bank for International Settlement (Desember 2022) menyebutkan, perdagangan mata uang asing termasuk transaksi over the counter (OTC) diperkirakan 7,5 triliun dollar AS per hari. Meningkat 14 persen dari dua tahun sebelumnya.

Dari besaran nominal itu, transaksi menggunakan dollar AS masih mendominasi, sebesar 88 persen. Perdagangan mata uang internasional masih terpusat di Inggris, Jepang, dan AS. Survei IMF terbaru (Coordinated Portfolio Investment Survey. Maret 2023) juga menunjukkan bahwa transaksi untuk investasi portofolio juga masih didominasi AS, Jepang, Eropa, Kanada, Inggris, dan Swiss (walau angkanya turun 15 persen dibandingkan 2022).

Infografik Kebangkrutan Silicon Valley Bank (SVB)

Cukup menarik pula untuk dicatat, tidak terdapat kerja sama antara China dan AS menyangkut fasilitas *swap line* untuk mengatasi kemungkinan instabilitas keuangan global itu.

Disebut mengherankan karena berdasarkan informasi Basel Committee on Banking Supervision dan Financial Stability Board tahun lalu terdapat empat bank China di antara 30 bank besar dunia yang dikategorikan sebagai bank berdampak sistemik secara global.

Keempat bank itu adalah Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China, Agricultural Bank of China, dan China Construction Bank.

Mengapa China absen dari kerja sama *swap line*, salah satunya mungkin terkait dengan kontestasi geopolitik dan geoekonomi AS- China di tataran global. AS sepertinya masih enggan meminta kerja sama dengan China walaupun fakta menunjukkan China (870 miliar dollar AS) menempati posisi kedua setelah Jepang (1,08 triliun dollar AS) dalam kepemilikan surat berharga AS.

Namun, yang hampir pasti adalah upaya AS menjaga stabilitas hegemoniknya dalam sistem keuangan global untuk SVB harus dilakukan secara kolektif bersama dengan lima entitas bank sentral lain. AS tak lagi dapat bertindak secara unilateral dan hanya efektif jika didukung sekutunya.

Empat catatan

Ada empat catatan penting. Pertama, kerangka regulasi sangat penting untuk mengatasi fenomena bank gagal. Namun, kehadiran regulasi tak menjamin tak akan terjadi fenomena bank gagal. Persoalannya barangkali bukan bagaimana mencegah fenomena bank gagal, melainkan menyiapkan kerangka kelembagaan dan regulasi yang kuat untuk menangani bank gagal secara cepat dan efektif. Ini adalah tantangan berat bagi para regulator.

Dalam hal ini, Indonesia telah memiliki landasan regulasi yang lebih kuat dengan dikeluarkannya UU Pengembangan dan Penguatan Sistem Keuangan (UU No 4/2023). Semoga ketika terjadi krisis, penanganan bisa dilakukan segera.

Kedua, ruang abu-abu politik di tataran nasional hampir tak bisa dihindarkan ketika suatu bank besar mengalami kegagalan. Menilik kasus SVB, ruang abu-abu itu mungkin terwujud melalui lobi, jaringan khusus, dan hotline antara petinggi bank-bank besar dan petinggi politik. Walau tak bisa dihilangkan, prinsip transparansi dalam mengelola jejaring itu perlu tetap dikedepankan.

Ketiga, stabilitas sistem keuangan global sangat dipengaruhi kontestasi geopolitik dan geoekonomi negara besar. Krisis SVB sejauh ini berhasil dibendung karena inisiatif AS. Akan tetapi, intervensi

ini dilakukan bukan semata-mata untuk mencegah dampak penyebaran global dari SVB, melainkan lebih didorong keinginan AS mempertahankan peran hegemonik mata uang dollarnya.

Keempat, peran AS sebagai *hegemonic stabilizer* tak lagi dapat dilakukan secara tunggal, tetapi harus dilakukan secara kolektif dengan negara sahabat dan sekutunya. Semua pemegang otoritas sektor keuangan di Indonesia perlu mencermati risiko-risiko geopolitik dan geoekonomi, terutama antara AS dan China, sebagai akibat pergeseran-pergeseran tersebut.

Tujuannya untuk mengambil inisiatif dan arah kebijakan yang tepat dan maksimal di masa depan. Masazumi Wakatabe, Wakil Gubernur Bank Sentral Jepang, pernah menyatakan, kebijakan moneter mengandung dua aspek, yaitu sains (*science*) dan seni (*art*).

Ketidakseimbangan Global dan Nasional

Sumber: Kompas (8 November 2024)

Mengapa kita perlu mempersoalkan ketidakseimbangan global? Jawabannya mungkin beragam.

Dalam pandangan penulis, ada dua alasan utama. Pertama, sebagian kita mungkin berpandangan bahwa tatanan global memengaruhi kesejahteraan kita, baik di masa lalu, sekarang, maupun di masa akan datang.

Kedua, sebagian dari kita mungkin juga berkeyakinan kita dapat melakukan "reformasi" untuk tujuan perbaikan kehidupan di masa depan, baik reformasi di tataran global—misal melalui gagasan The Global South, kerja sama regional (ASEAN)—maupun tataran nasional seperti melalui gagasan-gagasan "nasionalistik".

Ketimpangan kekayaan dan pendapatan

Laporan World Inequality Report (2022) dari Lucas Chancel dan Piketty menunjukkan beberapa temuan menarik dalam distribusi kekayaan (*wealth*) dan pendapatan (*income*).

Ada tiga kategori penduduk dunia dalam konteks kekayaan dan pendapatan. Pertama, yang hidup di tingkat terbawah, yaitu 50 persen penduduk dunia. Kedua, yang ada di lapisan kedua (menengah), sekitar 40 persen dari total penduduk. Terakhir, 10 persen lapisan teratas.

Lucas dan Piketty menemukan bahwa 50 persen penduduk dunia hanya menerima 8 persen pendapatan dan 2 persen kekayaan dunia.

Sementara lapisan 10 persen teratas mendapatkan 76 persen kekayaan dan 52,5 persen pendapatan dunia. Lapisan menengah memperoleh 39,5 persen pendapatan dan 22 persen kekayaan.

Karena itu, sukar untuk membantah fakta bahwa ketidakseimbangan dalam pendapatan dan kekayaan masih sangat mencolok mata (*eyesore*).

Tampaknya terdapat variasi juga dalam hal ketimpangan antarka-

wasan, antara lapisan 10 persen teratas dan 50 persen terbawah. Ketimpangan di Eropa dan Amerika Utara lebih kecil dibanding kawasan lain. Dengan pengecualian Asia Timur, lapisan teratas 10 persen di kawasan Asia Tenggara, Asia Selatan, Amerika Latin, Sub-Sahara Afrika, dan Timur Tengah mendapatkan 50 persen pendapatan nasional. Sementara 50 persen terbawah mendapat kurang dari 10 persen. Secara geografis, ini menegaskan bahwa jurang pendapatan paling tajam antara 10 persen teratas dan 50 persen terbawah ditemukan di Asia, Amerika Latin, dan Afrika. Interpretasi apa yang bisa kita lakukan? Perjuangan melawan ketimpangan di tataran global adalah platform politik yang memiliki landasan kuat. Namun, data di atas mungkin juga menunjukkan duka.

Perjuangan melawan ketimpangan di tataran nasional sebenarnya adalah "medan pertempuran" terdepan. Alasannya, ketimpangan itu tampak lebih mencolok di wilayah "Selatan". Lapisan 10 persen teratas di wilayah "Selatan" itu mendapatkan lebih dari 50 persen pendapatan nasional dan kekayaan nasional negerinya. Setidaknya kita bisa menyatakan, lapisan 10 persen itu memiliki tanggung jawab untuk mengurangnya. Tak akan ada perubahan ketimpangan di tataran nasional jika lapisan 10 persen teratas itu (dengan sumber daya berlebih mereka, baik dalam kontrol keuangan, politik, maupun kelembagaan) tak mendukung, bahkan melakukan perlawanan terhadap kebutuhan untuk distribusi pendapatan yang memihak ke 50 persen terbawah. Tidakkah ini juga terjadi di kita? Pertanyaan lanjutannya, apakah berutang jadi jalan terbaik mengatasi ketimpangan ini?

Laporan Debt The Eye of The Storm dari Center for Economic and Policy Research (2023) memberi gambaran tingkat utang secara global memang meningkat. Setiap tahun, jumlah utang di tiga kategori (pemerintah, perusahaan, rumah tangga) di seluruh dunia terus meningkat.

Peningkatan signifikan terutama terjadi dengan adanya krisis sosial-ekonomi sebagai dampak Covid-19. Selama masa krisis itu, banyak pihak meminjam ke pasar keuangan untuk menyambung hidup perekonomiannya, baik secara mikro (rumah tangga dan

perusahaan) maupun makro (pemerintah).

Namun, dilihat berdasarkan aktor pelakunya, negara-negara maju dan berkembang memiliki perbedaan yang cukup kontras.

Di negara maju, pengutang terbesar dari sisi rasio terhadap PDB adalah pemerintah, sekitar 123 persen. Disusul perusahaan, 108 persen. Urutan terakhir, rumah tangga dengan rasio 81 persen. Di negara berkembang, pengutang terbesar adalah perusahaan dengan rasio 119 persen, diikuti pemerintah 66 persen dan rumah tangga 53 persen.

Dengan kata lain, walau mempunyai profil berbeda, negara maju dan berkembang sama-sama mengalami ledakan utang signifikan, khususnya perusahaan dan rumah tangga. Ledakan itu disinyalir karena terjadi kelebihan dari sisi penawaran di pasar keuangan.

Kelebihan itu kemungkinan dipicu tabungan berlebih (*saving glut*) kaum kaya, pensiunan, dan warga "globalist" yang butuh banyak tempat untuk memutar surplus pendapatannya di berbagai belahan dunia.

Apakah dengan angka-angka ini kita bisa serta-merta menyatakan pemerintah masih bisa meningkatkan kapasitas fiskalnya dengan berutang karena rasio utang rata-rata di negara berkembang masih sebesar 66 persen sementara di negara maju mencapai angka 123 persen?

Untuk Indonesia patokannya adalah 60 persen secara legal. Tentu saja akan muncul perdebatan panjang tentang ini. Beberapa mungkin menyatakan setuju untuk menambah. Namun, penulis berpendapat, perlu kehati-hatian luar biasa. Alasannya sederhana. Ketergantungan terhadap dollar AS dalam cadangan devisa sangat besar dan pada saat yang sama kita menganut rezim devisa bebas.

Sesungguhnya profil cadangan devisa global bukannya semakin mengecil, tetapi semakin didominasi dollar AS. Cadangan devisa global dalam dollar AS yang hanya 59 persen tahun 1999 membesar menjadi 71 persen pada 2021. Artinya, globalisasi yang semakin kuat tidak melahirkan diversifikasi kurs cadangan devisa seperti yang mungkin pernah dibayangkan.

Dengan dominasi dollar AS kian kokoh, negara berkembang masih akan selalu menghadapi tekanan neraca pembayaran karena harus terus mencari sumber pendanaan dalam bentuk dollar AS dan *hard currency* lain seperti euro dan yen untuk bayar utang dan kebutuhan impor.

Sistem pembayaran lintas batas digital juga tak memberikan jawaban cepat untuk mengatasi tekanan sisi eksternal ini. Kajian Andreas Arauz, *"The International Hierarchy of Money in Cross Border Payment"* (2021), menunjukkan The Federal Reserve Bank of New York beserta entitas korporasi keuangan yang disebutnya sebagai *"megabank"* (seperti BNP Paribas, JP Morgan, HSBC Barclay) masih mendominasi dan mengendalikan transaksi pembayaran global dengan basis mata uang dollar itu.

Apa yang harus dilakukan?

Mungkin tak ada jalan pintas. Interdependensi global merupakan pedang bermata dua. Di satu sisi, itu menawarkan kesempatan bagi pertumbuhan dunia, di antaranya melalui peningkatan akses ke modal dan investasi internasional. Di sisi lain, kesalingtergantungan ini berpotensi menambah kontraksi yang dirasakan oleh setiap negara saat krisis berlangsung.

Inisiatif oleh Brasil, Rusia, India, China, dan Afrika Selatan melalui pembentukan BRICS adalah baik, tetapi tak bisa dijadikan instrumen untuk mengatasi ketimpangan nasional dalam konteks distribusi pendapatan dan kekayaan. Kontribusinya barangkali terutama pada pembentukan posisi bersama di tingkat global atau multilateral, misalnya melalui reformasi IMF dan pengampunan pinjaman luar negeri bagi negara yang membutuhkan.

Namun, untuk tataran nasional kita mungkin tidak dapat berharap banyak. Ketimpangan distribusi pendapatan dan kekayaan di tataran nasional adalah melalui instrumen pajak.

Melalui pajak, dengan melihat rasio pajak terhadap PDB, kita bisa melihat semangat solidaritas sesama warga, terutama lapisan 10 persen teratas, sekaligus merasakan watak negara apa yang sedang kita rawat dan kembangkan.

Masihkah Kita Berdaulat

Sumber: Kompas, 21 Juli 2025

Disebut dengan hak berdaulat karena tarif memiliki dimensi ekonomi politik yang sangat khas.

Kita perlu mengambil sikap kritis terhadap pernyataan Presiden Amerika Serikat Donald Trump tentang kesepakatan yang telah dibuat dengan Indonesia pada 15 Juli 2025. Sikap ini bertolak dari gagasan bahwa pengenaan tarif adalah hak berdaulat dari suatu bangsa (*tariff is a right of sovereign nation*).

Disebut dengan hak berdaulat karena tarif memiliki dimensi ekonomi politik yang sangat khas.

Secara politik tarif adalah bagian dari konsep tindakan-tindakan di wilayah batas (*border measures*). Intinya adalah sekumpulan regulasi dan kebijakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah untuk mengendalikan, baik pergerakan barang maupun manusia, yang melintasi wilayah batas nasionalnya.

Instrumen yang tersedia, misalnya, adalah melalui pengenaan bea masuk atau tarif dan imigrasi. Karena menjadi penanda untuk melihat adanya kewenangan yang dimiliki suatu negara dalam wilayah nasionalnya, peniadaan *border measure* berarti peniadaan garis batas kewenangan itu.

Konsekuensi ekonomi-politik

Ada beberapa konsekuensi ekonomi politik dengan pemberlakuan tarif nol persen terhadap produk ekspor AS.

Pertama, walau merupakan bagian dari perdagangan luar negeri (*foreign trade*), produk ekspor AS ke Indonesia akan diberlakukan sama dengan produk perdagangan antarpulau (*interinsular trade*). Sebagai misal, produk-produk yang datang dari AS tak ubahnya diperlakukan seperti pergerakan barang dari Provinsi Aceh ke Provinsi Sulawesi Selatan atau sebaliknya.

Namun, pada saat bersamaan, perlakuan seperti tidak berlaku bagi produk ekspor Indonesia ke wilayah AS. Tarif masih tetap dikenakan kepada produk ekspor Indonesia, yaitu sebesar 19

persen. Kewenangan untuk melakukan *border measure* terhadap AS dihilangkan, tetapi tidak diiringi dengan penghilangan *border measure* oleh AS terhadap produk Indonesia. Situasi asimetris ini yang kemudian memunculkan pertanyaan masihkah berdaulat itu?

Kedua, pemberlakuan tarif nol persen itu membawa implikasi berkurangnya penerimaan negara. Seberapa besar nilai dari hilangnya bea masuk dari produk ekspor AS tentu saja akan bisa dikalkulasikan dan diproyeksikan.

Kita tentu saja juga boleh berdebat bahwa secara teknokratis tentang besaran tarif yang layak. Gagasan kurva Bhagwati tentang tarif optimal, misalnya, bisa saja kita gunakan.

Walau kita tahu juga bahwa tidak ada kesepakatan bulat di antara para ekonom tentang kontribusi tarif terhadap kesejahteraan nasional (lihat Douglas A Irwin, *Against The Tide An Intellectual History of Free Trade*, 1996).

Namun, di luar diskusi teknokratis seperti ini haruslah kita beri garis bawah dengan huruf tebal bahwa penerimaan bea masuk tarif adalah bagian dari penerimaan negara. Karena menyangkut penerimaan negara, terdapat suatu kelaziman politik yang harus diikuti. Selalu ada proses politik yang harus dilalui jika akan terjadi perubahan dalam penerimaan negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disusun melalui undang-undang (UU) dan perubahan terhadap APBN sebagai akibat berkurangnya penerimaan bea masuk dan sebagai akibat kesepakatan perdagangan dengan pihak luar, tentu saja juga membutuhkan persetujuan politik.

Jika tidak ada proses politik seperti itu, sukar untuk menghilangkan kesan bahwa kewenangan legislasi dan budget dari institusi legislatif (DPR bersama eksekutif) dipersepsikan tengah tergerus.

Jika ini terjadi dan aturan main institusi tidak diikuti, tentu saja tidak berlebihan untuk mengajukan pertanyaan yang jadi tulisan ini. DPR, terutama, mungkin akan dipersepsikan sebagai cabang pemerintah eksekutif, tidak otonom, dan kehilangan wibawa politiknya.

Ketiga, keharusan adanya paket pembelian minyak dan gas serta pesawat dari AS juga mengundang tanda tanya dan menciptakan problematik tersendiri.

Lazimnya, untuk mengatasi defisit perdagangan, dikenal instrumen hambatan ekspor sukarela (*voluntary export restraint*/VER). Instrumen VER merujuk pada pengertian negara yang mengalami surplus dalam perdagangan bilateral dengan negara lain secara sukarela melakukan pengurangan eksportnya.

AS pernah melakukannya terhadap Jepang untuk mengatasi defisit perdagangannya di masa lalu. Namun, jika yang terjadi adalah negara yang mengalami surplus diharuskan melakukan pengimporan dari negara yang mengalami defisit untuk menyeimbangkan neraca perdagangan, tentu saja tak lagi bisa disebut sebagai tindakan sukarela.

Istilahnya mungkin adalah *involuntary import expansion* (IVE). Ini berarti kebijakan peningkatan impor yang dilakukan secara terpaksa. Tidakkah layak kita mengajukan pertanyaan yang menggugat, apakah kita masih berdaulat itu?

Keempat, terkait dengan kebutuhan kelaziman dalam diplomasi. Jika *border measures* ini dihilangkan, penanda tentang adanya diferensiasi kewenangan tentu memudar dan hilang.

Untuk menghilangkan adanya pemaksaan dalam penghilangan kewenangan itu, lazimnya pengumuman (*notification*) tentang kesepakatan baru dalam perdagangan di antara negara harus dilakukan secara bersamaan.

Ini berarti ketika suatu negara, katakanlah A, mengumumkan bahwa negara lain, yaitu B, memberlakukan tarif nol persen terhadap ekspor negara A, pernyataan itu menunjukkan hilangnya hak berdaulat dari negara B. Seharusnya pengumuman tersebut dinyatakan secara bersamaan oleh negara B dan negara A.

Indonesia bahan tertawaan dunia

Pengamatan yang dilakukan menunjukkan hanya setelah jeda waktu 24 jam pengembalian komunikasi politik otoritas Istana membenarkan informasi adanya kesepakatan yang disampaikan Trump.

Proses seperti ini menunjukkan situasi yang serius dalam citra diplomasi Indonesia. Sukar untuk menghilangkan kesan bahwa pernyataan Trump seakan telah mengambil panggung kewenangan dan otonomi kepemimpinan nasional sebagai *chief* diplomat dalam pembuatan kebijakan strategis politik luar negeri Indonesia. Bukankah tidak berlebihan untuk melontarkan pertanyaan masihkah berdaulat itu.

ISU 3.

HAK ASASI MANUSIA DAN Keadilan Sosial

Perpolitikan HAM

Sumber: Kompas (28 Juni 1994)

DUA isu muncul ke permukaan ketika seseorang mulai mendiskusikan Hak Asasi Manusia (HAM). Pertama, apakah yang dimaksud dengan HAM? Kedua, apakah HAM harus diterima sebagai suatu ide yang bersifat universal? Dua pertanyaan ini tentu saja baku kait secara erat dan tak terpisahkan satu dengan lainnya. Dalam hal ini jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah sangat penting untuk mengupas pandangan baru di dalam bidang studi hubungan internasional yang menyebutkan bahwa perdebatan di seputar isu HAM janganlah melulu dipahami dari sudut nilai-nilai moral tetapi sebagai bagian dari permainan kekuasaan (*power play*). Dikenal secara populer dengan istilah *the politics of human rights*, para penganut pandangan ini berspekulasi bahwa dengan melontarkan isu pelanggaran HAM, negara-negara maju sebenarnya bermaksud mengontrol independensi dan kedaulatan negara-negara sedang berkembang.

Sesungguhnya, tidak ada definisi tunggal yang telah disepakati oleh para pemelajar HAM di dalam studi hubungan internasional tentang apa yang dimaksud dengan HAM. Sesuatu yang wajar mengingat fakta bahwa HAM telah dipahami dan dikupas dari sudut pandang yang berbeda-beda. Namun secara umum terdapat dua pandangan yang bertolak belakang. Bagi satu pihak, hak-hak politik dan sipil seperti kebebasan berbicara dan mengemukakan pendapat dan hak rakyat untuk memilih secara bebas pemerintahannya lebih diutamakan. Pada kelompok lain, terdapat argumen yang menyatakan bahwa hak-hak ekonomi dan sosial, seperti peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat, harus dipenuhi terlebih dahulu karena hak-hak tersebut merupakan prasyarat untuk melaksanakan hak-hak politik dan sipil. Dengan rumusan lain, hak untuk melaksanakan pembangunan (*right to development*) harus diutamakan di dalam urutan skala prioritas untuk menerapkan HAM.

Pada titik ini muncul pertanyaan pendekatan apakah yang harus dianut? Haruskah kita memilih hanya salah satu dari dua pendekatan tersebut? Barangkali tidaklah bijaksana untuk melakukan suatu *trade-off* antara hak-hak politik dan sipil dengan hak-hak pemba-

ngunan jika kita sepakat tentang esensi dari HAM. Sesungguhnya inti dari HAM, baik itu berupa hak politik dan sipil maupun hak-hak ekonomi adalah adanya keyakinan mendalam bahwa manusia itu memiliki hak untuk hidup dan hadir di dunia sebagai makhluk hidup yang normal (*the right to life and the right to live as normal human being*).

Jika diterapkan pada kehidupan riil, kesepakatan untuk menerima konsepsi ide dasar HAM ini sebagai satu kesatuan yang bulat adalah sangat dalam. Maknanya pada satu sisi adalah keyakinan bahwa kebebasan mengemukakan pendapat dan persamaan di depan hukum tidak akan ada artinya jika tidak terdapat makanan dan pekerjaan dan jika masyarakat mengalami kelaparan. Pada sisi yang lain diyakini pula bahwa pembatasan dan pengendalian berlebihan terhadap kebebasan berbicara dan mengemukakan pendapatan adalah merupakan suatu negasi terhadap *human dignity* sebagai makhluk hidup dan oleh karena itu dengan sendirinya berarti penolakan terhadap ide substansial HAM bahkan walaupun misalnya terdapat pangan dan pekerjaan. Bukankah seperti yang kerap dikemukakan: *man does not live by bread alone*. Secara demikian, hak-hak politik dan sipil haruslah berjalan seiring dengan hak pembangunan.

Semata-mata menganut satu sisi pendekatan bukanlah merupakan ide murni yang terkandung di dalam HAM.

Adalah benar bahwa HAM, khususnya hak politik dan sipil, tampak lebih mengkristal di dalam kebudayaan Barat. Pemikiran-pemikiran politik yang dikemukakan pemikir-pemikir besar seperti John Jocke dan Montesquiu adalah pelopor-pelopor awal yang menyuarakan bahwa hak-hak politik individual bersifat universal dan tidak dapat dipungkiri atau diabaikan (*inalienable rights*). Sehingga tidaklah mengherankan bahwa karena kristalisasi semacam ini, Komisi HAM di PBB pada masa lalu tidak dapat mengeluarkan traktat tunggal di dalam pembahasannya tentang HAM tetapi dipaksa membahasnya di dalam dua dokumen yang terpisah yang masing-masing lebih mengutamakan aspek yang berbeda.

Seraya negara-negara Barat lebih menekankan aspek hak politik dan sipil, negara bekas Uni Soviet dan negara sedang berkembang lebih menekankan pada hak sosial dan ekonomi karena meman-

dang hak sipil dan politik sebagai *cosmetic rights*. Namun seperti diketahui dua dokumen ini pada akhirnya disetujui bersama di dalam sidang Majelis Umum PBB 17 Desember 1966. Pengakuan dua konsep ini pada gilirannya memperkuat argumentasi bahwa HAM tidak dapat diterapkan di dalam serpihan yang terpisah dan sekaligus juga tidak pula tepat untuk menyatakan hak politik dan sipil sebagai generasi pertama HAM dan hak sosial dan ekonomi sebagai generasi susulannya.

Pandangan periodisasi semacam ini, walau mungkin benar, dapat melahirkan suatu kerancuan bahwa seakan-akan keduanya terpisah ataupun dapat dipisahkan. Sebagai misal, kita tidak dapat menyatakan bahwa hak ekonomi lebih penting atau harus dicapai terlebih dahulu daripada hak politik. Pada konteks ini kerumitannya tidak hanya terkait dengan saat kapan kita menyatakan hak ekonomi telah berhasil dicapai dan tiba saatnya sekarang untuk menjalankan hak politik tetapi juga yang lebih riskan adalah siapakah yang menentukan saat tersebut?

Perpolitikan HAM

Hampir tidak ada yang meragukan dan membantah bahwa negara-negara Barat di dalam pelaksanaan untuk menghormati HAM pada masa lalu telah memperkuat kesan bahwa hak-hak sipil dan politik yang mereka agungkan lebih terkesan sebagai hak-hak kosmetik.

Bantuan yang mereka berikan terhadap regim-regim represif-otoriter di negara sedang berkembang kerap disebut sebagai data empiris untuk memperkuat citra tersebut. Karenanya tidak dapat pula dipungkiri terdapatnya kecenderungan kuat bahwa negara-negara maju sedang memainkan perpolitikan HAM pada saat ini jika seseorang merujuk pada sikap yang tidak konsisten pada masa lalu.

Sekalipun demikian -- terlepas dari stigma historis dan ketidak konsistenan tersebut -- pandangan banyak negara sedang berkembang bahwa HAM harus disesuaikan menurut warisan kultural mereka tampaknya bukanlah suatu argumentasi yang cukup andal. Deviasi perilaku negara maju di dalam HAM tidaklah harus berarti bahwa kita harus menolak tujuan suci dari HAM seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Oleh karena itu mirip seperti agama. Adalah merupakan suatu kekeliruan yang serius jika karena penyimpangan

perilaku yang dilakukan oleh seorang pengikut agama tertentu kita lalu menyalahkan agama yang dianutnya atau bahkan melarang kehadiran agama tersebut.

Terlebih lagi, dengan menyatakan HAM sebagai suatu konsep Barat, negara sedang berkembang juga akan sangat rentan terhadap kritikan. Mirip dengan yang dituduhkan kepada negara maju, negara sedang berkembang juga akan dituding sedang memainkan perpolitikan HAM. Penolakan untuk menganut HAM sebagai ide yang universal dan lebih mengutamakan hak ekonomi daripada politik semata-mata akan dipandang sebagai propaganda politik yaitu sebagai bagian dari usaha elite di negara sedang berkembang untuk mempertahankan kepentingan *status quo* mereka. Elite negara sedang berkembang dituding memiliki kecemasan yang sangat besar jika katup penyumbat hak-hak politik dan sipil dibuka karena akan dapat berdampak goyahnya hak-hak istimewa mereka. Sebagaimana dikemukakan banyak pengecam pandangan ini, daripada menerima kemungkinan yang tidak menyenangkan ini, elite negara sedang berkembang menyuarkan hak pembangunan lebih penting daripada hak politik dan sipil.

Dengan demikian, tak ubahnya seperti negara maju, negara sedang berkembang juga sedang memainkan perpolitikan HAM di dalam gaya diplomasi internasionalnya ketika menyuarkan pandangan mereka. Signifikansinya kemudian adalah bahwa perpolitikan HAM, baik itu yang dilakukan oleh negara maju pun negara sedang berkembang, merupakan hambatan yang cukup besar untuk merealisasikan substansi dari ide HAM. Ia tampak telah memperpanjang proses perjalanan menuju pencapaian HAM yang sebenarnya.

Apa yang ingin diungkapkan sebenarnya adalah bahwa kalkulasi-kalkulasi yang disembunyikan di balik debat dan argumentasi diplomatik haruslah dihilangkan dengan tulus jika kita memang bermaksud menjunjung tinggi nilai-nilai HAM. Dengan rumusan lain, terlalu besar bobot dan nilai HAM jika ia hanya digunakan sebagai *diplomatic exercise* dengan mengatasnamakan atau bernaung di bawah tema besar “kepentingan nasional”.

Ketidaktertiban Dunia Baru

Sumber: Kompas (2 Desember 1995)

PADA pertengahan 1970-an, khususnya setelah kemunculan OPEC, terdapat proyeksi bahwa dunia sedang mengalami perubahan yang akan menguntungkan negara berkembang. Untuk pertama kali, sekelompok negara, yang merupakan bagian dari negara berkembang, mampu memiliki posisi tawar-menawar yang cukup handal terhadap negara maju dengan mendayagunakan sumber daya alam yang dimiliki. Keuntungan yang diperoleh dari peningkatan harga minyak diramalkan akan menciptakan arus balik di dalam aliran modal ke negara-negara berkembang peng-ekspor minyak tersebut, yaitu dari suatu *capital outflow* menjadi *capital inflow*.

Pada saat bersamaan, terjadi pula perubahan struktur industri di negara maju. Karena pertimbangan harga minyak yang semakin mahal dan biaya buruh yang meningkat, negara industri maju mulai mengalihkan lokasi industrinya ke negara berkembang. Perkembangan semacam ini, juga dipandang akan berdampak positif bagi negara berkembang. Diramalkan, akan terdapat kesempatan besar bagi negara berkembang untuk bergerak lebih cepat menjadi negara industri maju.

Namun ramalan ini tidak seluruhnya menjadi kenyataan. Harapan bahwa pusat-pusat keuangan dunia di negara berkembang pengeks-por minyak akan muncul tidak menjadi kenyataan. Negara-negara Arab bahkan menyimpan dana penerimaan ekspor minyak mereka ke negara maju.

Sementara itu beberapa negara pengeks-por lainnya, malah terlibat dalam masalah pengelolaan utang. Relokasi industri memang terjadi, namun diiringi pula dengan tingkat polusi dan ancaman terhadap lingkungan yang meningkat, dan eksploitasi terhadap tenaga buruh yang murah. Hanya terdapat beberapa negara berkembang yang berhasil meningkatkan status kekuatan industrinya. Korea Selatan dan Taiwan dipandang sebagai contoh keberhasilan itu, walau ironisnya dua negara ini bukanlah negara dengan sumber daya minyak.

MEMANG tidak dapat dipungkiri bahwa fasilitas untuk hidup lebih nyaman semakin mudah diperoleh. Fasilitas jalan, pertambahan jumlah kendaraan, dan gedung-gedung tinggi pencakar langit di kota-kota besar negara berkembang menjadi simbol yang kerap ditonjolkan sebagai ukuran kemajuan tersebut.

Namun jika kita merujuk pada data dari tulisan yang dikemukakan oleh Kym Anderson dan Richard Blackhurst, dalam *Regional Integration and Global Trading Partner* (1993), sebenarnya tidak terdapat perubahan struktural mendasar di dalam piramida kekuatan ekonomi dunia. Sejak tahun 1928 sampai dengan 1990, ternyata persentase Eropa Barat, Amerika Utara di dalam perdagangan produk manufaktur dunia maupun di dalam GDP dunia tidak mengalami perubahan.

Ini berarti dominasi kawasan Eropa Barat dan Amerika Utara itu tidak tergoyahkan selama kurun waktu tersebut. Kalaupun ada, perubahan itu hanya terjadi pada Jepang yang berhasil meningkatkan persentase perdagangan dunianya dari 3 menjadi 8 persen dan persentase GDP-nya terhadap GDP dunia dari 2 menjadi 4 persen. Sementara persentase negara berkembang sebagai suatu kelompok juga tidak berubah.

Seperti halnya optimisme pertengahan 1970-an di atas, pada beberapa tahun terakhir ini, khususnya setelah ambruknya Uni Soviet, terdapat ramalan bahwa dunia sedang mengalami transformasi besar. Dari sudut ideologis, pemikiran yang mencuat ke permukaan adalah bahwa runtuhnya Uni Soviet menyiratkan ekonomi pasar merupakan pilihan satu-satunya yang paling tepat. Optimisme ini kemudian kerap disebut dengan istilah *market oriented constitutionalism*. Bahwa undang-undang dasar yang paling berlaku adalah undang-undang dasar yang memuat aturan-aturan untuk menggerakkan perekonomian ke arah pasar.

Dari sudut politik, sebagai akibat optimisme ini, kerap juga terdengar bahwa dunia sedang memasuki suatu tata dunia baru (*the new world order*). Konflik ideologi telah berakhir, dan dunia, di bawah kepemimpinan tunggal Amerika Serikat, akan memasuki satu abad baru yang akan memudahkan pengaturan dunia untuk

menjadi lebih sejahtera. Bahkan ada yang berpandangan, seperti dikemukakan Fukuyama, bahwa ditinjau dari sudut dialektika kehidupan maka berakhirnya konflik ideologi itu akan membuat sejarah “kehidupan manusia” juga telah berakhir. Satu-satunya sintesis yang tidak tertandingi adalah ideologi demokrasi liberal dan pasar bebas.

MESKI demikian, apakah dunia memang akan memasuki tahapan baru masih terbuka luas untuk diperdebatkan. Bagi negara berkembang, di samping riuhnya derap tindakan-tindakan *liberalisasi ekonomi* yang sedang mereka lakukan, kita kerap pula menyaksikan suatu situasi yang kontradiktif di dalam bidang politik di negara-negara tersebut. Meminjam kategorisasi yang dikemukakan oleh Richard Faik, dalam, *The Humanitarian Dimension of International Political Economy* (1992), kontradiksi itu dapat dilihat dari jenis pengelompokan negara berikut.

Pertama, adalah negara berkembang yang aparat negaranya sangat kuat terhadap warganya namun sangat lemah terhadap tekanan internasional (*too strong in relations to its civil society, and too weak to international society*). Negara berkembang dengan ciri khas semacam ini akan memiliki pemerintahan yang represif dan korup, serta sangat rentan terhadap campur tangan pihak luar (*strong enough to be repressive and corrupt, weak enough to be penetrated from outside*).

Kelompok yang kedua adalah negara berkembang yang aparat negaranya sama sekali tidak memperoleh legitimasi dari warganya. Negara berkembang semacam ini terlalu lemah untuk memerintah dan juga terlalu lemah terhadap intervensi pihak luar (*too weak to govern internally, and too weak to resist external intervention*). Misalnya adalah situasi yang saat ini kita temukan di Afghanistan, Lebanon dan Bosnia.

Akibatnya, pendapat yang menyatakan bahwa negara berkembang turut serta memasuki tata dunia baru yang sejahtera masih merupakan suatu ilusi. Dalam hal ini istilah yang lebih tepat barangkali adalah bahwa di samping tata dunia baru yang terbentang di depan, negara berkembang itu sedang memasuki suatu situasi ketidaktertiban dunia baru (*the new world disorder*). Bagi Indonesia

misalnya, terdapat tantangan-tantangan besar dan baru yang masih menghadang di depan dan membutuhkan suatu jalan keluar yang tidak gampang.

Pertama, bagaimana menerjemahkan dalam praktek nyata bahwa *liberalisasi ekonomi*, pasar bebas, swastanisasi dan berbagai istilah lainnya tidak harus diartikan sebagai penundukan kedaulatan terhadap pihak luar.

Kedua, pada saat yang sama, bagaimana menciptakan suatu mekanisme sehingga hak-hak sipil dan hak-hak asasi manusia lainnya tidak harus dikorbankan di atas altar *liberalisasi ekonomi*.

Ringkasnya, yang dibutuhkan adalah tidak hanya sekadar suatu pemerintahan yang cukup kuat menghadapi campur tangan internasional (*strong enough to resist international intervention*) misalnya dalam menghadapi isu hak asasi manusia, tetapi juga cukup tanggap terhadap aspirasi warganya (*responsive enough to its own people's aspiration*).

Kejahatan Melawan Kemanusiaan

Sumber: Kompas (29 Desember 1999)

ISTILAH kejahatan melawan kemanusiaan (*crime against humanity*) kini kerap dikutip oleh media massa sehubungan dengan kasus kekerasan di Timor Timur pascapenentuan pendapat. Sebelumnya, istilah ini juga telah populer di tingkat internasional karena merebaknya kasus kekerasan yang melanda Yugoslavia dan Rwanda di awal 1990-an.

Seperti diketahui, Dewan Keamanan PBB telah membentuk Pengadilan Kriminal Internasional pada Mei 1993 untuk kasus Yugoslavia, dan pada November 1994 untuk kasus Rwanda. Kedua pengadilan ini dibentuk dengan tujuan untuk mengadili orang-orang yang didakwa telah melanggar hukum kemanusiaan internasional. Namun, sesungguhnya bahkan jauh sebelum kasus Rwanda dan Yugoslavia muncul, istilah kejahatan melawan kemanusiaan (KMK) itu telah digunakan secara luas.

Pengadilan Nuremberg, Oktober 1945, yang terkenal itu dapat dianggap sebagai tonggak awal dari kelahiran KMK. Salah satu konsensus dari pengadilan Nuremberg ini adalah dianutnya pandangan bahwa pembunuhan, kekejaman dan perlakuan yang tidak manusiawi terhadap warga sipil yang tidak bersenjata (*non-combatant*) atau yang tidak terlibat secara aktif dalam peperangan dan konflik bersenjata dianggap secara hukum sebagai suatu KMK.

Pandangan ini kemudian dilembagakan secara resmi melalui konvensi Geneva pada tahun 1949. Implikasi dari pandangan ini, mengutip Oscar Schachter (lihat tulisannya, *Internal Conflict and International Law*, dalam RS Pathak dan RP Dhokalia, *International Law in Transition*, 1992) konflik internal bersenjata tidak lagi dapat diperlakukan sebagai suatu konflik yang terbebas dari batasan-batasan yang ditetapkan oleh norma-norma hukum internasional.

Berpijak dari pandangan hukum semacam ini pula maka segera setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, ratusan orang diadili dengan alasan KMK. Menyebut contoh misalnya adalah Josef Kramer, yang dituduh membunuh 80 wanita dengan gas, dan Jenderal Kurt

Meyer yang didakwa membantai 80 tahanan perang. Demikian juga nasib yang menimpa perwira Jepang seperti Jenderal Tomoyuki Yamashita dan Jenderal Masaharu Homma. Keduanya diadili di Manila karena tuduhan kekejaman yang dilakukannya terhadap warga sipil Amerika dan Filipina. Bahkan tidak hanya warga Jerman dan Jepang yang tersangkut dengan Nazi yang diadili atas nama HAM.

Lihat misalnya nasib tragis yang menimpa Vidkun Quisling, warga Norwegia yang diadili di Oslo karena dianggap bekerja sama dengan Jerman (lihat Martin Gilbert, *Second World War*, 1990).

DARI catatan ini setidaknya ada dua pesan sejarah yang layak untuk dicatat. Pertama, pihak yang kalah dalam peperangan adalah pihak yang dituding telah melakukan KMK. Cerita tentang siapa yang menjadi penjahat perang dan penjahat kemanusiaan kemungkinan besar akan sangat berbeda seandainya pihak sekutu yang mengalami kekalahan. Ironi ini sangat jelas tampak dari kasus Nagasaki dan Hiroshima. Adalah fakta yang tak terbantah bahwa ribuan penduduk sipil yang tak berdosa tewas sebagai akibat dari dijatuhkannya bom atom di dua kota tersebut. Ada citra yang sangat kuat bahwa pengadilan terhadap pelaku KMK sukar sekali untuk sepenuhnya menjadi obyektif. Pihak yang kalah selalu berada dalam sisi yang salah dari sejarah.

Kedua, ada kecenderungan kuat untuk memahami KMK dalam kerangka pemahaman yang kurang komprehensif. Artinya, KMK dipandang semata-mata sebagai suatu produk perilaku tak bermoral dan biadab tanpa mengkaji secara kritis dan obyektif mengapa perilaku KMK itu bisa muncul, baik dari aspek historis, ekonomi, maupun sosial. Padahal sudah menjadi adagium yang tersebar luas bahwa *crime never exists in a vacuum*.

Dua pesan penting ini tidaklah dimaksudkan untuk membenarkan tindakan pembunuhan, perkosaan, dan tindakan kekejaman yang dilakukan secara sistematis terhadap penduduk sipil dalam suatu konflik bersenjata. Juga jangan dimaknakan bahwa pakaian kita yang kotor menjadi bersih karena kita mengetahui pakaian pihak lain juga kotor. Yang ingin diungkapkan adalah bahwa polemik

di sekitar KMK baru hanya sampai kepada pertanyaan siapa yang melakukannya, dan kurang memberi pembahasan secara tuntas mengapa tindakan KMK itu terjadi.

Untuk lebih jelasnya marilah kita melihat beberapa contoh berikut. Ketika Perang Dunia Kedua sedang berlangsung, Subhas Chandra Bose, seorang tokoh pejuang kemerdekaan India, membentuk Indian National Army (INA) yang mengambil sikap mendukung tentara Jepang dan Jerman melawan pihak sekutu. Ketika perang usai, Inggris memenjarakan ribuan orang yang terlibat dengan INA dan berupaya untuk mengadilinya. Subhas Chandra Bose sendiri tidak sempat ditahan, karena ia tewas dalam penerbangan menuju Taiwan.

Namun upaya Inggris untuk mengadili ribuan personel INA itu tidak berhasil karena mendapatkan perlawanan yang keras dari masyarakat dan *founding fathers* India. Nehru misalnya, ketika itu menyatakan, “*Apa yang dilakukan para pengikut Subhas Chandra Bose merupakan petualangan yang berani yang lahir dari hasrat untuk memperoleh kemerdekaan India*”. Sedangkan Mahatma Gandhi mengomentarnya dengan kalimat, “*India memuja mereka*”.

Contoh berikutnya dapat juga dilihat dari kasus Irak di bawah kepemimpinan Saddam Hussein. Adalah jelas bahwa tindakan agresi yang dilakukan Saddam Hussein terhadap Kuwait dan penggunaan gas beracun terhadap etnik Kurdi di negeri tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum internasional dan tindakan KMK. Namun, tindakan pemerintah Saddam Hussein ini tidak akan mungkin dilakukan seandainya perusahaan-perusahaan penghasil senjata dan peralatan militer negara maju tidak menjual produknya kepada Irak (lihat, Kenneth R Timmerman, *The Death Lobby, How the West Armed Iraq*, 1992).

Contoh lainnya dapat juga dilihat dari pemboman melalui serangan udara yang dilakukan NATO terhadap Yugoslavia pada Oktober 1999 atas nama intervensi kemanusiaan. Adalah jelas bahwa kekejaman pemerintah Yugoslavia terhadap etnik Albania di Kosovo tidak dapat dibenarkan karena merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Namun, pemboman selama 60 hari itu sendiri telah mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia. Robert Hayden dari Universitas Pittsburg sebagai misal menyatakan, tindakan ini jus-

tru telah mengakibatkan semakin bertambahnya jumlah penduduk sipil yang menjadi korban sebanyak tiga kali lipat, sehingga ia lalu menyebut serangan udara NATO itu sebagai suatu kemunafikan kemanusiaan (lihat Robert Hayden, *Humanitarian Hypocrisy*, 1999).

KISAH dan opini intelektual tentang inkonsistensi dan standar ganda soal hak asasi manusia ini jarang sekali menjadi arus berita utama dari liputan media internasional. Penyebabnya terletak pada struktur berita global yang lebih menguntungkan bagi kelompok negara maju daripada negara berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif (lihat Mark D Alleyne, *News Revolution: Political and Economic Decision about Global Information*, 1997). Satu konsekuensi logis dari situasi semacam ini adalah bahwa pemahaman terhadap isu di sekitar KMK memang terasa kurang memadai jika melulu dilihat dalam konteks pemahaman hitam putih atau dalam kutub yang baik melawan yang buruk. Contoh-contoh di atas dengan jelas menunjukkan bahwa kerap kali keharusan-keharusan moral (*moral imperatives*) yang termuat dalam gagasan kemanusiaan mengalami kesulitan dalam implementasinya karena dihadapkan dengan pertimbangan-pertimbangan *realisme politik*.

Dalam konteks kekinian, masuknya pertimbangan *realisme politik* ini sangat jelas terlihat dalam kaitannya dengan kehadiran bom nuklir. Hingga kini belum ada usaha yang benar-benar serius untuk menghilangkan penggunaan senjata pamungkas ini dalam peperangan walau jelas sekali senjata ini akan memberikan dampak yang sangat menakutkan bagi penduduk sipil jika digunakan dalam peperangan. Indikasi ketidakseriusan ini tampak dari penolakan klub negara pemilik senjata nuklir untuk mau menerima dan mengakui penggunaan senjata nuklir dalam peperangan sebagai tindakan KMK.

Karena itu pula, bukan tidak beralasan untuk menyatakan bahwa salah satu syarat penting untuk mewujudkan secara serius penghormatan kita terhadap kemanusiaan adalah jika seluruh umat manusia mau memahami dan menerima konsepsi perdamaian secara utuh. Ini berarti, mengutip pesan Paus Johannes XXIII dalam ensiklik *Pacem in Terris*, perdamaian itu jangan diartikan secara sempit yaitu semata-mata sebagai kondisi tidak adanya perang (*the*

absence of war). Yang lebih esensial dari itu adalah kemauan kita untuk mau memasukkan ke keranjang sampah seluruh gagasan tentang senjata nuklir, nasionalisme, rasisme, dan kolonialisme. Jika ini tidak dapat dilakukan atau pemikiran *realisme politik* yang masih dominan dan mengemuka di tingkat internasional, misalnya bersiaplah perang jika Anda ingin damai, maka hampir dapat dipastikan isu KMK ketika disosialisasikan akan selalu terbuka untuk mengalami kontaminasi oleh pertimbangan *struggle for power*. Jika demikian halnya, barangkali tidak seluruhnya benar jika Jeane J Kirkpatrick pernah menyatakan bahwa sejarah menjadi petunjuk yang lebih baik daripada itikad-itikad yang baik (*history is better guide than good intentions*)!

Pertimbangan Moral dalam Kebijakan Publik

Sumber: Kompas (20 November 2003)

Ada sebuah pertanyaan menarik. Mengapa perlu membicarakan moral dalam kebijakan publik? Bukankah demokrasi yang telah hadir dan sedang kita praktikkan di negeri ini dapat dijadikan landasan bagi pembuatan kebijakan publik?

Jawabannya mungkin amat sederhana. Demokrasi hanya suatu metode politik, yaitu metode atau cara guna mengambil keputusan. Sebaliknya moral, mengutip pendapat Oliver A Johnson, berkait soal benar (*right*) atau salah (*wrong*).

Karena berkait soal benar atau salah, moral dapat juga dinyatakan sebagai keharusan tanpa prasyarat (*unconditional ought*). Artinya, ketika menyatakan, kita harus berlaku adil dan mengasihi sesama manusia, maka perilaku itu sebenarnya harus dilakukan tanpa prasyarat. Bukan karena kepentingan tertentu, melainkan semata-mata karena kita menganggap berlaku adil dan mengasihi sesama adalah nilai yang benar, sementara ketidakadilan adalah nilai yang salah.

Keharusan tanpa prasyarat ini tentu berbeda dengan keharusan yang ada dalam demokrasi. Keharusan dalam demokrasi umumnya dipahami dan dipraktikkan dalam keharusan logis (*logical ought*). Biasanya rumusan atau standar umum yang dipakai adalah pada banyaknya perolehan suara. Sebagai contoh, karena partai A memenangkan suara terbanyak dalam pemilihan umum, maka partai tersebut akan menjadi partai yang memerintah. Menjadi tidak logis misalnya, kalau partai A itu tidak menjadi partai yang berkuasa.

DALAM konteks perilaku, perbedaan nyata antara moral dan demokrasi dapat juga dirumuskan dalam kalimat berikut. Jika moral merupakan perilaku tanpa prasyarat, maka demokrasi merupakan perilaku dengan prasyarat. Karena itu, produk perilaku yang muncul dari demokrasi sebagai konsekuensi dari keharusan logis belum tentu memiliki klaim yang kuat dalam artian moral.

Misalnya, walau partai A telah memenangkan suara terbanyak dalam pemilu, tidak akan ada jaminan bahwa partai itu akan mempertimbangkan keharusan moral ketika partai itu mulai memerintah. Ringkasnya keharusan yang logis (*logical ought*) belum tentu dalam dirinya memenuhi keharusan moral (*moral ought*).

DEMIKIAN juga, kebijakan publik yang dihasilkan melalui suatu proses demokrasi dapat dilakukan dengan menyampingkan pertimbangan moral. Sebagai ilustrasi untuk menjelaskan soal ini, marilah kita melihatnya dari proposisi berikut. Kebijakan publik dalam sistem politik demokratis dianggap sah jika kebijakan itu tidak bertentangan dengan aturan hukum yang dibuat lembaga perwakilan rakyat. Pandangan semacam ini, oleh James Fishkin, disebut sebagai prinsip prosedural (*procedural principle*) dalam kebijakan publik.

Sebagai contoh kasus, ada pendapat yang menyatakan, penggunaan kekuatan TNI dalam menangani masalah Aceh sebagai bentuk kebijakan publik tidak perlu dipermasalahkan. Alasannya, penggunaan kekuatan militer itu merupakan keputusan politik yang dalam konteks ini ada di tangan Presiden. TNI hanya mengikuti keputusan politik itu dan merupakan refleksi ketaatannya atas supremasi sipil. Terlebih tidak ada keberatan dari wakil rakyat yang berada di DPR.

Pada pandangan sekilas tidak ada masalah dengan pendapat dan argumentasi semacam ini. Namun, jika dikaji lebih dalam, prinsip prosedural ini memiliki bahaya amat besar karena dua alasan utama. Pertama, ada kecenderungan amat kuat dari penggunaan prinsip ini untuk mengabaikan pertimbangan moral dan kemanusiaan. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah kebijakan penggunaan TNI dapat dibenarkan secara moral jika, misalnya, dalam implementasinya kemudian mengakibatkan sepertiga penduduk Aceh harus terbunuh?

Kedua, prinsip prosedural juga cenderung memandang demokrasi sebagai tujuan dan bukan metode. Pandangan semacam ini mengakibatkan persoalan nilai menjadi tidak penting atau dikesampingkan. Dalam kalimat yang lugas, rumusannya adalah kompromi atau

“semua dapat diatur!” Yang dominan kemudian adalah mekanisme trade off. Artinya, kesepakatan terhadap suatu kebijakan lebih didorong pertimbangan *positioning* dalam konteks permainan kekuasaan (*power game*) dari berbagai kekuatan politik, bukan karena pandangan atau nilai-nilai politik. Pertanyaannya kemudian apakah semua hal dapat dikompromikan tanpa ada batasan moral apa pun meski dengan konsekuensi hilangnya hak hidup dari warga?

Ilustrasi lainnya adalah kebijakan pengusuran yang dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pada satu sisi, kebijakan ini mungkin dapat dibenarkan karena penduduk yang digusur tidak memiliki hak legal, juga karena wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif membenarkan tindakan pemerintah dan tidak membela penduduk yang tergusur itu. Namun, di sisi lain, jika pengusuran itu mengakibatkan sejumlah bayi dan anak-anak terancam hak hidupnya (Kompas, 13/11/2003) apakah kebijakan pengusuran itu secara moral dapat dibenarkan?

Beberapa ilustrasi itu menyampaikan pesan, kebijakan publik yang dilahirkan dari prinsip demokrasi prosedural belum tentu memiliki landasan moral kuat. Pesan lainnya lagi adalah pelaksanaan demokrasi yang mengabaikan moral kemungkinan akan dapat menciptakan pandangan skeptis dari kalangan kelompok pinggiran tentang manfaat demokrasi. Bahkan, kelompok-kelompok marjinal itu mungkin tidak akan peduli apakah negeri ini diatur pemerintahan yang demokratis atau otoriter.

Karena itu, agar proses demokrasi dapat terus berlangsung dan ditingkatkan kualitasnya di negeri ini, pertimbangan moral sebaiknya tidak dikalahkan oleh pertimbangan demokrasi.

Seperti diungkapkan Joseph Schumpeter, ilmuwan politik ternama puluhan tahun lalu, *“there are ultimate ideals which the most ardent democrat will put above democracy”*. Pertanyaan yang tertinggal adalah apakah para pembuat kebijakan dan politisi di Indonesia memiliki nilai-nilai semacam itu? Kekuasaan yang mereka miliki bukanlah barang dagangan yang dapat diperjualbelikan.

Gerak Bandul Intervensi Negara

Sumber: Kompas (16 Mei 2006)

Secara konseptual roh negara adalah regulator. Melalui berbagai aturan yang dibuatnya, roh negara sebagai regulator itu sering diistilahkan dengan intervensi atau campur tangan negara dalam mengatur berbagai bidang kehidupan masyarakat.

Di satu sisi, terutama bagi para penggiat hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi, intervensi negara dapat dipandang negatif. Ia disebut negatif jika negara mengeluarkan berbagai regulasi yang membatasi hak-hak sipil dan politik warganya, misalnya melalui pembatasan hak warga untuk bebas dari tindak kekerasan dan rasa takut maupun untuk menyuarakan pemikiran dan pendapatnya. Regulasi semacam ini ditolak penggiat HAM dan kampiun demokrasi karena dapat menghasilkan konstruksi berpikir bahwa negara merupakan pemegang otoritas dan wibawa moral. Bagi para penggiat HAM dan demokrasi, otoritas dan wibawa moral negara seharusnya dikendalikan oleh warga, bukan sebaliknya.

Di sisi lain intervensi negara dapat dipandang menjadi positif. Hal ini bisa terjadi jika negara bersedia menjalankan kewajibannya untuk menyediakan lapangan kerja dan kehidupan yang layak bagi warganya. Kewajiban ini biasanya ditempatkan di bawah kategori hak-hak sosial-ekonomi warga. Karena itu, ada dua gagasan besar yang biasanya diperjuangkan para penggiat dan HAM dan demokrasi.

Gagasan besar pertama terkait upaya pengurangan intervensi negatif negara. Gagasan besar kedua terkait memperbesar intervensi positifnya. Ringkasnya, negara yang ideal adalah negara yang meminimalkan intervensi negatifnya dan memaksimalkan intervensi positifnya.

Tak mudah diwujudkan

Dari perjalanan demokrasi di beberapa wilayah, negara yang dipromosikan oleh pejuang demokrasi dan HAM itu tidak mudah untuk diwujudkan. Dalam praktik, ada tiga pilihan pola lain yang mungkin dapat muncul.

Pilihan pertama, pola pengurangan intervensi negatif, tetapi tidak peduli, bahkan menghilangkan intervensi positif negara. Pilihan ini biasanya akan mengakibatkan pemihakan terhadap gagasan liberalisme individual, yang pada gilirannya mengakibatkan keresahan amat dalam kalangan kelas bawah. Radikalisasi kelompok buruh pada awal revolusi Perancis merupakan contoh kasus ini. Demokrasi yang hanya terfokus pada pengurangan intervensi negatif negara dipandang hanya akan menjadi arena politik yang menguntungkan pemilik modal dan kalangan borjuis.

Pilihan kedua, pola penguatan intervensi positif negara sekaligus penguatan intervensi negatifnya. Pilihan semacam ini umumnya dapat ditemukan pada sistem politik komunis, terutama melalui penghapusan hak-hak pemilikan pribadi serta peniadaan hak-hak sipil dan politik. Argumen yang biasanya digunakan adalah melalui antitesis liberalisme individual, yaitu pembatasan hak-hak sipil dan politik harus dilakukan. Jika tidak, demokrasi akan dibajak kalangan borjuis dan pemilik modal. Namun, seperti diperlihatkan Milovan Djilas dalam kasus negara-negara Eropa Timur yang berideologi komunis pada masa lalu, pilihan semacam ini bukannya menciptakan masyarakat tanpa kelas. Karena itu, apa yang disebut dengan penguatan penguatan intervensi “positif” dalam pola semacam ini disertai tanda kutip karena telah disalahgunakan sebagai topeng untuk mengesahkan lahirnya kelas baru, yaitu dari kalangan pengurus partai komunis dan kalangan birokrat.

Pilihan ketiga, pola pengurangan intervensi positif dan penguatan intervensi negatif. Pola semacam ini muncul dalam kecenderungan amat kuat pada sistem politik yang otoriter. Pengurangan intervensi positif dilakukan dengan mengurangi bahkan mungkin meniadakan komitmen untuk mewujudkan cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*). Regulasi yang dikeluarkan, misalnya, tidak memiliki muatan yang dapat memberi rasa aman ekonomi bagi kelompok-kelompok marjinal yang ada di masyarakat, seperti kelompok buruh, petani, dan penganggur. Sedangkan penguatan intervensi negatif dilakukan melalui regulasi yang memberi kekuasaan bagi negara yang lebih besar untuk membatasi kebebasan individual.

Argumen untuk memilih pola semacam ini ada dua. Pertama, pembatasan hak-hak individual adalah penting untuk keamanan dan

ketertiban. Kedua, kemampuan keuangan negara yang terbatas mengharuskan negara memperketat anggaran melalui pengurangan subsidi. Namun, pilihan pola semacam ini berbahaya karena negara menghilangkan fungsi kesejahteraannya (*welfare function of state*) dan lebih menonjolkan fungsi keamanannya (*security function of state*).

Refleksi

Bagaimana merefleksikan gagasan intervensi negatif dan positif negara dengan beberapa proses regulasi yang sedang berlangsung? Perlukah mendukung RUU Antipornografi dan Pornoaksi? Perlukah menyetujui revisi UU Ketenagakerjaan? Jika jawabannya “perlu”, mungkin kita menyetujui gagasan bahwa negara harus menguatkan intervensi negatifnya sekaligus melemahkan intervensi positifnya. Revisi UU Ketenagakerjaan dapat dianggap pengurangan intervensi positif negara karena tidak memberi rasa aman ekonomi kepada buruh. Demikian juga RUU Antipornografi dan Pornoaksi. Jika disetujui, akan membawa implikasi negara pemegang otoritas moral. Ini berarti ada pengurangan kebebasan individual dari warga dan ditempatkan dalam penguatan intervensi negatif.

Melihat itu semua, tidakkah bandul intervensi negara semacam itu secara sistematis sedang digerakkan untuk memproses RUU Rahasia Negara? Jika tidak ada resistansi dari publik atas seluruh proses legislasi, mungkin sudah saatnya untuk menyatakan, “Selamat datang mindset negara otoriter!”

Pahlawan (Tanpa) Bangsa Besar?

Sumber: Kompas (10 November 2007)

Seberapa banyak jumlah pahlawan yang dibutuhkan agar suatu negeri dapat menjadi bangsa yang besar? Jawabannya tak akan mudah disepakati. Namun, jika dibandingkan negeri lain, Indonesia mungkin merupakan negeri yang paling banyak melahirkan pahlawan.

Sejak dari SD, setiap anak didik di negeri ini dibiasakan menghafal nama-nama pahlawan nasional, pahlawan kemerdekaan, dan bahkan pahlawan revolusi.

Identitas bangsa

Kini, Indonesia diperkirakan telah memiliki ratusan tokoh yang telah mendapat gelar pahlawan nasional. Daftar ini akan menjadi lebih panjang jika kategori pahlawan kemerdekaan dan pahlawan revolusi turut dihitung.

Namun, mengapa jumlah pahlawan yang banyak belum membuat negeri ini menjadi bangsa besar? Mengapa Indonesia belum bisa diakui sebagai bangsa besar di dunia internasional? Bukankah dengan merayakan Hari Pahlawan setiap tahun kita telah taat terhadap pernyataan, bangsa yang besar adalah bangsa yang menghargai pahlawannya?

Coba bandingkan Indonesia dengan Singapura dan Malaysia. Secara historis, kedua negeri ini tak memiliki rekaman historis yang heroik saat meraih kemerdekaannya, tetapi kinerja ekonomi negeri tetangga ini jauh melampaui Indonesia. GNP per kapita Singapura sekitar 30 kali lebih besar dari Indonesia. Juga GNP per kapita Malaysia sekitar tiga kali lipat Indonesia. Maka, benarkah negeri dengan banyak pahlawan seperti Indonesia memiliki beban jauh lebih berat untuk menjadi bangsa yang besar?

Kesimpulan seperti ini tentu terlalu gegabah. Dalam *Nation and Civilization in Asia* (2002), sejarawan Wang Gung Wu (2002) menyatakan, di Asia Tenggara, hanya Vietnam dan Indonesia yang memiliki catatan kepahlawanan saat meraih kemerdekaannya. Namun, kinerja ekonomi Vietnam kini berkembang pesat. Maka,

secara hipotetis, kalimat yang dapat dirumuskan adalah banyaknya pahlawan tidak serta-merta memberi kemudahan bagi suatu negeri untuk mewujudkan dirinya menjadi suatu bangsa yang besar.

Jika demikian, apakah juga bisa dinyatakan, negeri ini tidak membutuhkan pahlawan untuk menjadi bangsa yang besar? Kesimpulan semacam ini juga merupakan lompatan terlalu ekstrem. Khusus bagi negeri yang pernah mengalami masa kolonial panjang seperti Indonesia, kehadiran pahlawan dalam batas-batas tertentu masih dibutuhkan. Lihat apa yang diungkapkan B Oetomo puluhan tahun silam. Dalam *“Some Remarks on Modern Historiography”* yang termuat dalam buku yang diedit Immanuel Wallerstein, *Social Change The Colonial Situation*, (1966), tradisi penulisan sejarah pahlawan di Indonesia bersifat amat fungsional, yaitu untuk membentuk identitas kebangsaan.

Memanusiawikan kehidupan

Yang menjadi soal adalah jika pemaknaan tentang pahlawan hanya berhenti pada fungsi simbolik. Ada dua bahaya yang mungkin akan muncul.

Pertama, jika pahlawan hanya dimaknai sebatas proyek untuk menghidupkan sentimen kebangsaan, ia memiliki potensi manipulatif. Meminjam istilah B Oetomo, kita tak dapat berharap penulisannya digerakkan untuk pencarian kebenaran. Karena pertimbangan politik misalnya, ia dapat menjadi lahan subur untuk membenarkan ungkapan *“sejarah ditulis oleh para pemenang”* atau ungkapan lain *“pahlawan hari ini merupakan bandit di masa depan”*. Dalam kadar tertentu membanjirnya penulisan otobiografi para tokoh akhir-akhir ini menyampaikan pesan masih kuatnya dorongan naluri manipulatif dalam diri beberapa petinggi politik negeri ini untuk menuliskan sejarah itu.

Kedua, fungsi simbolik seperti itu juga tidak akan mampu menjembatani jurang struktur psikologis antara masa lalu dan masa kini. Harus disadari, secara alamiah struktur psikologis perjuangan masa kolonial maupun perjuangan masa awal kemerdekaan akan menjauh dari struktur psikologis masa kini. Sebagai misal, negeri ini akan kesulitan menjawab pertanyaan bagaimanakah hubungan antara peringatan Hari Pahlawan dan kehidupan puluhan juta

warga yang pendapatannya kurang dari 1 dollar AS sehari. Negeri ini juga akan sulit berharap jutaan pekerja migran Indonesia yang menghasilkan devisa puluhan juta dollar AS tetapi dengan risiko kehidupan yang tinggi masih melihat relevansi Hari Pahlawan itu.

Hampir bisa dipastikan, struktur psikologis jutaan warga seperti ini bukan pada masa lalu. Karena yang dihadapi adalah perjuangan hidup, kepeduliannya pasti pada masa kini, bukan masa lalu.

Walau mungkin terdengar tidak santun, kepedulian seperti ini bisa dirumuskan dalam kalimat, *“menghargai yang masih hidup jauh lebih bermartabat daripada menghargai nama-nama besar yang telah tiada”*. Menjadi bangsa besar mungkin tidak cukup dengan menyatakan, negeri ini memiliki banyak pahlawan besar.

Tidak kalah penting bagaimana kita bisa melindungi dan memanusiawikan kehidupan puluhan juta warga yang secara ekonomi masih mengalami marjinalisasi. Mereka pasti tidak dikenal, tetapi menjadi bagian sah dari penduduk negeri ini dan telah bekerja keras untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Mereka itulah, meminjam pernyataan sejarawan AS, Daniel J Boorstin, pahlawan-pahlawan yang sesungguhnya.

Jika negeri ini tetap membisu terhadap nasib mereka, mungkin tidak berlebihan untuk menyatakan, Indonesia baru sebatas negeri yang menghasilkan banyak pahlawan, tetapi belum pantas mendapat status menjadi bangsa besar.

Polisi Melindungi Siapa?

Sumber: Kompas (27 Mei 2008)

Tindakan-tindakan represif polisi terhadap para demonstran yang menentang kenaikan harga BBM-utamanya terhadap para mahasiswa Universitas Nasional di Jakarta, Sabtu (10/5) dini hari, hingga merusak isi kampus-dapat disebut sebagai operasi polisi di luar pemolisian (*police operations other than policing*).

Bagi para pengecam kenaikan harga BBM, tindakan polisi itu akan sangat mudah dipahami sebagai tindakan untuk melindungi rezim Orde Reformasi yang menganut paham ekonomi neoliberal. Ketika dihadapkan dengan pilihan, polisi bukan lagi melindungi masyarakat, tetapi lebih berpihak untuk melindungi rezim yang sedang berkuasa.

Apa sebab polisi begitu brutal, sebrutal para demonstran? Penyebabnya tak lain karena dilekatkannya juga fungsi keamanan bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri. Padahal, fungsi yang lazim dikenal untuk polisi adalah fungsi pemberantas kejahatan, pemeliharaan hukum dan ketertiban, melindungi masyarakat, dan melayani masyarakat.

Jika ditempatkan secara utuh dalam paradigma masyarakat, terminologi seperti polisi sipil (*civilian police*), pemolisian demokratis (*democratic policing*), pemolisian komunitas (*community policing*), dan pemolisian kolektif (*collective policing*) akan sangat mengemuka. Kehadiran polisi dipahami lebih untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat daripada kebutuhan negara.

Karena itu, polisi dalam paradigma ini biasanya ditempatkan dalam kerangka sistem politik demokratik. Substansinya adalah bahwa polisi harus lebih dekat kepada masyarakat daripada negara, harus dikendalikan, dan bahwa masyarakat memiliki kemampuan melakukan pemolisian bagi dirinya.

Polisi dalam paradigma negara akan melahirkan istilah negara polisi (*police state*), polisi politik (*political police*), dan polisi yang dimiliterkan (*militarized police*). Substansi seluruh terminologi ini adalah bahwa polisi hadir, terutama untuk memperkuat keutuhan

negara (*state building*) untuk mengatasi konflik yang dapat merongrong dan meruntuhkan negara baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, dan juga untuk pemeliharaan rezim (*regime preservation*). Dengan fungsi terakhir ini, berarti ia dapat digunakan sebagai instrumen efektif untuk membungkam dan meniadakan oposisi politik terhadap pemerintah. Polisi dalam masa Orde Baru sangat dipengaruhi oleh paradigma negara ini.

Ketentuan fungsi keamanan pada polisi seperti ini menyampaikan pesan bahwa rezim Orde Reformasi masih memandang bahwa aktor keamanan nasional masih sangat instrumental untuk memperkuat penguatan negara. Terlebih lagi, tiadanya rincian yang spesifik tentang apa yang dimaksud dengan fungsi keamanan itu telah memberikan ruang dan keleluasaan sangat luas bagi siapa pun yang tengah memimpin rezim Orde Reformasi untuk menggunakan Polri sebagai instrumen penguatan negara.

Anomali

Sesungguhnya, tanpa rincian yang spesifik yang termuat dalam bentuk UU, fungsi keamanan bagi polisi adalah suatu fungsi yang tidak lazim, untuk tidak menyebutnya sebagai suatu anomali. Tanpa ketentuan hukum yang spesifik tentang apa yang dimaksud dengan fungsi keamanan itu, Polri sebagai institusi juga dapat dengan mudah terdorong dan terjebak untuk melakukan berbagai kegiatan yang disebut dengan operasi-operasi polisi di luar pemolisian tadi.

Karena itu, segala hal seakan menjadi mungkin untuk dilakukan polisi melalui kata sakti “keamanan”. Beban seperti ini tentu saja sangat berat bagi Polri. Beban ini bahkan menjadi tampak lebih berat karena hingga hari ini tidak ada pejabat setingkat menteri yang memimpin Polri. Kepala Polri telah menjadi pejabat yang mengemban tanggung jawab politik pembuatan kebijakan dan sekaligus mengemban tanggung jawab operasional. Walau tidak sepenuhnya identik, tumpang tindih sebagai penanggung jawab kebijakan dan penanggung jawab operasional seperti ini sangat mirip dengan masa rezim Orde Baru ketika pada periode tertentu Menteri Pertahanan dijabat sekaligus oleh Panglima ABRI.

Bagaimana meninggalkan tradisi ini tentu saja tidak dapat dibebankan kepada atau menjadi tanggung jawab Polri sebagai institusi.

Dalam sistem politik demokratik, Polri bukanlah lembaga pembuat regulasi, tetapi lembaga yang tunduk terhadap regulasi. Karena itu, lembaga legislatif yang harus mengambil inisiatif untuk merevisi UU No. 2 Tahun 2002.

Penegakan hukum

Polisi, baik dalam pengertian suatu institusi maupun sebagai suatu proses, tidak berada dalam suatu ruang hampa. Di satu sisi, ia selalu dihadapkan dengan keharusan mengakomodasikan kebutuhan untuk menegaskan otoritas negara dan di sisi lain polisi juga harus melayani kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Interaksi dinamis antara dua kebutuhan yang berasal dari negara dan masyarakat ini tampaknya telah memengaruhi perkembangan Polri dalam perjalanan selama satu dasawarsa reformasi.

Pemisahan Polri dari TNI menyampaikan sinyal bahwa Polri kini tidak lagi semata-mata sebagai institusi negara, tetapi juga sebagai alat penguatan masyarakat. Hal ini tampak dari dilekatkannya fungsi melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat seperti yang termaktub dalam UU No. 2 Tahun 2002. Meski demikian, kelahiran UU ini tidak berarti bahwa rezim Orde Reformasi telah melepaskan sepenuhnya peran aktor keamanan nasional ini dalam pembangunan negara.

Pernyataan ini tidak dimaksudkan untuk menafikan kontribusi yang telah dan dapat diberikan Polri bagi penguatan negara. Kontribusi Polri itu bahkan sangat penting, tetapi harusnya dimaknakan lebih dalam pengertian fungsi penegakan hukum. Jika pun diberikan untuk melaksanakan fungsi keamanan, fungsi itu harus terinci dan terspesifikasi dalam bentuk peraturan perundangan yang ada.

Jika ini tidak dilakukan, rezim Orde Reformasi memang belum sepenuhnya meninggalkan tradisi Orde Baru. Polri kemungkinan besar akan menanggung beban tanggung jawab yang sangat berat yang mirip dengan yang telah dialami oleh TNI pada masa lalu.

Semoga semangat paradigma masyarakat sangat kuat memengaruhi perubahan yang dialami Polri, bukan semangat pemeliharaan rezim yang berkuasa.

Kegagalan Bernegara?

Sumber: Kompas (6 Juni 2011)

Mengapa negara hadir bersama kita? Atas dasar prinsip etik, tentu saja tidak terlalu rumit menemukan jawabannya.

Negara didirikan terutama untuk melindungi yang lemah! Bayangkan seandainya negara tidak ada. Ketika hukum rimba berlaku, orang-orang yang berkelimpahan harta tentu saja masih dapat membayar pihak lain untuk melindungi diri.

Orang-orang yang secara fisik sangat sehat dan kuat juga dapat melindungi diri atau mendapat imbalan dari tenaganya. Namun, bagaimana dengan yang miskin, terutama kelompok wanita, anak-anak, dan orang jompo?

Dalam konstitusi UUD 1945 memang tidak jelas disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi yang lemah. Namun, dalam pembukaan dan beberapa pasalnya tersirat semangat melindungi yang lemah ini.

Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa Indonesia dibentuk untuk melindungi seluruh wilayah dan tumpah darah negeri ini. Termaktub makna bahwa negara hadir untuk melindungi semua, bukan hanya sebagian orang Indonesia.

Membiarkan para korban tewas dan terluka karena konflik kekerasan di masyarakat, baik yang bersifat horizontal antarkomunitas maupun vertikal antarnegara dengan komunitas, tentu saja bertentangan dengan semangat pembukaan konstitusi kita. Korban tewas dan terluka itu menyiratkan, hanya sebagian orang Indonesia yang terlindungi secara fisik dari ancaman kekerasan di negeri ini.

Konstitusi UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa setiap orang Indonesia berhak mendapatkan pendidikan, pekerjaan, dan penghidupan yang layak. Maka, konstitusi UUD 1945 tidak akan ada artinya jika negara membiarkan puluhan juta orang Indonesia tidak memiliki pekerjaan dan penghidupan yang layak. Konstitusi UUD 1945 juga sekadar pepesan kosong jika sebagian besar warganya tidak memperoleh pendidikan layak.

Secara etika politik, sesungguhnya konstitusi mengamanatkan negara untuk mengintervensi agar pihak yang lemah terlindungi. Bukan berarti negara kita anti-kekayaan, melainkan negara yang anti-kemiskinan, anti-kepapaan, dan anti-kekerasan.

Dari sudut pandang ini, tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa ketidakmampuan mengintervensi agar kelompok yang lemah terlindungi adalah watak utama kegagalan bernegara. Pertanyaannya, mengapa negara tidak memiliki kapasitas untuk melakukan intervensi?

Ada beberapa kemungkinan yang terjadi. Pertama, karena kebodohan (*ignorance*) dari elite politik kita. Kedua, karena warisan politik yang getir dari masa Orde Baru yang membuat negara ibarat monster. Ketiga, karena politik sebagai masalah bersama (*res publica*) telah berganti konsep mekanisme transaksi pasar (*res privata*) sehingga peran negara mewujudkan kesejahteraan publik menjadi sangat minimal dan digantikan peran swasta.

Negara komunal

Kegagalan bernegara mengakibatkan gagasan tentang negara yang menyejahterakan (*welfare state*)—yang memberi keamanan dari ancaman kekerasan ataupun dalam bentuk sistem jaminan sosial (*social security system*)—mustahil terwujud.

Pada dasarnya Indonesia yang kita miliki saat ini adalah negara yang berbasis komunal (*communal state*) dengan ciri khas yang mencolok, yaitu jaringan keluarga, agama, suku, dan sentimen sektarian menjadi jauh lebih penting daripada ketentuan aturan hukum yang dibuat negara.

Negara yang seharusnya dipahami sebagai sekumpulan aturan hukum (*myriad of regulations*) telah dikalahkan oleh sekumpulan kepentingan kepentingan komunal (*myriad of communal interests*).

Mengikuti Gret Heller (2006), kita sangat jauh dari konsep *Rechtsperson* yang berarti individu sebagai entitas yang taat pada hukum. Taat yang dimaksud Heller tidak hanya hak, tetapi juga kewajiban. Dalam kehidupan sehari-hari, kita mudah sekali menemukan contoh kasus penolakan kita terhadap *Rechtsperson* dalam menjalani kehidupan bernegara.

Ketika bermasalah dengan hukum, misalnya, biasanya kita akan mencari jejaring komunal yang kita pandang mampu memengaruhi proses hukum itu. Kita meyakini bahwa jejaring komunal seperti ini jauh lebih efektif untuk mencari penyelesaian daripada mengakui kita telah mencederai kewajiban kita sebagai *Rechtsperson*.

Contoh lain adalah kasus Negara Islam Indonesia (NII). Dalam derajat tertentu NII merupakan reaksi dari kegagalan kita mewujudkan negara yang menyejahterakan. Orang-orang yang masuk NII mungkin merasa lebih nyaman dan sejahtera dalam jejaring komunalnya daripada bersandar pada NKRI sebagai warga negara taat hukum.

Secara hipotetis reaksi politik yang negatif terhadap NKRI—dalam bentuk NII, gerakan separatis, demonstrasi buruh, dan sebagainya—adalah dampak kegagalan kita mewujudkan amanat konstitusi mewujudkan negara yang menyejahterakan.

Jalan keluar dari situasi ini, negara harus bisa meyakinkan warganya bahwa sebagai institusi negara jauh lebih kuat daripada institusi berbasis komunal untuk menciptakan kesejahteraan. Konsep warga negara *Rechtsperson* tak akan terwujud jika peran kesejahteraan dari institusi komunal tidak diambil alih negara.

Semata-mata bersandar pada mekanisme pasar juga tidak bisa mewujudkan konsep *Rechtsperson*. Alasannya, pasar memberikan perlindungan kesejahteraan hanya kepada kelompok masyarakat yang mampu secara ekonomi. Karena itu pula, proses legislasi sistem jaminan sosial sangat perlu dicermati.

Dua tantangan

Negara yang menyejahterakan tidaklah antipasar. Pasar dapat memberikan pendidikan, menjamin kesehatan, dan memberikan keamanan dari ancaman kekerasan, tetapi konsekuensi dari semua itu, kita harus membayar banyak. Maka, idealnya negara yang menyejahterakan harus peduli terhadap kelompok lemah yang tidak mampu memperoleh nikmat-nikmat yang ditawarkan pasar.

Karena itu, secara garis besar ada dua tantangan utama yang kita hadapi ke depan untuk mewujudkan negara yang menyejahterakan dengan warga negara yang menjadi taat pada hukum pula, dengan

seluruh hak dan kewajibannya.

Pertama, bagaimana negara mampu mengambil alih peran jejaring komunal. Kedua, bagaimana negara mampu melindungi warganya yang tidak mampu meraup peluang-peluang yang dapat diraih melalui mekanisme transaksi pasar. Dua tantangan ini tentu saja tidak mudah karena keduanya mengharuskan penguatan kapasitas negara dan mengharuskan negara yang berani melakukan intervensi. Penguatan kapasitas negara mengharuskan penerimaan pajak lebih besar.

Namun, jika korupsi serta manipulasi pajak dan keuangan negara masih berlangsung, bukannya penguatan kapasitas negara yang kita lakukan, melainkan pelemahan negara. Negara yang lemah adalah lahan yang subur untuk menabur bibit-bibit negara komunal dan bahkan mungkin kini kita tengah "memanen" hasilnya.

Makin Adil?

Sumber: Kompas (10 Februari 2012)

"Secara moral, upah pekerja harus semakin baik, layak, dengan demikian semakin adil."

Kutipan di atas berasal dari pernyataan SBY yang dimuat Kompas, 2 Februari 2012, ketika menanggapi tuntutan kenaikan upah buruh. Namun, apakah yang dimaksud dengan adil itu?

Pernyataan "semakin adil" memang gampang diucapkan. Namun, kebijakan apakah yang harus diluncurkan sehingga semua pihak merasakannya sebagai suatu ungkapan "keadilan" (*justice*) tidaklah soal semudah membalik telapak tangan.

Pada masa lalu tersedia jalan pintas untuk mendefinisikan upah yang "adil" itu. Dalam sistem politik otoriter seperti Orde Baru, keadilan dalam pengupahan haruslah sesuai dengan apa yang dipatok dan dirumuskan penguasa. Bukan hanya buruh yang harus taat, melainkan juga seluruh kelompok sosial lain. Yang tak taat harus siap menderita, bahkan harus kehilangan hak hidupnya seperti dalam kasus tewasnya Marsinah. Namun, dalam alam demokrasi seperti sekarang, kata-kata penguasa tentu bukanlah sabda atau kata akhir.

Tangan keadilan gaib

Ada dua jebakan besar yang dihadapi sistem politik demokratis dalam merumuskan upah yang adil. Jebakan pertama terkait kuatnya keinginan mengaitkan kebijakan upah dengan semangat pasar. Gagasan utamanya adalah upah yang "adil" seharusnya dibuat atas dasar interaksi bebas antara pelaku pasar, dalam hal ini tentu saja di antara setiap individu buruh, dan perusahaan. Ada dua argumen dasar yang sering disebut oleh para pendukungnya mengapa pengaitan ini dianggap menjadi pilihan kebijakan "terbaik".

Alasan pertama, watak mekanisme interaksi di pasar disebutkan berlangsung secara sukarela tanpa paksaan. Alasan lain, pasar dikonsepsikan sangat efisien. Jika dibiarkan bekerja sepenuhnya, pasar lalu dianggap menjadi mekanisme terbaik untuk pendistribusian "keadilan".

Dalam rumusan kalimat yang lebih membujuk, logika ini melahirkan keyakinan tentang adanya "tangan keadilan gaib" (*invisible hand of justice*) yang bekerja di dalam pasar. Dalam konteks upah buruh, logika ini berarti menganjurkan: biarkan hukum permintaan dan penawaran tenaga kerja berlaku tanpa campur tangan pihak ketiga.

Jika argumen "tangan keadilan gaib" ini dipakai sebagai rujukan, negara tentu saja dianggap tak perlu campur tangan dalam mendistribusikan kesejahteraan, termasuk dalam isu pengupahan. Seseorang yang bekerja sebagai buruh di pabrik, misalnya, tak pernah dipaksa untuk bekerja sebagai buruh. Pilihan itu bukan kebijakan kerja paksa seperti masa kolonial Belanda, melainkan buah dari pilihan bebas dan rasional setiap orang. Jika setiap orang berpikir berdasarkan logika pilihan bebas tanpa paksaan dan rasional seperti ini, diyakini redistribusi kesejahteraan akan terjadi secara otomatis.

Sejauh menyangkut intervensi negara, gagasan "tangan keadilan gaib" ini biasanya hanya menganjurkan intervensi "minimum". Negara hanya diizinkan mentransfer kesejahteraan bagi orang-orang yang tak dapat mendukung kelangsungan hidupnya. Namun, istilah intervensi "minimum" ini pun tidak didorong oleh pertimbangan moral, tetapi lebih karena pertimbangan stabilitas politik.

Campur tangan "minimum" dilakukan hanya untuk mencegah agar tidak terjadi pergolakan politik dan bukan karena pertimbangan moral. Dalam konteks di Indonesia, istilah "upah minimum" yang merupakan warisan dari rezim Orde Baru sebelumnya tampak sangat diinsinprasikan oleh gagasan "tangan keadilan gaib" ini.

Jebakan kedua terkait adanya upaya untuk menghubungkan gagasan upah yang "adil" dengan semangat komunitarian. Intinya, kebijakan "upah" yang adil itu perlu dihubungkan dengan keragaman sosial-kultural yang terdapat di masyarakat.

Asumsi dasar pengikut komunitarian ini diletakkan pada gagasan berikut: keadilan bukanlah merupakan konsep tunggal. Apa yang dimaksud "adil" di suatu komunitas bisa jadi dipandang tidak "adil" di komunitas lain. Selain itu, redistribusi kesejahteraan bukan sekadar soal upah semata, melainkan juga menyangkut aspek kesejahteraan lain.

Asumsi berikutnya, setiap komunitas memiliki kapasitas untuk membuat konsensus. Karena itu, kelompok ini menolak logika redistribusi kesejahteraan yang bersifat tunggal dan universal yang dibuat oleh negara.

Ada beberapa konsekuensi khas jika gagasan komunitarian ini dipakai sebagai rujukan untuk merumuskan kebijakan upah yang adil. Pertama, pelibatan setiap orang pada tingkat komunitas menjadi sangat penting. Kedua, perbedaan antara suatu komunitas dan komunitas lain tentang apa yang disebut "adil" akan mengakibatkan adanya variasi yang sangat besar dalam penetapan tingkat upah.

Ketiga, pelibatan negara juga menjadi sangat minim karena pandangan komunitarian pada dasarnya melekatkan ketidakpercayaan yang sangat besar terhadap negara. Mirip gagasan tangan keadilan gaib, pengaturan oleh negara dalam pendistribusian kesejahteraan melalui birokrasi diyakini para komunitarian hanya akan menghasilkan inefisiensi dan korupsi.

Walau secara sekilas tampak baik, gagasan komunitarian untuk merumuskan upah yang "adil" itu sangat mustahil dilakukan di Indonesia. Dengan keragaman kultural kita yang luar biasa, konsep "upah" yang adil dengan basis pemikiran komunitarian hanya akan memunculkan kerumitan luar biasa.

Kerumitan pertama, tidak ada jaminan seluruh komunitas terbebas dari penyakit perkoncoan berdasarkan ikatan darah dan personalisasi sehingga konsensus tidaklah mudah dan dapat saja dimanipulasi. Kesulitan kedua, konsensus biasanya juga akan lebih mudah tercapai dalam suatu komunitas yang latar belakang sosial-ekonominya berada pada lapisan atas. Namun, konsensus akan menjadi sangat sulit bagi lapisan bawah dan rentan terhadap tindakan-tindakan manipulatif.

Keadilan tanpa negara?

Bagaimana meloloskan diri dari jebakan berbahaya yang ada di konsep "keadilan pasar" dan "keadilan komuntarian" ini? Ia disebut jebakan berbahaya karena keduanya menafikan pentingnya peran negara dan menyiratkan ketidakpercayaan terhadap negara.

Kedua jebakan itu sebenarnya bermuara pada suatu mimpi besar yang sama, yaitu berusaha untuk mewujudkan gagasan tentang "keadilan tanpa negara". Gagasan seperti ini bukan hanya problematik secara akademik, secara politik juga sangat berseberangan dengan semangat konstitusional negeri ini yang memandatkan keadilan sosial sebagai bagian dari tanggung jawab negara.

"Keadilan pasar" sebenarnya bisa saja dimaksudkan untuk menyembunyikan motif akumulasi laba dari pemilik modal dan perusahaan. Bukankah tak ada perusahaan di dunia ini yang menyatakan "cukuplah sudah besaran laba yang kami peroleh demi peningkatan kesejahteraan buruh dan penyerapan tenaga kerja?"

Demikian juga dengan "keadilan komunitarian". Gagasan ini dapat menjadi tempat yang paling nyaman dan aman untuk menyembunyikan semangat komunal. Dengan menguatnya sentimen kedaerahan dan politik lokal di negeri ini, misalnya, melalui slogan "ekonomi daerah untuk putra daerah", gagasan komunitarian sangat mudah tergelincir menjadi tindakan-tindakan komunalisme.

Gagasan itu dapat menjadi variabel dependen dari sentimen sektarian dan tunduk pada perhitungan politik jangka pendek dari kompetisi elite di tingkat lokal.

Karena itu, tidak ada cara lain untuk melawan dua gagasan tersebut kecuali dengan menciptakan *tangan keadilan negara* menjadi lebih *visible*, lebih tampak. Namun, gagasan *tangan keadilan negara* yang tampak itu bukan berarti kembali ke masa Orde Baru yang sekadar terfokus pada penetapan tingkat upah minimum. Lebih dari itu, *tangan keadilan negara* harus dapat diperluas sehingga dapat menjangkau tindakan-tindakan konkret untuk mewujudkan fungsi-fungsi kesejahteraan yang harus dijalankan dan diberikan negara kepada setiap warganya.

Adalah fakta yang menyedihkan, seperti yang dikemukakan dalam tulisan opini Anwar Nasution (Kompas, 2 Februari 2012), rasio penerimaan negara dari pajak (11,6 persen pada 2010) di negeri ini adalah salah satu yang paling rendah di antara negara-negara berkembang. Kemampuan fiskal yang rendah inilah yang jadi salah satu sebab mengapa "gagasan keadilan tanpa negara" menjadi tumbuh subur dan merebak di negeri ini.

Suatu fakta yang menyedihkan juga bahwa hingga kini jaminan asuransi kesehatan hanya dijamin negara kepada warganya yang, terutama, bekerja sebagai pegawai negeri. Kebijakan ini seakan menyiratkan buruh bukanlah warga negara.

Bahkan, terobosan hukum yang dibuat tahun lalu dengan mengeluarkan UU BPJS belum juga dapat diberlakukan. Selain karena kemampuan keuangan negara yang terbatas, juga terdapat pesimisme yang besar apakah ketentuan hukum ini dapat diberlakukan secara efektif pada Juli 2015. Ringkasnya, sukar sekali berharap akan ada keadilan sosial yang semakin baik dalam negara dengan kapasitas finansial yang sangat terbatas seperti Indonesia.

Penulis sangat yakin demonstrasi buruh tidak berangkat dari gagasan keadilan yang revolusioner. Mereka tidaklah menuntut kesetaraan dalam distribusi kesejahteraan. Mereka tak pernah menuntut agar jumlah total produk domestik bruto (PDB) Indonesia yang kian membesar itu (kini diperkirakan Rp 7.000 triliun) harus didistribusikan atau dibagi secara merata kepada setiap warga. Yang mereka tuntut dan pertanyakan sebetulnya sederhana: mengapa PDB yang semakin besar itu belum juga membesarkan kehidupan diri mereka dan keluarganya?

Distribusi Kesejahteraan?

Sumber: Kompas (17 April 2012)

Subsidi adalah penetapan harga di bawah harga pasar. Dalam logika anggaran negara, subsidi sering disebut sebagai pemborosan karena tidak mengizinkan mekanisme harga bekerja dengan sempurna.

Dalam kasus Indonesia, penetapan harga eceran bahan bakar minyak (BBM) yang jauh lebih rendah daripada harga internasional telah mengakibatkan negara harus menanggung beban dari selisih harga itu. Secara metodologis, kesimpulan tentang pemborosan ini berangkat dari asumsi pengandaian. Seandainya selisih harga dari subsidi itu—yang berjumlah puluhan triliun rupiah—dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan lain, seperti pembangunan infrastruktur, tentu pemborosan keuangan negara tidak terjadi.

Misteri

Kesimpulan seperti ini sebenarnya telah sejak lama disuarakan di tataran internasional. Penelitian David Coady dkk yang dilakukan sejak awal 2000 dan penelitian yang diorganisasi oleh Dana Moneter Internasional (IMF), misalnya, telah menunjukkan hal ini.

Disebutkan, subsidi BBM yang semakin besar akibat kenaikan harga di pasar internasional telah meningkatkan persentase besaran defisit anggaran terhadap produk domestik bruto (PDB) di banyak negara. Dari 58 negara yang diteliti pada 2010, Coady menunjukkan bahwa 27 negara di antaranya telah mengalami peningkatan defisit anggaran melebihi 3 persen.

Kertas kerja yang dipublikasikan Coady dkk itu juga menyebutkan mayoritas terbesar penikmat subsidi BBM sebenarnya rumah tangga lapisan atas dan menengah. Solusi yang ditawarkan oleh semua kajian ini sangat jelas dan lugas: depolitisasi harga BBM melalui liberalisasi harga. IMF juga bukan satu-satunya lembaga yang mempromosikan penetapan harga BBM sebaiknya bergerak menurut dinamika pasar. International Institute for Sustainable Development (IISD) yang berkedudukan di Swiss juga memberikan usulan serupa.

Untuk kasus Indonesia, misalnya, IISD telah mengeluarkan kajiannya tahun lalu. Temuannya, hingga 2010 besaran subsidi energi Indonesia melampaui keseluruhan pengeluaran untuk anggaran pendidikan, pertahanan, dan kesehatan. Laporan ini juga menyebutkan 90 persen subsidi BBM di Indonesia memberikan manfaat bagi 50 persen penduduk terkaya di negeri ini. Temuan penelitian IMF dan IISD ini juga tampak sangat mewarnai alur berpikir para ekonom dan memengaruhi pembuat kebijakan di Indonesia untuk mengusulkan kebijakan penghapusan subsidi BBM.

Namun, yang menjadi misteri, mengapa kesimpulan tentang pemborosan keuangan negara ini secara politik tidak memiliki pengaruh yang kuat di masyarakat? Bagaimana kita menjelaskan protes dan demonstrasi anti-kenaikan harga BBM baru-baru ini walaupun sebagian besar para ekonom menyatakan subsidi BBM adalah pemborosan keuangan negara?

Salah satu sebabnya sangat terkait dengan pemahaman yang berbeda. Sangat mungkin sebagian besar masyarakat tidak memahami subsidi sebagai pemborosan keuangan negara, tetapi wujud konkret dari konsep distribusi kesejahteraan yang harus jadi tanggung jawab negara. Tidak mengherankan jika usulan mengurangi subsidi BBM dipandang sebagai tindakan tidak bersahabat dan dapat mengurangi tingkat kesejahteraan masyarakat. Itu pula sebabnya mengapa subsidi berbeda dengan *mark up* walau dari logika anggaran keduanya dapat mengakibatkan beban keuangan negara yang semakin besar.

Bagi sebagian besar masyarakat, penerima subsidi adalah publik, bukan perorangan atau lapisan sosial kaya, seperti yang disebut dalam kertas kerja IMF dan laporan penelitian IISD. Sebaliknya, penikmat *mark up* adalah pelaku langsung yang lahir melalui mekanisme kongkalikong. Di sektor negara, *mark up* muncul ketika kongkalikong terjadi antara petinggi dan pebisnis yang menjajakan barangnya dan ketika terbongkar menciptakan suatu skandal politik. Akibatnya, jika pemborosan keuangan negara melalui *mark up* selalu diperlakukan sebagai pelanggaran hukum, perlakuan seperti ini tentu saja tak berlaku bagi penikmat subsidi. Penikmat kebijakan subsidi pada dasarnya tidak pernah dianggap sebagai pelaku kriminal.

Penyebab kedua terkait ketiadaan sistem jaminan sosial yang terpadu. Sebenarnya gagasan tentang negara yang baik hati tak hanya dapat dilihat dari kebijakan subsidi. Kehadiran suatu sistem proteksi sosial terpadu, seperti adanya jaminan untuk tunjangan pengangguran, kesehatan, hari tua, dan instrumen proteksi lainnya, juga dapat menciptakan wajah negara yang baik hati itu. Namun, Indonesia hingga kini belum memiliki sistem jaminan sosial terpadu itu. UU BPJS hingga kini belum diberlakukan. Akibatnya, gambaran wajah negara yang baik hati itu hanya tecermin sebagian besar dari kebijakan subsidi BBM dan cermin itu akan seketika retak ketika besaran subsidi dikurangi.

Alur pikir seperti ini pula yang tampaknya menjelaskan mengapa sebagian masyarakat tak mempermasalahkan "politik uang" dalam proses pemilihan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Tak adanya sistem jaminan sosial yang terlembaga telah mendorong sebagian masyarakat untuk melihat "politik uang" itu sebagai kesempatan dan wujud nyata untuk mendapatkan "distribusi kesejahteraan" dari elite politik yang tengah berkompetisi.

Penyebab ketiga, ketidakpercayaan terhadap besaran kapasitas efektif keuangan negara. Indikasi itu muncul dari berbagai pernyataan dan gugatan. Misalnya, ada gugatan yang menyatakan mengapa prioritas diarahkan pada pengurangan subsidi dan bukan pada tindakan pengurangan *mark up* di sektor migas yang dituding telah terlembaga mekanisme *cost recovery* sehingga mengurangi sekaligus memberatkan kapasitas keuangan negara.

Ada pula gugatan bahwa masalah besaran beban subsidi BBM dalam APBN sebaiknya tak melulu dipahami sebagai akibat peningkatan harga BBM di tingkat internasional. Persoalan ini juga seharusnya dipahami sebagai akibat dari ketidakmampuan untuk meningkatkan besaran pungutan pajak yang diterima negara. Gugatannya adalah mengapa fokus kebijakan tidak diarahkan pada kasus-kasus korupsi di institusi pajak sehingga kapasitas keuangan negara menjadi lebih besar.

Bukan kejahatan

Kecuali tiga penyebab di atas berhasil dihilangkan, hampir dipastikan kebijakan pengurangan subsidi BBM akan tetap mendapatkan

resistensi politik. Jika pun berhasil dilegalkan melalui proses politik formal di DPR dan melalui keputusan Mahkamah Konstitusi, dukungan untuk mewujudkan gagasan depolitisasi terhadap harga BBM yang sejak satu dasawarsa yang lalu telah mulai diusung oleh IMF tidak akan berakar kuat di masyarakat.

Kita juga perlu menyadari, di Amerika Serikat—yang dikenal kampion ekonomi propasar—subsidi energi bukanlah sesuatu yang tabu, tetapi norma politik yang disepakati. Menurut laporan Institute for Energy Research (2011), subsidi energi di AS menunjukkan kecenderungan peningkatan. Jika pada 2007 sebesar 17,9 miliar dollar AS, pada 2010 meningkat menjadi 37,2 miliar. Ini berarti peningkatan lebih dari 100 persen. Data ini setidaknya mengusung pesan sederhana: subsidi bukanlah tindakan kejahatan!

Martabat Manusia dan Negara

Sumber: Kompas (28 Mar 2013)

Peristiwa memilukan di Lembaga Pemasyarakatan Cebongan, Sleman, Yogyakarta, Sabtu (23/3) dini hari, dapat saja dipahami sebagai tragedi salah urus penjara. Peristiwa itu juga tentu saja dapat dimengerti sebagai kegagalan dalam proses teknis hukum, prosedur pengawalan baku, ataupun otoritas yang tidak efektif untuk menjalankan fungsi pengawalan di LP tersebut.

Tragedi itu bahkan dapat dianalisis sebagai wujud dari "aksi balas dendam" yang sengaja dilakukan terhadap empat korban yang tewas. Atau sebaliknya, sebagai tragedi "memancing di air keruh" yang dilakukan oleh para *spoiler* untuk menyudutkan pihak tertentu dalam suatu *dirty power game* yang dirancang secara sempurna.

Tragedi martabat manusia

Namun, terlepas dari analisis dan sudut pandang yang berbeda itu, hasil akhir dari seluruh analisis itu adalah tidak berbeda satu dengan lainnya. Ia menghasilkan satu alur cerita akhir yang sama, yaitu kisah tentang tragedi martabat manusia (*human dignity*) yang dipertunjukkan melalui suatu pamer kekerasan brutal.

Peristiwa di LP Cebongan hanya satu episode dari sejumlah episode yang telah ada sebelumnya, baik yang dipertontonkan secara tidak langsung (tertutup) maupun langsung (terbuka) yang menghasilkan rasa sakit, ketidakberdayaan, dan tak jarang disertai dengan percikan darah yang membawa korban jiwa. Peristiwa di LP Cebongan disebut sebagai suatu tragedi martabat manusia karena pamer kekerasan brutal itu pada dasarnya menafikan gagasan bahwa kehidupan adalah suatu anugerah yang harus dirawat, dilindungi, dan dihargai.

Dengan pamer kekerasan seperti di LP Cebongan itu, konsep kehidupan sebagai anugerah telah digerus, dirusak, bahkan dapat dimusnahkan seketika bukan oleh sang Ilahi sebagai pemberinya. Kehidupan yang seharusnya dilihat sebagai tanggung jawab yang menyenangkan telah berubah menjadi tindakan kebuasan, baik karena motif politik, ekonomi, maupun personal. Bukankah tidak

ada hasil apa pun dari tindakan pamer kekerasan yang brutal selain pengkhianatan terhadap martabat manusia itu sendiri?

Pengingkaran terhadap martabat manusia ini mungkin telah terbentang panjang dalam suatu jalan yang senyap. Kisah-kisah serupa bisa ditemukan dalam bisik-bisik lisan yang melintasi bentangan geografis Nusantara: mulai dari wilayah ujung Aceh hingga ujung Papua.

Rasa tidak berdaya sebagai hasil tindakan itu mungkin telah tersimpan dalam sinar mata jutaan anak negeri yang tampak suram karena pendidikan dan pekerjaan yang tidak layak sehingga sebagian besar di antara mereka hampir tidak peduli dengan rentetan pamer kekerasan yang telah terjadi. Rasa sakit sebagai akibat dari tindak kekerasan mungkin juga dapat ditemukan dalam batin, tersimpan seperti api dalam sekam, yang sewaktu-waktu dapat muncul secara tiba-tiba dalam kemarahan sporadis.

Tragedi martabat negara

Salah satu sebab hipotetis dari tragedi ini mau tidak mau menggugat kehadiran negara. Negara digugat jika para pelaku pamer kekerasan brutal itu tidak dapat ditemukan seperti layaknya pekerjaan yang dilakukan siluman, leak, atau begu ganjang dalam potongan kisah rakyat kecil di Jawa, Bali, dan Batak. Menghadapi operasi "siluman" jangan sampai negara seakan terkesan tidak berfungsi, diam, dan telah dikalahkan, bahkan mungkin "takut".

Gugatan ini wajar karena pamer kekerasan brutal dapat menyampaikan pesan yang mencemaskan, yaitu terdapat "negara" di dalam negara yang kita sebut sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini. Bukankah ketika pelakunya tidak dapat ditemukan, watak monopoli negara dalam penggunaan kekerasan itu telah tercederai atau hilang?

Karena itu, yang dipertaruhkan bukanlah sekadar martabat manusia, melainkan juga martabat NKRI sebagai institusi yang seharusnya memiliki monopoli dalam penggunaan kekerasan. Tidak akan terdapat penghormatan terhadap martabat negara ketika martabat manusia diingkari. Demikian juga sebaliknya. Tidak akan terdapat penghormatan manusia ketika martabat negara sebagai pemilik monopoli penggunaan kekerasan dicerai dan dilecehkan.

Hubungan martabat negara dengan martabat manusia, karenanya, haruslah dilihat secara simbiotik.

Karena itu pula, para petinggi negara yang menangani urusan penggunaan kekerasan harus dapat menunjukkan sikap perwira. Bukankah keteladanan dari kata perwira itu ditunjukkan oleh keberanian mempertanggungjawabkan kata sealur dengan perbuatannya?

Kita perlu menyadari benar bahwa kegagalan menghormati martabat manusia berdampak sangat serius di masa depan. Ada baiknya barangkali kita belajar dari kasus Yugoslavia, seperti yang dipaparkan oleh Serge Brammerts (2012).

Penulis ini menyatakan bahwa konflik kekerasan bersenjata merupakan lahan paling subur untuk menumbuhkan kejahatan yang terorganisasi. Pemerintah pusat yang lemah dan masyarakat madani (*civil society*) yang tercerai-berai pun menjadi lahan yang subur bagi pertumbuhan kejahatan yang terorganisasi. Lebih jauh, Brammerts menyatakan, situasi yang paling menyedihkan akan terjadi apabila kejahatan yang terorganisasi memiliki jaringan mata rantai dengan institusi-institusi negara.

Jaringan seperti ini merebak apabila orang-orang yang berada dalam struktur kekuasaan negara mengooptasi pelaku-pelaku kejahatan untuk tujuan politik. Dalam kasus Yugoslavia, disebutkan para petinggi negara mencari bantuan dari para pelaku kejahatan selama masa konflik kekerasan di negeri itu. Pelaku kejahatan diminta melakukan aksi bersenjata dan penyebaran teror. Tujuan dari pelibatan ini adalah untuk memberi kesan bahwa pemimpin politik negeri itu bukan pelakunya.

Harus ditemukan

Kasus Yugoslavia memang menunjukkan fakta-fakta menyedihkan. Di tengah situasi seperti itulah, disebutkan muncul sejumlah unit khusus yang anggotanya merupakan para pelaku kejahatan (seperti batalyon Convicts, Scorpion, Arkan Tiger, dan Juka).

Orang-orang yang berada dalam unit khusus ini memiliki hubungan yang sangat karib dengan pemimpin politik yang berhubungan dengan institusi penggunaan kekerasan. Selain memiliki hubung-

an karib seperti itu, organisasi kejahatan ini memiliki jejaring hubungan satu dengan lainnya.

Kegiatan penjualan senjata dan penyewaan senjata terjadi di dalam jejaring kejahatan itu. Kelompok-kelompok inilah yang melakukan pembunuhan tak beradab terhadap penduduk sipil yang melawan konvensi internasional tentang hukum kemanusiaan (*humanitarian law*) sehingga dikategorikan sebagai pelaku dari kejahatan perang (*war crime*).

Setelah masa perang usai, beberapa tokoh kejahatan di negeri itu bahkan disebutkan telah pula menggunakan kekayaan yang telah diperolehnya dengan cara tidak benar itu untuk melaksanakan kegiatan bisnis. Swastanisasi yang dilakukan oleh pemerintah se usai masa perang tampaknya telah memberikan jalan masuk dan memudahkan mereka untuk "melegitimasi" kegiatan bisnisnya. Beberapa dari mereka juga terus mendapatkan perlindungan dari negara karena jejaring koneksi yang telah dibangun sebelumnya. Beberapa juga mendirikan kegiatan usaha "lembaga-lembaga keamanan" swasta.

Berdasarkan pengalaman Yugoslavia ini, Brammerts telah mengusulkan penyidikan dan penghukuman terhadap pelaku kejahatan perang haruslah disertai dengan tindakan penghukuman terhadap kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Untuk itu, Brammerts menyarankan, penyidikan dan penghukuman atas pelanggaran terhadap hukum kemanusiaan internasional dilakukan secara bersamaan dengan pelanggaran hukum kasus korupsi dan kejahatan yang terorganisasi.

Penulis yakin kita belum memasuki pintu krisis seperti keruntuhan Yugoslavia pada masa lalu. Namun, para petinggi negara yang menangani instrumen kekerasan sangat perlu menyadari jangan sampai tragedi LP Cebongan menyampaikan sinyal bahwa Indonesia memiliki batalyon siluman, seperti Convicts, Scorpion, Arkan Tiger, dan Juka, seperti di Yugoslavia pada masa lalu. Karena itu, pelakunya harus ditemukan. Sebab yang kini dipertaruhkan adalah martabat manusia dan martabat negara!

ISU 4.

NEGARA DAN DEMOKRASI

Mencegah Negara Menjadi Predator

Sumber: Kompas (10 Januari 1996)

ADA cerita baru dari Amerika Latin. Pada tahun 1970-an, wilayah ini sangat terkenal sebagai kawasan yang memiliki regim-regim yang otoriter yang kerap bermuara pada pelembagaan praktek korup kasat mata. Menurut si empunya cerita, para pemerintah di kawasan ini suatu ketika sepakat untuk menyelenggarakan pertemuan secara rutin antar-petinggi pemerintah untuk tukar pengalaman dan membahas pembangunan di kawasan tersebut. Sebagai realisasi dari kesepakatan, pertemuan pertama kemudian diadakan. Seusai pertemuan dan sebagai bagian dari upaya mengikat tali persaudaraan, tuan rumah mengundang rekannya dalam suatu jamuan makan malam.

Ketika jamuan sedang berlangsung, muncul perbincangan menarik. Seorang tamu, yang kebetulan akan menjadi tuan rumah pada pertemuan berikutnya, melontarkan pertanyaan *"Sahabatku, kediaman Anda ini begitu indah. Bagaimanakah Anda dapat membangunnya?"*. Tuan rumah kemudian membimbing tamunya ke suatu ruangan yang pemandangannya terbuka luas ke luar. Dengan sopan santun, ia berucap, *"Sobatku, apakah Anda melihat jembatan yang tampak di kejauhan tersebut?"*

Si tamu menjawab, *"Ya saya melihatnya"*. Sang tuan rumah dengan suara perlahan menyatakan *"sebagian dari jembatan tersebut telah pindah ke kediaman saya"*.

Cerita ini belumlah rampung. Pada pertemuan kedua di tahun berikutnya, tradisi jamuan makan malam mengiringi usainya pertemuan, juga diadakan. Kali ini, kediaman petinggi tuan rumah ternyata sangat mencengangkan petinggi yang sebelumnya menjadi penyelenggara.

Kekaguman ini telah mengusik batinnya untuk mengajukan pertanyaan, *"Sahabatku, izinkan saya mengetahui bagaimana Anda berhasil membangun kediaman yang amat menyenangkan ini"*. Mengulangi prosesi setahun sebelumnya, tuan rumah lalu mengajak rekannya itu ke suatu ruang balkon yang luas dan berbisik, *"Yang mulia, apakah Anda melihat jalan dan jembatan yang ada di kejauhan tersebut"*.

Sang tamu berusaha menebarkan pandangannya ke segenap penjuru, tetapi tidak menemukan apa pun juga. Tuan rumah diiringi senyum menawan lalu berbisik “*jembatan itu memang tidak ada dan telah berpindah ke rumah ini.*”

SECARA historis dan kebudayaan, Indonesia jelas bukanlah Amerika Latin. Namun, berita-berita yang saling menyusul di berbagai harian tentang kecenderungan unjuk fasilitas, kekayaan, kemewahan dan kekuasaan telah mengusik kalbu terdalam banyak orang. Kemanakah kita sesungguhnya sedang bergerak? Apakah suatu perubahan yang sangat drastis sedang terjadi di dalam perilaku? Lembaga-lembaga negara kita?

Secara akademis, pertanyaan ini bukanlah tidak beralasan. Jika seseorang mengikuti uraian Anne O. Krueger, dalam *Political Economy of Policy Reforms in Developing Countries*, (MIT Press, 1993), dalam kaitan dengan hubungan antara negara dan masyarakat, sebenarnya prestasi Pemerintah Indonesia dipandang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan pemerintahan di Amerika Latin dan Afrika. Dengan menggunakan kerangka acuan yang dipopulerkan oleh Deepak Lal dan Hla Mynt, Krueger menempatkan posisi Indonesia sama dengan Korea Selatan, yaitu sebagai negara yang otonom dengan tipe *guardian state*. Maksudnya, walau negara seperti ini berkemampuan meluncurkan kebijakan yang bebas dari tekanan berbagai kelompok di masyarakat, namun masih juga memikirkan kesejahteraan warganya.

Sementara banyak negara lainnya di Amerika Latin terjebak di dalam tipe negara otonom yang bertipe negara predator (*predatory state*). Tipe negara seperti ini, telah menyalahgunakan karakteristik otonomnya untuk kepentingan sendiri. Tidak ada usaha atau kebijakan yang tulus untuk memaksimalkan kesejahteraan publik. Jika ada, kebijakan tersebut hanya seolah-olah tampak untuk menyejahterakan warga, namun sesungguhnya untuk mempertahankan kekuasaan dan mengamankan kekayaan para petinggi pemerintah.

Pembangunan proyek prasarana infrastruktur, sebagai misal, mungkin tampak sebagai tujuan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat, namun pada saat yang sama realisasi proyek

itu telah digunakan untuk menambah pendapatan para petinggi negara. Karenanya, dari sudut etika, terdapat jurang yang sangat besar antara ucapan (*words*) para petinggi dan perbuatan (*deeds*) yang tampak kasat mata bagi masyarakat luas.

APAKAH memang kita sedang tergelincir dari tipe negara *guardian* menjadi tipe negara *predator* seperti apa yang dialami banyak negara Amerika Latin? Jika demikian halnya, tantangan berat telah menghadang di depan kita dan demokratisasi tampaknya merupakan suatu pilihan yang tak dapat dihindarkan untuk meminimalkan kecenderungan menguatnya tipe negara *predator* tersebut walau mungkin tidak diminati banyak pihak.

Studi yang dilakukan I.M.D. Little dan kawan-kawan, yang didanai oleh Bank Dunia, dalam laporannya, *Boom, Crisis and Adjustment, The Macroeconomic Experience of Developing Countries* (Oxford University Press, 1993) memang menyebutkan bahwa tidak terdapat korelasi yang kuat antar-kinerja (*performance*) pembangunan negara sedang berkembang dengan bentuk pemerintahan yang dianut. Baik pemerintahan yang demokratis maupun pemerintahan yang otoritarian dapat menghasilkan suatu prestasi yang buruk atau mengesankan di dalam hal pembangunan ekonomi. Dengan kata lain, tidak terdapat jaminan yang pasti bahwa pemerintahan yang demokratis akan menghasilkan prestasi pembangunan yang lebih baik. Demikian juga halnya, tidak terdapat kepastian bahwa pemerintahan yang otoritarian pasti akan bermuara pada pembangunan yang menakjubkan.

Walau tidak terdapat jaminan bahwa bentuk pemerintahan yang demokratis akan menjadi lebih baik, namun hipotesis Little dan kawan-kawan tersebut dengan sendirinya juga telah menghilangkan kesahihan (*validity*) pandangan dan keyakinan dari sekelompok orang yang menyatakan pembatasan demokrasi di negara berkembang diperlukan untuk memicu pertumbuhan ekonomi.

Bentuk pemerintahan yang tidak demokratis mungkin dapat diabsahkan seandainya para petinggi negara masih memiliki komitmen kuat untuk menyejahterakan warganya. Namun, variabel yang bersifat *intangible* ini tidaklah selalu serba hadir di dalam diri ma-

nusia. Justru karena kesadaran akan hal ini, demokrasi -- terlepas dari kelemahannya berupa kemungkinan mengarah pada diktator mayoritas -- menjadi instrumen yang sangat bermanfaat.

Demokrasi setidaknya dalam bentuk gagasan telah menyiratkan bahwa kekuasaan bukanlah sesuatu yang suci tanpa cela atau tak dapat digugat. Kekuasaan adalah sesuatu yang sekuler dan duniawi dan karenanya harus tunduk terhadap dalil atau aturan hukum pertanggungjawaban. Bentuk pemerintahan di luar demokrasi tidak mengandung dalil ini.

Demokrasi Rapuh

Sumber: Kompas (4 Januari 2001)

KETIKA krisis ekonomi mulai menerpa Indonesia tiga tahun lalu, istilah *bubble economy* sering diungkapkan oleh para pakar ekonomi. Istilah ini digunakan sebagai suatu kritik terhadap keajaiban pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh Orde Baru sebelum krisis terjadi. Keajaiban pertumbuhan itu diumpamakan seperti buih (*bubble*) yang hakikatnya adalah sementara karena tidak didukung oleh fundamental ekonomi yang kuat.

Pertumbuhan ekonomi itu, yang rata-rata tumbuh sekitar 8 persen setahunnya, ternyata dicapai dengan pinjaman utang yang besar, baik itu oleh pemerintah maupun swasta, dan yang kemudian menciptakan beban-beban pembayaran yang sangat berat. Manakala masa pembayaran ini terjadi, pertumbuhan ekonomi itu kemudian tak dapat dipertahankan bahkan yang terjadi kemudian kontraksi ekonomi atau pertumbuhan negatif.

Mirip dengan istilah *bubble economy* ini, situasi politik Indonesia dalam kurun waktu sekitar dua tahun terakhir juga dapat dianalogkan dengan istilah *bubble democracy*. Istilah ini, seperti halnya *bubble economy*, merujuk pada fenomena tumbuhnya semangat demokrasi yang sangat besar namun dibangun di atas landasan yang rapuh. Fenomena ini berawal dari munculnya pandangan bahwa penyakit penyakit ekonomi di Indonesia yang menciptakan *bubble economy* akan dapat teratasi jika Indonesia menganut sistem politik yang demokratis.

Sistem politik otoriter yang dianut oleh Orde Baru dianggap merupakan sebab utama mengapa fenomena *bubble economy* itu terjadi. Terdapat keyakinan yang kuat bahwa dengan sistem politik yang demokratis maka pemerintahan yang bersih akan terwujud, praktik KKN akan dapat ditumpas, dan legislatif akan memperjuangkan kepentingan umum melalui fungsi kontrolnya terhadap eksekutif. Adalah dengan keyakinan semacam ini pula, gagasan untuk menumbuhkan demokrasi menjadi sangat diagungkan ketika bangsa ini melakukan Pemilihan Umum pada tahun 1998 dan kemudian dalam Sidang Istimewa MPR memilih Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden Indonesia.

Namun, dua tahun setelah gagasan tentang manfaat demokrasi itu bergaung dan dipraktikkan oleh para elite politik, perasaan pesimisme terhadap perbaikan ekonomi Indonesia mulai muncul secara perlahan. Krisis ternyata terus berlangsung yang diindikasikan oleh nilai rupiah yang terus merosot, konflik kekerasan yang terus berlangsung di berbagai wilayah Indonesia, dan aneka skandal keuangan trilyunan rupiah yang datang silih berganti tanpa ada penyelesaian hukum yang tuntas. Kesemua ini mulai menciptakan perasaan putus asa yang mulai meluas di kalangan publik tentang masa depan negeri ini. Ada arus balik, walau masih berupa riak, yang kini tengah muncul yang menyatakan bahwa gagasan tentang manfaat demokrasi itu hanya *nonsense* dan karena itu harus dibumihanguskan.

Pesimisme ini tentu saja tak dapat sepenuhnya disalahkan. Namun, ini tidak berarti pula menyimpulkan bahwa demokrasi menjadi biangkerok dari persoalan yang kini tengah dihadapi karena yang menjadi masalah utama bukanlah pada demokrasi itu tetapi cara kita mempraktikkan demokrasi. Satu kenyataan yang sukar dibantah adalah bahwa demokrasi yang dipraktikkan dalam setahun ini memang cenderung untuk menciptakan *bubble democracy*.

Satu ciri nyata dari demokrasi semacam ini terletak pada penekanannya yang sangat besar terhadap aturan-aturan (*rules*) maupun prosedur (*procedures*) namun terdapat ruang yang sangat kecil untuk membentuk argumen-argumen moral dan pembentukan nilai. Kesan semacam ini sangat nyata terlihat dari indikasi-indikasi berikut: seperti perubahan undang-undang politik yang memungkinkan kehadiran sistem multi partai, amandemen konstitusi yang memperkuat posisi legislatif, maupun undang-undang otonomi daerah untuk memperkuat pemerintahan lokal *vis-à-vis* pemerintah pusat.

Penekanan seperti ini mengakibatkan demokrasi dipahami hanya sekadar bentuk dan bukan substansi. Misalnya, kehadiran partai politik yang kini lebih dari tiga dianggap mewakili ciri demokrasi tanpa mempertanyakan apakah partai-partai itu telah bertanggung jawab terhadap konstituensinya. Demikian juga halnya, posisi legislatif yang kini lebih kuat dari sebelumnya dianggap menjadi sealur dengan demokrasi yang menghormati prinsip *check and*

balance tanpa mempertanyakan apakah kontrol para anggota legislatif terhadap eksekutif itu memang demi kepentingan publik dan bukan untuk kepentingan elite dalam konteks *power play* semata.

Hal yang sama terjadi dalam hubungan pusat dan daerah. Keluarnya Undang-Undang Otonomi Daerah dianggap akan menyelesaikan ketimpangan tanpa menyadari bahwa ketimpangan adalah isu yang menyangkut kategori stratifikasi sosial ekonomi yang menerobos batas administratif pemerintahan dan bukan merujuk pada kategori bentuk pemerintahan.

Oleh karena, ciri seperti ini pula maka *bubble democracy*, seperti halnya *bubble economy*, tidak memiliki landasan yang kuat agar demokrasi dapat tumbuh secara *genuine* dan berkesinambungan. Hal ini misalnya terlihat dari tidak adanya kebutuhan mendesak dari partai politik untuk melakukan pelebagaan politik pada tingkat *grassroot*. Juga dapat dilihat dari ketegangan yang muncul antara legislatif dan eksekutif yang cenderung terpusat pada perbedaan tafsiran terhadap undang-undang, misalnya, seperti kasus independensi Bank Indonesia dan legitimasi Pansus DPR. Sama halnya hubungan pusat dan daerah juga cenderung hanya terpusat pada soal pembagian kekayaan sumber alam. Dalam kaitan ini ada dua hasil akhir yang mungkin akan muncul dari proses praktik *bubble democracy* ini.

Pertama, manfaat demokrasi sebagai sarana pembentukan nilai dan moral yang menghubungkan elite dan massa menjadi terpinggirkan. Di satu sisi elite politik akan berjalan dengan dinamika dan ritmenya sendiri sementara publik bersikap apatis atau masa bodoh terhadap perilaku yang ditunjukkan elite. Terjadi suatu proses pemutusan hubungan antara elite dan publik yang hasil akhirnya tentu saja membuat demokrasi sebagai sesuatu yang artifisial.

Kedua, munculnya semangat untuk menggantikan demokrasi dengan semangat otoritarian. Ribut elite politik di Jakarta dianggap menuju anarki dan mengabaikan ekonomi. Dalam konteks ini, *catchwords* yang kemungkinan akan bergaung adalah Indonesia yang stabil lebih baik daripada Indonesia yang demokratis atau pemerintahan yang otoriter jauh lebih baik daripada pemerintahan yang anarkis. Dua akibat ini tentu saja tidak diinginkan dan sebaiknya harus dihindarkan.

Agenda

Menurut Amartya Sen (lihat *Development As Freedom*; 1999), terdapat satu bahaya ketika kita memperjuangkan manfaat-manfaat yang diberikan oleh demokrasi. Bahaya itu terletak pada saat kita menkonsepsikan bahwa demokrasi ibarat suatu obat otomatis terhadap suatu penyakit seperti halnya pil kina untuk mengobati penyakit malaria. Bahannya seperti ini yang disebutnya sebagai *the danger of overselling* terjadi karena kita kurang memberikan ruang bagi publik untuk berpikir kritis tentang makna hakiki dari demokrasi. Demokrasi sesungguhnya bukanlah sekadar bagaimana untuk menggantikan rezim otoriter dengan rezim yang demokratik. Di luar tujuan seperti ini, yang juga tak kalah pentingnya adalah bagaimana membuat agar demokrasi dapat bekerja untuk rakyat biasa (*ordinary people*).

Seperti diketahui salah satu manfaat yang diberikan demokrasi adalah karena ia memberikan kesempatan berupa kemerdekaan (*freedom*) bagi rakyat biasa untuk mengemukakan pendapat mereka. Namun, perlu juga disadari bahwa bagaimana kesempatan itu diraih tergantung juga dari bagaimana kemerdekaan itu diungkapkan. Dalam kaitan ini menciptakan suatu *agenda setting* tentang isu apa yang menjadi kepentingan rakyat biasa adalah sesuatu yang sangat vital agar dapat memanfaatkan kesempatan tersebut. Sebagai studi kasus yang menarik untuk dicermati adalah India.

Menurut Amartya Sen, karena partisipasi dari seluruh pihak untuk mencegah kelaparan dan mengecam pemerintah dengan sangat tajam jika membiarkan terjadinya kelaparan telah memberikan kontribusi yang sangat besar untuk mencegah terjadinya kelaparan. Partisipasi aktif itu, yang telah muncul sejak masa awal kemerdekaan, telah memaksa seluruh pemerintah yang berkuasa di India untuk menempatkan pencegahan kelaparan sebagai prioritas pertama mereka. Di lain sisi, karena tidak adanya partisipasi yang sama besarnya dalam mengecam besarnya jumlah populasi yang buta huruf dan juga dalam mewujudkan *land reform*, dua masalah penting ini menjadi terabaikan di India.

Dalam konteks reformasi di Indonesia, kasus India ini menarik untuk direnungkan. Persoalan utama setelah suatu rezim demokrasi muncul adalah bagaimana mengagendakan apa yang men-

jadi kepentingan utama rakyat biasa. Tentu saja tanggung jawab terbesar untuk melakukan *agenda setting* ini ada pada elite politik. Namun, mengingat perilaku elite politik baik di legislatif maupun eksekutif di Jakarta yang hanya sibuk menciptakan ketegangan di antara mereka sendiri, tanggung jawab itu tampaknya tidak lagi dapat diserahkan semata-mata pada elite politik. Situasi yang ada memperlihatkan bahwa elite politik itu tampaknya harus dipaksa melalui tekanan-tekanan politik berupa partisipasi aktif dan non-partisan dari seluruh pihak agar menempatkan kepentingan rakyat biasa sebagai prioritas utama dalam agenda politik mereka.

Terkait dengan tekanan-tekanan politik tersebut, fenomena disintegrasi Indonesia, seperti kasus Aceh dan Irian, sebaiknya jangan melulu dilihat dari sudut pandang yang negatif. Dalam derajat tertentu, gerakan-gerakan separatis itu sesungguhnya merefleksikan tekanan-tekanan yang dilakukan terhadap elite politik di Jakarta yang sejak dari zaman Orde Baru mendominasi format politik Indonesia.

Dalam rumusan lain, gerakan-gerakan itu bukan merupakan pemberontakan terhadap Indonesia tetapi sebaliknya merupakan suatu simbol pemberontakan terhadap ketidakadilan yang telah diciptakan dan dilestarikan oleh Jakarta. Mereka sesungguhnya hendak menyampaikan pesan bahwa Indonesia bukan Jakarta, apakah itu di Istana Merdeka (Presiden), Senayan (DPR dan MPR) atau Cilangkap (TNI), dan bahwa Indonesia tanpa Jakarta mungkin menjadi Indonesia yang lebih baik.

Fakta Politik, Pendapat Umum, dan Demokrasi

Sumber: Kompas (19 Mei 2001)

PADA pertengahan tahun 1954 hampir seluruh pers di negara maju memuat berita dan foto tentang Madame Petrov, istri diplomat Soviet di Australia yang menolak kembali ke Uni Soviet. Isi ringkas berita itu adalah, Madame Petrov telah ditahan dua agen Kremlin namun berhasil diselamatkan aparat Pemerintah Australia. Namun, surat kabar di Rusia memuat berita yang sama sekali berbeda. Menurut pers Rusia, Madame Petrov sesungguhnya ingin kembali ke Rusia namun ditahan polisi Australia. Berita manakah yang dapat dianggap merepresentasikan fakta yang konkret?

Jika mau obyektif, tidak akan ada jawaban yang pasti untuk ini. Jawaban yang bisa diberikan tergantung media yang dipilih dan kecenderungan nilai-nilai politik (*political predisposition*) dari pembaca itu sendiri. Jika seseorang memiliki predisposisi politik untuk memihak kelompok “kanan”, maka hampir bisa dipastikan ia akan menyatakan, apa yang diungkapkan media massa negara maju merupakan fakta. Demikian juga sebaliknya. Jika seseorang memiliki predisposisi politik terhadap pandangan kelompok “kiri” maka ia akan lebih percaya dengan apa yang dipaparkan pers Rusia. Dari sudut pandang semacam ini hubungan antara fakta dengan predisposisi politik menjadi amat tipis, untuk tidak menyatakan kabur.

Untuk menegaskan pernyataan ini ada baiknya melihat selintas apa yang terjadi di Inggris. Di negeri ini predisposisi politik seseorang terhadap negara dapat dilihat dari media yang dibacanya. Ringkasnya, *you are what you read*. Misalnya ada ungkapan yang menyebutkan, *The Guardian* biasanya dibaca mereka yang berkeinginan menjalankan negara. Sedangkan *The Daily Mirror* terutama dibaca orang-orang yang merasa, merekalah yang menjalankan negara. Ungkapan-ungkapan ini dalam satu hal menyiratkan apa yang dipaparkan media massa belum tentu merepresentasikan fakta tetapi lebih merupakan upaya memenuhi tuntutan predisposisi politik pembacanya.

Adanya kesulitan untuk memilih antara fakta dan predisposisi politik semacam ini, pada gilirannya menyebabkan peran media massa menjadi amat penting dalam kehidupan politik modern. Bahkan menurut Jacques Ellul dalam bukunya *Political Illusion* (1967), media massa memainkan peran amat vital, untuk membuat sebuah fakta menjadi suatu fakta politik (*political fact*), karena peran media sebagai perantara (*intermediary*) guna membangun pendapat umum (*public opinion*). Dengan kata lain suatu fakta akan menjadi fakta politik ketika fakta yang dipaparkan berubah menjadi pendapat umum. Khususnya dalam kehidupan modern, peran media massa dalam membangun opini publik bahkan tampak menjadi suatu keniscayaan.

Menurut Ellul, kehidupan masyarakat modern yang ditandai oleh kecanggihan kemajuan komunikasi dan globalisasi telah mengakibatkan fakta tidak lagi semata-mata diperoleh melalui pengalaman personal secara langsung tetapi sebagian besar telah ditransformasikan dalam bentuk pengetahuan verbal (*verbal knowledge*). Dalam rumusan lain, fakta-fakta politik yang membentuk pola pikir masyarakat modern sebagian besar telah ditransformasikan melalui dunia kata-kata (*words*) dan citra (*images*) dan dalam konteks pemahaman semacam ini media massa memainkan peran amat menentukan. Media massa yang memberikan *verbal knowledge* semacam itu sehingga suatu fakta berubah menjadi fakta politik ketika fakta yang dipaparkan itu lalu bergerak menjadi pendapat umum.

IRONISNYA, pada saat yang sama, media massa, baik secara sadar atau tidak, dapat membunuh suatu fakta untuk menjadi bukan fakta (*non-fact*). Hal ini dapat terjadi karena media massa tidak memberikan perhatian terhadap fakta-fakta itu meski fakta itu hadir secara riil dan konkret. Hal ini dapat terjadi karena dua hal.

Pertama, karena konsekuensi logis hadirnya suatu rezim otoriter yang mengontrol media massa. Dalam rezim yang otoriter, propaganda menjadi alat untuk membentuk opini publik sehingga media massa nonpemerintah tidak pernah berfungsi optimal membentuk opini publik.

Kedua, justru sebaliknya. Bukan karena hadirnya rezim otoriter tetapi karena media massa itu sendiri tidak memiliki kemampuan untuk mengangkat seluruh fakta-fakta itu sehingga fakta-fakta yang ada tidak pernah berubah menjadi opini publik. Akibatnya, meski eksistensi suatu fakta tertentu tidak dapat dibantah, namun ia tidak pernah hadir menjadi fakta politik. Karena tidak memengaruhi pendapat umum, maka politik fakta-fakta itu tetap saja dianggap menjadi nonfakta dalam konteks politik.

DARI catatan historis, sesungguhnya banyak sekali contoh kasus yang dapat digunakan untuk menggambarkan ironi-ironi ini. Tidak hanya di negara maju yang mengklaim diri memiliki sistem politik demokratis, bahkan juga dalam negara berkembang yang tengah mengalami proses konsolidasi demokrasi. Ellul, misalnya, menyebut contoh tentang kondisi pekerja yang tidak manusiawi di Inggris pada abad XIX.

Kondisi tidak manusiawi itu sesungguhnya hadir sebagai fakta nyata namun tidak pernah menjadi isu politik yang besar karena tidak pernah diliput terus-menerus oleh media massa. Begitu pula dengan kamp konsentrasi politik di Perancis. Hingga akhir tahun 1940-an, kamp konsentrasi politik sesungguhnya masih ditemukan di Gurs, Eysses, dan Mauzac.

Namun, fakta hadirnya kamp konsentrasi ini tidak menjadi fakta politik yang signifikan di Perancis ketika itu karena media massa tidak berusaha mengangkatnya menjadi opini publik. Sama halnya dengan tragedi yang dialami penduduk kulit hitam Amerika Serikat pada abad ke-18 dan 19.

DALAM konteks Indonesia, kasus-kasus pelecehan terhadap manusia dan kemanusiaan oleh penyalahgunaan kekuasaan negara semacam ini kemungkinan banyak terjadi sejak negeri ini merdeka namun tidak semua pelecehan itu mendapatkan perhatian publik yang sama besarnya. Karena itu, apa yang diungkapkan Ellul tentang fakta politik dan media massa, menarik untuk dijadikan bahan renungan. Terutama dalam kaitannya dengan dinamika demokrasi yang kini tengah dialami negeri ini sebagai akibat ketegangan antara eksekutif dan legislatif.

Bagaimanakah sebaiknya kita menyingkapi ketegangan itu? Apakah ketegangan itu, khususnya laporan pansus DPR, perlu dianggap sebagai satu-satunya fakta politik kekinian kita? Tidak adakah fakta-fakta lain yang dapat diangkat sehingga menjadi fakta-fakta politik kekinian? Tegakah kita untuk memperlakukan fakta-fakta lainnya itu tetap sebagai nonfakta?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini tampaknya perlu segera menjadi bagian agenda kerja politik negeri ini agar segera dapat keluar dari krisis yang tengah berlangsung. Tidak hanya untuk media massa, tetapi juga bagi seluruh kekuatan politik yang berkepentingan meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia. Keengganan untuk memberi jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan ini dapat membuat kita terjebak, baik secara sadar atau tidak, sebagai kuda tunggangan para elite politik, apakah itu yang ada di eksekutif maupun legislatif. Kita perlu menyadari, dimana pun elite politik sangat berkepentingan dengan citra dan ketampakan (*appearance*) dan bukan pada substansi.

Dalam kaitan dengan agenda kerja politik ini, ada dua kearifan dari pemikiran Ellul yang perlu disosialisasikan.

Pertama, media massa amat penting untuk membangun opini publik, namun ia juga memiliki keterbatasan untuk menyampaikan seluruh fakta-fakta.

Kedua, selalu ada bahaya ketika kita terlalu memfokuskan diri secara berlebihan terhadap suatu fakta politik tertentu yaitu terbaikannya fakta-fakta politik lainnya yang mungkin bobotnya tidak kalah besar jika dilihat dari penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Karena dua pertimbangan ini pula, opini publik yang terbentuk sebaiknya tidak dianggap telah menyampaikan seluruh kebenaran.

Sesungguhnya ada perbedaan yang hakiki antara proses demokrasi dan proses mencari kebenaran (*truth*). Proses demokrasi dapat dipahami secara sederhana sebagai suatu proses menentukan sikap dengan suara terbanyak. Sebaliknya, proses mencari kebenaran ada di luar logika suara terbanyak semacam itu. Demokrasi bukanlah kebenaran. Sebaliknya, kebenaran bukanlah demokrasi. Sesungguhnya di luar agama, hampir tidak ada aktivitas kehidupan

yang dapat mengklaim diri telah mencapai kebenaran, bahkan di bidang ilmu pengetahuan sekalipun.

Bila kita menganggap suara mayoritas adalah suatu kebenaran dan karena itu harus diberlakukan sebagai suatu dalil yang harus dipegang kuat untuk seluruh bidang kehidupan, maka suara mayoritas itu dapat mengklaim dan memonopoli kebenaran. Atau meminjam pendapat Bertrand Russel dalam tulisannya tentang demokrasi dan kebebasan (1940), kekuatan mayoritas semacam itu akan dapat berubah menjadi suatu tirani dan melecehkan makna demokrasi itu sendiri. Tak heran jika Mahatma Gandhi suatu ketika pernah menyatakan, kebenaran hanya ada pada Sang Ilahi (*The God is the truth*).

Legislatif dan Jebakan Demokrasi Numerik

Sumber: Kompas (25 Mei 2001)

TERDAPAT kesan kuat bahwa lembaga legislatif di Indonesia, khususnya DPR, semakin jauh dari masyarakat. Hasil jajak pendapat yang dilakukan Kompas (lihat *Kompas*, 15/1/2001) menyiratkan kesan seperti ini. Bahkan Forum Demokrasi berpandangan bahwa telah terjadi perseteruan yang bersifat antagonistik antara DPR/MPR dengan Presiden.

Tulisan ini berupaya untuk menunjukkan bahwa penyebab dari situasi semacam ini adalah karena legislatif terlalu memfokuskan kinerjanya pada dimensi pengawasan (*control*), namun mengabaikan dimensi kepekaan (*responsiveness*) dan pertanggungjawaban (*accountability*). Menonjolnya fungsi pengawasan ini merupakan konsekuensi logis karena legislatif masuk dalam jebakan demokrasi angka (*numeric democracy*) sehingga melemahkan dimensi kepekaan dan pertanggungjawabannya.

Seperti yang diketahui institusi legislatif hadir sebagai suatu keniscayaan dari demokrasi. Adalah tidak mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintahan yang menjunjung demokrasi tanpa kehadiran institusi legislatif.

Dalam konteks pemahaman seperti ini legislatif pada intinya memiliki tiga fungsi. Yakni, sebagai salah satu lembaga (di samping yudikatif) yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif, khususnya dalam pengawasan terhadap administrasi pemerintahan (*overseeing the administration of government*).

Namun, selain fungsi ini, institusi legislatif juga dikonsepsikan sebagai lembaga perwakilan masyarakat dengan tujuan untuk mengetahui aspirasi dan kepentingan masyarakat luas dalam menjalankan pemerintahan. Karena konsepsi semacam ini pula, legislatif tidak hanya berfungsi mengawasi eksekutif, tetapi juga harus mewakili dan bertanggung jawab terhadap keinginan masyarakat luas itu (lihat, SE Finer, *Comparative Government*, 1984). Berdasarkan pertimbangan ini, penilaian terhadap kinerja lembaga

legislatif biasanya menyangkut tiga dimensi, yaitu dimensi kontrol, pertanggungjawaban dan kepekaan.

DALAM pemahaman legalistik formal, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh legalistik terkait dengan wewenang dan kekuasaan yang dimilikinya *vis-à-vis* eksekutif, biasanya diasumsikan bahwa jika wewenang dan kekuasaannya lebih besar maka kemampuannya untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula.

Pengawasan dilakukan agar lembaga-lembaga pemerintah melaksanakan peraturan sesuai dengan yang ditetapkan oleh legislatif dan juga agar eksekutif melaksanakan kebijakan yang menjadi keinginan publik. Sarana formal yang dilakukan oleh legislatif untuk investigasi ini, misalnya, dapat dilakukan dengan mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan pimpinan puncak eksekutif.

Dalam rangka pengawasan ini pula, lembaga legislatif dapat membentuk semacam lembaga *ombudsman* yang tugas utamanya adalah untuk memastikan bahwa pejabat-pejabat pemerintah telah melaksanakan peraturan dan undang-undang sesuai dengan yang ditetapkan oleh legislatif. Ombudsman akan melaksanakan investigasi ketika keluhan dibuat oleh para warga. (lihat Herbert M Levine, *Political Issues Debated*, 1982)

Jika kita melihat perkembangan tiga tahun terakhir, kekuasaan lembaga legislatif dalam pemahaman legalistik formal ini memang mengalami perubahan besar setelah Pemilu 1999. Amandemen konstitusi yang dilakukan sejak Sidang Umum MPR November 1999 telah memberikan kekuasaan yang lebih besar bagi legislatif dalam pembuatan kebijakan. Dalam pembuatan undang-undang, misalnya, Presiden kini hanya memiliki kekuasaan mengusulkan rancangan undang-undang. Sedangkan kekuasaan untuk menetapkan suatu RUU menjadi Undang-Undang ada di tangan DPR. Selain itu, DPR juga telah memiliki peranan yang lebih besar dalam pengangkatan Direktur Bank Indonesia dan dalam pengangkatan Ketua Mahkamah Agung. Wewenang dan kekuasaan yang semakin besar ini juga diindikasikan oleh frekuensi pemanggilan menteri yang menjadi lebih sering dan melalui pembentukan berbagai

panitia khusus untuk melakukan investigasi terhadap dugaan penyimpangan yang dilakukan eksekutif.

Namun, suatu kekeliruan jika menganggap bahwa perubahan dalam kerangka legalistik formal ini (baca: amandemen konstitusi) dengan sendirinya menolakan perilaku anggota legislatif. Perlu digarisbawahi bahwa aturan konstitusi tidaklah segala-galanya. Layak mencatat bahwa Inggris tidak memiliki konstitusi yang tertulis, tetapi tradisi pemerintahan demokratis tetap berjalan dengan baik (lihat Thomas M Magstadt, *Nations & Government*, 1998). Terlebih lagi, kerap terjadi kemungkinan adanya jurang (*gap*) antara apa yang tertera dalam konstitusi dengan apa yang sesungguhnya terjadi (lihat Michel L Mezey, *Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance*, 1993).

Dengan kata lain terdapat kemungkinan bahwa kekuasaan yang lebih besar dalam melakukan pengawasan itu bukan didorong oleh aturan konstitusi, tetapi karena perhitungan jumlah kursi di legislatif atau kerap dikenal dalam faham *realisme politik* sebagai jebakan demokrasi angka (*numeric democracy*).

CIRI yang sangat menonjol dari demokrasi numerik adalah bukan pada paham *constitution rules the elite* tetapi *elite rules the constitution*. Ringkasnya, dimensi pengawasan itu sangat menonjol karena tidak ada pihak yang memiliki suara mayoritas di legislatif. Eksekutif bukan pemilik suara mayoritas di legislatif kecuali melalui pembentukan koalisi. Konsekuensinya adalah bahwa pengelolaan kekuasaan dan pengawasan yang semakin besar yang dilakukan legislatif itu lebih disebabkan oleh kenyataan bahwa pemerintahan yang terbentuk merupakan pemerintahan minoritas atau tidak memiliki suara mayoritas di legislatif.

Dalam konteks kekinian di Indonesia, situasi semacam ini jelas terlihat karena prioritas utama yang selalu melekat sejak awal pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) adalah bagaimana bermain dan menghindarkan diri dari bahaya jebakan demokrasi numerik yang dipasang oleh lembaga legislatif ini. Situasi yang dialami pemerintahan Gus Dur pasti akan sangat berbeda jika Partai Kebangkitan Bangsa memiliki suara mayoritas di DPR.

Mencuatnya bahaya jebakan demokrasi numerik ini juga diindikasikan oleh lemahnya dimensi pertanggungjawaban legislatif. Dalam konteks ini, ada dua pertanyaan penting yang kurang mendapat perhatian.

Pertama, kepada siapakah sebenarnya anggota legislatif itu bertanggung jawab (*accountable to whom*)? Kedua, untuk apakah pertanggungjawaban itu dilakukan (*accountable for what*)?

Dalam hubungannya dengan pertanyaan yang pertama, lembaga legislatif dalam konteks demokrasi haruslah bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya. Sedangkan dalam hubungannya dengan komponen yang kedua, tujuan dari pertanggungjawaban adalah untuk mencegah penyimpangan fungsi lembaga legislatif dan sekaligus untuk mencegah terjadinya pemborosan dana-dana publik. Karena itu, pembahasan tentang pertanggungjawaban ini tidak melulu dilihat dari proses bagaimana anggota legislatif dipilih, tetapi juga bersangkut paut dengan kualitas hubungan antara para anggota legislatif dengan konstituensinya.

MEMANG jika dilihat dari proses pemilihannya, hampir tidak dapat dibantah bahwa anggota legislatif yang saat ini duduk di DPR dan MPR mengalami kemajuan yang pesat. Setelah Pemilu 1955 maka Pemilu 1999 dapat dipandang sebagai pemilu yang sangat demokratis dalam sejarah politik di Indonesia. Meski demikian, masih terdapat kekurangan karena pemilu tidak memilih seluruh anggota legislatif.

Pertama, masih terdapat anggota legislatif yang diangkat. Hal ini terjadi baik di DPR (untuk TNI/Polri 38 kursi) maupun MPR (untuk TNI 38 kursi, utusan golongan 65 kursi, dan utusan daerah 130 kursi). Karena itu, tidak semua anggota legislatif di Indonesia saat ini, baik di DPR maupun MPR, memenuhi syarat pertanggungjawaban ini.

Karena itu pula, ada baiknya untuk di masa depan seluruh anggota DPR dan MPR dipilih. Juga harus terdapat pemisahan keanggotaan (tidak boleh ada keanggotaan rangkap) di DPR dan MPR. Selain itu, juga harus terdapat pemisahan wewenang yang jelas antara DPR dan MPR. Hal ini sangat penting agar tidak terdapat konflik peran

yang dialami oleh anggota DPR dan MPR. Konik peran biasanya akan sangat mudah muncul jika terjadi keanggotaan rangkap, terlebih lagi MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara. Secara psikologis, seorang anggota DPR yang juga merangkap sebagai anggota MPR akan cenderung untuk merasa dirinya anggota MPR daripada sebagai anggota DPR ketika memberikan komentar media massa dan karena itu pula cenderung merasa lebih tinggi dari lembaga kepresidenan. Hal ini tak ubahnya seperti konflik peran yang dialami TNI di masa lalu ketika melaksanakan fungsi pertahanan dan sosial politiknya.

Secara hipotetik-karena Pemilu 1999 menganut sistem pemilihan campuran antara sistem perwakilan proporsional dengan sistem distrik-hubungan antara anggota legislatif dengan konstituensinya tampaknya lemah. Terlebih lagi, tidak terdapat prasyarat bahwa anggota legislatif harus bertempat tinggal di wilayah yang diwakilinya. Di samping itu, seperti yang juga sudah diungkapkan, tidak seluruh anggota legislatif, baik di DPR maupun MPR, merupakan hasil pemilihan umum. Sebagai akibatnya, hubungan anggota legislatif dengan konstituensinya menjadi kurang signifikan dalam membentuk perilaku anggota legislatif. Yang menjadi lebih mengemuka adalah loyalitasnya terhadap keputusan yang dibuat oleh pemimpin partai nasional.

Selanjutnya, karena pertanggungjawaban tidak hanya sekadar pertanyaan bertanggung jawab terhadap siapa, tetapi juga menyangkut tujuan dari pertanggungjawaban tersebut, maka yang juga perlu dilihat adalah apakah terdapat aturan-aturan dalam legislatif yang mengendalikan perilaku anggota legislatif sehingga memperbesar nilai tanggung jawabnya terhadap konstitusi yang diwakilinya.

Aturan-aturan tersebut dapat berupa aturan tertulis (undang-undang) atau dapat juga merupakan kode etik. Karena itu, perlu segera dibuat ketentuan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh anggota legislatif, dan ketentuan ini harus disosialisasikan dan diketahui publik secara luas. Tanpa ada ketentuan seperti ini maka muncul kesan bahwa anggota legislatif berada di luar jangkauan hukum.

Lemahnya dimensi pertanggungjawaban ini juga diiringi dengan lemahnya dimensi kepekaan yang ditunjukkan oleh sikap dis-

kriminatif legislatif terhadap berbagai isu yang berkembang di masyarakat. Tanggapan yang proporsional dan seimbang terhadap berbagai isu itu adalah sangat penting karena salah satu fungsi dari lembaga legislatif adalah sebagai tempat untuk memperdebatkan isu-isu yang menyentuh kepentingan publik.

Di lihat dari sisi ini kepekaan berarti perhatian yang diberikan anggota legislatif terhadap berbagai isu yang berkembang di masyarakat dan bagaimanakah pandangan masyarakat itu sendiri terhadap tanggapan yang diberikan anggota legislatif. Dalam hal ini, tanggapan anggota legislatif tidak hanya terkait dengan kepentingan kelompok dominan atau kelompok tertentu saja, tetapi juga menyangkut kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan, baik secara ekonomi maupun secara kultural. Kelompok yang terpinggirkan secara ekonomi misalnya adalah kelompok buruh, petani dan nelayan. Sedangkan kelompok yang terpinggirkan secara kultural terkait dengan isu etnis minoritas dan agama.

TERDAPAT kesan yang sangat kuat bahwa praktik institusi legislatif di Indonesia kurang memperhatikan isu-isu yang terkait dengan persoalan persatuan bangsa dan kelompok nelayan serta buruh. Yang lebih mengemuka adalah isu-isu yang terkait dengan kepentingan sektor ekonomi modern, seperti kasus BLBI dan badan usaha negara yang dapat menjadi sumber pendanaan politik.

Sikap diskriminatif ini kemungkinan dipengaruhi oleh tidak adanya transparansi dalam sumber pendanaan yang diperoleh anggota legislatif yang berasal dari partai, khususnya kontribusi dana yang diperoleh pada masa kampanye yang lalu. Padahal besaran dana dan siapa-siapa yang memberikan kontribusi dana itu-seperti dalam banyak kasus di negara-negara lain-sangat mempengaruhi pola pikir dan perilaku para anggota legislatif terhadap isu-isu yang diperdebatkan aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif.

Lihat, misalnya, tulisan Philip M Stern, dalam *Still The Best Congress Money Can Buy* (1992) yang mengupas pengaruh *money power* dalam pemilihan anggota Kongres di Amerika Serikat. Jika transparansi ini diabaikan maka kemungkinan besar legislatif sebagai simbol

people power akan terpinggirkan dan beralih menjadi simbol *money power*.

MENGAKHIRI tulisan ini, tantangan terbesar bagi lembaga legislatif Indonesia saat ini adalah bagaimana menyeimbangkan pola hubungan horizontal dengan vertikal yang melekat dalam lembaga tersebut. Secara horizontal, adalah jelas bahwa wewenang dan kekuasaan pengawasan yang mereka miliki *vis-à-vis* eksekutif menjadi lebih besar. Namun, secara vertikal, pertanggungjawaban dan kepekaan mereka terhadap suara rakyat yang mereka wakili tampak melemah.

Tanpa adanya keseimbangan horizontal dan vertikal ini maka kemungkinan besar kekuasaan legislatif menjadi tidak berakar dan mengalami proses delegitimasi di mata publik. Komentar sinis bahwa *sovereignty of people* telah diambil oleh *sovereignty of elite* mungkin akan semakin terdengar nyaring dan bertalu-talu.

Pecah atau Roboh?

Sumber: Kompas (23 Oktober 2003)

Adakah masa depan yang cerah bagi Indonesia? Ada dua alasan mengapa pertanyaan ini perlu diajukan. Pertama, mengutip pendapat Leo Howe, karena kini kita hidup dalam era pascamodern. Dalam era seperti ini, masyarakat biasanya selalu berorientasi pada masa depan. Artinya, masa depan bagi kita biasanya menjadi lebih penting daripada masa lalu.

Alasan kedua, karena pertanyaan ini juga wujud keprihatinan banyak pihak mengingat begitu banyak masalah yang dihadapi negeri ini dalam lima tahun terakhir. Namun, biasanya jawaban yang diberikan selalu penuh ketidakpastian

Hipotesis pecah

Sebagai misal adalah percakapan ringkas penulis beberapa waktu lalu dengan salah seorang guru besar di Universitas Indonesia. Kecemasan tentang masa depan negeri ini amat kental dari pendapat yang dikemukakannya. Menurut dia, kini terbentang dua hipotesis besar tentang masa depan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Hipotesis pertama disebutnya sebagai “hipotesis pecah” (*break-up hypothesis*) yang kedua “hipotesis roboh” (*break-down hypothesis*). Meski kedua hipotesis besar ini membawa akibat sama, yaitu dapat berakhir lenyapnya NKRI dari peta dunia, penyebabnya amat berbeda. Jika hipotesis pertama disebabkan gerakan separatis, hipotesis kedua lebih disebabkan korupsi dan tidak adanya kepastian hukum di negeri ini.

Meski pandangan ini terasa amat pesimistis, mungkin layak direnungkan. Dalam kadar tertentu, kedua penyebab itu sedang terjadi di Indonesia dan mungkin sulit untuk menarik garis batas di antara keduanya.

Korupsi dan tidak adanya kepastian hukum yang pada gilirannya bermuara pada munculnya perasaan ketidakadilan dapat menjadi bahan bakar munculnya gerakan separatis. Demikian juga perlawanan yang dilakukan gerakan separatis dan upaya pembasmian

yang dilakukan dengan segala cara terhadap gerakan itu dapat menjadi lahan subur bagi lahirnya ketidakpastian hukum dan tindakan korupsi. Meski keduanya memiliki baku kait yang erat, tampaknya pemerintah lebih mencemaskan “hipotesis pecah” daripada “hipotesis roboh”.

Kesan semacam ini tampak dari sikap yang amat asertif yang ditunjukkan pemerintah dalam menangani masalah Aceh dan Papua. Di sisi lain, hampir tidak ada tindakan dan terobosan spektakuler yang dilakukan pemerintah dalam penanganan masalah korupsi dan penegakan hukum. Tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa ada dua akibat khas dari sikap pemerintah yang tak seimbang ini.

Pertama, semangat gerakan reformasi mungkin telah pupus. Walaupun ia masih dianggap hadir, semangat gerakan itu telah berjalan ke arah yang salah. Bahkan, disinyalir reformasi telah melahirkan “anak haram”, demokratisasi korupsi yang terjadi mulai dari tataran nasional hingga tataran lokal.

Kedua, korupsi dan lemahnya penegakan hukum tidak dilihat sebagai ancaman yang dapat menghilangkan eksistensi NKRI. Pandangan semacam ini kemungkinan besar disebabkan oleh sifat dan aktor yang memberi ancaman terhadap NKRI memang berbeda. Dalam “hipotesis pecah” sifat ancaman adalah jangka pendek dan identifikasi aktor amat mudah dilakukan.

Di sisi lain, dalam “hipotesis roboh”, sifat ancaman adalah jangka panjang dan identifikasi aktor amat sukar dilakukan karena menyangkut sistem. Kehadirannya seperti jutaan rayap yang menggerogoti landasan bangunan NKRI (*termites in the basement*). Secara perlahan namun pasti, jika tidak segera diatasi, dampak yang diberikan juga akan menghilangkan negeri ini.

Jebakan masyarakat “sclerotic”

Pertanyaannya kemudian, bagaimana menghilangkan kemungkinan terjadinya “hipotesis roboh” itu? Langkah pertama yang perlu dilakukan mungkin dengan mau bersikap rendah hati. Misalnya, para pembuat kebijakan tidak terbujuk untuk menyatakan, “NKRI adalah sesuatu yang nal” tanpa memberi argumentasi kritis dan rasional yang cukup guna mendukung pernyataan itu. Pernyataan bahwa “NKRI adalah nal” kemungkinan besar lebih berlandaskan

kecemasan terhadap “hipotesis pecah” dan karena daya lihat jangka pendek (*myopic*).

Dalam kalimat parodi, seseorang mungkin dapat menyatakan, saat para pembuat kebijakan bersikukuh bahwa “NKRI adalah nal”, hanya ada satu kemungkinan yang muncul. Para pembuat kebijakan mungkin memiliki mesin waktu. Mereka baru saja menggunakan mesin waktu dan kembali dari penjelajahan masa depan serta menyampaikan “berita baik” kepada publik bahwa NKRI masih hadir sebagai suatu negara-bangsa. Karena mesin waktu itu sebenarnya tidak pernah ada, mereka tak ubahnya seperti peramal (*soothsayers*) dalam masyarakat tradisional yang mengklaim diri mampu melihat masa depan.

Langkah kedua, dengan menciptakan suatu gerakan yang berasal dari masyarakat untuk melawan korupsi. Dalam kaitan ini, kesepakatan yang baru-baru ini dibuat antara Muhammadiyah dan NU untuk bekerja sama mewujudkan gerakan antikorupsi (Kompas, 16/10) perlu disambut dengan baik. Namun perlu dicatat, gerakan semacam ini sebaiknya harus dimotori individu-individu yang memiliki kredibilitas tinggi dan tidak memiliki pamrih politik.

Selain itu, sebagai suatu gerakan, upaya antikorupsi sebaiknya tidak distrukturkan dalam suatu bentuk organisasi yang kaku sehingga membatasi daya geraknya. Karena itu, gerakan antikorupsi sebaiknya tidak harus diberi label dengan “nasional” sehingga menutup ruang bagi berbagai kelompok masyarakat untuk melakukan gerakan serupa pada tataran lokal. Bukankah nasional itu pada hakikatnya kumpulan dari lokal?

Langkah ketiga, meminta seluruh gerakan antikorupsi untuk mau menyebarluaskan gagasan bahwa korupsi dan ketidakpastian hukum itu sendiri sebagai krisis besar (*major crisis*). Alasannya sederhana. Meminjam istilah Mancur Olson, tujuannya untuk menghindarkan negeri ini dari jebakan *sclerotic society*.

Menurut Olson, masyarakat *sclerotic* adalah masyarakat yang ditandai oleh ketidakmampuan para pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan fundamental dalam kebijakannya karena telah menjadi tawanan politik kelompok penekan (*pressures groups*). Perubahan hanya mungkin terjadi jika masyarakat itu merasa

mengalami krisis besar sehingga memunculkan desakan terhadap perubahan sistem yang ada.

Tidakkah jebakan masyarakat *sclerotic* terasa amat mewarnai kita dalam lima tahun terakhir? Para pembuat kebijakan di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif terkesan tidak mampu memberi terobosan guna mengatasi korupsi di negeri ini karena telah menjadi tawanan kompromi politik yang mereka lakukan sendiri.

Dalam konteks pemahaman semacam ini, pernyataan bahwa korupsi dan ketidakpastian hukum itu sebagai krisis besar yang menghangat negeri ini barangkali menjadi amat relevan. Harapannya agar NKRI bukan menjadi rumah hunian yang pilar-pilarnya terlihat kuat dan gagah dari luar, dalam kenyataan telah digero-goti jutaan rayap yang cepat atau lambat akan merobohkannya.

Menyempurnakan Kerusakan Bangsa?

Sumber: Kompas (17 Desember 2003)

MENGAPA reformasi, bahkan revolusi sekalipun, kerap mengalami kegagalan untuk mengubah struktur makro dunia sosial?

Mengapa revolusi Perancis menghasilkan tiruan (*clone*) Louis XIV dalam diri Kaisar Napoleon? Itulah beberapa pertanyaan yang diajukan Rom Harre saat berdebat dengan Roy Bhaskar dalam pertemuan di antara kelompok pemikir realisme kritis (Jose Lopez dan Garry Potter, *After Postmodernism*, 2001).

Pertanyaan-pertanyaan itu mungkin layak direnungkan, khususnya bagi para politisi, aktivis politik, dan reformis di Indonesia yang telah mengaku diri sebagai pejuang demokrasi. Keprihatinan yang amat dalam terhadap proses berbangsa dan bernegara yang kini sedang kita jalani mulai digaungkan lebih keras. Pernyataan Kardinal Julius Darmaatmadja, Ketua Konferensi Wali Gereja Indonesia, baru-baru ini bahwa sila pertama dari Pancasila sudah berubah menjadi Keuangan Yang Maha Kuasa (Kompas, 14/11) adalah salah satu ilustrasi dari keprihatinan itu.

Pernyataan itu menyampaikan pesan betapa rusaknya moral bangsa ini. Amat sukar bagi kita untuk berharap adanya perubahan lebih baik meski reformasi yang melahirkan demokrasi telah berlangsung hampir lima tahun. Pernyataan senada telah diungkapkan Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Dalam rumusan agak berbeda, Ahmad Syai Ma'arif menyebutkan kerusakan bangsa ini hampir sempurna (Kompas, 26/9). Di mana letak misteri resistensi reformasi itu? Mengapa keinginan baik, seperti diamanatkan reformasi, tidak berakhir dengan hasil baik?

Beban masa lalu

Mengutip alur pikir yang ditawarkan Bhaskar, misteri itu mungkin terletak pada warisan masa lalu. Melalui konsep *pre-existing structure*, Bhaskar menegaskan, dalam kehidupan sosial, manusia selalu dihadapkan dengan beban kehadiran masa lalu yang kejam (*the oppressive presence of the past*). Karena itu, bagi Bhaskar,

tindakan-tindakan sukarela (*voluntaristic acts*) untuk menghasilkan masyarakat yang baik adalah suatu gagasan absurd.

Dengan pernyataan ini, Bhaskar tidak bermaksud menyatakan, peran manusia menjadi tidak penting. Yang ingin disampaikan Bhaskar adalah manusia tidak mungkin menciptakan sesuatu tatanan yang sepenuhnya baru sama sekali dalam kehidupan sosial tanpa merujuk pada apa yang telah ada dan terwariskan dari masa sebelumnya. Yang dapat dilakukan adalah sekadar melakukan reproduksi atau pilihan lain melakukan transformasi.

Ada dua gagasan penting dari pemikiran Bhaskar yang mungkin dapat dipetik jika kita mengaitkannya dengan situasi di Indonesia. Pertama, kebutuhan bagi rezim Reformasi untuk mau bersikap jelas dan tegas terhadap warisan masa lalu.

Kedua, adanya kebutuhan bagi seluruh kekuatan politik di masa reformasi untuk mau melakukan transformasi berdasarkan warisan masa lalu menuju tatanan sosial yang lebih baik. Pertanyaannya kemudian, sikap apa yang harus dilakukan untuk memenuhi dua kebutuhan mendesak itu?

Sikap paling realistis, jika seluruh kekuatan politik utama yang ada di negeri ini mau berdamai dengan masa lalu (*coming to terms with the past*). Namun, kemauan untuk berdamai dengan masa lalu sebaiknya tidak diartikan, kita harus menghapus catatan-catatan masa lalu yang pedih dan suram dan hanya memusatkan diri pada cerita tentang “kejayaan” dan “keberhasilan”. Justru yang harus dilakukan saat berdamai dengan masa lalu adalah pengakuan terbuka kepada publik tentang perbuatan-perbuatan tercela dan menyakitkan yang telah dilakukan oleh tiap pihak terhadap pihak lain.

Amat besar kemungkinan bahwa pilihan sikap semacam ini malah dipandang tidak realistis oleh beberapa pihak. Misal, gugatan atau pertanyaan yang dapat dilontarkan adalah apakah mungkin seseorang mau secara sukarela menyatakan kepada publik dirinya pencuri atau pembunuh? Jawabannya tidak mungkin. Namun, ada dua catatan penting yang dapat diberikan dari pertanyaan ini.

Pertama, pertanyaan semacam itu bertolak dari asumsi adanya pihak yang bersalah di satu kubu dan ada pihak yang tidak bersalah di kubu lain. Hal ini tentu amat berbeda dari asumsi dasar gagasan

berdamai dengan masa lalu, yaitu tidak ada satu pun kekuatan politik utama di negeri ini yang secara moral dapat mengklaim diri bebas dari beban kesalahan masa lalu. Bila analogi pencuri atau pembunuh itu dirumuskan dalam kalimat metafora, semua kekuatan politik diasumsikan telah menjadi “pencuri” atau “pembunuh”.

Kedua, pertanyaan itu berangkat dari asumsi, tindakan pengakuan dilakukan sukarela. Sebaliknya, gagasan untuk berdamai dengan masa lalu berangkat dari asumsi pilihan realistik. Artinya, dorongan untuk melakukan pengakuan adalah untuk penyelamatan diri dan kelangsungan hidup kolektif Indonesia sebagai bangsa.

Sempurnakan kerusakan

Contoh kasus yang paling sederhana untuk menjelaskan dorongan ini adalah terkait dengan masalah korupsi di Indonesia. Dalam kajian politik, korupsi, mengikuti dalil Lord Acton, dianggap sebagai produk kekuasaan melalui pernyataannya, kekuasaan cenderung untuk korup dan kekuasaan yang absolut pasti akan disalahgunakan. Dari sudut pandang ini, korupsi di Indonesia dapat dipahami sebagai produk atau warisan kekuasaan masa pemerintah sebelumnya dan diyakini telah direproduksi (baca: dilestarikan) pada masa kini. Pertanyaannya, mungkinkah meminimalisasi tindak korupsi yang terus berlangsung itu?

Jawabannya berawal dengan memahami penyebabnya. Amat mungkin, sebab utama penyalahgunaan kekuasaan karena pihak yang berkuasa tidak memiliki rasa aman (*insecurity feeling*). Sejarah pergantian kekuasaan di Indonesia dari satu pemerintah ke pemerintah lain diwarnai kemelut, peristiwa memalukan dan penistaan. Beban sejarah seakan mengakibatkan hanya tersedia satu pilihan bagi tiap penguasa negeri. Pertahankanlah kekuasaan dengan segala cara meski dengan implikasi penyalahgunaan kekuasaan atau melakukan korupsi karena setelah tidak berkuasa proses pembumiangusan akan berlangsung dan masa “paceklik” akan tiba.

Dalam skala makro, korupsi seakan menjadi panggilan takdir jika ingin berkuasa dan jika ingin melestarikan kekuasaan. Ia menjadi tujuan sekaligus instrumen. Mentalitas semacam ini juga dalam skala mikro hampir mewarnai seluruh aparat di jajaran birokrasi. Namun, bila seluruh kekuatan politik menyadari beban warisan

historis dari mentalitas semacam ini tidak akan menyelamatkan mereka, mungkin pembasmian korupsi bukan lagi dipandang sebagai tindakan sukarela, tetapi sebagai bagian kepentingan kolektif yang realistis dari seluruh kekuatan itu. Karena itu, berdamai dengan masa lalu, dengan mengambil contoh kasus korupsi ini, masih dimungkinkan jika ia dipandang sebagai tindakan kalkulasi rasional untuk kepentingan kolektif jangka panjang.

Jika pilihan realistis ini tidak dilakukan, ada tiga bahaya yang mengancam bangsa ini. Pertama, seluruh kekuatan politik yang mengklaim diri telah memperjuangkan amanat reformasi akan dinistakan dalam proses perjalanan historis bangsa ini di masa depan seperti takdir yang telah dialami rezim-rezim sebelumnya.

Kedua, cita-cita untuk mewujudkan apa yang disebut Indonesia baru pun akan berakhir pada angan-angan belaka.

Ketiga, tidak akan ada transformasi signifikan yang dihasilkan. Yang kita lakukan hanya sekadar mereproduksi kerusakan-kerusakan yang telah ada sebelumnya dengan cara lebih canggih dan cepat. Meminjam kalimat getir Ahmad Syai Ma'arif, yang tengah kita lakukan kini barangkali sekadar menyempurnakan kerusakan-kerusakan yang telah terjadi.

Demokrasi Para Malaikat?

Sumber: Kompas (1 April 2004)

"If men were angels, no government would be necessary".
(James Madison)

HARUSKAH memberikan suara dalam pesta demokrasi 5 April nanti? Bukankah sebagian calon anggota legislatif telah dikategorikan sebagai "politisi busuk"? Bukankah wajar jika menjadi pesimis lalu tidak memberikan suara pada hari pemilihan?

Rangkaian pertanyaan berupa gugatan ini kerap diungkapkan kelompok pemilih kritis yang terdidik dan umumnya ada di perkotaan.

ADA tiga argumentasi untuk menyatakan kekecewaan pemilih kritis, jangan diterjemahkan dalam perilaku tidak memilih, mengecam demokrasi, atau memimpikan masa lalu kembali.

Pertama, demokrasi tidak mengasumsikan calon anggota legislatif (caleg) atau politisi sebagai malaikat. Justru demokrasi berangkat dari asumsi hakikat manusia adalah haus kekuasaan serta mementingkan diri sendiri dan kelompoknya. Adalah dengan asumsi semacam ini, demokrasi yang dijalankan, salah satunya melalui instrumen pemilu, bukan ditujukan untuk memilih para malaikat, tetapi memilih manusia biasa dengan seluruh ketidaksempurnaannya. Karena itu, kontribusi terbesar dari demokrasi adalah memberikan kemerdekaan (*liberty*) bagi manusia untuk berbeda pendapat, menyatakan kepentingannya, membentuk kelompoknya, mengaspirasikan hasrat kekuasaannya dengan tujuan mencegah terjadinya dominasi satu kelompok terhadap kelompok lain.

Dalam rumusan berbeda, demokrasi justru amat dibutuhkan untuk mengendalikan hasrat haus kekuasaan. Sebaliknya, bentuk pemerintahan di luar demokrasi, seperti autokrasi dan monarki, justru menciptakan ruang yang hampir tidak terbatas untuk memenuhi hasrat kekuasaan itu. Tepat apa yang dikatakan EM Foster, penulis Inggris, demokrasi disebutkan membawa dua kegembiraan bagi manusia karena dua alasan. Alasan pertama karena demokrasi mengakui keragaman. Alasan kedua karena demokrasi mengizinkan adanya kecaman.

Kedua, mengingat demokrasi bukan untuk para malaikat, demokrasi sebagai hasil karya manusia tentu memiliki kelemahan. Satu di antara kelemahan utama muncul dari kemerdekaan untuk melakukan pengelompokan (*factions*), misalnya, terlihat dari banyaknya partai. Kehadiran berbagai fraksi menciptakan suasana permusuhan yang pada akhirnya membuat proses pembuatan keputusan menjadi amat lambat. Namun, meminjam pemikiran Madison, seorang pemikir politik Amerika Serikat, dalam *Federalist Papers*, kelemahan semacam ini jangan diatasi dengan menghilangkan sebab-musababnya (*removing its causes*).

Alasan yang dikemukakan Madison sederhana. Menghilangkan sebab-musabab sama dengan memberi saran membunuh kemerdekaan sendiri atau pilihan lain mengharuskan semua orang untuk memiliki pendapat, hasrat, dan kepentingan yang sama. Membunuh kemerdekaan berarti membunuh demokrasi, sementara pilihan lain sama sekali tidak dapat diterapkan karena mengingkari hakikat keragaman manusia. Karena itu, pilihan realistik yang dilakukan adalah dengan mengendalikan akibatnya (*controlling its effect*). Banyak cara dapat dilakukan untuk mengendalikan akibatnya itu, misalnya, dengan membuat garis pemisah yang jelas antara ketiga cabang kekuasaan pemerintah, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tujuannya agar tak ada satu pun cabang kekuasaan menjadi amat dominan terhadap yang lainnya, yang dikenal dengan istilah menerapkan mekanisme *checks and balances*.

Ketiga, kekecewaan terhadap kualitas politisi dalam pemerintahan demokrasi adalah sesuatu yang wajar, bukan khas Indonesia. Anthony Giddens dalam *Runaway World* (1999) menyebutkan semakin sedikit para pemilih di negara maju memberikan suaranya dalam pemilu sebagai reaksi kekecewaan mereka terhadap politisi. Namun, ini tidak berarti mereka kehilangan kepercayaan terhadap proses demokrasi. Juga sebaiknya jangan diartikan politisi masa lalu lebih baik daripada politisi sekarang.

Yang terjadi sebenarnya, menurut Giddens, arus informasi yang lebih besar dan terbuka mengakibatkan skandal dan korupsi para politisi kini menjadi lebih sukar ditutupi daripada periode waktu lima puluhan. Dengan logika semacam ini, ada satu catatan menarik yang pantas digarisbawahi sehubungan informasi tentang

“politisi busuk”. Terlalu gegabah dan terburu menafsirkan, politisi sebelum masa reformasi menjadi lebih baik daripada politisi sekarang. Atau dalam kalimat yang amat sarkastis, “politisi antek Orde Baru” menjadi lebih baik. Justru yang harus disimpulkan adalah informasi tentang “politisi busuk” itu dimungkinkan keluar karena proses demokrasi yang sedang dikembangkan. Informasi semacam ini pasti tak dapat dipaparkan secara luas kepada publik dalam masa Orde Baru. Ringkasnya, gagasan untuk tidak memilih karena informasi “politisi busuk” menjadi gagasan yang tidak tepat.

DENGAN tiga argumentasi itu, proses politik demokratis yang dilakukan melalui pemilu sebaiknya tidak melulu dipahami dalam kerangka normatif, tetapi juga dalam kerangka realistis. Harapan pemilu dapat menyelesaikan seluruh persoalan negeri ini mungkin berangkat dari pemikiran normatif, yang jika tidak hati-hati akan membawa kita ke dalam jebakan pemikiran utopis.

Seperti kalimat James Madison yang dikutip di awal tulisan, kita membutuhkan pemerintahan justru karena kita sebagai manusia, bukan malaikat. Dalam tataran amat praktis, ini berarti ada keharusan untuk melakukan proses deskaralisasi atas seluruh caleg partai.

Tidak berlebihan untuk menyatakan, siapa pun tokoh pemimpin partai, mereka adalah manusia biasa. Apakah itu Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono, Amien Rais, Abdurrahman Wahid, Yusril Ihza Mahendra, mereka pasti memiliki ketidaksempurnaan seperti layaknya manusia. Mereka pasti dan akan pernah melakukan kekeliruan dalam satu momen kehidupannya. Mereka juga pasti memiliki hasrat terhadap kekuasaan, yang setelah diperoleh selalu ada bujukan untuk menyalahgunakannya.

Dengan pemikiran semacam ini, yang perlu menjadi agenda utama para pemilih kritis bukan pada isu memilih atau tidak memilih, tetapi bagaimana membuat demokrasi yang sedang kita jalani menjadi lebih relevan bagi kehidupan publik.

Untuk itu, mungkin saran Giddens menarik direnungkan. Ia menyarankan kebutuhan untuk mendemokratisasi demokrasi (*democratizing democracy*). Hal ini, misalnya, dapat dilakukan dengan

melanjutkan devolusi kekuasaan dari tataran nasional ke tataran lokal sehingga kekuasaan menjadi lebih dekat dengan masyarakat. Cara lain dengan melanjutkan tindakan antikorupsi pada seluruh lapisan dan terus mendorong transparansi yang lebih besar dalam isu-isu politik yang mempengaruhi publik.

Sejumlah Pertanyaan untuk Para Calon Presiden

Sumber: Kompas (21 April 2004)

SETELAH pemilu anggota legislatif, praktik demokrasi di Indonesia tengah memasuki tonggak sejarah baru. Untuk pertama kali dalam sejarah politik modern di negeri ini, seorang presiden akan dipilih langsung oleh rakyat. Implikasinya, ia nanti merupakan satu-satunya orang di negeri ini yang dipilih melalui konstituensi nasional.

Setidaknya ada tiga harapan yang digantungkan pada proses pemilihan langsung ini. Pertama, Indonesia akan menganut sistem pemerintahan yang benar-benar murni presidensial. Kedua, presiden terpilih akan memiliki legitimasi kekuasaan yang jauh lebih kuat daripada presiden sebelumnya. Ketiga, wibawa politik seorang presiden tidak lagi bergantung pada lembaga legislatif, yang dalam sistem lama ada pada MPR, tetapi langsung pada rakyat pemilih. Akankah harapan ini terwujud? Masih menjadi tanda tanya besar. Yang pasti, jika dilihat secara konstitusional, setidaknya kita dapat mengidentifikasi adanya empat jenis kekuasaan yang dimiliki siapa pun yang menjadi presiden di negeri ini.

Pertama, kekuasaan anggaran belanja negara, yang tampak dari kekuasaan mengajukan RAPBN (Pasal 23 Ayat 2). Kedua, kekuasaan pembuatan aturan hukum, yang tampak dari kekuasaan mengajukan RUU (Pasal 5 Ayat 1), menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU (Pasal 5 Ayat 2), dan menetapkan peraturan pemerintah pengganti UU (Pasal 22 Ayat (1)). Ketiga, kekuasaan pembentukan kabinet, terlihat dari kekuasaan dalam mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17). Keempat, kekuasaan penggunaan instrumen kekerasan yang sah, yang terlihat dari kekuasaan sebagai panglima tertinggi untuk Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10).

Daya tarik kekuasaan inilah yang mendorong adanya pertemuan amat intensif di antara para petinggi partai. Hasrat untuk menjadi orang yang amat berkuasa, mendorong mereka berlomba-lomba menjadi presiden. Dari sudut ini, pertemuan di antara petinggi

partai itu wajar-wajar saja. Pertemuan itu dapat dipandang sebagai bagian perpolitikan seleksi presiden (*the politics of presidential selection*) yang biasanya muncul sebelum masa kampanye. Pertemuan adalah alamiah dari hakikat manusia (*nature of human being*) yang selalu ingin mendapat kekuasaan. Pertemuan itu juga dapat diumpamakan sebagai agenda untuk mendapatkan kekuasaan (*agenda of power*).

Kekuasaan agenda

Yang aneh dan memprihatinkan adalah jika agenda kekuasaan tidak mampu diterjemahkan oleh para capres menjadi kekuasaan agenda (*power of agenda*). Situasi semacam ini akan muncul jika para capres tidak mampu atau tidak mau menguraikan secara jelas dan rinci, apa yang akan mereka lakukan setelah memperoleh kekuasaan. Bagaimana melengkapi agenda kekuasaan dengan kekuasaan agenda itu amat mendesak untuk segera diungkap kepada publik agar demokrasi yang sedang dijalani menjadi suatu pendidikan politik bagi masyarakat. Substansinya, kekuasaan dalam konteks praktik demokrasi tidak hanya sebatas tataran dari rakyat (*from the people*) dan oleh rakyat (*by the people*). Yang tak kalah penting, kekuasaan juga harus ditunjukkan untuk rakyat (*for the people*). Atas dasar pertimbangan untuk pendidikan politik itu pula, ada sejumlah pertanyaan yang harus dijawab tiap capres.

Pertama, terkait anggaran negara. Apa yang akan dilakukan tiap capres dengan RAPBN setelah kekuasaan diperoleh? Debat dan isu yang muncul dalam pertanyaan semacam ini biasanya berkisar pada pilihan memperbesar peran negara (*pro-intervention*) atau memperbesar peran pasar (*pro-market*). Bila pilihan pro-negara yang diambil, artinya akan ada peningkatan subsidi, misalnya untuk pendidikan dan kesehatan. Jika pilihan pro-pasar yang dilakukan, anggaran untuk subsidi pasti akan dikurangi.

Dalam kaitan ini, harus ada penjelasan yang masuk akal, baik dari pertimbangan ekonomi makro maupun pembangunan sosial seperti angka penganggur, mengapa suatu pilihan diambil tiap capres. Akan amat baik jika tiap capres mampu menjelaskan besaran dan alokasi anggaran belanja negara, secara sektoral yang mereka rancang, dikaitkan proyeksi kekuatan ekonomi Indonesia dalam jangka waktu 20 tahun ke depan dalam kancah internasional.

Kedua, terkait pembuatan aturan hukum. Pertanyaan penting pada agenda ini adalah RUU apa yang dirasakan amat mendesak untuk diusulkan setiap capres dan mengapa RUU itu dianggap penting? Juga patut ditanyakan, langkah atau tindakan apa yang akan dilakukan tiap capres jika proses usulan RUU berjalan lambat di lembaga legislatif dan jika RUU itu ditolak? Pertanyaan-pertanyaan semacam ini penting segera dijawab capres karena tiga fakta berikut.

Pertama, mengingat spektrum politik di legislatif yang amat beragam sehingga tidak ada satu pun partai yang dominan. Akibatnya, siapa pun yang akan menjadi presiden dan dari partai apa pun ia berasal, dukungan dari legislatif tidak akan mudah diperoleh. Kedua, mengingat kinerja legislatif dalam lima tahun terakhir untuk mengesahkan suatu RUU berjalan amat lambat. Saat ini diperkirakan ada 53 RUU yang belum disetujui DPR. Ketiga, ketiadaan aturan hukum atau adanya aturan hukum namun tidak jelas itu akan menciptakan kesulitan bagi Indonesia untuk mengundang para investor. Suka atau tidak, bagi pebisnis domestik maupun asing, Indonesia masih merupakan negeri yang dikenal dengan ungkapan *money rules the game*.

Ketiga, terkait kekuasaan pembentukan kabinet. Ada serangkaian pertanyaan penting dalam kaitan agenda ini. Misalnya, berapa jumlah kementerian yang akan dibentuk tiap capres? Atas dasar apakah kementerian-kementerian itu dibentuk? Atas dasar kebutuhan riil atau karena kompromi politik? Bagaimana implikasi pembentukan kabinet itu untuk mewujudkan birokrasi yang efisien dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme?

Tak kalah penting, pertimbangan dan pendekatan apakah yang dilakukan tiap capres untuk memilih anggota kabinetnya. Apakah berdasar kapasitas profesional atau hanya berdasarkan kedekatan dengan capres? Bila memperhatikan perbedaan pemerintahan sebelum dan sesudah Orde Baru, ada kesan kuat bahwa pembentukan kabinet dalam masa reformasi lebih ditentukan kompromi politik bagi-bagi kursi untuk orang partai, bukan karena kapasitas teknokratisnya. Bahkan disinyalir, begitu banyak calon presiden disebabkan dorongan personal dari lingkaran dalam pemimpin partai. Orang-orang dekat dengan capres itu memiliki mimpi untuk menjadi menteri sekaligus menjual “mimpi- mimpi” kepada capres untuk maju ke pemilihan.

Keempat, terkait kekuasaannya sebagai panglima tertinggi TNI. Pertanyaan penting di sini misalnya apakah yang akan dilakukan tiap capres untuk mempercepat proses restrukturisasi TNI untuk menjadi tentara profesional? Apakah pendekatan teritorial cukup dapat diandalkan atau perlu dilengkapi pendekatan lain untuk menghadapi ancaman yang kompleks dalam globalisasi saat ini? Dari manakah dana yang diperoleh untuk membuat TNI menjadi profesional? Pertanyaan- pertanyaan ini perlu dijawab tiap capres agar setelah berkuasa tidak ada ketegangan hubungan dengan TNI.

Masih banyak pertanyaan bisa diajukan. Intinya, agar para capres jangan pernah berpikir, pemilih mau “membeli kucing dalam karung”.

Tirani Uang?

Sumber: Kompas (27 April 2004)

*"Panjenengan caleg to, mbok duité didum-dum.
(Anda caleg rupanya, kalau boleh duitnya dibagi-bagi dong)"*

CUPLIKAN kalimat itu penulis peroleh baru-baru ini dari suatu diskusi kecil dengan seorang caleg di suatu kabupaten di Jawa Tengah. Pada dasarnya kalimat itu disampaikan sebagai pembelaan diri.

Menurutnya, salah satu sebab mengapa politik uang terjadi dalam pemilu lalu tidak dapat disalahkan semata-mata pada calon anggota legislatif (caleg). Sebagian tanggung jawab harus dibebankan pada masyarakat. Meski mungkin tidak semua caleg menggunakan uang agar terpilih dan tidak semua pemilih meminta uang, menarik mempertanyakan mengapa ini terjadi?

Demokrasi untuk uang

Ada empat tafsiran yang dapat diberikan guna menjelaskan mengapa fenomena, yang penulis sebut sebagai "demokrasi untuk uang", ini terjadi.

Pertama, anggota masyarakat mungkin memiliki persepsi, para caleg adalah orang-orang yang memiliki uang berlebih dan lebih kaya dari mereka. Persepsi ini kemungkinan diiringi perilaku sebagian besar anggota legislatif yang tidak responsif terhadap pemilih. Adalah fakta, setelah terpilih jarang sekali anggota legislatif berinteraksi dengan rakyat pemilih. Dengan kata lain, "meminta uang" dari para caleg merupakan semacam "politik balas dendam" dari rakyat pemilih.

Kedua, rakyat pemilih mungkin berpikir, masa kampanye tidak hanya merupakan momen paling tepat, tetapi sekaligus instrumen paling efektif untuk meningkatkan kesejahteraan sesaat. Setelah pemilu, mereka mungkin berpikir tidak akan ada lagi uang yang didistribusikan pemerintah secara sistematis dan berkesinambungan. Kalaupun ada, mungkin mereka berpikir, prosesnya akan berbelit, memakan waktu dan mungkin akan mengalami pembiasaan, yaitu jadi bagian proyek yang memperkaya pembuat kebijakan.

Ditinjau dari kemungkinan semacam ini, “permintaan uang” dapat dianggap sebagai akibat tidak berjalannya kebijakan distribusi kesejahteraan formal yang dilakukan pemerintah.

Ketiga, rakyat pemilih mungkin memahami proses kampanye dalam pemilu dalam kerangka hukum ekonomi, yaitu permintaan dan penawaran. Dari sisi permintaan, rakyat pemilih menyadari, para caleg amat berhasrat untuk terpilih namun kursi yang tersedia dalam legislatif terbatas. Dari sisi penawaran, rakyat pemilih menyadari, mereka amat bernilai untuk memenuhi hasrat para caleg. Terlebih jika rakyat pemilih menyadari, para caleg tidak memiliki misi dan visi yang dapat menciptakan basis pendukung ideologis di masyarakat. Dengan kata lain, “permintaan uang” itu merefleksikan adanya “pemuhan kebutuhan” dua pihak, yaitu antara caleg dan rakyat pemilih. Ringkasnya, kesalahan tidak hanya dapat ditimpakan pada mentalitas rakyat pemilih, tetapi juga mentalitas caleg.

Uang untuk demokrasi

Meski fenomena “demokrasi untuk uang” dalam derajat tertentu dapat dianggap suatu pilihan rasional, baik dari kalkulasi para caleg maupun rakyat pemilih, dampaknya bagi proses demokratisasi perlu dicermati. Dampak paling jelas adalah politik hampir menjadi seperti mekanisme bisnis. Uang yang dikeluarkan para caleg agar dapat terpilih dapat diumpamakan sebagai investasi yang *rate of return*-nya harus diperoleh dengan berbagai cara setelah seorang politisi terpilih. Jika ini terjadi dalam skala makro, bisa dipastikan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme akan mengalami kesulitan besar dan ekonomi biaya tinggi akan terus berlangsung di negeri ini.

Memang hampir tidak mungkin untuk membayangkan suatu proses politik demokrasi tanpa kehadiran uang. Kegiatan-kegiatan kampanye, baik melalui cara-cara tradisional seperti arak-arakan di jalan maupun media elektronik, pasti membutuhkan biaya. Di Amerika Serikat sendiri, peran uang hampir tidak dapat dihilangkan, seperti diuraikan Don Clawson dkk dalam *Money Talks* (1992). Yang sedikit membedakan adalah uang yang digunakan, tidak digunakan langsung dan terang-terangan untuk membeli suara rakyat pemilih. Uang itu digunakan untuk mendanai kampanye dan untuk

menciptakan citra yang baik bagi caleg. Meski demikian, harus dicatat, fenomena “uang untuk demokrasi” bukan tanpa bahaya karena biasanya akan didanai perusahaan-perusahaan raksasa yang kemudian berperan sebagai lobi politik yang signifikan.

Dalam konteks perjalanan politik di Indonesia, pantas dicatat fenomena “uang untuk demokrasi”. Pada masa Orde Baru, uang itu berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara saat setiap partai mendapatkan sumbangan dari pemerintah. Adapun dalam masa reformasi untuk pemilu belum lama ini, partai tidak lagi mendapatkan dana semacam itu.

Mereka harus menggali dana sendiri, namun mekanisme fund raising yang dilakukan partai-partai itu sebagian besar tidak berasal dari masyarakat umum dan hanya tampak semarak menjelang kampanye.

Di luar partai politik, fenomena “uang untuk demokrasi” juga muncul di kalangan LSM yang mendapatkan dana dari berbagai lembaga dana luar negeri untuk menjalankan demokrasi sebagai “proyek”, seperti melalui bantuan program pendidikan pemilih dan program penataan sistem pemilihan. Oleh Peter Burnell, dalam *Democracy Assistance* (2000) bantuan dana untuk proyek demokrasi ini disebutnya sebagai bantuan demokrasi.

Tirani uang?

Apakah “demokrasi untuk uang” atau “uang untuk demokrasi” akan mengakibatkan pemahaman yang bias tentang apa yang dimaksud dengan demokrasi. “Demokrasi untuk uang” akan mengakibatkan para caleg melihat pemilu sebagai sarana untuk mencari kekayaan, sementara “uang untuk demokrasi” akan mengakibatkan politik dikuasai para pemilik modal besar. Adakah jalan keluar dari perangkap ini?

Fenomena “demokrasi untuk uang” mungkin dapat diminimalkan jika tidak terjadi ketimpangan sosial-ekonomi dalam masyarakat sehingga suara pemilih tidak dapat dibeli. Sebaliknya, fenomena “uang untuk demokrasi” mungkin dapat diminimalkan jika ada keterlibatan masyarakat umum secara luas dalam *fund raising* untuk partai politik dan jika partai politik, termasuk LSM yang bergerak dalam penguatan demokrasi, mau mengumumkan kepada publik

daftar nama individual dan lembaga yang memberikan sumbangan kepada mereka.

Jika ini tidak dapat dilakukan, proses pembuatan pendapat umum melalui demokrasi di Indonesia hanya akan dikuasai para tirani uang. Situasi ini mengingatkan penulis pada apa yang dicemaskan Alexis de Tocqueville, beberapa ratus tahun lalu saat menyatakan, ancaman terbesar terhadap kebebasan sebenarnya berasal dari demokrasi itu sendiri. Karena itu, bukan tidak mustahil untuk menyatakan, ketika pembuatan proses pendapat umum telah dikuasai para pemilik uang dan kebebasan berpendapat tidak lagi muncul secara alamiah, kita akan mendengar ungkapan dalam kampanye pemilu untuk calon presiden mendatang “*panjenengan capres toh, mbok dute didum-dum*”. Suatu ungkapan protes dan politik balas dendam dari publik.

Projenderal atau Petinggi Partai?

Sumber: Kompas (6 Mei 2004)

SIAPA yang paling pantas menjadi presiden? Yang pernah meniti karier di militer seperti Jenderal (Purn) Wiranto dan Susilo Bambang Yudhoyono atau yang berlatar belakang sipil seperti Megawati dan Amien Rais?

Jawabannya pasti amat subyektif. Tiap pendukung pasti akan menyuarakan kelebihan, menutupi kelemahan, sekaligus menyudutkan saingannya. Yang muncul kemudian, wacana politik (*political discourse*) yang sarat muatan emosional.

Wacana politik emosional itu dapat dirumuskan, pertama, dalam kalimat positif, calon mantan tentara didukung argumen kebutuhan memiliki pemimpin yang kuat. Di lain pihak, calon dari sipil didewakan dengan argumen “ibu” yang mampu melahirkan politisi demokrat hanya dapat datang dari kalangan sipil.

Kedua, dalam kalimat negatif, rumusan kalimatnya sederhana. Menolak mantan tentara karena catatan masa Orde Baru, karakter tentara dipandang bertentangan dengan demokrasi. Menolak sipil karena catatan kinerja pemerintahan pasca-Orde Baru memprihatinkan. Di tengah argumentasi-argumentasi seperti ini, terjadi pula upaya pengkultusan individu (*personality cult*) yang dilakukan tiap kubu sekaligus pembunuhan karakter (*character assassination*) terhadap calon presiden dari kubu lain.

Wacana politik hasil perdebatan semacam ini sebenarnya berangkat dari penarikan logika yang keliru, dikenal dengan istilah sesat pikir (*fallacy*). Untuk menjelaskannya, lihat beberapa contoh sederhana. Jika menyatakan “semua anjing menggigit”, akan menjadi suatu sesat pikir jika kita menarik kesimpulan, “yang bukan anjing tidak bisa menggigit”. Sesat pikir seperti ini dapat terjadi dalam diskusi tentang capres yang berlatar belakang “sipil” versus “militer”. Jika dinyatakan “karakter tentara adalah otoriter”, akan menjadi sesat pikir jika kita lalu mengambil kesimpulan, “yang bukan tentara adalah tidak otoriter”.

Contoh lain, jika kita menyatakan “manusia berusia di atas enam puluhan tidak kuat untuk berjalan kaki”, akan menjadi suatu sesat pikir bila kita lalu menyimpulkan “manusia berusia di bawah enam puluhan pasti kuat berjalan kaki”. Penarikan logika semacam ini dapat terjadi juga dalam debat sipil versus militer. Jika ada pernyataan “sipil lemah dalam memimpin”, akan menjadi suatu sesat pikir bila disimpulkan “yang bukan sipil pasti akan dapat memimpin”.

Pengalaman politik di beberapa negara membuktikan, tidak ada jaminan sipil selalu menjunjung tinggi demokrasi. Hitler bukan tentara, tetapi mematikan demokrasi dengan mewujudkan pemerintahan fasis di Jerman. Begitu juga Ferdinand Marcos. Ia bukan tentara, tetapi 1972-1981 mematikan demokrasi di Filipina saat memberlakukan situasi darurat perang (*martial law*) di negeri itu.

Juga tidak ada jaminan, pemimpin dari militer atau mantan tentara akan lebih berhasil dalam memimpin. Pengalaman negara-negara di Afrika masa lalu amat kaya dengan bukti-bukti kegagalan tentara dalam memimpin suatu bangsa. Tidak mengherankan jika seorang pengamat Afrika, David Lamb, dalam *The Africans* (1983), menyatakan, “Tidak hanya *coups* dan *counter coups* yang muncul, tetapi juga tidak ada perubahan substansial yang dapat dicapai untuk kehidupan masyarakat. Meski masuk dalam politik kerap kali dengan tujuan pembaruan ekonomi dan keadilan sosial, namun dua tujuan ini jarang sekali dapat dicapai oleh tentara.”

Catatan yang dikemukakan David Lamb ini mungkin bisa mengingatkan para pendukung calon mantan tentara untuk tidak terlalu bersemangat dan menjadi gegabah. Barangkali dukungan mereka diinspirasi tulisan para akademisi, seperti Morris Janowitz dan Lucien W Pye, yang menyatakan, tentara sebagai institusi lebih unggul daripada politisi sipil di negara berkembang.

Prokontrol kekuasaan

Karena itu, wacana politik yang bermuara pada debat calon dari “sipil” versus “militer” untuk menempati posisi presiden patut dipertanyakan. Wacana semacam itu, yang penulis sebut sebagai “wacana Jakarta”, jika terus dikembangkan akan membawa dua bahaya.

Pertama, kemungkinan besar wacana semacam itu dapat ditafsirkan tidak lagi murni sebagai *political discourse*, tetapi telah dimanfaatkan untuk memperkuat argumentasi dari tiap kubu. Dengan kata lain, ia mungkin dapat dipersepsikan telah berubah bentuk menjadi perpolitikan wacana politik (*the politics of political discouse*). Terlebih lagi tidak satu pun sebenarnya calon presiden yang ada itu memiliki kredibilitas tanpa cacat.

Kedua, wacana politik semacam itu tidak akan mencerahkan, tidak kritis, dan tidak rasional. Yang dihasilkan dari wacana semacam itu hanya lompatan-lompatan logika. Seakan-akan semua akan menjadi sempurna jika negeri ini memiliki presiden dari kalangan tentara atau jika negeri ini dipimpin kalangan sipil.

Perdebatan semacam itu, ringkasnya, terlalu menekankan faktor *agent* (baca: pelaku yang bertindak atas nama pihak lain) dan mengabaikan pentingnya faktor struktur (baca: konteks di mana pelaku melakukan tindakan).

Ini tidak untuk menyatakan faktor manusia menjadi tidak penting. Namun, perlu disadari, seorang manusia dalam jabatan politik seperti presiden tidak pernah bermain dalam ruangan hampa.

Serangkaian aturan selalu hadir untuk memolakan perilakunya, baik dalam pengertian membatasi atau memberikan kekuasaan kepada dirinya. Sebagai pelaku, ia harus selalu berinteraksi dengan keseluruhan aturan itu. Karena pertimbangan semacam ini, jauh lebih baik untuk mewacanakan aturan-aturan itu secara nasional.

Inti wacana nasional adalah pada pertanyaan, norma-norma apakah yang diharapkan masyarakat dari jabatan seorang presiden? Bukan dalam pertanyaan sebaliknya yaitu, norma-norma apakah yang akan dipaksakan oleh seorang presiden terhadap masyarakatnya? Adalah dalam kaitan dengan pertanyaan pertama tersebut, wacana politik sebaiknya dikembangkan dan serangkaian pertanyaan turunan yang sederhana dapat dibuat.

Sebagai misal, apakah yang dapat dan yang tidak dapat dilakukan oleh seorang presiden? Mengapa? Bagaimanakah kekuasaan seorang presiden dalam hubungannya dengan anggota keluarga, baik istri, suami, dan anak? Bagaimanakah posisi seorang presiden dengan partainya? Apakah seorang presiden harus melepas posisinya

Teknokrat, Politikus, dan Saudagar

Sumber: Kompas (16 September 2005)

Baru-baru ini penulis membuka kembali buku yang diedit oleh John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform* (1994.) Dalam bagian pendahuluannya Williamson menyatakan, semakin banyaknya para ekonom yang menduduki jabatan dalam pemerintahan yang kemudian kerap disebut sebagai teknokrat, atau bahkan kadang disebut dengan *technopol*.

Teknokrat atau *technopol* ini berbeda dengan politikus. Jika politikus menduduki jabatan pemerintahan karena dukungan para pemilih atau konstituennya, teknokrat lebih karena pengakuan terhadap keterampilan teknis dan profesionalnya. Jika politikus akan selalu berupaya semaksimal mungkin untuk melindungi kepentingan pemilih atau partainya, teknokrat tidak pernah memiliki konstituensi yang jelas dan tersegmentasi.

Teknokrat juga berbeda dengan saudagar. Gagasan tentang kebaikan atau kesejahteraan umum (*general good*) hampir tidak dikenal oleh para saudagar. Kepentingan utama para saudagar biasanya sangat sempit dan pragmatis. Hampir semua saudagar berupaya untuk memperoleh proteksi dari pemerintah dengan tujuan untuk mendapatkan rente ekonomi (*economic rents*). Instrumen untuk mencapai tujuan ini biasanya akan dilakukan dengan berperilaku sebagai kelompok penekan (*pressure groups*), terutama dengan memberikan dukungan dana bagi para politikus.

Ini tidak berarti bahwa teknokrat ketika menduduki jabatan dalam pemerintahan tidak memiliki kepentingan pribadi. Sebagai manusia tentu saja mereka juga tidak luput dari keinginan untuk memaksimalkan kesejahteraan pribadinya. Namun, yang membedakannya dengan saudagar adalah pada tujuannya. Legitimasi teknokrat ketika menduduki jabatan pemerintahan adalah untuk menciptakan dan mengelola sistem ekonomi untuk kesejahteraan umum. Karena itu, jika kebijakan ekonomi yang dirancang oleh para teknokrat membuat masyarakat umum semakin menderita, reputasinya sebagai teknokrat akan memudar dan cacat.

Tekanan dari dua sisi

Perbedaan hakikat antara teknokrat, politikus, dan saudagar ini akan menciptakan kesulitan yang sangat besar bagi suatu pemerintahan untuk meluncurkan pembaruan ekonomi. Teknokrat selalu berhadapan dengan tekanan dari dua sisi, yaitu dari para politikus yang berada di parlemen dan dari para saudagar dengan kemampuannya untuk memobilisasi dana untuk memengaruhi politikus. Dalam negara demokratik ada dua cara yang biasanya dapat dilakukan untuk menata hubungan antara teknokrat, politikus, dan saudagar ini.

Cara pertama adalah dengan membuka ruang diskusi publik yang sangat luas terhadap berbagai isu ekonomi yang berkembang di masyarakat. Peran media, baik cetak maupun elektronik, akan memainkan peran yang sangat penting untuk menyebarluaskan berbagai sudut pandang yang dihasilkan melalui diskusi publik itu.

Cara yang kedua adalah dengan menarik garis demarkasi antara teknokrat, politikus, dan saudagar. Intinya adalah para politikus dan saudagar sebaiknya tidak diberikan ruang untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan terutama yang berhubungan dengan kementerian ekonomi.

Jika kita melihat kerumitan yang ada di Indonesia, cara pertama sebenarnya sudah dan tengah dilakukan dalam beberapa tahun terakhir ini. Namun dalam kaitannya dengan cara kedua, terdapat benang kusut yang jelas terpampang di depan mata kita. Kita bisa melihat tidak adanya garis demarkasi yang jelas antara teknokrat, saudagar, dan politikus. Kita bisa melihat beberapa nama yang ada di parlemen (baik di DPR maupun DPD) yang bisa dikategorikan sebagai saudagar dan sekaligus politikus. Tidak mengherankan jika kita kemudian menemukan pula politikus yang berperilaku sebagai saudagar yang diindikasikan dengan maraknya isu tentang pencaloan yang terjadi di DPR.

Hal yang sama juga terlihat dalam tataran eksekutif. Adanya fenomena "*Thaksinisasi*"—meminjam nama Perdana Menteri Thailand yang berlatar belakang sebagai saudagar—mulai terlihat melanda Indonesia. Terdapat kementerian-kementerian yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi dan keuangan maupun yang berkaitan

dengan pengelolaan sumber daya ekonomi dijabat oleh saudagar dan politikus. Walau ada beberapa figur yang dapat dianggap mewakili teknokrat, namun secara keseluruhan dominasi saudagar dan politikus jelas terlihat dalam tataran eksekutif.

Ringkasnya, baik dalam tataran eksekutif maupun legislatif, ada dua fenomena yang bisa kita temukan. Fenomena pertama adalah saudagar yang menjadi politikus dan politikus yang berperilaku sebagai saudagar. Fenomena kedua adalah koalisi saudagar dan politikus ini telah mengakibatkan tidak maksimalnya peran teknokrat dalam merumuskan dan meluncurkan kebijakan pembaruan ekonomi.

Kredibilitas kian berkurang

Pertimbangan-pertimbangan pragmatis jangka pendek sebagai hasil dari pertarungan politik lebih mengemuka dibandingkan dengan pertimbangan jangka panjang untuk kesejahteraan umum. Akibat akhirnya adalah gejala ketidakpastian hukum menjadi semakin parah dan kredibilitas pembuat kebijakan akan semakin berkurang di mata publik.

Adakah jalan keluar dari situasi kemelut ini? Isu penggantian kabinet mungkin dapat dipakai sebagai momentum setidaknya di tataran kabinet atau kementerian. Namun substansi penggantian itu sebaiknya ditujukan untuk menarik garis pemisah antara teknokrat dengan politikus dan saudagar, khususnya pada kementerian-kementerian yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi, keuangan dan pengelolaan sumber daya alam.

Jika ini tidak berhasil dilakukan, penggantian kabinet tidak akan membawa perubahan yang substansial. Ia hanya akan menghasilkan apatisme yang semakin besar di masyarakat karena dipandang sebagai kompromi politik baru antara saudagar yang berperilaku sebagai politikus dengan politikus yang berperilaku sebagai saudagar.

Kleptokrat, Negarawan dan Demokrasi

Sumber: Kompas (7 November 2005)

"The difference between a kleptocrat and a wise statesman, between a robber baron and a public benefactor is merely one of the degree."
(Jared Diamond)

Dalam sejarah manusia, elite selalu mendapat lebih banyak daripada orang biasa (*the commoners*). Demikianlah kata Jared Diamond.

Dalam buku *Gun, Germs and Steel: The Fates of Human Society*, yang dipublikasikan tahun 1999, Diamond antara lain menyatakan para elite itu, apakah yang terorganisir dalam unit politik yang disebut dengan negara (*state*) atau dalam unit politik yang lebih kecil setingkat desa (*chiefdom*), selalu mentransfer kekayaan dari orang biasa kepada kelas atas.

Yang membedakan apakah elite itu akan menjadi pencuri yang memerintah (*kleptocrat*) atau negarawan (*statesman*), ditentukan oleh seberapa besar kekayaan yang ditransfer itu dikembalikan kepada publik. Menurutny, Presiden Mobutu dari Zaire dapat dianggap sebagai maling yang memerintah karena hanya sebagian kecil dari kekayaan yang ditransfer ke negara dikembalikan kepada publik. Sebagian besar (miliaran dollar) untuk diri sendiri, sementara negeri sendiri tidak memiliki fasilitas telepon yang dapat berfungsi.

Kita menganggap George Washington sebagai negarawan karena membelanjakan sebagian besar upeti dari masyarakat yang diperoleh dari pajak untuk aneka program yang dikagumi publik, bukan untuk dirinya. Tetapi harus dicatat, kata Diamond, Washington lahir dari kalangan atas dari negeri di mana redistribusi kekayaan nasional berjalan dalam proses yang hampir sama timpangnya dengan Guinea Baru.

Pertanyaannya, strategi apakah yang dilakukan elite guna tetap mendapat dukungan masyarakat sekaligus melestarikan gaya hidup lebih mewahnya?

Empat pilihan strategis

Menurut Diamond, ada empat pilihan strategis. Pertama, melucuti penduduk dan mempersenjatai elite. Kedua, mendistribusikan kembali upeti yang diperoleh dari masyarakat melalui demokrasi sehingga membuat masyarakat gembira. Ketiga, menggunakan monopoli kekerasan guna membuat publik bahagia dengan memelihara ketertiban umum dan meniadakan kekerasan. Keempat, menggunakan ideologi atau agama untuk mengesahkan upeti yang diperoleh.

Apa yang dikemukakan Diamond patut direnungkan. Pertanyaannya, dari empat strategi yang biasanya digunakan elite, di manakah sebenarnya posisi elit politik Indonesia kini?

Secara normatif kita dapat menyatakan, strategi kedua adalah yang paling baik. Seperti halnya para politisi di negara demokrasi yang mapan, kita mengharapkan demokrasi yang tengah dijalani dapat mengembalikan pajak yang diberikan kepada negara dikembalikan kepada publik.

Kita memberikan toleransi terhadap gaya hidup para elite demokrasi yang berbeda dari masyarakat dengan harapan kehidupan masyarakat akan menjadi lebih baik. Kita meyakini demokrasi karena tidak percaya revolusi. Kita meyakini demokrasi sebagai instrumen politik untuk menaikkan status yang miskin menjadi kaya. Kita tidak meyakini revolusi karena kita tidak bermaksud menarik turun yang kaya menjadi miskin, tetapi bagaimana membuat yang miskin menjadi kaya.

Pilihan strategi kedua ini mungkin kita yakini karena menyadari ada batas-batas untuk memperoleh loyalitas publik jika hanya semata mata menggunakan kekerasan seperti pada strategi pertama.

Kita mungkin tidak meyakini strategi ketiga karena tahu masyarakat tidak hanya menginginkan keamanan tetapi juga kesejahteraan ekonomi. Proses modernitas yang terus berlangsung, yang menciptakan manusia yang rasional dan kritis, mungkin telah menumbuhkan kesadaran dalam diri bahwa ideologi dan agama tidak dapat diandalkan untuk mendiamkan keresahan masyarakat umum.

Mengapa amat berbeda

Namun, jika demokrasi menjadi pilihan normatif kita, mengapa kenyataan empiris menjadi amat berbeda? Bagaimana kita bisa menjelaskan kenaikan tunjangan anggota DPR di tengah kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang dirasakan publik sebagai beban amat berat? Bagaimana kita bisa menjelaskan liputan media tentang korupsi yang terjadi di berbagai lembaga negara mulai dari KPU, Polri, bahkan hingga Mahkamah Agung? Mengapa demokrasi yang kita kembangkan belum berhasil menghilangkan munculnya fenomena para pencuri yang memerintah itu?

Bagi yang pesimis, fakta-fakta empiris itu mungkin akan memberi inspirasi guna menyatakan, masa lalu menjadi lebih baik dari masa kini. Seluruh pertanyaan itu kemungkinan akan dijawab dengan menyatakan sebaiknya kita kembali ke masa Orde Baru.

Namun, pandangan pesimis ini sebaiknya tidak dijadikan pilihan. Kita perlu menyadari, justru karena demokrasi yang tengah kita jalani inilah yang menyebabkan berita-berita korupsi menjadi terbuka kepada publik. Adalah karena kehidupan media massa yang bebas dalam demokrasi, publik diberi peluang guna melihat siapakah yang telah menjadi kleptokrat.

Peluang ini mustahil diperoleh dalam sistem politik otoriter karena tiadanya kebebasan media untuk meliput. Yang belum maksimal dilakukan adalah mengambil aneka tindakan hukum terhadap para kleptokrat. Inilah yang harus dilakukan pemerintahan SBY-JK jika ingin diingat publik sebagai negarawan.

Dengan kata lain, demokrasi tidak akan pernah berhasil menghilangkan sepenuhnya para kleptokrat. Sebenarnya demokrasi bukan dimaksudkan untuk tujuan itu, tetapi untuk meminimumkan ruang gerak para kleptokrat karena hadirnya pengendalian terhadap kekuasaan baik melalui proses *checks and balances* antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif maupun melalui kebebasan media massa.

Itu sebabnya Diamond menyatakan pembedaan antara kleptokrat dan negarawan sebaiknya tidak dipahami dalam konteks hitam *versus* putih. Karena itu, yang dibutuhkan publik adalah sikap realistik untuk melihat demokrasi. Bukankah Churchill pernah menyatakan, *“democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time”*!.

Rahasia Negara atau Negara Rahasia?

Sumber: Kompas (6 November 2006)

"Secrecy is a mode of regulation. In truth it is the ultimate mode, for the citizen does not even know that he or she is being regulated. Normal regulations concerns how citizens must behave, and so regulation are widely promulgated. Secrecy, by contrast, concerns what citizens may know and the citizen is not told what may not be known"

(Patrick Moynihan).

Kutipan pernyataan Moynihan dalam *The Culture of Secrecy, Public Interest*, Summer (1997) menyiratkan, regulasi kerahasiaan merupakan regulasi yang amat unik.

Alasan pertama, regulasi kerahasiaan ditujukan untuk mengatur warga tetapi tanpa warga itu tahu bahwa mereka sedang dalam pengaturan tersebut.

Alasan kedua, regulasi kerahasiaan memberi pengaturan tentang apa yang dapat diketahui warga, tetapi warga sendiri tidak diberi tahu apa yang tidak boleh diketahui.

Rahasia negara

Sinisme ini barangkali ada benarnya. Kerahasiaan dalam kasus yang paling ekstrem dalam pengelolaan kebijakan negara biasanya selalu mengandung dua ciri.

Ciri pertama, ia tidak didokumentasikan sehingga tidak diketahui publik. Contoh untuk menunjukkan kasus ini adalah ketika *Select Committee* Amerika Serikat (AS) pada tahun 1996 melakukan proses investigasi tentang pengapalan senjata yang dilakukan negeri itu ke Bosnia melalui Kroasia. Ternyata laporan itu menyebutkan, pengapalan dilakukan setelah adanya persetujuan tidak keberatan dari Presiden AS.

Akan tetapi, uniknya, persetujuan itu tidak pernah dikeluarkan secara resmi. Alasannya adalah demi keamanan nasional karena jika persetujuan itu dibuat dalam laporan tertulis, ada kemungkinan akan diketahui publik sehingga membawa konsekuensi-konsekuensi diplomatik yang negatif.

Ciri kedua, tingkat kerahasiaan akan semakin tinggi jika semakin sedikit pihak yang mengetahui tentang apa yang harus dirahasiakan. Contoh kasus ini adalah ketika Hitler pada 18 Mei 1943 memerintahkan Jenderal Rommel melakukan persiapan pendudukan terhadap Italia seandainya negeri itu jatuh ke pihak Sekutu yang kemudian dikenal dengan nama Alaric Operation. Menurut sejarawan Martin Gilbert, dalam *Second World War* (1989) perintah untuk melakukan operasi Alaric itu dibuat sedemikian rahasia, sehingga Hitler tidak menandatangani surat perintah apa pun.

Dalam logika yang berbalik, contoh kasus ini dapat pula dirumuskan dalam kalimat berikut. Semakin banyak pihak yang mengetahui, semakin rendah tingkat kerahasiaan tentang sesuatu hal. Oleh karena itu sering pula diungkapkan bahwa istilah “rahasia umum” sebenarnya merupakan sesuatu *contradiction in terms*.

Ironisnya, rentetan logika verbal semacam ini dapat menciptakan kesimpulan yang berbahaya, yaitu jika kemudian disimpulkan bahwa “mekanisme perlindungan terbaik bagi rahasia negara akan terwujud jika hanya negara itu sendiri yang diberikan mandat untuk menentukan hal-hal apa saja yang harus dirahasiakan”.

Negara rahasia

Dua ciri ekstrem dari kerahasiaan ini seharusnya diminimalisasi dalam negara demokratik karena pengembangan proses demokrasi mensyaratkan keterbukaan sebanyak mungkin. Ini tidak berarti bahwa rahasia negara tidak diperlukan.

Yang menjadi masalah adalah cakupan dan muatan dari pengaturan rahasia negara itu sehingga regulasinya tidak menciptakan suatu budaya kerahasiaan (*the culture of secrecy*).

Budaya rahasia harus dihindarkan dalam sistem politik demokratik negara tidak otonom, tetapi tunduk pada kemauan publik. Oleh karena itu jika budaya rahasia yang dikedepankan, institusi yang disebut negara akan dapat mengubah dirinya menjadi negara rahasia. Jika ini yang terjadi, mengelola negara akan mirip dengan mengelola organisasi kejahatan.

Terdapat beberapa cakupan regulasi rahasia negara yang dapat menciptakan budaya kerahasiaan dan karena itu harus diperlukan

upaya maksimal untuk menghindarkannya.

Pertama, jika klasifikasi yang disebut rahasia negara dalam regulasi itu sangat banyak (*overregulation*), tetapi penjelasannya menciptakan kebingungan atau tidak mencerahkan publik.

Kedua, jika regulasi itu menciptakan “konsensus” bahwa yang disebut bukan rahasia tidak dianggap penting sehingga dapat dia-baikan dalam pembuatan kebijakan publik.

Ketiga, jika regulasi itu memberikan otoritas kepada banyak instansi pemerintah untuk melakukan klasifikasi sehingga setiap pejabat negara dapat semena-mena mengatakan sesuatu menjadi “rahasia negara”.

Keempat, jika regulasi itu memberi kemungkinan sesuatu untuk diperlakukan sebagai rahasia negara, bahkan ketika terdapat keraguan atau ketidakpastian tentang dampaknya terhadap keamanan nasional.

Kelima, jika regulasi itu menciptakan suatu klasifikasi rahasia negara tanpa batas waktu.

Keenam, jika regulasi itu tidak menyebutkan adanya kebutuhan terhadap suatu badan yang memiliki otoritas untuk melakukan deklasifikasi.

Ketujuh, jika regulasi rahasia negara itu menghambat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kedelapan, jika regulasi rahasia negara itu menciptakan kecenderungan bagi negara untuk berperilaku sebagai “suatu pasar transaksi” sehingga pejabat negara pemegang mandat rahasia negara terbujuk untuk membocorkannya demi imbalan finansial tertentu.

Kesembilan, jika regulasi rahasia negara itu tidak menciptakan suatu mekanisme untuk menghindarkan kecenderungan bagi negara untuk berperilaku sebagai “suatu pasar transaksi”.

Siapakah Rakyat Itu Sebenarnya?

Sumber: Kompas (19 April 2008)

Kita sering mendengar ucapan petinggi pemerintah, “kepentingan rakyat harus didahulukan daripada kepentingan kelompok”. Beberapa petinggi juga kerap mengatakan, “pemerintah telah bekerja untuk rakyat”.

Kita juga tahu, ada sejumlah partai yang menyisipkan kata rakyat sebagai namanya. Pada Pemilu 1999, misalnya, ada 141 partai yang disahkan Departemen Kehakiman. Dari jumlah ini ada 21 partai yang namanya menggunakan kata rakyat (*Almanak Parpol Indonesia, Pemilu 1999*).

Meski tidak semua menyisipkan kata rakyat sebagai nama resmi, hampir bisa dipastikan tidak ada partai dan politisi yang berani menyatakan tidak berjuang untuk rakyat.

Jika semua berjuang untuk rakyat, apa yang membedakan partai-partai itu? Jenis “rakyat” apakah yang mereka perjuangkan? Jika semua berjuang untuk rakyat, mengapa negeri ini terus tertatih-tatih dalam memperbaiki nasib rakyat?

Bukan sekadar konstituensi

Ada tiga tantangan besar dalam kehidupan demokrasi saat kita melakukan proses pemaknaan rakyat.

Tantangan pertama, saat rakyat diidentikkan hanya sebagai konstituensi (*constituency*). Diinspirasi kalangan liberal, pemikiran ini berargumen rakyat tidak pernah tunggal, tetapi majemuk. Pengelompokan sebagai akibat keragaman dalam kepentingan ekonomi, politik, dan sosio-kultural dipandang sebagai hal wajar. Bagi kalangan liberal, rakyat memiliki pusat-pusat kekuasaan yang tersebar dan harus saling berkompetisi secara reguler guna mendapatkan kekuasaan negara.

Implikasinya, pertama, rakyat sebagai konstituensi hanya dianggap penting saat kampanye pemilu. Setelah itu, rakyat dianggap kurang relevan.

Implikasi kedua, istilah kedaulatan rakyat hanya menjadi jargon politik menjelang pemilu. Meminjam istilah Bernard Yack (2003), demokrasi perwakilan yang dilaksanakan melalui pemilu menampakkan sosok kedaulatan rakyat sekaligus membungkam kedaulatannya (*the people is the sovereign that cannot exercise its sovereignty*).

Implikasi ketiga, negara cenderung dipahami sebagai mesin yang pasif, tidak memiliki “roh”. Ia sekadar dimaknakan sebagai medan kompetisi dan pertarungan di antara berbagai kekuatan politik atas nama rakyat. Karena itu, tugas negara yang ideal, menurut kalangan liberal, adalah bagaimana menciptakan regulasi agar kompetisi itu terjadi secara reguler dan tanpa kekerasan.

Kesatuan integral

Tantangan kedua, saat rakyat diidentikkan dengan negara. Dinspirasi oleh pemikiran strukturalis-kiri, konsep negara dan rakyat dikonstruksi sedemikian rupa sehingga tidak dapat dipisahkan dan merupakan kesatuan integral. Ada dua alasan mengapa konstruksi mental diajukan. Pertama, adanya kecemasan, kalangan pemilik modal berpotensi membajak negara demi kepentingan akumulasi modal. Kedua, adanya ketidakpercayaan terhadap mekanisme demokrasi melalui pemilu yang kompetitif guna mengatasi kecemasan itu. Akibatnya, kelompok ini cenderung mengurung istilah rakyat dalam konsep demokrasi satu partai (*demokrasi totaliter*) dengan tujuan melahirkan kesatuan antara rakyat dan negara.

Amat berbeda dengan kelompok liberal, pandangan ini cenderung membuat negara amat otonom, kebal, dan tak responsif terhadap berbagai tekanan dari luar negara. Maka, dalam beberapa kasus di negara yang menganut ideologi komunis, kita menemukan istilah rakyat dalam penggunaan nama resmi negara Republik Rakyat China (RRC) atau Republik Rakyat Korea untuk Korea Utara. Karena itu, dalam negara berideologi komunis, demokrasi dengan pemilu kompetitif tidak pernah dilakukan.

Diidentikkan pengikut agama

Tantangan ketiga adalah saat rakyat diidentikkan dengan pengikut agama yang mungkin diberi label jemaat atau umat. Karena dikemas dalam pengertian seperti ini, tentu ada kecenderungan untuk membuat “rakyat” berperilaku sektarian dan eksklusif. Dirumuskan

dalam kalimat negatif, yang bukan bagian dari jemaat atau umat cenderung tidak diperlakukan sebagai rakyat.

Meskipun tampak amat parokial, inspirasi dari kelompok ini sebenarnya berasal dari klaim universal, yaitu “kedaulatan Tuhan”. Disebut universal karena tidak ada agama di dunia yang berani menyatakan, “Tuhan itu tidak berdaulat”.

Rakyat sebagai warga negara

Karena itu, hati-hati dengan siapa pun yang menyuarakan kata rakyat. Seperti diungkapkan, rakyat dapat dipahami dalam berbagai makna, baik sebagai konstituensi, pemilik negara, maupun umat-jemaat dengan berbagai implikasi politik. Ketidacukupan seluruh konsep ini menyebabkan ada kebutuhan untuk mengonstruksikan konsep rakyat sebagai warga negara.

Istilah warga negara mengacu pengertian, kumpulan manusia yang disebut rakyat yang tidak sama kemampuan ekonominya. Pengakuan atas situasi ini, mewajibkan negara atas nama keadilan harus menciptakan kesetaraan (*equality*). Operasionalisasinya dapat dilakukan melalui berbagai cara, seperti pemajakan progresif (*progressive taxation*) dan redistribusi pendapatan hingga regulasi terhadap sektor industri dan badan usaha publik.

Dengan kata lain, saat rakyat dikonstruksi sebagai warga negara, negara tak lagi dalam posisi pasif seperti dipegang kalangan liberal. Negara harus mampu melakukan intervensi positif demi kesejahteraan dan keadilan. Ketidakmampuan melakukan intervensi positif menjadi salah satu sebab mengapa 60 persen penduduk negeri ini masih menerima pendapatan kurang dari 2 dollar AS per hari dan 6 persen menerima pendapatan sekitar 1 dollar AS per hari (*Indonesia Country Strategy Paper 2000-2006*, ASEAN European Meeting).

Hukum: Kejujuran Selektif dan Penyesatan Informasi

Sumber: Kompas (11 Juni 2007)

Ada dua misi dasar yang selalu melekat dalam hukum. Misi pertama terkait pertanyaan: bagaimana hukum dapat menarik jarak dari politik (baca: kekuasaan)? Misi kedua, terumus dalam pertanyaan, bagaimana membuat hukum menjadi sesuatu yang nyata dalam kehidupan?

Misi pertama dianggap penting untuk menjamin moralitas alamiah yang terdapat dalam hukum. Untuk itu, kehadiran hukum dikonstruksikan tidak memiliki baku kait dengan kehadiran politik. Misi kedua juga dianggap sama pentingnya.

Hukum diyakini tidak hanya sekadar sebagai suatu penanda normatif yang tertutup (*a closed code normative*) yang tidak mampu mengikat perilaku. Hukum, karena itu, diharuskan untuk tidak menarik jarak dari politik. Asumsinya, hanya dengan melalui kekuasaan, hukum dapat menjadi instrumen untuk mengikat perilaku.

Meminjam pemikiran Marti Koskenniemi (2005), dua misi yang bertolak belakang ini dapat menghasilkan dua jebakan berbahaya bagi penegakan hukum. Yang pertama disebut sebagai jebakan khayalan (*utopian trap*) dan yang kedua dinamai jebakan pembelaan (*apologizing trap*).

Jebakan pertama ditujukan bagi kelompok yang meyakini bahwa hukum harus menarik jarak dari politik. Sedangkan jebakan kedua diarahkan bagi orang-orang yang sangat percaya bahwa aparat hukum tidak dapat menekan kepentingan politik.

Ungkapan populer

Ungkapan yang populer yang sering kita dengar untuk menggambarkan jebakan pertama, misalnya, melalui kalimat berikut: “hukum harus ditegakkan walaupun langit akan runtuh”. Pernyataan seperti ini tentu saja utopis karena kita tahu langit tidak akan pernah runtuh walaupun hukum tidak ditegakkan.

Sedangkan untuk jebakan kedua tersimbol dari ungkapan “hukum

berjalan ketika politik selesai bekerja". Pernyataan seperti ini tentu saja dapat diberi label sebagai pembelaan terhadap hukum.

Penjelasan mengapa penegakan hukum tidak berjalan disebutkan harus dicari atau karena tidak adanya konsensus politik. Dengan kata lain, kerja politik harus mendahului kerja hukum. Namun, kita tahu benar bahwa politik tidak pernah berhenti bekerja.

Politik memiliki hakikat yang sangat dinamis, sedangkan hakikat hukum cenderung statis. Karena itu, jika kita menyatakan "hukum berjalan ketika politik selesai bekerja", maka sesungguhnya kita mungkin tidak pernah bisa berharap bahwa hukum akan dapat berjalan sepenuhnya.

Idealnya, dinamika politik atau kekuasaan jangan sampai menentukan dinamika hukum. Jika ini yang terjadi, hukum sebagai peraturan permainan (*rule of game*) akan mengubah dirinya menjadi permainan aturan (*game of rules*).

Bagaimana menghindarkan diri dari dua jebakan hukum ekstrem ini? Apakah kita harus masuk pada jebakan utopis atau kita harus masuk pada jebakan apologis? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini perlu diajukan mengingat di satu sisi kita dapat merasakan adanya harapan yang sangat besar untuk menegakkan aturan hukum.

Semangat itu intinya terletak pada keinginan untuk mengendalikan politik melalui penciptaan aturan hukum baru. Amendemen amandemen konstitusi yang telah dilakukan setelah diluncurkannya reformasi dan juga kehadiran Komisi Konstitusi.

Kesemuanya menunjukkan semangat pengendalian kekuasaan politik itu. Semangat yang sama juga, misalnya, dapat dilihat dari keinginan untuk memberantas korupsi melalui pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Namun, di sisi lain, seiring dengan semangat itu kita juga bisa merasakan pesimisme publik yang sangat besar. Ketidakberdayaan hukum ketika berhadapan dengan politik itu, misalnya, dapat dilihat dari berlarutnya penyelesaian kasus lumpur Sidoarjo ataupun dari komunikasi politik informal yang baru-baru ini dilakukan Susilo Bambang Yudhoyono dan Amien Rais menyangkut aliran dana korupsi di Departemen Kelautan dan Perikanan.

Contoh-contoh seperti ini tampaknya telah menegaskan fakta yang sukar dibantah bahwa bandul penegakan hukum di negeri ini tengah bergerak secara ekstrem ke arah jebakan apologis. Politik menjadi penjuror penegakan hukum dan bukan sebaliknya.

Kejujuran selektif

Ada dua akibat nyata dari situasi seperti ini bagi penegakan hukum di Indonesia. Akibat pertama, lembaga penegakan hukum hanya mampu untuk menghasilkan kejujuran selektif (*selective honesty*). Artinya, kasus-kasus pelanggaran hukumnya akan diproses secara tuntas sejauh kasus-kasus itu tidak menggoncangkan keseimbangan politik, baik yang ada di legislatif maupun eksekutif.

Tidaklah mengherankan pula jika kemudian mekanisme penyelesaian hukum akan berjalan sangat lambat jika pelaku pelanggaran hukumnya merupakan elite politik. Atau jika pun dilakukan, maka prosesnya melalui mekanisme “tebang pilih”.

Akibat kedua, terjadinya proses penyesatan informasi (*deception*) terhadap publik. Penyesatan ini menjadi sesuatu yang tidak terelakkan karena dalam situasi kejujuran selektif, pencitraan menjadi sangat penting.

Suatu negeri yang terlanda sindrom kejujuran selektif tidak menyangkal penegakan hukum tidak penting, tetapi memilih kasus-kasus yang dapat memainkan fantasi publik. Citra menjadi lebih penting daripada substansi.

Dalam kaitan ini, barangkali menarik untuk memaparkan secara sekelumit kisah perjalanan Francesco Giuseppe Borri yang hidup di sekitar pertengahan abad ke-17. Seperti yang diungkapkan oleh Robert Greene (2000), Francesco merupakan tokoh yang sangat piawai untuk melakukan kejujuran selektif, penyesatan informasi dan permainan citra.

Berasal dari Milan, namun kemudian diberi jabatan publik di Amsterdam dan diberi gelar *Medico Universale*, Francesco pada masa awal jabatannya sangat terkenal di mata publik karena kekayaannya dan perilakunya yang banyak memberikan bantuan bagi orang-orang miskin. Namun, ia kemudian menghilang secara tiba-tiba dari Amsterdam dengan membawa uang dan berlian yang berada di bawah otoritas pengelolaannya.

Secara normatif tentu saja kita tidak menginginkan adanya tokoh seperti Francesco Giuseppe Borri di negeri ini. Namun, jika kita tidak peduli terhadap bahaya dari kejujuran selektif dan penyesatan informasi, negeri ini mungkin segera akan menjadi lahan yang sangat subur untuk menghasilkan figur-figur seperti Francesco Giuseppe Borri itu.

Ringkasnya, kita memang tidak harus mendukung pandangan jebakan utopis yang menyatakan bahwa “hukum harus ditegakkan walau langit akan runtuh”. Tetapi kita mungkin harus percaya bahwa “hukum yang tunduk pada politik merupakan awal dari proses keruntuhan negara”!

Politik Itu Tidak Pernah Independen

Sumber: Kompas (27 Juni 2007)

Debat seputar calon independen versus partai politik muncul akhir-akhir ini. Beberapa artikel di Kompas, seperti artikel Ikrar Nusa Bhakti (20/6), kolom Budiarto Shambazy (9/6), dan Effendi Gazali (21/6), merefleksikan debat tersebut. Tulisan berikut pada intinya bermaksud untuk menyatakan bahwa debat calon independen versus partai politik dalam kompetisi politik demokratis, baik untuk legislatif maupun eksekutif, perlu ditanggapi dengan sangat hati-hati.

Terdapat enam pertimbangan mengapa sikap kehati-hatian ini perlu diambil. Pertama, pertimbangan *losos*. Demokrasi tidak berangkat dari asumsi bahwa manusia adalah malaikat. Demokrasi sesungguhnya bertolak dari asumsi bahwa seluruh manusia memiliki kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan. Karena itu, tidak ada jaminan bahwa calon independen akan membuat kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan akan berhenti di negeri ini. Yang harus dilakukan adalah bagaimana menciptakan mekanisme kelembagaan sehingga kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan itu dapat diminimalkan, misalnya dengan penguatan mekanisme *checks and balances*.

Kedua, pertimbangan isu amoralitas dalam politik. Adagium bahwa *politics is immoral* sebaiknya tidak dimaksudkan bahwa individu yang berkecimpung dalam politik tidak bermoral (*amoral*). Adagium itu lebih dimaksudkan untuk menyatakan bahwa politik tidak bersangkut paut dengan moral (*politics has nothing to do with moral*). Pengelolaan kekuasaan, apakah yang bekerja dalam kerangka demokratis maupun otoritarian, memiliki karakteristiknya sendiri sehingga tidak bisa diukur dengan standar moral yang berasal dalam kegiatan nonpolitik.

Tidak ada jaminan, misalnya, bahwa individu-individu yang selalu meneriakkan moral, bahkan yang berasal dari lingkungan keagamaan sekalipun, akan membuat kehidupan politik menjadi lebih baik seandainya mereka berkecimpung dalam proses politik. Karena itu, merupakan suatu tindakan spekulatif yang sangat berbahaya jika diasumsikan bahwa calon independen akan memiliki “moral” yang

lebih baik daripada calon yang berasal dari partai politik.

Kedaulatan rakyat

Ketiga, pertimbangan demokrasi perwakilan. Adalah benar bahwa pelaksanaan demokrasi dilahirkan melalui paham kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Juga sukar dibantah bahwa demokrasi perwakilan yang dilaksanakan melalui partai politik telah mereduksi makna kedaulatan rakyat. Demokrasi tidak langsung telah menciptakan situasi di mana rakyat tetap berdaulat tetapi tidak dapat melaksanakan kedaulatannya (*the people is the sovereign that cannot exercise its sovereignty*). Namun, jumlah penduduk yang bertambah dan wilayah negara yang luas hampir tidak mungkin lagi dari segi biaya dan efisiensi untuk melaksanakan model demokrasi langsung negara kota. Karena itu, mengutip pendapat Bernard Yack (2003), partai politik dan demokrasi perwakilan merupakan suatu temuan besar umat manusia untuk melestarikan paham kedaulatan rakyat.

Keempat, pertimbangan pelembagaan politik. Demokrasi dalam pelaksanaannya membutuhkan suatu keajekan (*regularity*). Manusia datang dan pergi, tetapi institusi idealnya diharapkan terus berlangsung. Peran partai politik untuk melakukan proses institusionalisasi itu tidak dapat diabaikan. Pada sisi lain, gagasan calon independen menyampaikan pesan adanya ketidakpercayaan besar terhadap institusi. Persoalan besar yang kita hadapi saat ini adalah adanya kecenderungan lembaga mewakili individu dan bukan sebaliknya. Desit ketidakpercayaan (*trust decit*) terhadap lembaga seperti ini akan dapat semakin menguat jika kita mendukung gagasan calon independen.

Persoalan ini juga tidak akan dapat diatasi semata-mata dengan menyatakan *go to hell with political parties*. Apa yang perlu dilakukan kemudian dalam kehidupan bernegara saat ini bukanlah bagaimana menciptakan mekanisme agar individu dapat menundukkan lembaga, tetapi bagaimana membuat agar seluruh warga tunduk pada mekanisme kelembagaan.

Kelima, pertimbangan perbedaan. Secara teoretis, kehidupan politik demokratis selalu membuat perbedaan antara partai politik dan kelompok kepentingan. Di mana pun partai politik selalu berorientasi untuk memiliki kekuasaan, sedangkan kelompok ke-

pentingan, seperti kelompok petani, buruh, usahawan, dan industri berorientasi untuk memengaruhi kekuasaan. Perbedaan antara orientasi pemilikan dan pemengaruh ini penting untuk memahami gagasan tentang calon independen dalam perspektif yang lebih tepat.

Adanya kelompok yang menyuarakan perlunya calon independen adalah sesuatu yang wajar. Suara itu dapat disebut sebagai suara kelompok kepentingan. Namun, akan menjadi gagasan yang menggelikan (*ridiculous*) jika kelompok yang menyuarakan itu juga mencalonkan anggotanya sebagai calon yang disebut independen. Sebaiknya, demi kehidupan transisi demokrasi yang baik, kelompok itu sebaiknya mengubah dirinya menjadi partai politik.

Keenam, pertimbangan bukti empiris. Tidak ada bukti yang sangat memuaskan untuk menyatakan bahwa calon independen tidak memiliki hubungan dengan partai politik. Ketidakhadiran partai politik dalam suatu proses kompetisi politik demokratis tidak lalu berarti bahwa para calon bebas dari pengaruh partai politik. Pengalaman Dewan Perwakilan Daerah (DPD) barangkali menyampaikan pelajaran yang baik. Tidak semua anggota DPD dapat dikatakan bebas sepenuhnya dari aliansi partai politik.

Calon interdependen

Atas dasar enam pertimbangan ini, gagasan yang harus kita munculkan bukanlah calon independen. Politik itu tidak pernah independen! Apalagi dalam demokrasi. Yang kita gagas sebaiknya calon yang interdependen. Maksudnya, calon itu harus dapat menyatakan secara terang benderang bahwa ia memiliki baku-kait yang kuat baik dengan partai politik, dengan konstituen, dengan kelompok kepentingan, dengan bangsanya, dan tentu saja dengan negaranya.

Bagaimana calon seperti itu dapat diperoleh? Salah satu caranya tentu saja adalah dengan tetap menghormati prinsip pers yang bebas dan melembagakan kehidupan partai politik.

Kami Bangsa Indonesia?

Sumber: Kompas (18 Agustus 2008)

Tahun 1945-63 tahun lalu-penduduk negeri ini diperkirakan 70 juta jiwa. Kini, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 210 juta jiwa.

Pertambahannya mencapai tiga kali lipat. Hampir bisa dipastikan pertambahan jumlah ini juga diiringi pertambahan warga yang telah mengenyam pendidikan tinggi. Tidak hanya yang menyelesaikan S-1, tetapi juga yang menyelesaikan S-2 dan S-3. Namun, pertambahan penduduk terdidik itu tampaknya tidak membuat negeri ini memiliki pemimpin yang lebih berani dan tegas dibandingkan pendahulunya.

Dokumen dan monumen

Enam puluh tiga tahun lalu, kepemimpinan nasional negeri ini memiliki karakter dan watak patriotik yang amat kuat. Karakter itu tampak dari keberanian mengambil tindakan dan membuat keputusan. Diawali pernyataan “kami bangsa Indonesia”, Soekarno dan Hatta, dalam kalimat awal proklamasi telah membebaskan rakyat negeri ini dari cengkeraman kolonialisme.

Pernyataan “kami bangsa Indonesia” dalam kalimat awal proklamasi itu tidak sekadar dokumen, tetapi juga sebuah monumen. Ia tidak sekadar pernyataan hukum untuk membuat negeri ini memiliki konstitusi, tetapi juga suatu simbol identitas.

Identitas itu adalah kelahiran negara dan bangsa ini yang sejak awal tidak mensyaratkan adanya keharusan untuk berunding dengan negara lain. Secara historis, kemerdekaan negeri ini juga tidak mensyaratkan keharusan untuk mendapatkan persetujuan pihak lain. Apakah pihak luar setuju atau tidak bukan merupakan pertimbangan penting saat itu. Namun, mengapa watak dan karakter keberanian yang melekat dalam pernyataan “kami bangsa Indonesia” itu kini tampak lenyap seperti disapu angin?

Beberapa contoh ini bisa mengilustrasikan hilangnya semangat keberanian itu.

Satu dasawarsa lalu saat kita mengalami krisis finansial, secara faktual otoritas skala negeri ditentukan oleh berbagai instruksi kebijakan yang diarahkan Dana Moneter Internasional. Begitu pula pengelolaan sumber daya alam, baik energi maupun barang tambang. Hingga kini tidak ada keseriusan dari pemerintah untuk melakukan perubahan substansial atas kontrak-kontrak dengan pihak luar guna mengatasi krisis energi yang kita hadapi.

Sejauh yang dapat dicatat, pemecahan krisis energi hanya dipahami dari keterkaitannya dengan beban anggaran di APBN. Kebijakan ekonomi lalu terpusat pada upaya bagaimana mengamankan kantong keuangan pemerintah, bukan mengamankan kantong pendapatan rakyat.

Contoh lain, larinya uang hasil korupsi. Sejauh ini, tidak ada tekanan politik apa pun terhadap negeri tetangga yang menjadi tempat penyimpanan pelarian uang itu. Contoh terbaru lainnya adalah ketidakmampuan pemerintah untuk bersikap terhadap pelanggaran penerbangan pesawat nasional Garuda ke Eropa.

Mungkin terdengar sarkastik jika dinyatakan, 63 tahun setelah pernyataan kemerdekaan, sebagian besar pemimpin dan elite politik negeri ini telah menyimpang, tidak peduli, atau telah mengkhianati roh pernyataan “kami bangsa Indonesia” itu.

Namun siapakah yang berani membantah pernyataan, kemerdekaan Indonesia sebenarnya didorong pengalaman pahit dan getir yang dirasakan anak negeri ini selama ratusan tahun? Bukankah masa kolonial telah menyampaikan pesan amat jelas?

Eksplotasi ekonomi telah terjadi pada masa kolonial karena kebijakan ekonomi tidak dibuat secara otonom di negeri sendiri tetapi nun jauh di negeri lain. Kemerdekaan yang diproklamasikan 17 Agustus 1945 sebenarnya untuk memutus intervensi pihak luar dalam mengelola ekonomi negeri. Memutus intervensi bukan berarti memutus hubungan.

Nomokrasi dan telokrasi

Karena itu, tidak berlebihan jika dinyatakan, semangat patriotik “kami bangsa Indonesia” dalam proklamasi kini menjadi tanda tanya besar. Salah satu penyebab adalah karena pemimpin negeri

ini tidak utuh memahami mengapa kita bernegara dan berbangsa. Pemimpin negeri ini cenderung memahami kebutuhan bernegara dan berbangsa hanya pada aspek adanya seperangkat aturan hukum (*nomocracy*) dan mengabaikan pentingnya pencapaian hak-hak sosial dan kesejahteraan rakyatnya (*telocracy*).

Nomokrasi bukan tidak penting. Namun, dalam konteks kebijakan ekonomi nasional, pemahaman seperti ini telah mengakibatkan pengurangan peran negara dalam pengelolaan sumber daya ekonomi, pemihakan terhadap kepentingan badan usaha swasta skala besar, mencabut “roh” keadilan yang melekat dalam pembentukan negara sekaligus menyatakan subsidi sebagai suatu kata yang “jahat” dalam pengelolaan ekonomi nasional.

Kentalnya semangat nomokrasi dan memudarnya semangat telokrasi menguat saat demokrasi yang kita jalankan dalam satu dasawarsa terakhir hanya dipahami sebatas makna prosedural. Karena itu, demokrasi lalu dianggap hadir jika kita memiliki aturan hukum yang melembagakan pemilihan umum yang ajek, memiliki sistem politik dengan banyak partai, dan adanya kebebasan mengemukakan pendapat.

Di luar hal-hal prosedural itu, demokrasi sulit diharapkan untuk memperbaiki nasib puluhan juta rakyat tertinggal. Sejauh ini, ia hanya menghasilkan pergandengan tangan antara kartel politik (melalui partai politik) dan kartel ekonomi (kelompok usahawan besar).

Sebagaimana halnya kartel di mana pun, secara numerik jumlah yang terlibat amat sedikit dan meninggalkan puluhan juta warga di belakangnya. Jika enam puluh tiga lalu ada kebanggaan amat besar dengan pernyataan “kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia”, kini masihkah para pemimpin negeri ini berani mengangkat kepala dengan bunyi pernyataan itu?

Selama Korupsi Ada, Jangan Harap Ada Negara

Sumber: Kompas (6 November 2009)

*"The state is dependent on the virtue of incorruptibility."
(Erhard Eppler)*

Suatu saat, Paul Tillich, Filsuf Amerika kelahiran Jerman, menyatakan, jika tidak ada kekuasaan untuk membuat dan menegakkan hukum, negara juga tidak ada.

Pertanyaannya kemudian adalah masihkah kita berani menyatakan bahwa negara yang disebut Indonesia adalah sebuah negara hukum setelah kita menyaksikan kekisruhan luar biasa antara KPK dan polisi?

Lima alasan

Ada lima alasan mengapa pertanyaan ini dilontarkan.

Pertama, kasus KPK lawan polisi menunjukkan, negara yang disebut Indonesia hanya mampu menghasilkan aneka ketentuan hukum, tetapi tak mampu menegakkan. Dalam kajian tentang tipe negara, karakter seperti ini membuat Indonesia dapat dikategorikan negara yang lemah.

Negara seperti ini hanya selangkah dan ada di garis batas untuk menjadi negara gagal, yaitu suatu negara di mana berbagai kelompok masyarakat menjalankan hukumnya sendiri dengan cara-cara kekerasan karena sama sekali tidak lagi percaya kepada institusi yang disebut negara. Kasus Rwanda di Afrika adalah contoh yang sering disebut sebagai fenomena negara gagal. Semoga Indonesia tidak sedang mengikuti langkah Rwanda.

Kedua, kasus KPK lawan polisi menunjukkan negara yang disebut Indonesia sedang mengalami demoralisasi dan desakralisasi dalam lembaga-lembaga penegak hukum. Demoralisasi dan desakralisasi itu muncul menjadi sentimen publik yang kuat saat KPK dibentuk pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri.

Asumsi yang melandasi pembentukan KPK sejak awal adalah

tidak ada satu pun lembaga negara yang tidak terlanda korupsi. Seandainya institusi Polri, kejaksaan, dan kehakiman masih memiliki kredibilitas sebagai lembaga penegak hukum untuk menghadapi korupsi, sebenarnya KPK tidak perlu dibentuk. Namun, pembentukan KPK sejak awal tidak berangkat dari pengandaian ini. Itu sebabnya secara moral publik cenderung memandang KPK memiliki kredibilitas moral yang lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga penegak hukum lain.

Lembaga pemolisian

Ketiga, kasus KPK lawan polisi menunjukkan, negara yang disebut dengan Indonesia itu tidak memiliki akar pemikiran yang kuat untuk memahami apa yang disebut dengan lembaga pemolisian. Secara konseptual, pengertian lembaga pemolisian bukanlah dalam pengertian tunggal atau hanya dilakukan polisi.

Polisi hanya salah satu dari lembaga pemolisian. Institusi kehakiman, kejaksaan, dan polisi merupakan bagian dari lembaga pemolisian itu. Justru karena kredibilitas tiga lembaga pemolisian itu begitu rendah, KPK kemudian dibentuk.

Dengan kata lain, KPK sendiri merupakan bagian dari lembaga pemolisian. Karena itu, merupakan suatu sesat pikir yang sangat fatal jika terdapat pandangan yang menyatakan bahwa polisi merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki ranah dalam melakukan pemolisian. Pemikiran seperti ini akan dengan mudah menciptakan kesimpulan bahwa tak ada seorang pun yang dapat mengawasi polisi Indonesia dan polisi adalah sama dengan negara.

Keempat, kasus KPK lawan polisi menunjukkan bahwa negara yang disebut dengan Indonesia itu belum bergeser dari paradigma berpikir “oknum” dan bukan sistem. Paradigma seperti ini dapat juga disebut dengan paradigma “siapa yang salah”, bukan paradigma “apa yang salah”.

Pembentukan tim pencari fakta, seperti pembentukan tim-tim pencari fakta yang telah ada sebelumnya-dalam kasus Semanggi dan Aceh-dianggap selesai saat ditemukan “siapa” yang bersalah dan tidak melakukan pembenahan secara sistemik untuk bergerak ke arah paradigma “apa yang salah” melalui aneka pembuatan regulasi yang lebih ketat sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalkan.

Salah satu akibat yang amat serius dari tanggapan kebijakan seperti ini adalah cita-cita Indonesia sebagai negara hukum itu hanya hadir “sesaat” ketika suatu tim pencari fakta dibentuk. Setelah itu hilang dan kembali seperti biasa sehingga tidak ada bedanya antara Indonesia “masa lalu”, Indonesia “hari ini”, dan Indonesia “masa depan”.

Masa depan Indonesia telah dipaksa terperangkap oleh “masa lalu” dan “hari ini” yang gelap gulita. Cahaya di ujung terowongan hanya muncul sekilas, kemudian Indonesia masuk kembali ke dalam terowongan yang gelap gulita itu.

Belum melindungi warga

Kelima, kasus KPK lawan polisi ini menyampaikan pesan, negara yang disebut Indonesia itu belum dapat menjadi pelindung bagi warganya. Meminjam pemikiran Erhard Eppler (2009), pembentukan negara adalah suatu pembuatan janji suci atau ikrar bahwa setiap orang, khususnya yang lemah, mendapat perlindungan. Janji ini sepertinya kian sirna dari republik ini.

Ironi besar yang muncul dari kasus KPK lawan polisi ini adalah perasaan yang amat tidak berdaya dari pihak yang lemah yang tersimbolkan oleh institusi KPK dan dari adanya kecenderungan ber-tele-tele, jika bukan *inaction*, dari pemerintah untuk penyelesaian kasus ini. Jika kecenderungan ini terus berlanjut, publik mungkin bisa mengadu kepada penciptanya dan berdoa “ya Tuhan lindungilah kami dari pelindung kami”. Jika ini yang tidak dihentikan, kita mungkin akan segera masuk ke dalam situasi negara yang gagal.

Jadi, marilah kita menyelesaikan kasus ini secepatnya. Korupsi memang harus diberantas. Taruhannya bukan soal uang semata. Lebih dari itu, taruhannya adalah negara itu sendiri. Seperti dikutip dalam awal tulisan ini, jangan pernah berharap kita akan tetap memiliki negara jika korupsi terus berlangsung.

Jadi, hilangkanlah pemikiran dan keyakinan bahwa uanglah yang membuat dan menegakkan hukum, dan karena itu pula yang menghadirkan negara. Pandangan seperti ini hanya mendorong para penegak hukum menjadi pedagang hukum.

Republik Tanpa Opini Publik?

Sumber: Kompas (30 November 2009)

Republik pada dasarnya berarti urusan masyarakat luas. Makna semantik ini menjadi penanda amat jelas, republik berbeda dari monarki.

Dalam monarki tidak dikenal istilah urusan publik. Semua merupakan urusan raja, bahkan warganya dianggap “milik” raja. Republik juga berbeda dengan korporasi. Dalam korporasi, hanya pemilik atau pemegang saham yang memiliki suara.

Namun, dalam republik, semua orang menjadi pemilik. Karena itu, semua hal bisa berubah menjadi urusan bersama. Dalam rumusan kalimat negatif, republik tidak hanya berarti urusan penguasa dan negara, juga tidak hanya menjadi urusan pengusaha. Karena itu, republik dipahami sebagai kebersamaan dalam pemilikan.

Tanpa makna publik

Negara Indonesia juga dibentuk dengan semangat republik. Itu sebabnya kita memberi nama Republik Indonesia. Implikasinya, sejak 17 Agustus 1945, Indonesia dilahirkan dengan asumsi politik bahwa ia tidak lagi dimiliki pihak kolonialis asing. Sejak itu, setiap warga merupakan pemilik sah dari yang disebut dengan Indonesia.

Karena itu, negeri yang memiliki semangat politik republik tidak boleh terlihat asing bagi warganya. Akan amat aneh terlihat jika warga dari suatu republik amat jauh dari publiknya. Demikian juga, karena semangat pemilikan bersama itu, republik harus dibela saat sedang dalam bahaya, misalnya karena diserang pihak asing. Jika ini terjadi, setiap warga diharapkan dapat menjadi patriot-patriot republik.

Namun, harapan agar setiap warga dapat menjadi patriot republik itu tidak akan muncul jika “republik” hanya hadir dalam pengertian tanda kutip. Maksudnya, nama dan bentuknya ada, tetapi semangat atau ruhnya hilang. Dalam sinisme politik, ia dapat muncul dalam dua ungkapan. Misalnya, “Indonesia adalah republik, tetapi wataknya kerajaan”. Ungkapan lain, “Indonesia adalah republik, tetapi wataknya korporasi”. Dua ungkapan ini menyampaikan pesan, kata

publik dalam republik telah berhenti menjadi sebuah makna. Republik mungkin dirasakan telah dikelola seperti kerajaan atau dikelola seperti korporasi.

Wacana

Republik yang dikelola dengan dua watak aneh ini ada dalam posisi amat berseberangan dengan gagasan opini publik. Republik dengan watak seperti ini cenderung melihat opini publik sebagai sesuatu yang tidak bermanfaat, bahkan memunculkan bahaya.

Republik dengan watak seperti ini selalu berupaya membatasi kebebasan media dalam menyampaikan informasi kepada publik. Berbagai instrumen digunakan untuk membatasi. Mulai dari yang amat nyata seperti undang-undang penyensoran, pelarangan untuk memublikasikan aneka gagasan dari buku-buku tertentu, sengaja memobilisasi massa untuk melakukan demonstrasi mendukung sikap pemerintah yang dikenal dengan istilah penyensoran tersembunyi, hingga instrumen yang amat halus seperti intimidasi diam-diam hingga melarang media untuk memublikasikan proses hukum yang sedang berlangsung, yang dalam istilah teknis-hukum dikenal konsep *prior restraint*.

Pertanyaannya, mungkinkah suatu republik hadir tanpa opini publik? Tentu saja bisa, tetapi hanya dalam kerangka waktu terbatas. Rezim Orde Baru adalah republik yang tidak menyukai opini publik. Rezim itu diruntuhkan dan kini menjadi bagian sejarah. Penyensoran oleh Orde Baru untuk membatasi opini publik hanya menghasilkan kisah-kisah sebaliknya. Kemajuan teknologi komunikasi saat ini amat tidak mungkin melakukan penyensoran opini publik. Tujuan seperti itu hanya mungkin dilakukan jika secara fisik semua warga tidak lagi memiliki indra penglihatan dan pendengarannya. Republik Indonesia bukan didirikan untuk tujuan membuat warganya kehilangan indra pendengar dan penglihatan, tetapi untuk mencerdaskannya.

Jadi, tidak ada gunanya membatasi opini publik kecuali kita bermaksud meruntuhkan republik ini. Opini publik juga tidak perlu terlalu dicemaskan. Opini publik biasanya tidak stabil, dinamis, dan bisa direayasa, seperti diperlihatkan berbagai lembaga survei menjelang pemilu lalu. Opini publik bukan suatu kebenaran permanen.

Namun, tanpa ada kebebasan untuk menyampaikan pendapat, kita tak akan pernah melakukan wacana. Bagi warga negara yang jauh dari kekuasaan dan pusat pembuat kebijakan, wacana yang dilontarkan media dan menjadi bagian opini publik merupakan bagian identitasnya. Dan saat wacana ini diambil alih dan dibatasi pihak lain, pertanyaannya kemudian adalah identitas, harapan, dan kehormatan apa lagi yang masih dimiliki?

Negara Tanpa Kredibilitas!

Sumber: Kompas (1 April 2020)

Indonesia barangkali dapat disebut sebagai negara tanpa kredibilitas. Yang penulis maksud dengan negara tanpa kredibilitas ini adalah negara itu sebagai institusi tengah mengalami krisis wibawa (*the crisis of authority*) dan karena itu menjadi tidak dapat dipercaya.

Fenomena krisis wibawa dan tak dipercaya ini muncul dari isu korupsi. Beberapa dari isu korupsi telah terbukti dan beberapa masih merupakan tudingan. Terbukti atau masih merupakan tudingan, hasilnya tetap sama: publik meragukan kredibilitas hampir seluruh lembaga negara itu. Kini hampir tak ada lembaga negara yang tidak terlanda fenomena krisis wibawa dan tak dapat dipercaya ini. Publik menyaksikan secara telanjang melalui liputan media massa betapa belasan anggota lembaga legislatif (DPR) tengah diusut atas kasus dugaan korupsi dalam pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia (BI) Miranda Goeltom.

Lembaga penegak hukum, seperti kepolisian dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), berseteru dalam kasus Anggodo Widjojo. Polisi juga tengah terlanda isu kasus korupsi pajak melalui Gayus Tambunan yang dimunculkan oleh Susno Duadji. Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung juga disinyalir menjadi bagian dari mata rantai jual beli kasus hukum.

Presiden pun tak luput dari tudingan ini melalui publikasi buku Gurita Cikeas oleh George Aditjondro. Di luar kasus-kasus ini, kredibilitas institusional BI juga belum sepenuhnya pulih dengan ketidakjelasan guliran kasus hukum Bank Century.

Bukan anomali demokrasi

Mengapa semua ini kita alami? Bagaimanakah kita harus menjelaskannya? Bukankah pemikir politik klasik Montesquieu pernah menyatakan, korupsi terjadi ketika tiga cabang kekuasaan negara ini disatukan? Bukankah ia pernah menyatakan sebab dari korupsi adalah ketika para pembuat (*legislators*), pelaksana aturan hukum (*executive institution*), dan penegak hukum (*law enforcers*) tidak dipisahkan dan menyatu dalam diri seorang penguasa lalim?

Mengapa setelah kita mengikuti saran Montesquieu dengan me-

nurunkan penguasa lalim dan menumbuhkan demokrasi, korupsi seakan juga tidak berhenti? Mengapa mekanisme *checks and balances* yang tengah kita kembangkan antara tiga cabang kekuasaan negara ini belum mampu memberantas korupsi? Apakah Indonesia merupakan suatu anomali atau kasus penyimpangan khusus?

Sebagian orang berpandangan, demokrasi yang tengah kita tumbuh kembangkan jadi penyebabnya. Demokrasi disebutkan telah menciptakan lembaga-lembaga negara yang tak memiliki daya kuasa karena bekerja di tengah kegaduhan politik yang luar biasa. Situasi tanpa aturan yang mendekati semrawut ini pada gilirannya diyakini menjadi sebab korupsi marak. Karena keyakinan ini pula, kelompok ini merindukan masa lalu, yaitu hadirnya pemimpin kuat yang dapat membuat negara memiliki daya kuasa itu. Bagi kelompok ini, jauh lebih penting membuat negara memiliki daya kuasa walaupun tak dapat dipercaya daripada tak memiliki daya kuasa sekaligus tak dapat dipercaya. Pandangan seperti ini tentu saja mengingatkan kita pada ungkapan *oderint dum metuant*, “biarkan mereka membenci saya sepanjang mereka takut terhadap saya”.

Penulis tidak sepakat dengan pandangan dan ungkapan ini karena tidak ada hubungan sebab akibat yang jelas antara bentuk negara dan pemimpin yang kuat. Seperti halnya negara demokratis, negara otoriter juga tidak dapat memberikan jaminan akan muncul pemimpin nasional yang peduli kepentingan publik yang luas. Yang membuat negara demokratis lebih baik daripada negara otoriter adalah karena publik punya peluang mengganti pemimpin yang dianggap tak kredibel. Peluang seperti ini tentu saja tak tersedia dalam negara otoriter kecuali pemimpin itu diturunkan secara paksa dari takhta kekuasaannya. Karena itu, Indonesia bukanlah suatu anomali demokrasi.

Terlebih lagi pemimpin yang kuat dapat saja hadir di dalam negara demokratis. Churchill dan Margareth Thatcher di Inggris pada masa lalu, misalnya, menunjukkan secara jelas contoh kasus bahwa pemimpin yang kuat dan asertif dapat hadir dalam suatu negara demokratis. Karena itu, kalau ada ketidakpuasan terhadap pemimpin nasional karena dipandang kurang asertif, beban kesalahan sebaiknya tak ditimpakan pada demokrasi. Demokrasi tak pernah memberikan jaminan bahwa suatu negara pasti akan menghasilkan

pemimpin tegas. Tidak tegasnya seorang pemimpin lebih disebabkan bawaan karakter individualnya dan bukan karena demokrasi itu.

Pembaruan hukum

Penulis cenderung menyatakan fenomena negara tanpa kredibilitas lebih disebabkan skala prioritas reformasi. Dalam satu dasawarsa terakhir, perhatian pembaruan lebih banyak diarahkan pada dua bidang, reformasi ekonomi dan politik. Pada reformasi ekonomi kita lebih banyak fokus pada tindakan liberalisasi. Pada bidang politik, kita lebih banyak memerhatikan penataan hubungan institusi legislatif dengan eksekutif.

Hal ini mengakibatkan reformasi hukum tertinggal. Kalaupun kita mengadakan pembaruan hukum, kita melakukannya dengan menciptakan berbagai lembaga dan badan baru, seperti Mahkamah Konstitusi, KPK, Satgas Antikorrupsi, Pengadilan Tipikor, dan Komisi Yudisial. Namun, pembaruan terhadap lembaga-lembaga penegakan hukum utama yang telah ada, seperti terhadap institusi Polri, MA, dan Kejaksaan Agung, terkesan mengalami stagnasi.

Reformasi yang kita lakukan cenderung menciptakan lembaga baru tanpa membenahi lembaga-lembaga utama penegakan hukum yang telah ada. Terlebih lagi pembentukan lembaga-lembaga baru itu terkesan sangat reaktif dan tidak dibuat sebagai suatu mata rantai yang terpadu dengan lembaga-lembaga penegakan hukum utama yang telah ada sehingga dapat menjerat seluruh pelanggaran hukum.

Ini yang mengakibatkan penegakan hukum seperti bergerak di rimba belantara. Kita lupa, *liberalisasi ekonomi* tanpa penegakan hukum hanya akan menghasilkan penggelapan kekayaan negara. Kita juga lupa, penataan hubungan legislatif-eksekutif tanpa institusi yudikatif yang kuat hanya akan menghasilkan watak negara yang pasif tanpa nilai. Kita perlu menyadari ungkapan Erhard Eppler (2009) bahwa inti dari wibawa negara adalah pada lembaga penegakan hukum. Jika intinya mengalami pengeroposan, seluruh institusi negara tak pelak juga akan keropos. Dan, ketika negara mengalami pengeroposan hingga tak lagi memiliki kredibilitas, orang tentu saja akan bertanya mengapa dan untuk apa kita memiliki negara?

Presiden yang Konsisten VS Neoliberal

Sumber: Kompas (30 Agustus 2010)

Penulis sangat setuju dengan tulisan Julian Aldrin Pasha (Kompas, 25/8). Tidak ada keraguan apa pun dari penulis, SBY adalah pemimpin politik yang sangat konsisten dalam pengertian teguh dengan karakter dirinya. Ia adalah pemimpin yang memiliki karakter tersendiri.

Pilihan kata yang diungkapkan SBY dalam berbagai pidato dan ucapannya menunjukkan karakter dan kualitas kecerdasan yang istimewa (*extraordinary*). Namun, terlalu tinggi harapan jika ada yang memproyeksikan karakter dirinya ini akan berubah dalam pola kerjanya. Ia akan tetap terus bekerja secara konsisten sesuai dengan karakternya itu. Kehati-hatiannya dalam mengambil keputusan mungkin tidak akan pernah bisa berubah hingga tahun 2014.

Ini tidak berarti pemimpin lain yang telah dimiliki Indonesia selama lebih dari satu dasawarsa terakhir tidak pula konsisten dengan karakter dirinya. Menurut penulis, baik Habibie, almarhum Gus Dur, maupun Megawati juga memiliki karakter tersendiri. Habibie sangat terbuka dan emosional. Gus Dur sangat ekspresif dan decisive. Megawati adalah pemimpin politik yang sederhana dan sangat karismatik di lingkaran pengikutnya.

Kondisi struktural

Bagi penulis, persoalan sebenarnya bukanlah pada karakter pemimpin yang dimiliki negeri ini. Yang jauh lebih penting untuk menjelaskan mengapa harapan tinggi yang dimunculkan pada awal reformasi kini seakan hilang ditelan kegelapan malam harusnya dijelaskan dari adanya empat faktor struktural yang sampai sekarang terus berlangsung. Pertama, tidak terdapatnya monopoli negara dalam penggunaan kekerasan maupun monopoli dalam pemungutan pajak. Dalam monopoli kekerasan, misalnya, kita bisa melihat dengan mata telanjang adanya kelompok-kelompok yang bukan mewakili negara, melainkan telah menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuan politiknya. Kita juga bisa melihat munculnya keamanan telah menjadi komoditas yang diperdagangkan, misalnya melalui kehadiran satuan pemelihara keamanan di perumahan-perumahan kalangan atas.

Demikian juga halnya, negara belum mampu melakukan monopoli dalam pemungutan pajak. Penggelapan pajak yang merugikan negara terjadi di negeri ini terpampang jelas di hadapan kita. Pada lapisan atas, pungutan pajak secara gelap itu ditunjukkan oleh kasus Gayus dan di lapisan bawah diperlihatkan dari pungutan-pungutan tidak resmi oleh para preman dan centeng di sejumlah tempat, pasar, dan jalan.

Kedua, konstitusi yang kita miliki belum menunjukkan bahwa negeri ini memiliki kedaulatan sepenuhnya. Walau sudah memiliki perayaan Hari Konstitusi, negeri ini hanya memiliki sebatas kedaulatan hukum (*legal sovereignty*), tetapi belum mampu menggunakan kedaulatan hukum itu untuk mewujudkan kedaulatan material bagi penduduk negeri ini. “Pencurian” terus terjadi terhadap sumber alam negeri ini, baik berupa barang tambang dan mineral di daratan maupun sumber alam hayati di wilayah laut. Pencurian itu telah dilakukan baik secara ilegal, seperti kasus yang baru saja terjadi di perbatasan laut dengan Malaysia, maupun yang kita rasakan sebagai sesuatu yang “dilegalkan” dan “diinstitusionalisasikan” dengan menandatangani kesepakatan dengan pihak asing melalui pemberian konsesi pertambangan selama puluhan tahun.

Ketiga, demokrasi yang kita kembangkan telah dibangun tanpa sekumpulan nilai yang perlu diawetkan dan terus diperjuangkan.

Demokrasi kita adalah demokrasi mirip seperti yang dilakukan Berlusconi di Italia. Dalam gaya demokrasi Berlusconi yang telah dialami Italia dalam beberapa tahun terakhir ini, tali-temali antara kekuasaan ekonomi (*economic power*) dan kekuasaan media (*media power*) menjadi kunci untuk mendapatkan kekuasaan politik (*political power*). Akibatnya, demokrasi di negeri ini dijalankan hanya sebagai suatu kontestasi sebatas tontonan melalui media elektronik dan melalui berbagai survei politik menjelang pemilu, baik tingkat nasional maupun daerah. Nilai menjadi hilang ditelan gegap gempita demokrasi, fakta dan fiksi menjadi kabur, seperti yang mulai terlihat dalam perjalanan kasus Bank Century.

Keempat, badan-badan usaha negara dianggap menjadi parasit dan kebijakan swastanisasi, apakah dilaksanakan secara parsial maupun keseluruhan, dipandang sebagai “jembatan emas” menuju kesejahteraan. Beberapa contoh untuk ini misalnya terdapat unit

usaha dari rumah sakit publik yang dikelola secara swasta dengan bayaran yang lebih mahal, hadirnya jenjang-jenjang khusus dan label “internasional” di perguruan tinggi negeri dengan biaya pendidikan yang tentu saja lebih mahal, dan munculnya perusahaan pasokan air untuk kebutuhan publik yang dijalankan oleh swasta. Kebijakan seperti ini tentu saja telah melupakan dua fakta. Fakta pertama, motif untuk pengelolaan badan usaha negara bukanlah karena efisiensi, melainkan karena adanya kesadaran bahwa kekuasaan ekonomi dapat dengan mudah diubah menjadi kekuasaan politik. Fakta kedua, badan usaha publik adalah wajah konkret dari kehadiran negara, yang menghubungkan para elite politik dengan rakyatnya. Dua fakta ini dihilangkan secara sengaja dari kebijakan swastanisasi.

Bukan soal konsistensi

Empat kondisi struktural inilah yang telah melanda Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir. Keempat kondisi ini saling terkait satu dengan lainnya. Penggerusan monopoli negara dalam kekerasan dan monopoli pajak sebagai misal dimungkinkan terjadi karena konstitusi hanya dipandang sebagai sekumpulan kertas belaka dan para elite politik hanya sibuk melakukan mekanisme transaksi politik dan karena mereka sekaligus merupakan pemain-pemain dalam proses swastanisasi itu. Dalam situasi seperti ini, siapa pun yang memimpin negeri yang kita sebut dengan Indonesia ini, secerdas apa pun dirinya, sekarismatis apa pun sosoknya, tidak akan mengubah secara substansial kondisi yang tengah kita hadapi kecuali ia berbuat sesuatu untuk membalikkan semua empat kecenderungan di atas.

Pembalikan itu hanya dapat dilakukan jika negara diperkuat. Tanpa penguatan negara, semua empat kecenderungan itu akan terus menguat. Kecenderungan itu akan menggerus otoritas negara. Karena itu, pemikiran neoliberal yang mendambakan negara yang minimalis, atau dalam istilah Philipp Bobbit (2002) sebagai negara yang mengabdikan kepada pasar (*market-state*), bukanlah jawaban untuk memecahkan empat kondisi struktural itu. Bahkan neoliberal itu, seperti yang dikatakan Erhard Eppler (2009), merupakan ibu yang telah melahirkan empat kecenderungan tersebut. Karena itu pula, persoalan yang kita hadapi sebaiknya tidak digeser pada isu

karakter presiden negeri ini, sebagai misal apakah dirinya memiliki konsistensi atau tidak.

Bagi penulis dan mungkin juga banyak yang akan sepakat, kebesaran dari pemimpin negeri ini akan dicatat dalam sejarah kalau dia dapat melawan secara faktual empat kecenderungan di atas. Jika tidak, ia nantinya hanyalah bagian dari catatan kaki sejarah.

Ringkasnya, kecerdasan verbal semata yang dimiliki seorang pemimpin politik bukanlah modal yang cukup untuk dikenang sebagai pembuat sejarah.

Negara (dan) Mafia?

Sumber: Kompas (17 Februari 2011)

Watak negara terletak pada kehadiran sekumpulan aturan hukum. Tak sekadar hadir, sekumpulan aturan hukum itu harus dapat pula ditegakkan.

Karena itu, “negara tanpa hukum” adalah kalimat kontradiktif dengan argumen bahwa situasi anarki bertentangan dengan watak negara. Berangkat dari rentetan logika seperti ini, sering terungkap bahwa pelanggar hukum tak akan pernah ditemukan di wilayah tanpa hukum. Dalam wilayah tanpa hukum, segala hal tak dilarang dan, karena itu pula, segala perilaku dan tindakan dikonstruksikan sama sebangun dengan hukum itu sendiri.

Negara dan keadilan sosial

Negara bukan wilayah tak bertuan di mana setiap orang bebas melakukan apa saja. Negara juga bukan rimba belantara di mana hewan terkuat saja yang bertahan. Bila ini terjadi, manusia tak butuh negara. Dalam situasi hukum rimba, manusia akan kehilangan sisi kemanusiaannya sebab ia mengidentikkan diri sebagai hewan buas.

Sesungguhnya yang membedakan negara sebagai institusi dengan institusi nirnegara adalah bahwa sekumpulan aturan hukum yang ia keluarkan harus dapat diubah jadi kekuasaan paksa fisik guna melindungi setiap warga negara, terutama yang lemah. Ungkapan “terutama yang lemah” sangat penting sebab dalam situasi tanpa negara, yang paling menderita adalah pihak yang lemah, seperti perempuan, anak-anak, kelompok jompo, dan kelompok yang secara sosial ataupun ekonomi berada di lapisan marginal-bawah.

Dalam situasi tanpa negara, saat semua orang melawan semua orang, kelompok yang kuat secara ekonomi masih dapat melindungi diri dengan membayar pihak lain menjalankan fungsi proteksi. Ini mustahil dapat dilakukan kelompok lemah. Mereka harus bertahan atas kemampuan diri sendiri dan sangat menderita.

Sangat keliru dan menjadi suatu skandal jika ada yang menyatakan negara harus bersikap netral. Yang benar: negara harus berpihak

dan keberpihakan kepada pihak lemah ini dikenal dengan istilah keadilan sosial. Tak satu pun negara di dunia ini yang menyangkal bahwa mandat mewujudkan keadilan sosial tak melekat dalam dirinya. Dalam praktik, beban mewujudkan keadilan sosial ini tentu terletak di tangan pemerintah, yang kehadirannya meminjam wibawa dan watak negara itu.

Untuk menjalankan fungsi keadilan sosial, negara harus punya kapasitas keuangan. Salah satu sumber mendapat kapasitas keuangan itu adalah dengan memberi wewenang kepada negara memungut pajak. Mustahil membayangkan suatu negara dapat melaksanakan fungsi keadilan sosial jika tak mampu memungut pajak.

Pajak dalam konteks politik, karena itu, harus dipahami sebagai wujud tali untaian kasih yang menghubungkan negara dengan warganya, khususnya pihak yang lemah. Jika negara tak dapat efektif memungut pajak, maka tali untaian kasih yang menghubungkan negara dengan warga yang lemah juga akan terputus.

Organisasi kejahatan mafia tentu punya kekuasaan. Biasanya diberi label sebagai kejahatan yang terorganisasi, mafia sebagai institusi punya aturan hukum di dalamnya. Namun, mafia sebagai institusi niscaya berbeda dengan negara. Publik tak akan memperlakukan jika dalam rangka penegakan hukum dengan tujuan mewujudkan keadilan sosial, negara menggunakan ancaman kekuatan paksa fisik yang ia miliki.

Bukankah negara satu-satunya institusi yang punya legitimasi politik melakukan paksa fisik? Legitimasi politik seperti ini tak dimiliki organisasi kejahatan mafia. Jika organisasi kejahatan mafia mengancam akan menggunakan paksa fisik ketika melakukan berbagai pungutan ekonomi, ia dianggap melakukan kejahatan dan harus berhadapan dengan negara.

Konsekuensi serius

Dalam perspektif seperti ini, istilah mafia pajak, mafia peradilan, dan mafia hukum membawa beberapa konsekuensi sangat serius ketika dihadapkan dengan konsep negara, khususnya untuk menjelaskan berbagai kasus di Indonesia.

Pertama, terminologi itu menyampaikan pesan: publik tak dapat

berharap banyak bahwa negara dapat efektif menjalankan fungsi keadilan sosialnya. Seandainya dugaan triliunan rupiah menguap dari pemalsuan laporan pajak benar adanya, berarti telah terjadi penggerusan terhadap kapasitas keuangan negara menjalankan fungsi keadilan sosialnya.

Seseorang tentu dapat membayangkan manfaat yang diperoleh jika uang korupsi triliunan rupiah hasil penggelapan pajak itu digunakan meluncurkan kebijakan penciptaan lapangan kerja bagi jutaan warga Indonesia yang hidup tanpa memiliki pekerjaan.

Kedua, publik juga tak dapat berharap banyak bahwa hukum akan tetap menjadi barang publik. Istilah mafia hukum dan mafia peradilan memberi kesan bahwa hukum telah jadi barang swasta. Itu berarti, hukum telah tunduk pada mekanisme pasar sehingga tak semua orang mampu menyandarkan diri pada proses hukum.

Hukum sebagai barang swasta pada dasarnya bergantung pada mekanisme jual beli. Warga yang mampu secara ekonomi akan memperoleh “kepastian hukum”. Ringkasnya, hukum telah berpihak pada yang kuat dan merugikan pihak yang lemah secara ekonomi. Melalui mekanisme transaksional, aturan hukum dijungkirbalikkan hanya demi kepentingan pihak yang kuat.

Ketiga, istilah mafia pajak, mafia hukum, dan mafia peradilan juga menyampaikan pesan bahwa kejahatan telah terjadi di dalam sistem. Keseluruhan istilah ini dikenal dengan nama *political-criminal nexus*: terjadi baku kait antara penjahat dan orang-orang yang menduduki institusi negara yang justru sebenarnya diharapkan melawan kejahatan itu. Jika ini yang terjadi, sangat sukar mengatasinya.

Political-criminal nexus dapat diibaratkan dengan kejahatan di dalam sebuah rumah yang pelakunya adalah anggota keluarga yang bekerja sama dengan penjahat dari luar rumah. Sistem proteksi apa pun yang dirancang dan secanggih apa pun teknologi yang digunakan, dalam situasi seperti ini tindak kejahatan pasti akan terjadi di dalam rumah itu.

Dalam kasus Italia bagian selatan, misalnya, baku kait politik dengan kejahatan bersifat simbiosis. Politikus dan pejabat negara memberi perlindungan hukum terhadap penjahat mafia. Sebaliknya, penjahat mafia memberi bantuan dana mendukung

kampanye politikus dalam pemilihan umum. Situasi seperti ini menciptakan kesulitan besar menegakkan hukum. Negara tetap hadir. Namun, sebagai institusi ia tak mampu melakukan tindakan tegas melawan kejahatan.

Dalam situasi sangat parah, *political-criminal nexus* menciptakan negara mafia. Konsep negara mafia ini dipakai untuk menjelaskan suatu situasi ketika para pembuat aturan hukum (anggota parlemen), pelaksana aturan hukum (lembaga eksekutif), serta perangkat negara terkait penegakan hukum (lembaga yudikatif), seperti polisi, hakim, jaksa, dan lembaga pemasyarakatan, telah menjadi pelaku kejahatan, pelanggar hukum itu sendiri, dan bagian integral dari proses kejahatan.

Maka, tindakan sangat serius harus segera dilakukan agar Indonesia tak bergerak ke dalam konsep negara mafia. Salah satu titik berangkatnya adalah jujur menjawab: untuk apa negara ini kita dirikan dan pertahankan? Jawabannya tentu sangat ideologis. Politik yang berjalan dalam pragmatisme pasar serta transaksional bukanlah jawabannya sebab, dalam hal ini, negara dikonstruksikan sedemikian rupa sehingga pasif dan tanpa nilai.

Bersembunyi di Tempat “Terang”

Sumber: Kompas (15 Juni 2011)

Orang Indonesia, khususnya dengan latar budaya Jawa, sangat kaya dengan ungkapan simbolis. Simaklah artikel Sindhunata di halaman ini, “*Negeri Para Celeng*”, pada 31 Mei lalu.

Celeng adalah simbol kerakusan. Celeng memakan apa saja dan kita disebut telah berubah jadi celeng-celeng rakus dan tamak itu. Tak hanya rakus, celeng tentu saja juga tak memiliki tata krama.

Kekuasaan yang menerangi

Indonesia juga kaya dengan simbol kekuasaan. Dalam budaya Jawa, misalnya, kekuasaan disimbolkan dengan suatu cahaya bersinar terang yang disebut dengan pulung. Biasanya pulung terlihat melintas pesat di keheningan malam ketika sebagian besar terlelap tidur. Ketika pulung melintas dalam keheningan malam yang pekat itu, orang-orang yakin tak lama lagi akan terjadi perpindahan kekuasaan.

Penulis jauh lebih tertarik pada makna yang terkandung daripada simbol itu sendiri. Baginya, kekuasaan yang disimbolkan sebagai cahaya menyampaikan beberapa pesan.

Pertama, terang tentu musuh dari gelap. Roosevelt sering mengutip peribahasa China, lebih baik menyalakan lilin daripada mengeluhkan tentang gelap. Melintas di gelap malam tak lagi mencemaskan ketika ada cahaya terang menuntun, sekecil apa pun itu. Seseorang tak akan tersesat.

Pesan lain, penguasa yang punya pulung adalah penuntun dan pembawa harapan bagi rakyatnya. Cahaya yang dipancarkan penguasa dapat diibaratkan sebagai suatu mercusuar bagi kapal yang tengah berlayar melintasi karang dan pulau di kegelapan malam. Kekacauan pasti akan terjadi jika kapal-kapal itu tak lagi dapat melihat cahaya yang dipancarkan atau melihatnya dalam redup cahaya yang samar-samar. Karena itu, kekuasaan dalam konsep cahaya terang tak boleh memudar. Kalau ia terlihat pudar, mungkin ini penanda buruk. Pulung mungkin sebentar lagi berpindah ke tempat lain.

Namun, apa jadinya jika pulung dengan sinar terang itu justru digunakan untuk melindungi orang yang telah berbuat jahat dan berasal dari dunia gelap? Tak sukar-sukar amat melihat akibatnya. Ibarat lampu tidur yang ditutup tirai, sinar terang dari pulung itu tentu akan kian memudar. Terlebih lagi jika kian banyak pelaku kejahatan harus dilindungi.

Tanpa perlu menyebut nama, sejarah politik Indonesia amat kaya dengan contoh kasus tentang akibat bersembunyi di tempat "terang" itu. Kekuasaan rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto kehilangan cahaya karismatikinya karena membiarkan pelaku korupsi, kolusi, dan nepotisme berkembang tanpa terkendali dan justru jadi tempat sembunyi aman bagi pelakunya.

Tidakkah situasi Indonesia dalam masa Reformasi, yang kita klaim sebagai rezim demokratis itu, akhir-akhir ini kembali menggambarkan gejala bersembunyi di tempat "terang" itu? Suatu paradoks: cahaya "terang" justru jadi tempat paling aman bagi pelaku kejahatan. Tidakkah kita tengah mengulangi kesalahan penguasa pada masa Orde Baru?

Tidak mengada-ada

Pertanyaan ini tidak mengada-ada. Banyak kasus yang tak tuntas selesai. Bagi publik, kasus-kasus itu jadi misteri gelap dan menimbulkan ragam pertanyaan. Mulai dari penanganan kasus Bank Century, penyuapan dalam pemilihan direktur Bank Indonesia, pembunuhan yang dilakukan mantan pemimpin KPK, sengketa polisi dengan KPK, korupsi pajak di Kementerian Keuangan, hingga penyuapan di Kementerian Transmigrasi dan Tenaga Kerja serta Kementerian Pemuda dan Olahraga.

Beragam spekulasi hilir mudik di tengah semua kasus itu. Semua bermuara pada satu titik: penduduk negeri ini tengah dibawa kian jauh menuju negara kekuasaan, bukan negara hukum. Spekulasi kian mencuat bahwa yang tengah terjadi ialah tarung berbagai kekuatan politik. Seakan hukum tengah berhenti bekerja di sini.

Lebih dari satu dasawarsa lalu, kecaman utama terhadap Orde Baru adalah bersatunya kekuasaan yudikatif dan legislatif di tangan pemimpin eksekutif. Soeharto kita kecam sebab kemudian jadi penguasa otoriter. Namun, suatu ironi besar tengah terpampang jelas di depan mata publik.

Demokrasi dengan seluruh nikmat kebebasan yang ia tawarkan telah membuat semua otoritas politik demokratis tak tahu lagi di mana sesungguhnya batas pemisah di antara ketiga cabang kekuasaan itu. Berbagai kekuatan politik demokratis di institusi legislatif seakan akan sah saja jika berperilaku sebagai eksekutif bayangan. Sebaliknya, kekuatan eksekutif terkesan seakan-akan menghormati hukum, tetapi malah memilih jalan aman dengan menciptakan kontrak politik baru.

Kekuatan yudikatif untuk penegakan hukum tak lagi dipercayai dan berbagai institusi baru diciptakan, dari Komisi Yudisial, KPK, hingga Satgas Mafia Hukum, tetapi terkesan tanpa mekanisme kerja sama dan pemisahan otoritas yang jelas.

Dalam situasi karut-marut inilah kekuasaan sedang dikelola di negeri ini. Terkesan kuat tak ada hukum dan terlalu banyak pusat kekuasaan yang tak terlembaga. Semua pusat kekuasaan itu bisa memainkan peran secara bergantian, baik sebagai eksekutif, legislatif, maupun yudikatif bayangan. Menjadi pemain sandiwara yang sangat baik.

Dalam situasi seperti ini, kaburlah batas antara pembasmi kejahatan dan pelaku kejahatan. Siapa yang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme sudah tak jelas. Kekuasaan yang seharusnya cahaya terang penuntun kini tempat berlindung paling nyaman dan aman bagi pelanggar hukum. Terlihat jelas siapa pelaku atau koruptornya, tetapi hukum tak berdaya menjratnya.

Tak ada yang lebih buruk daripada kebebasan yang tak memiliki batas-batasnya. Demikian diungkapkan Montesquieu, sekitar dua setengah abad lalu. Karena itu, bagi Montesquieu, kebebasan adalah hak, tetapi sepanjang diizinkan oleh hukum. Namun, jika kita menyangkal gagasan kebebasan yang berkarakter hukum ini dengan cara membiarkan pelaku kejahatan bersembunyi di tempat "terang" itu, barangkali kita memang tengah menolak kehadiran negara sebagai regulator.

Bukankah negara itu dikenal dan dapat dibedakan dari institusi lain karena wataknya sebagai regulator? Atau, jangan-jangan kekacauan yang kita alami ini tengah memberi penanda simbolis bahwa pulung rezim reformasi tengah melintas di kegelapan malam menuju tempat lain?

Korupsi dan Demokrasi

Sumber: Kompas (3 Agustus 2011)

Indonesia, jika dimetaforakan sebagai Ibu Pertiwi, sepertinya tengah menangis. Namun, tak tampak tetesan air mata di pelupuknya. Matanya memerah, seakan tetesan darahlah yang kini tengah mewarnai bola matanya itu. Hatinya sedih karena sebagian dari anak-anaknya itu, yang lahir dan besar di pangkuannya—dan kini menjadi pemimpin dan politisi atas nama demokrasi—telah bertengkar dengan sesamanya. Mereka ribut dan gaduh, tetapi bukan tentang bagaimana harus bekerja keras dan bahu-membahu membawa puluhan juta anak Ibu Pertiwi lainnya yang masih hidup dalam kepaan.

Korupsi anak demokrasi?

Anak-anaknya itu berselisih tentang hasil jarahan yang mereka telah kumpulkan dari tindakan korupsi. Tentu saja Ibu Pertiwi merasa nestapa. Sebagian dari anak-anaknya itu, yang mengklaim diri sebagai pejuang demokrasi, tidak lagi hidup dengan semangat gotong royong. Mereka mulai terbiasa dengan baku garong dan menjadi penggarong sesamanya.

Ibu Pertiwi semakin sedih dan galau karena anak-anak demokrasi tersebut seakan menderita amnesia sejarah. Sejarah dan masa lalu seakan tak membawa pesan moral apa pun. Tidak ada lagi ingatan mereka tentang kesederhanaan para pendiri republik. Soekarno, Mohammad Hatta, Syahrir, dan hampir seluruh pendiri republik negeri ini adalah anak-anak Ibu Pertiwi yang sangat sederhana.

Para pendiri awal republik tersebut tidak hidup dengan peralatan komunikasi yang canggih seperti sekarang. Namun, suara dan pikiran mereka menerobos sanubari hampir ke seluruh pelosok negeri.

Betapa nestapa hati Ibu Pertiwi ketika melihat petinggi negeri saat ini. Dengan kemajuan komunikasi yang luar biasa, mereka dapat berbicara kapan saja dan kepada siapa saja. Hampir tidak mengenal hambatan waktu, lokasi, dan biaya. Namun, ironisnya, suara yang mereka sampaikan hampir tidak memiliki nilai magis dan menyentuh batin.

Jutaan kata telah dihaburkan, melalui pidato di kongres partai, pertemuan politik, dan berbagai perhelatan politik lainnya, tetapi seakan lenyap bak teriakan di padang gurun dan laut lepas. Tidak ada daya spiritual yang ditinggalkan oleh jutaan kata itu, kecuali keributan, perasaan curiga, dan merasa didustai.

Ibu Pertiwi juga tengah terlanda nestapa. Tidak banyak anak-anak awal kemerdekaan yang terdidik. Mereka juga tidak memiliki perangkat mobil mewah. Namun, mereka terus dikenang (*immortal leaders*) karena watak, karakter, dan semangat pengorbanannya.

Anak-anak awal Ibu Pertiwi ketika itu tahu persis bahwa mereka hadir untuk berkorban melindungi Ibu Pertiwi dan seluruh isinya. Namun, lihatlah sebagian besar anak-anaknya yang kini memerintah negeri. Walau jumlah yang terdidik semakin besar, mereka seakan tak tahu untuk apa mereka menjadi petinggi negeri. Mereka lebih merasa bangga untuk memiliki (*to have*) daripada menjadi (*to be*). Hampir tidak dikenal apa yang disebut kebajikan (*virtue*). Bukan semangat pengorbanan, melainkan semangat mengorbankan. Bukan semangat republik, melainkan semangat membangun kerajaan dan melindungi tanah "perdikan"-nya

Ibu Pertiwi juga gundah karena anak-anaknya kini mulai tidak merasa sebangsa se-Tanah Air. Sebagian dari anak-anaknya itu mulai merasa frustrasi. Ada yang meneriakkan kata-kata: "Kami memang sebangsa, tetapi tidak se-Tanah Air. Lihatlah tanah dan air tempat kami tinggal ini tidak lagi kami miliki. Sebagian dari tanah dan air itu sudah dijual dan dieksploitasi oleh pihak asing." Sebagian lagi mengeluh, "Kami memang se-Tanah Air, tetapi kami merasa tidak diperlakukan sebangsa. Kami dikejar-kejar dan mengalami siksaan kekerasan fisik hanya karena kami berbeda daripada sebagian besar penduduk negeri ini."

Di tengah kegaduhan ini, terdengar sayup tetapi berdentang semakin nyaring, "Hapuskan demokrasi. Ia menjadi sumber kegaduhan dan perselisihan." Mereka mulai berbisik dan mencari pengaruh, "Mari kembali ke zaman otoriter." "Korupsi," demikianlah mereka membisikkan, adalah "anak dari demokrasi."

Ibu Pertiwi tentu saja pantas berduka. Kita tahu membunuh demokrasi tidak lalu serta-merta berhasil membunuh korupsi. Baku

garong dan korupsi hampir tak terjadi di negeri-negeri demokratis di Eropa. Lagi pula, siapakah yang berani dan dapat memberikan jaminan bahwa otoritarianisme akan menghilangkan korupsi? Bukankah Indonesia telah mengalaminya pada masa Orde Baru? Bukankah Filipina juga mengalaminya pada masa Marcos?

Korupsi musuh demokrasi

Semua bukti ini kiranya lebih dari cukup untuk menolak pembunuhan terhadap demokrasi. Harus pula dicatat, kebebasan media dan kebebasan mengemukakan pendapat dalam demokrasi saat ini justru telah menjadi faktor penting untuk memaparkan kasus-kasus korupsi. Pemerintahan otoriter tidak akan memberikan kemungkinan kasus-kasus korupsi masuk ke dalam ruang dan sorotan publik. Oleh karena itu, adalah sesat pikir jika ada yang menyatakan, mari kita membunuh demokrasi untuk membunuh korupsi.

Logika yang benar, korupsi merupakan musuh demokrasi. Demokrasi menjadi tercederai dan tak bermakna justru karena korupsi. Walau terasa seperti jalan yang sangat panjang, harus tetap diingat bahwa demokrasi memberikan ruang untuk mewujudkannya. Lihatlah, misalnya, kasus India. Korupsi hingga kini masih tetap menjadi masalah serius di negeri berpenduduk 1,1 miliar tersebut.

Namun, warga negara yang kritis di India tidak pernah lelah membuka ruang publik untuk memberantas korupsi. Bahkan kini, rancangan undang-undang antikorupsi yang telah diusulkan sejak 42 tahun lalu, tetapi mandek karena tidak pernah disetujui politisi di parlemen, kembali diperjuangkan untuk menjadi undang-undang di negeri itu.

Dikenal sebagai Jan Lokpal Bill, RUU ini sangat progresif. Seandainya disetujui, RUU tersebut—melalui pembentukan peradilan khusus—memungkinkan perdana menteri diadili, adanya batas waktu dua tahun untuk memutuskan setiap pengaduan kasus korupsi, dan menciptakan struktur peradilan korupsi hingga ke tingkat lokal.

Keyakinan India untuk tetap bersikukuh terkait pentingnya pembuatan aturan hukum (*rule of law*) dalam demokrasi menyampaikan

pesan jelas kepada kita. Jangan pernah menghilangkan harapan untuk menggunakan ruang demokrasi sebagai jalan memberantas korupsi, betapapun panjang dan melelahkan jalan itu. Syaratnya adalah keterlibatan aktif dari seluruh warga negara. Bukankah warga negara yang aslinya berasal dari kata Perancis, *citoyen*, itu menyiratkan makna, warga negara adalah pemilik sah negara dan sekaligus tunduk terhadap aturan hukum yang dibuat negara tersebut.

Ini mengingatkan penulis dengan pernyataan Erhard Eppler (2010), demokrasi harus berlandaskan pada konsep warga negara. Negara itu bukan dimiliki para petingginya, tetapi oleh warga negaranya.

Kasih Tak Sampai

Sumber: Kompas (1 Oktober 2011)

Negara adalah ungkapan kasih dan harapan. Alasannya sederhana sekali. Negara dibentuk bukan untuk memuliakan dirinya semata. Negara adalah sekumpulan nilai yang dinyatakan dalam berbagai ketentuan hukum.

Seluruh ketentuan hukum didedikasikan dan memiliki misi untuk melindungi semua warga negara dari ancaman yang dapat membahayakan hidupnya, baik dalam bentuk ancaman kekerasan fisik maupun kemiskinan. Jika tak ditangani dengan baik, tentu saja ancaman kekerasan fisik dan kemiskinan itu akan dapat memperpendek usia dan harapan hidup warga negara.

Dua wewenang

Mengatasi ancaman jenis pertama, ada dua wewenang yang melekat dalam negara. Pertama, negara mendapatkan mandat untuk monopoli penggunaan kekerasan. Ini berarti aktor di luar negara, apakah dalam bentuk organisasi sosial atau organisasi ekonomi, tak diberikan keabsahan menggunakan kekerasan.

Kedua, negara juga diamanatkan memberikan kesejahteraan bagi semua warganya. Ini berarti intervensi negara terhadap pasar merupakan keniscayaan. Salah satu instrumen penting dan lazim untuk mencapai kesejahteraan adalah dengan menciptakan ketentuan hukum yang terkait sistem jaminan sosial. Namun, intervensi negara terhadap pasar bukan berarti penghilangan peran pasar dalam perekonomian. Alasan utama intervensi negara adalah karena tak semua warga negara memiliki kapasitas yang sama untuk bersaing memetik manfaat dari pasar.

Dua wewenang ini terkait. Kebijakan mewujudkan kesejahteraan, misalnya, tak akan punya daya paksa jika negara tak memiliki monopoli dalam penggunaan kekerasan. Demikian juga kemelaratan dan ketimpangan pendapatan yang mencolok akan membuat sebagian besar warga negara meragukan, bahkan mungkin menolak keabsahan negara dalam memonopoli penggunaan kekerasan.

Ringkasnya, monopoli dalam penggunaan kekerasan hanya

akan diterima dan diabsahkan oleh warga negara ketika negara secara serius meluncurkan kebijakan untuk mengoreksi ketimpangan-ketimpangan sosial-ekonomi.

Indonesia menghadapi masalah serius untuk mewujudkan kehadiran negara sebagai wujud dari ungkapan kasih dan harapan itu. Sejauh menyangkut ancaman kekerasan sik, misalnya, otoritas negara dalam memonopoli penggunaan kekerasan sepertinya tengah tergerus. Dari Aceh hingga Papua, konflik kekerasan horizontal dan vertikal masih sering terjadi. Terbaru kasus Ambon. Tak tampak wibawa negara yang kuat untuk memonopoli penggunaan kekerasan. Kekuatan hukum (*strength of rule*) yang menjadi watak negara tidak dihormati dan sepertinya tengah digerus, digantikan oleh hukum kekuatan (*rule of strength*).

Demikian juga dengan jenis ancaman kedua. Regulasi untuk melindungi kesejahteraan warga tergerus kuatnya paradigma liberal dalam pembuatan kebijakan ekonomi. Jutaan pekerja migran tak terdidik adalah satu contoh kuatnya paradigma itu. Negara membiarkan jutaan warganya mengais kehidupan di luar karena pasar dalam negeri tak mampu menyerap mereka walaupun pertumbuhan ekonomi disebutkan terus terjadi.

Contoh lainnya kasus UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Ketentuan hukum ini sesungguhnya dimaksudkan untuk menetralisasi derasnya paradigma liberalisasi melalui pembentukan sistem jaminan sosial. Namun, wujud konkret UU masih berada di awang-awang. Hingga kini belum ada kesepakatan di antara kekuatan politik di DPR tentang aturan kelembagaan untuk melaksanakannya. Kendala besar yang sering disebut adalah terkait kemampuan keuangan negara. Pandangan yang dominan adalah tak akan terdapat kemampuan keuangan negara jika amanat UU No 40/2004 dilaksanakan secara menyeluruh.

Ketakmampuan untuk mengatasi dua ancaman ini telah menyebabkan konsep negara di Indonesia tak dikenal dalam sosok wajah yang menarik, teduh, penuh kasih, dan pengharapan. Wajah negara hanya terlihat samar-samar di kejauhan. Hubungan negara dengan warganya seperti tali kasih tak sampai atau cinta yang bertepuk sebelah tangan dengan konsekuensi-konsekuensi yang sangat serius.

Konsekuensi dari tidak adanya monopoli dalam penggunaan kekerasan, misalnya, tak jarang berakibat perlindungan kekerasan telah berubah sebagai suatu kegiatan bisnis. Khususnya di daerah rawan konflik, perlindungan dari ancaman kekerasan fisik dapat menjadi bisnis yang menggiurkan dan menciptakan biaya yang sangat mahal.

Demikian juga konsekuensi tidak adanya sistem jaminan sosial yang luas dan terpadu telah mengakibatkan hilangnya solidaritas yang menjadi watak utama konsep warga negara.

Harus dicatat, sistem jaminan sosial dilandasi prinsip kewarganegaraan yang sangat sederhana. Pihak yang berlebih harus berkontribusi lebih besar membantu yang kekurangan. Warga negara yang bekerja harus memberikan kontribusi untuk membantu yang tak bekerja. Warga negara yang sehat harus mau memberikan kontribusi untuk membantu yang sakit. Demikian juga halnya warga negara yang muda dan bekerja harus memberikan kontribusi untuk membantu yang tua dan telah pensiun.

Prinsip-prinsip solidaritas ini harus diwujudkan secara paksa oleh negara dalam bentuk regulasi, seperti melalui pajak dan aturan jaminan sosial. Tanpa itu, hanya sebagian kecil warga negara yang merasa memiliki dan mendapatkan kasih dari negara, atau negara itu akan tercerabut dari masyarakatnya.

Partai politik

Mengapa fenomena kasih tak sampai dan cinta bertepuk sebelah tangan ini muncul? Salah satu penyebab utamanya adalah karena hampir semua partai politik dan elitnya telah gagal memainkan peran penghubung antara negara dan warga negara.

Jika dianalogikan sebuah mesin, parpol tak lagi memainkan peran sebagai *transmission belt* untuk menghubungkan perputaran mesin negara dengan mesin masyarakat. Kalaupun masih berputar, negara lebih tampak dalam wajah pilih kasih. Sebagian besar warga negara, misalnya, sangat sukar memahami mengapa sistem jaminan sosial tidak dapat dilaksanakan karena alasan kendala keuangan negara ketika mereka mengetahui triliunan rupiah keuangan negara terus menguap karena korupsi dan penyalahgunaan jabatan.

Seluruh kekuatan politik di DPR perlu menyadari, situasi seperti ini tak dapat dibiarkan berlangsung terus. Parpol harus menyadari wajah negara yang buruk rupa akan juga memburukkan wajah partai. Dalam sistem demokrasi, parpol berperan penting untuk menentukan baik atau buruknya wajah negara itu.

Ketika parpol hanya sibuk dengan dirinya sendiri, demokrasi akan berubah jadi suatu kegiatan politik tanpa suatu kebijakan. Politik akan jadi tontonan belaka tanpa perubahan substansial yang menunjukkan adanya kasih dan harapan yang tulus.

Oleh karena itu, parpol di Indonesia kini berada dalam ruang tunggu sejarah untuk menjawab pertanyaan: apakah mereka akan mampu mengelola demokrasi untuk menunjukkan adanya kasih dan harapan dari negara terhadap warga negara.

Negara Lemah

Sumber: Kompas (21 Januari 2012)

Kekerasan yang marak kembali di beberapa wilayah Indonesia, seperti Papua, Lampung, dan Aceh, kembali menciptakan kepiluan bagi bangsa ini. Namun, tidak ada kesepakatan mengapa rangkaian kekerasan itu terus terjadi.

Setidaknya ada dua alur pikir utama yang bertolak belakang. Alur pikir pertama menekankan pada aspek kemerosotan wibawa negara dalam memonopoli penggunaan kekerasan. Aktor-aktor utama keamanan negara yang merepresentasikan penggunaan monopoli itu, terutama polisi dan tentara, tidak bergerak secara harmonis dan saling bahu-membahu. Rivalitas ini diyakini memberikan kontribusi mengapa wibawa negara telah merosot dan mendorong kelompok-kelompok di luar negara memiliki keberanian untuk menantang monopoli kekerasan itu.

Fenomena negara lemah

Alur pikir kedua menekankan pada nilai-nilai tidak demokratis di masyarakat. Berbeda dengan alur pikir pertama, pandangan ini meyakini bahwa terdapat sejumlah kelompok di masyarakat yang tidak memiliki kepercayaan terhadap esensi dari nilai-nilai demokrasi.

Kelompok-kelompok sosial ini tidak melihat demokrasi sebagai suatu proses penyelesaian konflik kepentingan dengan cara-cara non kekerasan. Tersingkir dan terasingkan dari proses politik demokrasi yang ada telah mendorong kelompok ini untuk berada di luar jalur demokrasi. Dalam analisis seperti ini, tindakan barbar dalam penyelesaian konflik kepentingan yang mereka promosikan disebut menjadi sebab utama mengapa tidak terdapat rasa hormat terhadap otoritas negara dalam memonopoli penggunaan kekerasan itu.

Dua alur pikir berbeda ini tentu saja menghasilkan rekomendasi kebijakan yang berbeda pula. Alur pikir pertama menyarankan penguatan kerja sama dan koordinasi di antara aktor keamanan dengan menciptakan regulasi yang lebih koheren dan terpadu.

Isu tentang pentingnya segera mengesahkan RUU Keamanan Nasional, termasuk di dalamnya gagasan pembentukan Dewan Keamanan Nasional, dapat ditempatkan dalam alur pikir pertama ini. Diharapkan, dengan adanya UU ini, negara dapat lebih tegas dalam menangani masalah keamanan.

Dalam aras yang sangat berbeda, alur pikir kedua lebih menekankan pada tanggung jawab partai politik untuk menarik kelompok-kelompok antidemokrasi dalam proses demokrasi dan penyelesaian konflik yang ada. Kritik terhadap watak oligarkis dan dominasi keluarga di partai-partai politik dapat dilihat sebagai wujud dari alur pikir kedua ini.

Jika mesin partai lebih terbuka terhadap kelompok-kelompok yang tersingkirkan dari proses demokrasi, diharapkan tindakan kekerasan mungkin berkurang. Dalam rumusan berbeda, sepanjang partai hanya sibuk dengan urusan transaksi politik, sepanjang itu pula kekerasan dari kelompok yang teralienasi dari proses demokrasi akan terus berlangsung.

Terlepas dari alur pikir dan rekomendasi yang berbeda ini, kedua perspektif ini sebenarnya bermuara pada satu kesimpulan yang sama. Rangkaian kekerasan yang terus terjadi telah memperlihatkan wajah Indonesia sebagai negara lemah.

Fenomena negara lemah ini dapat dilihat dari dua indikasi. Pertama, negara tidak mampu mewujudkan salah satu prinsip dasar kehadirannya, yaitu memberikan keamanan bagi warga negara. Kedua, sebagian masyarakat tidak memiliki *civic values* ketika menjalani kehidupan bernegara. Negara lebih dilihat sebagai musuh masyarakat, bukan dilihat sebagai institusi yang dapat melindungi dirinya.

"Sheriff" dan Bandit

Khususnya di wilayah-wilayah konflik kekerasan, fenomena negara lemah ini telah mengakibatkan tidak jelasnya batas wilayah gerak antara *sheriff* dan bandit. Mirip seperti dalam film-film koboi Barat, tangan kekuasaan negara jadi sangat sukar diidentifikasi dan dibedakan dengan tangan kekuasaan non-negara.

Dari wilayah-wilayah konflik itu tak jarang penulis mendapatkan potongan cerita tentang bagaimana aktor-aktor keamanan

tah menjadi aktor bisnis pula. Demikian sebaliknya, aktor-aktor non-negara, atas nama kelompok masyarakat, yang perilakunya seperti bandit, telah pula memainkan fungsi sebagai pemberi keamanan (*security provider*). Bahkan, kerap pula terdengar cerita bagaimana sheriff dan bandit itu bekerja sama untuk tetap melestarikan konflik kekerasan.

Jika potongan-potongan cerita seperti ini ditempatkan dalam gambaran yang lebih besar, akan muncul sesuatu yang sangat serius. Gagasan bahwa ekonomi politik perdamaian (*political economy of peace*) jauh lebih menguntungkan bagi bangsa ini daripada ekonomi politik kekerasan (*political economy of violence*) tak akan menemukan lahan yang subur untuk dikembangkan. Ketika ruang abu-abu antara wilayah gerak *sheriff* dan bandit itu begitu luas, dan terkesan saling bahu-membahu, wilayah yang rawan kekerasan telah menjadi suatu lahan bisnis tersendiri.

Regulasi baru memang dibutuhkan untuk memperkuat monopoli negara dalam penggunaan kekerasan. Namun, keberanian untuk mengambil tindakan setelah regulasi itu dibuat juga sama pentingnya. Pekerjaan sesungguhnya bukanlah pada saat pembuatan regulasi, tetapi justru mulai muncul ketika regulasi telah selesai dibuat dan bagaimana ketentuan regulasi itu diterapkan di lapangan.

Selain itu, beban untuk pembenahan tak hanya di tangan sektor negara. Partai politik juga harus mengemban tanggung jawab untuk menarik kelompok yang tersingkirkan dari proses politik demokratis. Para pemimpin partai politik yang bergerak dalam ruang demokrasi tak bisa lepas tanggung jawab terhadap munculnya fenomena negara lemah ini.

Memperkuat negara seharusnya merupakan kepentingan integral dari parpol karena hanya dalam negara yang kuat, partai politik dapat berperan besar. Jika negara lemah, parpol tidak dapat berperan banyak menggunakan kekuasaan negara untuk mengubah keadaan. Karena itu pula, partai politik tidak boleh membiarkan dirinya menjadi bagian dari sistem yang melestarikan hubungan simbiosis dari bandit dan *sheriff* ini.

Legitimasi Pemilu

Sumber: Kompas (17 Maret 2014)

Penyelenggaraan pemilu pada dasarnya bertumpu pada dua keyakinan dasar.

Pertama, setiap masyarakat, betapapun majemuknya, diyakini memiliki kapasitas untuk membuat keputusan secara damai guna menemukan titik tengah dalam menyeimbangkan kepentingan mereka yang beragam. Kedua, seluruh kelompok masyarakat itu menerima hasil perolehan suara pemilu sebagai keputusan bersama yang mengikat semua pihak.

Pada tataran konkret, keputusan yang dihasilkan melalui pemilu setidaknya bertali-temali dengan dua pertanyaan berikut: siapa dan kelompok mana yang memiliki legitimasi untuk memerintah? Kedua, arah kebijakan dan tujuan-tujuan apa yang hendak diambil oleh kelompok yang memerintah itu? Di bawah gelombang ketiga demokratisasi, meminjam istilah Samuel P Huntington, keyakinan terhadap nilai dan ajaran politik seperti itu kini tengah semakin tersebar luas ke hampir seluruh belahan dunia.

Pemilu gagal

Merujuk liputan Washington Post (27 Januari 2014), misalnya, tahun ini saja ada 51 negara yang mendapatkan sorotan internasional karena menyelenggarakan pemilu. Sepanjang tahun ini diperkirakan 44 persen penduduk dunia akan memberikan suaranya baik untuk pemilu legislatif, presiden, maupun untuk *referendum*. Namun, sejauh yang dapat dicermati, beberapa dari pelaksanaan pemilu itu tak berjalan dengan lancar. Pemilu di Thailand pada awal Februari, misalnya, telah diwarnai tindak kekerasan. Partai Demokrat, sebagai partai oposisi, telah mengajukan petisi ke Mahkamah Konstitusi negeri itu untuk membatalkan hasil pemilu. Demikian juga *referendum* untuk konstitusi di Mesir, pada pertengahan Januari lalu, telah diwarnai tindak kekerasan.

Mengajukan pertanyaan mengapa pemilu yang diyakini memiliki misi politik untuk menemukan solusi melalui jalan damai justru dapat berubah menjadi jalan kekerasan adalah sesuatu yang lumrah.

Demikian juga halnya mengapa pemilu sebagai instrumen politik bagi masyarakat untuk memilih pemimpinnya dengan legitimasi yang kuat justru berakhir dengan cerita ketidakstabilan adalah pertanyaan yang memang patut dilontarkan. Dua pertanyaan ini sebetulnya menyampaikan pesan sederhana: pemilu dapat berakhir dengan kegagalan untuk mewujudkan ajaran dan instrumen politik tersebut.

Secara garis besar, pemilu yang gagal dapat berasal dari berbagai sebab. Misalnya penyelenggaraan pemilu tidak sesuai waktu yang telah ditentukan. Sebab lain, waktu penyelenggaraan telah sesuai, tetapi sangat sedikit warga yang datang ke tempat pemilihan karena tak terdaftar, menolak memberikan suara, atau memang sengaja tak terdaftar. Kegagalan pemilu juga mungkin muncul karena ketidakpercayaan terhadap hasil penghitungan suara dan terhadap obyektivitas dan independensi dari institusi hukum yang diberi mandat memutuskan sengketa hasil pemilu.

Jika dicermati lebih jauh, barangkali patut pula untuk merenungkan analisis akademik yang baru-baru ini dipublikasikan Harvard University. Laporan berjudul *Electoral Integrity Project* (2014) itu menyampaikan dua temuan menarik. Pertama, terdapat setidaknya 12 variabel yang menentukan mengapa suatu pemilihan dapat mengalami kegagalan atau tak berhasil memperoleh legitimasi yang kuat dan bahkan berakhir dengan ketidakstabilan politik. Kedua, tetapi dari 12 variabel yang diidentifikasi itu, variabel yang kini disebutkan memiliki bobot pengaruh lebih besar terletak pada lima variabel berikut: dana kampanye; liputan media; registrasi pemilih; regulasi tentang pemilihan; dan otoritas pemilihan.

Variabel lainnya, seperti penghitungan suara, prosedur pemilihan, dan hasil suara juga berpengaruh, tetapi kini cenderung disebutkan memiliki bobot pengaruh lebih kecil. Dirumuskan dalam kalimat berbeda: integritas suatu pemilihan bukan semata ditentukan pada saat penghitungan terhadap jumlah suara, tak kalah pentingnya justru terletak pada berbagai variabel yang memengaruhi hasil dan penghitungan suara tersebut.

Merujuk pada hasil temuan ini, tampak beberapa tantangan besar bagi Indonesia untuk membuat pemilu terhindar dari kategori pemilu gagal. Tantangan pertama terkait dengan dana kampanye

pemilihan. Isunya di sini adalah bagaimana membuat partai-partai yang mengikuti kompetisi pemilu dapat terhindar dari semata-mata jadi pekerja pemilik modal.

Demokrasi elektronik

Dana yang sangat besar yang dibutuhkan untuk kampanye dapat membuat setiap calon, baik di legislatif maupun untuk pemilihan presiden, jadi semata-mata pekerja dari pemilik modal belaka dan bukan menjadi pekerja partai. Kecemasan ini cukup beralasan karena beberapa partai yang ikut pemilu terkesan telah "dibeli" atau "disewa" oleh pemilik modal besar sehingga legitimasi politik dari pemenang pemilu nantinya kemungkinan menjadi rendah.

Tantangan kedua menyangkut liputan media. Kapasitas dari tiap calon dan partai dalam memobilisasi liputan media kini sangat timpang. Beberapa partai dan calon presiden kini sangat dimudahkan untuk melakukan kampanye karena bagian dari kecenderungan kepemilikan konglomerasi media, terutama untuk media elektronik. Titik rawannya adalah liputan media seperti itu akan membuat proses pemilu terwujud dalam bentuk "demokrasi elektronik" dan "demokrasi tontonan". Debat pemilu yang seharusnya berwatak ideologis ter-sampingkan. Pemilu tanpa debat ideologis tidak mungkin sepenuhnya ditayangkan melalui liputan media elektronik dengan kapasitas waktu yang terbatas dan membutuhkan dana yang besar.

Tantangan ketiga menyangkut pendaftaran pemilih. Di sini isunya bukan sekadar apakah seluruh pemilih yang berhak telah mendaftar, yang juga perlu sangat diperhatikan apakah tak terdapat pemilih hantu (*ghost voters*) dalam daftar pemilih itu. Penggunaan perangkat elektronik dalam proses pendaftaran ini patut mendapat perhatian karena rentan diintervensi. Kasus kemenangan Robert Mugabe di Zimbabwe barangkali menarik diwaspadai. Seperti dilaporkan Piet Coetzer dan Garth Cilliers (Agustus 2013), kemenangan Mugabe di Zimbabwe tahun lalu sebagian besar karena intervensi teknologi intelijen. Kedua penulis ini menyebutkan Robert Mugabe telah menyewa suatu institusi swasta asing, yang diistilahkan olehnya sebagai *high-tech mercenaries*, untuk melakukan tindakan manipulatif elektronik. Salah satunya pada pengidentifikasian palsu tentang jumlah daftar pemilih di wilayah-wilayah pemilih. Karena

itu, intervensi elektronik melalui perangkat teknologi intelijen haruslah dihindarkan.

Tantangan keempat menyangkut regulasi pemilu. Setiap pelaksanaan pemilu tentu saja bergerak berdasarkan kerangka hukum yang ada. Apa yang boleh dan tidak boleh dalam proses pelaksanaan pemilu haruslah disepakati bersama, sekaligus tentu harus ditaati. Isu sentral di sini misalnya adalah apakah seseorang pemilih dapat mewakilkan hak memilihnya kepada pihak lain (sistem noken). Tak kalah pentingnya, bagaimana menegakkan kerangka aturan hukum pidana pemilu. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan, terdapat 57 ketentuan pidana pemilu, yang dapat dipilah dalam dua bagian besar, yaitu 21 pasal sebagai pasal pelanggaran dan 36 pasal yang dikategorikan sebagai kejahatan. Penyelesaian terhadap seluruh pelanggaran pidana ini haruslah dapat dilakukan secara cepat agar pemilu dapat memiliki legitimasi politik yang kuat.

Tantangan kelima menyangkut otoritas pemilu. Kredibilitas institusi-institusi yang terlibat penyelenggaraan pemilu ataupun penyelesaian konflik pidana dan sengketa pemilu haruslah kuat. Untuk Indonesia, beberapa institusi itu antara lain berada pada kredibilitas KPU, Komisi Pengawasan Pemilu yang terlibat secara langsung, ataupun kejaksaan dan polisi yang menangani tindak pidana pemilu, serta kredibilitas Mahkamah Konstitusi yang menangani sengketa pemilu. Jika institusi-institusi ini kredibilitasnya rendah, sukar diharapkan hasil pemilu akan dapat diterima dengan baik. Terutama bagi Mahkamah Konstitusi, otoritas institusi ini untuk menangani sengketa pemilu kini berada pada posisi sangat rawan pasca tertangkapnya Akil Mochtar.

Jika seluruh sengketa pemilu tidak dapat diselesaikan dan diterima seluruh partai sebelum berakhirnya masa pemerintahan Presiden SBY, pemilu Indonesia kemungkinan akan dikategorikan sebagai pemilu gagal. Tidak hanya itu, rentetan dari pemilu gagal biasanya disertai pula dengan krisis konstitusi. Karena itu, agar krisis konstitusi tak menghampiri Indonesia, suatu keharusan untuk melibatkan secara aktif semua pendukung pemilu untuk mewaspadai lima tantangan yang telah diidentifikasi tersebut.

Pidato Bukanlah Nubuat!

Sumber: Kompas (24 Mei 2010)

"Is truth contingent on the way we speak?"

(Kubalkova, Onuf, dan Kowert)

Dalam beberapa bulan terakhir acap kali kita menyaksikan pemimpin negeri ini berpidato. Susilo Bambang Yudhoyono berpidato dalam menyikapi kasus Anggodo Widjojo dan Bank Century pada November 2009. Mengikuti SBY, pada Maret 2010 Boediono juga berpidato kepada kita untuk kasus yang sama.

Beberapa waktu lalu, kita menyaksikan Megawati Soekarnoputri memberikan pidato yang menggugah hati dan emosi dalam Kongres ke-3 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan di Bali. Apakah makna pidato itu sesungguhnya bagi perjalanan nasib suatu negeri? Apakah pidato mengubah nasib suatu negeri?

Bukan sekadar kata

Pidato tentu saja adalah kumpulan rangkaian kata yang sengaja dibuat untuk disampaikan kepada sekumpulan orang. Namun, karena yang mengucapkannya pemimpin politik, pidato bukan pula sekadar kelihaian berkata-kata di depan orang banyak. Pidato adalah bagaimana "realitas dunia" menyampaikan dirinya kepada pemimpin yang melakukan pidato dan bagaimana pemimpin yang berpidato itu mencoba memecahkan persoalan yang muncul dari "realitas dunia" yang dipahaminya itu. Untuk menjelaskan secara lebih sederhana marilah kita memulainya dengan contoh kasus pidato Boediono dalam menanggapi kasus Bank Century.

Dalam pidatonya, Boediono menyatakan bahwa Bank Century dapat diibaratkan dengan fenomena rumah yang terbakar dalam suatu kampung. Pemilik rumah memang sengaja bermaksud untuk membakar rumahnya. Inilah "realitas dunia" yang tersampaikan kepada dan dipahami oleh Boediono dalam kasus Bank Century. Atas dasar "realitas dunia" dengan metafora rumah terbakar itu, Boediono lebih jauh menyatakan, tindakan penyalangan (*bail out*) terhadap Bank Century merupakan tindakan seperti pemadam kebakaran. Penyalangan semata-mata bukan untuk menyelamatkan rumah yang terbakar itu, tetapi agar rumah-rumah lain yang berada

di kampung itu tidak ikut terbakar.

Namun, apakah demikian halnya? Tidakkah ada metafora lainnya untuk memahami kasus Bank Century itu? Misalnya, dapat saja orang menyatakan bahwa realitas tentang “rumah terbakar” itu tidak tepat. Yang terbakar bisa saja adalah suatu kandang kambing. Atau pilihan lainnya dapat saja seseorang menyatakan metafora “rumah terbakar” itu memang ada, tetapi hal itu terjadi karena prosedur standar baku dan aturan hukum untuk mencegah suatu kebakaran telah diabaikan?

Karena itu, terlepas dari betapa menariknya pun tatanan untaian kata yang diucapkan, keraguan seperti inilah yang menyebabkan suatu pidato seperti dalam kasus Bank Century tidak dengan sendirinya dapat diterima secara luas oleh publik. Itu sebabnya pula kita selalu mendengar berbagai spekulasi yang muncul di seputar kasus Bank Century.

Yang tidak diucapkan

Pertanyaan misterinya kemudian adalah mengapa kadang publik lebih tertarik dengan “realitas dunia” yang tidak diucapkan dalam pidato? Misalnya, seperti rumor yang berseliweran dalam kasus pengunduran diri Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati daripada menerima pernyataan resmi Presiden sebagai kepala pemerintahan? Bagaimana cara membuat agar pidato seorang pemimpin politik dapat menjadi suatu pegangan, batu penjuru, serta tuntunan bagi orang banyak, yang dalam bahasa akademisnya disebut dengan pidato yang regulatif (*regulative speech*)?

Bagi penulis jawabannya tentu saja bukan sekadar dengan meminta seorang *spin doctor* untuk menulis pidato yang baik dan meyakinkan. Bagi penulis jawabannya juga bukan dengan sekadar menggunakan alat canggih seperti teleprompter sehingga untaian kata yang diucapkan tertata dengan baik, runtut, indah, santun, dan terkesan tidak tengah membaca teks pidato. Jika hanya sekadar mengandalkan kecanggihan teknis seperti ini, suatu pidato akan sukar sekali untuk meyakinkan publik. Seperti ucapan tiga akademisi yang dikutip pada awal tulisan ini, selalu terdapat tanda tanya besar jika kebenaran ditentukan oleh cara kita berkata-kata.

Ada tiga kemungkinan mengapa publik lebih tertarik untuk men-

cari yang tidak diucapkan daripada yang diucapkan dalam suatu pidato. Penyebab pertama mungkin adalah karena “realitas dunia” yang dikonstruksikan oleh pemimpin yang berpidato dianggap oleh publik sebagai realitas yang semu atau palsu (*pseudo reality*). Yang berpidato melihat “realitas dunia” itu sangat berbeda dengan “realitas dunia” yang dipahami oleh publik. Bukankah ada ungkapan yang berbunyi, “Apa yang kita lihat ditentukan oleh tempat di mana kita berdiri (*what we see depends on where we stand*)?”

Penyebab lainnya mungkin adalah karena yang telah diucapkan melalui pidato berbeda dengan yang dilakukan. Jika ini berlangsung acap kali, pidato tentu saja akan kehilangan maknanya. Sebagai misal, ketika para petinggi negara menyatakan bahwa penegakan hukum sangat mendesak untuk dilakukan, tetapi dalam kenyataan lobi-lobi politik yang kemudian muncul, seperti pembentukan sekerber koalisi, untaian kata yang diucapkan dalam pidato tidak akan menuai hasil seperti yang diharapkan.

Penyebab terakhir adalah karena yang diucapkan melalui pidato sangat normatif dan tidak disertai dengan kemampuan untuk melakukan tindakan. Para pemimpin politik negeri ini haruslah dapat membedakan dua hal bahwa menyampaikan suatu pidato (*delivering a speech*) dan membuat keputusan (*making a decision*) adalah dua hal yang berbeda. Menyampaikan suatu pidato pada dasarnya bertujuan untuk menggugah emosi publik, sedangkan membuat keputusan adalah menggerakkan publik untuk melakukan sesuatu dengan suatu otoritas yang mengikat. Pidato tanpa pernah membuat keputusan hanya akan memuaskan bagi para pemimpin yang terpesona dengan citra dan panggung.

Pidato karena itu pula memiliki batas-batas magisnya untuk memukau publik. Para pemimpin politik negeri ini haruslah menyadari bahwa ketika mereka melakukan pidato, mereka bukanlah Sang Pencipta yang tengah bersabda. Pidato bukanlah suatu nubuat atau suatu *kun fayakun* yang diucapkan oleh Sang Ilahi ketika menciptakan alam semesta dan isinya ini. Terlebih lagi semangat zaman (*zeigeist*) di mana kita kini hidup telah melahirkan sekumpulan warga negara rasional yang kritis yang tidak serta-merta menerima apa saja yang diucapkan oleh para pemimpin politik.

"Quo Vadis" Presidensialisme

Sumber: Kompas (23 April 2014)

Pemilu legislatif baru saja selesai. Walau masih menantikan rekapitulasi perhitungan suara resmi KPU, hampir dapat dipastikan komposisi perolehan suara setiap partai di DPR akan menggambarkan komposisi hasil hitung cepat yang dilakukan berbagai lembaga survei.

Terdapat dua fakta politik dari hasil hitung cepat ini. Pertama, kekuatan politik di DPR tetap tergambarkan sangat majemuk. Kedua, tak hanya majemuk, tetapi juga tak ada partai yang mayoritas atau dominan di DPR. Sirkulasi pergantian elite politik di DPR memang pasti akan terjadi. Sejumlah wajah baru akan muncul. Namun, watak DPR sebagai institusi dengan banyak kutub politik dipastikan tak akan mengalami perubahan substansial.

Konsekuensi strategis

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan bahwa terdapat setidaknya tiga konsekuensi strategis dari hasil pemilu legislatif seperti ini dalam pengelolaan kekuasaan di Indonesia di masa depan. Pertama, kemajemukan politik masyarakat Indonesia harus diterima sebagai suatu faktor permanen. Partai politik adalah instrumen untuk melembagakan kemajemukan itu. Kemajemukan ini tidak mungkin dihilangkan kecuali parpolnya dihilangkan. Mengutip Erhard Eppler (2009), situasi seperti ini logis.

Bukankah parpol secara semantik berasal dari istilah Latin *pars* yang berarti 'semata-mata bagian dari masyarakat'. Logikanya, penyederhanaan kemajemukan parpol di DPR hanya bisa dilakukan dengan cara "menyederhanakan" keragaman masyarakatnya. Namun, solusi dengan strategi "depolitisasi" politik seperti ini tidak mungkin akan dilakukan dengan cara-cara otoritarian. Konsensus yang ada sejauh ini adalah tetap melanjutkan proses politik demokrasi. Instrumen yang digunakan untuk mengatasi masalah itu sejauh ini adalah dengan menetapkan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Namun, di sisi lain, pilihan konsolidasi demokrasi dengan instrumen seperti ini membutuhkan waktu yang sangat panjang untuk membawa hasil yang konkret.

Kedua, terdapat kesulitan untuk menciptakan suatu institusi eksekutif yang efektif dan kuat untuk lima tahun mendatang, bahkan jika pemilihan umum untuk presiden Juli mendatang berhasil dilakukan hanya dalam satu putaran dan bahkan jika presiden yang terpilih memperoleh *popular vote* luar biasa besar, misalnya lebih dari 80 persen. Harus tetap dicatat, struktur kebijakan skal, penataan institusi melalui pembuatan berbagai regulasi baru, dan berbagai wewenang eksekutif lain masih perlu persetujuan dan kerja sama dari DPR.

Keharusan seperti ini tentu saja akan memunculkan dinamika politik yang terus-menerus dan tarik-menarik antara institusi presiden dan berbagai kekuatan politik di DPR. Adagium klasik Lasswell bahwa politik adalah siapa yang memperoleh apa, kapan, dan dengan cara apa akan terwujud dalam hubungan tarik-menarik ini. Proses seperti ini dalam pandangan publik tentu tak menyenangkan karena cenderung akan dipahami sebagai proses bagi-bagi kekuasaan belaka.

Ketiga, terdapat kesulitan untuk menciptakan suatu kebijakan ekonomi yang optimal. Fenomena politisasi kebijakan tidak akan dapat dihindarkan betapapun kuatnya muatan unsur "teknokratis" dari kebijakan yang tengah diusulkan oleh eksekutif. Karakter setiap kebijakan tidak akan dapat menjadi tajam dan radikal, tetapi harus mengakomodasikan spektrum kepentingan politik yang sangat luas melalui proses kompromi dan negosiasi yang terus-menerus. Kebijakan yang berakar banyak (*broad based policy*) seperti ini kemungkinan besar akan membuat tidak adanya istilah kebijakan strategis.

Semua akan menjadi "strategis" karena semua hal jadi penting. Selain itu, pragmatisme akan jadi watak utama yang menggerakkan kebijakan pemerintahan mendatang. Politik sebagai praktik idiologis yang mencerahkan pada gilirannya tentu saja tak akan bisa dimaksimalkan. Politik kemudian akan cenderung dipahami sebagai rumusan kebijakan dalam muatan setengah konkret, setengah membumi, tak langsung mengenai sasaran.

Memenangkan Indonesia

Sesungguhnya tiga konsekuensi ini bermuara pada satu isu pen-

ting: gagasan politik tentang presidensialisme tak dapat dimak-simalkan. Dengan sistem kemajemukan parpol yang ada saat ini, presiden tak akan tampak merefleksikan pimpinan puncak tunggal eksekutif yang kuat dan efektif ketika ia dihadapkan dengan berbagai kekuatan politik di institusi legislatif. Walau tak sepenuhnya sama, citra politik presiden akan tampak lebih menyerupai citra politik perdana menteri dalam sistem parlementer. Intinya, secara normatif Indonesia memiliki seorang presiden, tetapi demi memperoleh legitimasi politik, perilaku politik presiden nantinya akan tetap terstruktur dalam arena permainan politik parlementarisme.

Perilaku seperti ini tampak mulai muncul setelah berakhirnya pemilu legislatif. Berbagai pertemuan antar-petinggi partai segera setelah hasil hitung cepat diumumkan adalah ilustrasi paling nyata. Semua pertemuan itu menyimpulkan adanya upaya "mendamaikan" dua kebutuhan yang sangat mendesak: kebutuhan menskenariokan institusi presiden yang efektif dan kuat dengan kebutuhan memperoleh legitimasi politik dari kekuatan partai di parlemen. Pertanyaannya, adakah jalan keluar lain di luar pola rangkaian pertemuan tingkat tinggi yang tengah terjadi itu? Bagaimana keluar dari jebakan presidensialisme gaya Indonesia dengan sistem multipartai seperti ini?

Ada dua opsi yang tersedia. Pertama, pada tataran nilai. Dalam pandangan sekilas tampaknya memang tak ada jalan pintas yang terpampang di depan mata. Namun, tidak demikian seandainya setiap pemimpin parpol di negeri ini bersedia untuk menanamkan kebajikan (*virtue*) bahwa memenangi pemilu hanyalah langkah awal memenangkan Indonesia. Memenangi pemilu, baik legislatif maupun jabatan presiden, bukanlah segala-galanya. Memenangkan rakyat Indonesia setelah pesta pemilu seharusnya jauh lebih penting daripada sekadar mempraktikkan bagi-bagi kekuasaan ala politik Lasswell.

Pilihan kedua, pada tataran kelembagaan. Pilihan yang tersedia pada tataran ini ada dua. Pertama, dengan cara meningkatkan secara drastis ambang batas parlemen, misalnya dengan meningkatkannya menjadi 10 persen. Pilihan seperti ini tentu saja tak mudah karena akan dipandang sebagai bagian dari agenda "depolitisasi politik" yang semena-mena gaya Orde Baru. Tudingan seperti ini akan dapat diminimalkan jika disertai dengan pilihan berikut, yaitu

dengan memberikan ruang bagi partai yang tak lolos ambang batas parlemen 10 persen itu untuk melebur (*merger*) dengan partai lain.

Satu argumen untuk mendukung pilihan ini sangat sederhana. Secara ideologis, parpol di Indonesia sebenarnya dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu yang berbasis nilai-nilai kebangsaan, kerakyatan, dan keagamaan. Karena itu, diskusi dan wacana tentang kebutuhan untuk peleburan atas dasar kategorisasi seperti ini barangkali memang mulai layak untuk dimulai dan dipikirkan.

Jalan Menuju Perubahan

Sumber: Kompas (31 Mei 2014)

Masih adakah jalan menuju perubahan? Perubahan untuk apa? Perubahan untuk siapa? Dan, tak kalah pentingnya pula, bagaimanakah kita akan melakukannya?

Perubahan, karena itu, memuat pedoman nilai dan keharusan untuk keberpihakan. Dalam pemahaman seperti ini, proses politik pemilu presiden kerap disebut menjadi momen menentukan untuk menjawab pertanyaan besar terkait jalan menuju perubahan itu. Melalui pemilu, semua partai, gabungan koalisi partai, dan setiap calon presiden dan wakil presiden tengah berusaha keras meyakinkan dan menjanjikan kepada publik adanya perubahan di masa depan.

Kerja politik untuk perubahan

Namun, dalam banyak kasus di negeri berkembang, jalan perubahan melalui kerja politik demokratik tidak semudah membalik tangan. Kehadiran figur besar dan niat baik juga sepertinya tidaklah cukup. Lihat misalnya kasus Afrika Selatan. Negeri ini melahirkan Nelson Mandela. Namun, kemerdekaan pada 1994 dan penghapusan apartheid serta proses pemilu demokratik yang kemudian terbentang tidak lalu serta-merta menghilangkan berbagai masalah sosial dan kemiskinan.

Hal mirip terjadi di India, negeri tempat kelahiran Mahatma Gandhi. Siapakah yang dapat membantah keagungan integritas pribadi Gandhi sebagai pemberi inspirasi bagi bangsa India? Ia pemimpin besar dan immortal, bukan hanya bagi India. Nilai-nilai pengorbanan dan integritas moralnya telah memberi pengaruh besar melintasi batas geografis India. Namun, berbagai masalah sosial dan ekonomi yang serius hingga kini masih membelit negeri berpenduduk 1,2 miliar ini.

Kini Indonesia juga tengah melakukan kerja politik untuk perubahan itu. Tebaran janji dilakukan beberapa bulan terakhir. Janji untuk melakukan perubahan pasti semakin intensif dalam beberapa bulan ke depan. Melalui liputan media, kita seperti melihat lahirnya "figur-figur" besar dalam diri sosok capres dan cawapres

dalam pentas politik kita. Tentu saja dengan janji dan komitmen melakukan perubahan. Suka atau tidak suka, konstruksi yang tengah dibangun sangat nyata. Setiap pasangan capres/cawapres adalah sama dengan jalan perubahan itu sendiri.

Tentu saja tak ada yang salah dengan keseluruhan proses ini. Penyelenggaraan pemilu di mana pun pasti menjadi arena kompetisi gagasan untuk melakukan perubahan. Kampanye hanya akan jadi masalah jika gagasan perubahan itu tidak memijak bumi dan tidak menyentuh substansi keputusan dengan hal-hal buruk dan negatif dari masa pemerintahan sebelumnya. Dalam konteks Indonesia, jalan menuju perubahan ini kemungkinan akan menjadi jalan berbatu dan tak berujung ketika dihadapkan dengan tiga isu strategis. Ketiga isu ini kesemuanya lahir dari kebutuhan untuk penguatan negara.

Tiga isu perubahan

Pertama, terkait isu penegakan hukum. Negara adalah kumpulan aturan hukum. Negara disebut lemah jika kumpulan aturan hukum hanya dipahami sekadar dokumen belaka. Negara juga disebut tak berdaya jika aturan hukum tunduk pada mekanisme jual-beli transaksional. Dalam sistem presidensial, peran kepala negara seharusnya sangat vital dalam penegakan hukum. Secara konstitusional, jabatan presiden dalam sistem presidensial harus dikonstruksi dalam gagasan sebagai penegak hukum utama (*chief law enforcer*). Presiden sebagai penegak hukum utama itu tersirat dari adanya wewenang memberikan rehabilitasi, grasi, amnesti, dan abolisi. Wewenang seperti ini adalah operasionalisasi dari otoritas dirinya sebagai penegak hukum utama itu. Ringkasnya presiden bukan sekadar kepala pemerintahan, melainkan sekaligus kepala negara.

Karena itu, tidak benar sepenuhnya jika seorang presiden tak diizinkan melakukan intervensi dalam proses penegakan hukum. Dalam makna yang sangat substansial, presiden sebagai penegak hukum utama tak boleh ragu-ragu menjalankan perannya. Jika memang dibutuhkan, ia harus dapat mendorong negara menjadi aktif, terutama dengan menggerakkan institusi Kejaksaan Agung, Polri, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Dilihat dari sudut pandang ini, penilaian terhadap prestasi dan pengalaman setiap capres dan cawapres dalam penegakan hukum tentu saja akan sangat memban-

tu dalam merekonstruksikan peran kepala negara sebagai penegak hukum utama itu di masa depan. Ringkasnya agenda penegakan hukum pada dasarnya agenda penguatan kedaulatan negara di sisi domestik.

Kedua, terkait kebutuhan membangun budaya politik. Asumsinya, penguatan negara sukar dilakukan jika masih mengandalkan budaya politik lama. Dua karakter utama budaya politik lama adalah terkait proses bangunan karier politik dan mata rantai kekuatan modal dari setiap pasangan capres/cawapres dalam pemilu. Indikatornya misalnya apakah sosok capres/cawapres menyandarkan basis dukungan politik atas dari garis keluarga di partai. Apakah pasangan capres/cawapres telah membangun karier politiknya dari tataran lokal hingga tataran nasional? Apakah pasangan capres dan cawapres itu akan menjadi tawanan kalangan pemodal untuk mendanai kampanye pemilunya?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini penting untuk dijawab. Tujuannya menciptakan harapan bahwa masih ada jalan luas keluar dari apa yang disebut "hukum besi oligarki" di institusi kepartaian Indonesia. Proses demokrasi yang telah berlangsung lebih dari 15 tahun seharusnya masih memberikan ruang bagi proses seleksi dan sirkulasi elite yang egaliter. Idealnya pasangan capres/cawapres dapat jadi "bukti hidup" untuk membantah pandangan sebagian pengamat politik yang menyatakan demokrasi kita hanya memberikan manfaat bagi oligarki elite di tingkat partai dan pemodal besar di kalangan bisnis.

Ketiga, terkait isu pemerataan dan kesejahteraan. Tak ada yang meragukan ekonomi Indonesia masih akan tumbuh di tahun-tahun mendatang. ADB memproyeksikan pertumbuhan tahun ini masih akan mencapai 6 persen. Bank Dunia dan IMF memproyeksikan angka 5,3 persen.

Namun, di tengah-tengah optimisme pertumbuhan itu terdapat fakta menyedihkan yang harus dijawab tiap capres/cawapres. Misalnya, rasio gini yang terus meningkat 10 tahun terakhir, melewati angka 0,4, sehingga sangat rawan memicu konflik sosial. Pada saat yang sama, kapasitas dan struktur anggaran negara sangat terbatas untuk mengatasi melebarinya ketimpangan itu. Struktur anggaran tersedot untuk subsidi energi yang pada 2014 diperki-

rakan mencapai lebih dari Rp 328,7 triliun. Ini berarti hampir 25 persen dari total APBN Rp 1.849,8 triliun.

Asumsi harga minyak yang ditetapkan dalam APBN 2014 adalah 105 dollar AS per barrel. Mengingat penurunan nilai tukar rupiah terhadap dollar dan kesulitan besar Indonesia meningkatkan produksi minyak dalam jangka pendek, subsidi energi kemungkinan jauh lebih besar dihitung dalam rupiah. Hitungan Menkeu sendiri menyebutkan setiap pelemahan seribu rupiah per dollar akan mengakibatkan subsidi BBM naik Rp 20 triliun.

Kebijakan penghapusan subsidi energi mungkin dapat jadi solusi untuk konsolidasi fiskal. Tetapi, liberalisasi harga satuan energi pasti akan meningkatkan inflasi dan membawa dampak berat bagi masyarakat bawah. Memperkuat rasio pajak terhadap PDB juga tidak mudah untuk mengatasi keterbatasan kemampuan APBN ini. Sepuluh tahun terakhir rasio itu tak pernah melebihi angka 12 persen. Keseluruhan isu strategis ini harus diperhatikan dan dikawal para pemilih. Tujuannya sederhana: untuk membuat "jalan perubahan" tak menjadi "perubahan jalan" setelah pemilu berakhir.

Harapan Baru, Tantangan Lama

Sumber: Kompas (10 Juli 2014)

Hasil hitung cepat sampai pukul 15.00 WIB, Rabu (9/7), menunjukkan keunggulan bagi pasangan Joko Widodo-M Jusuf Kalla dalam Pilpres 2014. Kecuali terjadi sesuatu yang sangat "spektakuler", selisih rata-rata sebesar 5 persen telah memberikan sinyal kepastian bahwa pasangan Joko Widodo-M Jusuf Kalla akan memimpin Indonesia dalam lima tahun ke depan.

Tulisan berikut bertujuan untuk menyatakan bahwa kemenangan Joko Widodo-M Jusuf Kalla (Jokowi-JK) ini menyampaikan tidak hanya harapan, tetapi juga tantangan.

Harapan baru

Harapan itu pertama-tama terkait dengan perjalanan demokrasi kita. Terlepas dari beragam kekisruhan politik dan hukum yang ada dalam 15 tahun terakhir, demokrasi kita tampak masih memberikan sebersit harapan.

Bagaimanapun, Jokowi menyimbolkan pemimpin yang lahir dari "rahim" demokrasi. Jokowi tidak tercatat dalam pentas politik Indonesia sebelum munculnya era Reformasi. Jokowi bukan siapa-siapa dalam panggung politik Indonesia ketika Soeharto masih berkuasa.

Jokowi adalah hasil dari proses seleksi demokrasi yang dihasilkan secara berjenjang mulai dari tingkat lokal, provinsi, hingga nasional. Jokowi adalah personikasi dan simbolisasi dari harapan publik bahwa orang biasa dapat menghasilkan prestasi luar biasa.

Dalam seluruh perjalanan karier politiknya ini, *credit point* tentu saja harus kita berikan kepada Megawati Soekarnoputri sebagai Ketua Umum PDI-P. Tanpa keputusan yang dibuat Megawati pada bulan Maret lalu, seluruh proses seleksi demokratik untuk mengajukan Jokowi tentu saja tidak akan dapat berjalan.

Pilihan pada Jokowi tampaknya dipengaruhi oleh pertimbangan khusus. Ada kesadaran kuat bahwa kunci untuk memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia menghadapi abad ke-21 adalah ke-

hadiran pemimpin nasional yang merakyat, memiliki kredibilitas, dan satunya perkataan dengan perbuatan.

Harapan itu semakin menguat ketika kemunculan Jokowi tidak disertai dengan melakukan pengasingan secara total generasi kepemimpinan sebelumnya.

Jusuf Kalla sebagai pasangan Jokowi adalah tokoh yang mewakili periode sebelumnya itu. Ada keinginan yang sangat kuat untuk meletakkan tradisi baru bahwa kepemimpinan nasional bukan ditentukan atas dasar kriteria "tua" dan "muda", melainkan atas dasar kredibilitas, satunya kata dengan perbuatan dan keberpihakan kepada rakyat.

Tantangan lama

Kepemimpinan yang kredibel, berorientasi tindakan, dan merakyat tentu saja sangat penting. Ia merupakan prasyarat awal untuk memobilisasi dukungan. Suatu kebijakan tidak akan menjadi efektif jika pembuat kebijakan puncak, dalam hal ini presiden, dipandang oleh publik hanya pintar berkata-kata. Namun, harus pula kita pahami bahwa setiap kebijakan selalu berada dalam kerangka kelembagaan yang ada.

Salah satunya yang paling penting adalah kerangka APBN kita. Kebijakan fiskal menjadi sangat penting pula karena kebijakan moneter pasca Orde Baru tidak lagi berada di bawah otoritas eksekutif. Karena itu, tantangan lama yang harus dihadapi oleh Jokowi dan JK adalah menyikapi struktur fiskal yang diwariskan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk memajukan kesejahteraan rakyat dan program pembangunan infrastruktur.

Alternatif kebijakan

Jika kita merujuk pada struktur anggaran tiga tahun terakhir, berbagai program pembangunan infrastruktur dan bantuan kesejahteraan yang dicanangkan oleh pemerintah berikutnya tidaklah mudah. Ia hanya dapat direalisasikan dengan beberapa alternatif kebijakan berikut.

Pertama, dengan mengubah struktur komposisi belanja negara tanpa mengubah struktur pendapatannya. Ini berarti pengurangan

secara drastis subsidi (khususnya BBM dan listrik yang berada pada angka sekitar Rp 400 triliun) dan mengalihkannya ke berbagai program lain.

Istilah yang kemudian harus disebarluaskan adalah pengalihan subsidi, bukan penghapusan subsidi. Namun, pilihan kebijakan ini tentu saja akan dengan mudah dimanfaatkan. Pasti akan memunculkan tekanan politik parlemen, baik formal maupun jalanan.

Harus dicatat bahwa struktur kekuatan politik kepartaian di DPR tidak hanya menggambarkan fenomena *hung parliament*, yaitu tidak adanya partai politik yang dominan. Namun, jumlah kursi partai yang mendukung Jokowi dan JK secara numerik tertinggal dibandingkan dengan yang bukan pendukungnya.

Kedua adalah dengan mengubah struktur pendapatan negara. Artinya, subsidi BBM dan listrik tetap dapat dilanjutkan bersamaan dengan menguatnya program bantuan kesejahteraan.

Opsi seperti ini dimungkinkan jika terdapat peningkatan rasio pajak terhadap produk domestik bruto (PDB). Saat ini rasio pajak terhadap PDB hanya sekitar 12 persen. Peningkatan 2 persen rasio pajak terhadap PDB saja diperkirakan memberikan pendapatan negara sebesar Rp 200 triliun. Apakah peningkatan ini dimungkinkan tanpa mengubah UU Pajak?

Beberapa pihak menyatakan dimungkinkan jika diterapkan kebijakan khusus menghadapi mafia pajak, perbaikan sistem perpajakan yang baik, misalnya dengan mengoptimalkan praktik *e-government* atau *e-budgeting*, serta penataan institusi penarikan pajak dengan menempatkannya langsung di bawah presiden dan bukan di bawah kementerian keuangan.

Ketiga adalah dengan melakukan terobosan kebijakan pengelolaan utang. Terobosan kebijakan pengelolaan utang menawarkan dua alternatif.

Pertama, menunda pembayaran utang dan mengalihkan dana pembayaran utang itu ke program penguatan bantuan kesejahteraan dan pembangunan infrastruktur. Kedua, memperbesar utang. Pilihan ini hanya dimungkinkan jika terdapat perubahan dalam kerangka hukum tentang desit anggaran yang patokannya tidak

boleh melebihi angka 3 persen terhadap PDB. Beberapa negara sebenarnya telah melakukan ini. Amerika Serikat kini hampir mencapai 8 persen dari PDB-nya.

Namun, setiap pilihan pengelolaan utang di atas bukan tanpa masalah. Pilihan menunda pembayaran utang dapat memunculkan masalah *credit-worthiness* Indonesia bagi para pelaku investor keuangan. Pilihan memperbesar utang dapat mengakibatkan semakin tidak sehatnya struktur fiskal. Saat ini saja diperkirakan sekitar 1/7 belanja anggaran dalam APBN Indonesia dibiayai oleh utang.

Intinya adalah masih akan terdapat jalan panjang untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa. Satu hal yang pasti adalah modal awal—yaitu kredibilitas, rakyat, dan berorientasi tindakan—sudah dimiliki. Barangkali yang tertinggal, seperti yang kerap diungkapkan Jokowi, adalah kerja dan implementasi.

Tantangan Kepemimpinan

Sumber: Kompas (12 Maret 2015)

Setiap bangsa tentu memiliki pemimpin besarnya. Banyak nama yang bisa kita sebut. Jawaharlal Nehru untuk India, misalnya, dan Gamal Abdel Nasser untuk Mesir. Tidak hanya untuk negara berkembang. Nama-nama pemimpin besar juga muncul di negara maju. George Washington untuk Amerika Serikat, Winston Churchill untuk Inggris, dan Otto van Bismarck untuk Jerman.

Namun, suatu bangsa menjadi besar tidak semata terletak pada pemimpinnya. Rahasia keberhasilan Amerika Serikat tentu saja akan sangat berlebihan jika hanya dijelaskan oleh kehadiran George Washington pada masa lalu. Kebesaran Inggris juga terlalu sederhana jika dijelaskan dari sosok Churchill. Terlebih lagi, setiap pemimpin besar tergantung waktunya.

Dalam keadaan krisis mungkin yang dibutuhkan adalah figur seperti Churchill. Dalam periode berbeda, mungkin yang dibutuhkan adalah pemimpin seperti Margaret Thatcher untuk kasus Inggris.

Tak jarang pula kita melihat terdapat pemimpin yang pada awal kemunculannya dianggap sebagai penyelamat bangsa. Namun, dalam proses perjalanan sejarah, warisan kebijakannya tidak mampu menjaga keutuhan bangsa itu. Lihat, misalnya, kasus Yugoslavia. Josef Broz Tito adalah pemimpin besar bagi Yugoslavia. Namun, pada saat yang sama, kebesarannya itu tidak mampu menyangga keutuhan Yugoslavia.

Ketika Tito wafat, Yugoslavia tak lama kemudian menjadi hilang. Demikian juga dengan Mikhail Gorbachev dalam kasus Uni Soviet. Ia dikenal sebagai pemimpin yang melakukan perubahan, tetapi dengan akibat Uni Soviet tinggal menjadi catatan sejarah belaka.

Bukan sekadar memimpin

Apakah yang membuat suatu bangsa menjadi besar? Mengapa kepemimpinan tidak merupakan faktor tunggal yang cukup? Salah satu jawabannya mungkin adalah kehadiran institusi. Terwujud dalam bentuk ketaatan seluruh warga negara terhadap norma-norma, aturan hukum positif, prosedur, dan pada mekanisme teknis

yang terbakukan, institusi menjadi vital karena beberapa alasan sederhana berikut.

Alasan pertama, institusi setidaknya memudahkan tindakan-tindakan untuk menggerakkan warga negara. Seorang pemimpin dalam bangunan politik yang demokratis tidak hanya memiliki visi dan misi yang dijabarkan pada masa kampanye. Ia juga tidak sekadar mampu memobilisasi sumber-sumber pendanaan setelah berhasil memenangi pemilihan umum.

Tidak kalah pentingnya, ia juga harus mampu menggerakkan warganya. Namun, mobilisasi warga untuk mencapai tujuan tertentu akan menjadi usaha yang teramat sulit dan memakan biaya yang sangat tinggi seandainya tidak terdapat pemahaman dan ketatan yang tinggi terhadap semua norma dengan semua regulasi operasionalnya.

Alasan kedua, institusi setidaknya juga merefleksikan kepercayaan (*trust*) publik. Dalam hal ini, substansi dari kepercayaan itu terletak pada harapan tentang hari esok. Seseorang yang yakin bahwa sesuatu akan terjadi pada hari esok dan bahwa sesuatu yang terjadi pada hari esok itu akan lebih baik daripada hari ini adalah seseorang yang memiliki kepercayaan. Tentu saja situasi sebaliknya akan terjadi jika kepercayaan hilang atau mengalami pengurangan. Namun, kepercayaan bukan pula sesuatu yang terjadi dengan sendirinya.

Kepercayaan harus memiliki basis empiris dan berlandaskan pada pola yang ajek. Persyaratan yang berbasis empiris dengan pola yang ajek inilah yang membuat institusi menjadi sangat penting. Ketidakjelasan tentang aturan main adalah indikasi adanya persoalan institusi yang pada gilirannya akan mengikis kepercayaan itu. Intinya, membangun institusi adalah suatu kegiatan untuk menyemai kepercayaan.

Alasan ketiga, institusi adalah jalan keluar untuk mengatasi jebakan keberagaman. Setiap orang memiliki keunikan sendiri. Setiap orang memiliki perbedaan satu dengan lainnya. Latar belakang kultural dan kepentingan ekonomi yang berbeda ini mengharuskan hadirnya suatu mekanisme terlembaga yang menggambarkan terwakilinya hakikat keberagaman dan sekaligus merefleksikan "kepentingan bersama". Hampir tidak mungkin membayangkan

jika setiap orang dalam suatu entitas politik yang disebut negara menjalankan mekanismenya sendiri untuk memperjuangkan kepentingannya.

Karena ketidakmungkinan seperti itulah kita memiliki institusi partai politik. Karena itu pula institusi menjadi sangat penting. Institusi memberikan rujukan bagaimana setiap warga negara yang beragam itu berperilaku secara absah tanpa harus menekan betapa substansialnya kepentingan bersama. Institusi ringkasnya adalah ibarat payung untuk melindungi kepentingan beragam itu.

Sejumlah tantangan

Dengan tiga alasan sederhana ini, terdapat sejumlah tantangan yang perlu dikelola dengan baik oleh pemerintah baru Joko Widodo Jusuf Kalla dan para pendukungnya dalam hari-hari yang akan datang. Pertama, tantangan yang berasal dari bujukan untuk melakukan pengkultusan (*cult of personality*). Bujukan seperti ini dapat dengan mudah muncul ketika terdapat harapan publik yang sangat besar untuk hadirnya suatu perubahan.

Tantangan seperti ini jangan ditanggapi dengan menyatakan bahwa pergantian kepemimpinan adalah inti dari perubahan. Tanggapan seperti ini dapat menciptakan jebakan berpikir bahwa mengubah suatu bangsa adalah seperti semudah membalik tangan.

Jangan pula terjebak pada pemikiran *trade-off* bahwa gaya kepemimpinan yang khas, misalnya blusukan, dapat mengatasi kebutuhan hadirnya institusi yang kuat. Blusukan adalah penting, baik sebagai kerja terobosan manajerial menghadapi penyakit kelemahan birokrasi maupun sebagai kerja politik membangun basis untuk kompetisi pemilu berikutnya.

Namun, meminggirkan pentingnya institusi dengan cara mengedepankan secara berlebihan faktor kepemimpinan dapat mengundang risiko besar. Ia dapat menjadi jalan awal menuju situasi anarkis ketika kepemimpinan itu tak lagi hadir bersama suatu bangsa. Perjalanan institusi idealnya harus melampaui perjalanan usia dari pemimpinnya. Seperti ungkapan *leaders come and go, institutions remain in place*.

Kedua, tantangan yang berasal dari pemikiran *legalism*. Institusi

tidak dapat dibangun semata-mata hanya dengan merujuk dan mengutip bunyi aturan hukum. Sebagai misal, seseorang tidak bisa menyatakan telah sepenuhnya menaati konstitusi dan menyebut dirinya sebagai *constitutionalist* dengan mengutip pasal-pasal di dalam konstitusi.

Seorang konstitusionalis sejati sebaiknya juga harus mampu untuk menerapkannya. Tidak hanya itu, pemimpin konstitusionalis sejati harus mampu meluruskan apa yang tidak sealur dengan semangat dari pasal-pasal konstitusi tersebut. Ketika situasi yang ada bertentangan dengan semangat konstitusi, ia tidak ragu-ragu untuk melakukan intervensi. Hal ini tidak bisa dibiarkan jika kita ingin membangun kepercayaan publik.

Namun, watak anti pembiaran tidak mungkin ditemukan dalam pikiran-pikiran pragmatisme politik. Pragmatisme politik hanya akan melahirkan pemikiran legalisme yang cenderung menekankan pada *rule by law* dan menyuburkan para *status quoist* anti perubahan. Pemikiran legalisme itu tampak mulai menguat dalam kekisruhan antara Polri dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Disebut menguat

karena kekisruhan itu terjadi ketika argumentasi setiap penegak hukum dalam proses kekisruhan itu justru memunculkan jalan buntu dan membingungkan publik.

Ketiga, tantangan yang lahir dari kebutuhan untuk bergegas. Sikap bergegas tentu saja penting, terutama ketika suatu pemerintah baru berusaha mendapatkan dukungan kuat dari publik sekaligus menjadi pembeda dengan pemerintah sebelumnya. Namun, dorongan untuk bergegas yang terlalu besar dapat dengan mudah tergelincir menjadi tidak cermat atau ceroboh. Kiranya perlu diingat bahwa perubahan tidaklah sekadar untuk melakukan perubahan.

Pembangunan institusi menjadi terabaikan jika perubahan dilakukan sekadar demi perubahan itu. Tidak semua pada masa lalu menjadi buruk dan harus diubah. Demikian juga halnya tidak semua di masa lalu adalah baik dan harus dilestarikan. Karena itu, setiap perubahan sebaiknya juga merujuk pada memori kelembagaan yang telah terakumulasi dalam setiap instansi pemerintah. Terlebih lagi bukankah seni membangun suatu bangsa adalah seperti suatu seni mendamaikan antara kesinambungan dan perubahan?

Presiden dan Komunikasi Politik

Sumber: Kompas (8 Mei 2015)

Indonesia telah memberlakukan sistem banyak partai dalam suatu kompetisi politik yang sangat terbuka.

Indonesia berhasil melaksanakan pemilu secara demokratik sebanyak empat kali dalam 15 tahun terakhir. Kompetisi itu telah menunjukkan tak adanya satu pun parpol yang berhasil memperoleh kekuasaan mayoritas sederhana di DPR. Tanpa suara *popular vote* melebihi 50 persen, tak ada satu pun partai yang dapat mengklaim telah memiliki basis pemilih yang sangat kuat dan luas di negeri ini.

Fakta seperti ini menyampaikan pesan yang tak menyenangkan bagi seorang presiden yang baru terpilih. Presiden yang baru terpilih tak akan dapat bersandar semata-mata pada dukungan partai tunggal tertentu betapapun solidnya partai itu, baik secara ideologis, organisasional, maupun kepemimpinan.

Untuk membuat pemerintahannya stabil dan kebijakannya efektif, seorang presiden baru harus bersedia berbagi kekuasaan dengan membentuk suatu "koalisi memerintah" (*governing coalition*) dengan beberapa partai yang telah memperoleh kursi di DPR. Sesungguhnya imajinasi tentang "koalisi memerintah" ini bahkan telah dibangun jauh sebelum pilpres diselenggarakan.

Koalisi memerintah

Prasyarat bagi pemerintahan efektif seperti ini tentu saja tak sepenuhnya "salah". Keragaman perolehan suara parpol di DPR sedikit banyak merefleksikan keragaman kultural, sosial, dan lapisan ekonomi Indonesia. Tak akan banyak perubahan dalam spektrum kekuatan politik kepartaian ini dalam tahun-tahun mendatang, kecuali rangkaian kebijakan drastis diluncurkan. Misalnya, melalui pemberlakuan pembatasan jumlah partai yang sangat ketat secara sepihak atau dengan pemberlakuan ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang sangat tinggi, misalnya 10 persen.

Namun, rekomendasi kebijakan seperti ini tampaknya tidak akan

dipilih para pembuat aturan hukum. Sebagian besar dari mereka yang berada di institusi legislatif kemungkinan akan memersepsikan rekomendasi itu sebagai *self-destructive*. Lagi pula, bukankah "koalisi memerintah" itu bermanfaat sebagai instrumen untuk memperoleh beragam insentif finansial dengan mengubahnya menjadi *coalition of the billing*? Karena itu, hukum besi tentang "koalisi memerintah" tampaknya akan terus hadir bersama Indonesia dan harus diterima sebagai "fakta politik" dengan seluruh konsekuensinya hingga tahun 2019.

Jika harus diterima sebagai "fakta politik", apakah yang dapat dilakukan untuk meminimalkan dampak-dampaknya? Bagi penulis, kehadiran "koalisi memerintah" itu tidak perlu dilihat menjadi suatu bencana besar seandainya proses pembentukannya mengalami perubahan.

Ia menjadi masalah ketika pembentukannya dipahami sebagai hak istimewa dari pimpinan partai. Hal ini mengakibatkan munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan publik (walau mungkin tidak sepenuhnya benar) bahwa partai politik adalah properti para pimpinan partai. Pimpinan partai dipersepsikan pula sebagai "dewa-dewa" politik yang telah melakukan pembajakan politik dan melakukan transaksi politik berupa bagi-bagi kekuasaan dan meninggalkan para pemilihnya segera setelah pemilu selesai.

Karena itu, di masa depan terdapat kebutuhan untuk melembagakan prinsip normatif yang lebih ketat ketika membangun suatu koalisi. Salah satu rekomendasi yang dapat diberikan, misalnya, dengan melembagakan *referendum* atau pemilu di tingkat internal partai sebagai prasyarat untuk membangun koalisi. Keputusan dengan siapa atau dengan partai apa untuk melakukan koalisi tidak merupakan wewenang para elite pimpinan partai saja, tetapi merupakan hasil dari suatu keputusan semua anggota partai yang dibuat melalui proses *referendum*. Proses institusionalisasi *referendum* partai seperti ini memang menjadi panjang dan tampak tidak efisien. Namun, terdapat sejumlah manfaat yang dapat kita peroleh.

Pertama, menetralisasi persepsi terjadinya transaksi politik berupa bagi-bagi kekuasaan dan sekaligus menjadi instrumen untuk meningkatkan legitimasi pimpinan partai. Kedua, memperkuat demokratisasi internal setiap partai dan memperkuat rasa kepemi-

likan (*sense of ownership*) dari anggota partai. Ketiga, mengurangi apatisme warga negara terhadap masa depan dari peran partai dalam pembuatan keputusan politik di Indonesia. Keempat, meningkatkan harapan munculnya *voter turn-out* yang lebih tinggi dalam pemilu.

Proses penataan politik kepartaian seperti ini tentu saja tidak mudah dan mungkin menjadi jalan yang cukup panjang. Namun, proses itu harus ditempuh. Kehadiran teknologi komunikasi yang canggih, merebaknya berbagai perangkat media sosial, dan jumlah kelas menengah yang semakin besar telah menciptakan tuntutan akuntabilitas dan transparansi yang semakin kuat pula terhadap seluruh institusi politik. Dalam hal ini, penataan apa pun yang ingin kita lakukan selalu terdapat tantangan bagaimana untuk mengomunikasikan perubahan itu. Pertanyaannya adalah strategi apakah yang harus kita pilih?

Dua pilihan

Ada dua pilihan yang tersedia. Pilihan pertama adalah dengan mengonstruksi politik sebagai "pertarungan terus menerus" dan yang kedua adalah dengan memahami politik sebagai perubahan secara bertahap. Pilihan pertama cenderung membujuk kita untuk melakukan tekanan-tekanan dari luar struktur formal.

Pilihan pertama ini juga cenderung mengajak membuat kita bersikap apatis terhadap perubahan-perubahan yang dilakukan melalui kerangka kelembagaan. Pilihan ini juga cenderung untuk melakukan mobilisasi massa dengan tujuan menentang dan merombak sistem. Pilihan ini juga melontarkan muatan *diskursus/wacana* yang unik, yang menarasikan bahwa bekerja di dalam sistem sebagai tindakan kompromi terhadap pemerintah dan permisif terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah terjadi.

Pilihan kedua berjalan dalam arah sebaliknya. Pilihan perubahan bertahap (*incremental*) pada dasarnya adalah berwatak teknokratik. Instrumen-instrumen perubahan biasanya dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), *White Papers*, *scenario building*, struktur fiskal-APBN, dan penataan aturan internal birokrasi. Dalam perspektif seperti ini, politik dibangun sebagai proses birokratik yang panjang, mulai

dari perencanaan pengarahannya, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi.

Filosos dari pendekatan ini berasal dari warisan modernitas bahwa kemajuan dapat dicapai melalui alat-alat rasional. Pendekatan ini adalah "anak-anak" dari warisan pencerahan.

Pertanyaannya kemudian adalah, apakah harus memilih strategi pertama ataukah strategi kedua. Persoalan utama dengan strategi pertama adalah apakah strategi ini benar-benar dapat memenangkan *diskursus*? Apakah strategi ini memiliki sumber daya yang cukup kuat untuk memobilisasi massa? Penulis memiliki keraguan jika strategi ini cukup efektif untuk melakukan perubahan. Apakah ini berarti harus sepenuhnya bersandar pada strategi kedua? Tidak demikian juga halnya.

Kelompok pendukung strategi bertahap terlalu berlebihan jika mengklaim dapat mengatasi kelompok *status quo* dan melakukan perubahan sepenuhnya dari dalam. Sebagai misal, kekuatan pasar dan modal global telah menunjukkan dengan jelas adanya keterbatasan-keterbatasan kebijakan teknokratis. Jika semata-mata dipahami dalam detail argumen teknis-teknokratik, politik tentu saja juga akan tereduksi maknanya. Jika ini dilakukan, politik menjadi sangat dingin dan kehilangan daya pikat emosinya. Politik juga membutuhkan suatu narasi besar untuk dapat memobilisasi dan menggerakkan sumber daya, tidak hanya untuk memobilisasi dana, tetapi juga manusianya.

Strategi ke depan adalah bagaimana menggabungkan keduanya. Perubahan yang dicita-citakan haruslah dilakukan dengan melalui penggabungan strategi teknokrasi dan strategi narasi itu. Menurut penulis, salah satu tantangan besar dari pemerintah sekarang ini adalah bagaimana mengoptimalkan sintesis kedua strategi ini dalam komunikasi politik yang dilakukan. Pemerintah perlu menyadari bahwa komunikasi politik yang hanya menekankan pada detail teknis, seperti angka, tren, dan proyeksi, akan membuat politik kehilangan daya tarik emosinya. Demikian juga halnya, politik yang hanya bersandar pada narasi semata tanpa muatan detail teknis akan cenderung ditafsirkan sebagai "pencitraan belaka".

Adalah suatu kecelakaan besar pula jika komunikasi politik yang dilakukan tidak memuat baik aspek teknokratik dan naratif itu. Jika ini terjadi, politik tidak hanya akan kehilangan daya pikat emosinya, tetapi juga kehilangan landasan cita-cita moralnya. Karena itu, bagaimana menggabungkan keduanya adalah suatu keharusan. Politik harus dikonstruksikan sebagai seni dan tidak semata-mata sebagai mesin kekuasaan. Politik adalah suatu proyek seni untuk menata harapan dengan muatan nilai-nilai emansipatoris. Untuk tujuan penggabungan strategi narasi dan teknokrasi itu pula re-interpretasi yang terus-menerus terhadap berbagai isu, seperti hubungan antara partai dan presiden dalam relasi koalisi memerintah, diperlukan.

Tantangan Sistem Presidensial Pasca-Oktober 2024

Sumber: Kompas (18 Juli 2024)

Apakah penataan terhadap sistem presidensial di Indonesia diperlukan? Pertanyaan ini sejatinya penting diajukan karena dua alasan sederhana.

Pertama, secara konstitusional, Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan secara tegas bahwa Indonesia menganut sistem presidensial. Dalam Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 dinyatakan, kekuasaan tertinggi ada di tangan presiden.

Kedua, dalam perilaku politik, semangat batin "*parlementarian*" masih terlihat kuat melalui gagasan oposisi dan koalisi atau masuk kabinet dan berada di luar kabinet.

Dalam perbincangan akademik, *gap* seperti ini bukanlah khas Indonesia. Istilah pemerintahan "*semi-presidensial*", misalnya, telah muncul sebagai konsep yang memperkaya khazanah akademik, terutama di negara-negara kawasan Eropa Timur yang mengalami transisi demokratik setelah berakhirnya perang dingin.

Oleh karena itu, penataan sistem presidensial layak untuk diperbincangkan. Terlebih lagi pasca-1998 terdapat konsensus dan komitmen politik yang kuat untuk terus memajukan kualitas demokrasi Indonesia melalui sistem pemerintahan presidensial dengan banyak partai.

Secara sederhana, marilah kita menelusuri karakter utama sistem presidensial itu. Ada dua ciri khas yang dapat diidentifikasi. Pertama, terkait sumber legitimasi atau keabsahan demokratik dari sistem presidensial itu. Kesepakatannya adalah baik presiden maupun anggota parlemen dipilih secara langsung. Kedua, terkait dengan masa jabatan. Konsensusnya adalah presiden tidak dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan.

Karena dua alasan ini, seorang presiden sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dibubarkan oleh parlemen. Tidak seperti dalam sistem parlementer, posisi kelembagaan presiden kuat dalam berhadapan dengan parlemen.

Meski demikian, kualitas demokrasi dalam pengertian *checks and balances* dapat menjadi problematik. Hal ini berpotensi terjadi jika presiden dan parlemen menjadi suatu "mayoritas demokratik".

"Mayoritas demokratik" mungkin terjadi karena dua sebab. Pertama, partai asal presiden berkarakter tunggal. Partai itu juga memperoleh suara mayoritas sederhana (50 persen+1) di parlemen, sementara partai kompetitornya di parlemen sangat majemuk dan lemah.

Jika ini yang terjadi, penulis menyebutnya sebagai "mayoritas demokratik alamiah", maka parlemen kemungkinan besar tidak akan efektif untuk melakukan *checks and balances*. Bahkan, bisa jadi mengikuti apa saja yang diinginkan oleh seorang presiden.

Sebab kedua, "mayoritas demokratik" dapat juga terjadi bahkan jika partai pendukung seorang presiden tidak mampu untuk memperoleh kursi 50 persen plus 1 atau ketika partai pendukung itu menjadi minoritas demokratik *vis-à-vis* jumlah kursi dari kumpulan partai yang ada di parlemen.

Partai pendukung presiden itu secara struktural akhirnya terpaksa melakukan koalisi. Ini sering disebut strategi konsolidasi kekuasaan. Koalisi partai-partai itu kemudian berhasil mencapai prasyarat mayoritas sederhana di parlemen. Ini yang disebut sebagai "mayoritas demokratik artifisial".

Akibatnya sangat jelas. Dalam situasi "mayoritas demokratik artifisial", partai-partai, apa pun ideologinya, tidak mampu menggunakan parlemen untuk berhadapan dengan presiden dalam mekanisme *checks and balances*.

Partai-partai di parlemen yang berbasis nasionalis, program, dan kultural menjadi sangat lentur. Perilaku politiknya terlihat memiliki *gap* yang besar dengan garis keyakinan ideologisnya. Suara partai di parlemen akhirnya bukanlah suara platform partai.

Bagaimana dapat keluar dari perangkap ini? Dalam situasi mayoritas demokratik alamiah, keluar dari perangkap itu tidaklah mudah. Karena terjadi secara alamiah, keabsahan seorang presiden menjadi sangat tinggi.

Upaya untuk keluar dari perangkap itu butuh proses panjang dan tergantung situasi masyarakat. Seorang presiden dalam situasi mayoritas demokratik alamiah akan sangat nyaman ketika meluncurkan kebijakan-kebijakannya.

Akan tetapi, sangat berbeda ketika seorang presiden berada dalam situasi mayoritas demokratik artifisial. Situasi inilah yang tampaknya tengah dihadapi Indonesia setelah 1998. Tidak ada seorang pun presiden yang pernah terpilih dengan basis dukungan partai tunggal dengan jumlah perolehan kursi 50 persen plus 1 di DPR.

Uniknya juga, koalisi partai sudah dibangun bahkan sebelum seorang presiden terpilih pada hari pemilihan. Akibatnya, seorang presiden setelah terpilih harus memiliki keterampilan untuk melakukan manuver-manuver. Ironisnya, ini sangat mudah dipersepsikan sebagai langkah transaksional semata-mata dengan tujuan untuk merawat mayoritas demokratik artifisial itu.

Ringkasnya, kondisi mayoritas demokratik artifisial gampang berubah jadi mayoritas demokratik transaksional. Pilihan strategis yang tersedia dalam situasi seperti ini, ada tiga pilihan kebijakan strategis yang dapat dilakukan. Pertama, melalui perubahan norma-regulasi dan perubahan kerangka interaksi kelembagaan di tataran formal. Misalnya, menciptakan struktur baru dengan menghadirkan struktur perdana menteri. Ini dikenal dengan istilah *premier-presidential system*.

Dalam situasi seperti itu, tugas utama seorang perdana menteri adalah bertanggung jawab ketika berhubungan dengan parlemen dan menjadi semacam *shield* bagi presiden ketika berhadapan dengan kritik dan serangan parlemen.

Pilihan lainnya adalah dengan menyederhanakan jumlah partai melalui kerangka regulasi baru. Tujuannya, meminimalkan ruang untuk jebakan-jebakan transaksional sekaligus meminimalkan kecenderungan seorang presiden menjadi tawanan partai-partai melalui jebakan perilaku transaksional.

Kedua, merancang dan menciptakan lingkaran konsentris di sekitar presiden. Dalam situasi mayoritas demokratik artifisial ini seorang presiden mungkin saja akan terdorong untuk membuat seorang menteri atau bahkan meminta beberapa menteri untuk berperilaku

seolah-olah tak ubahnya sebagai “perdana menteri”. Tugas utama mereka adalah mengelola interaksi kekuasaan yang rumit dengan para pemimpin partai di parlemen sehingga “mayoritas demokratik artifisial” itu tetap terjaga.

Untuk tujuan itu, komposisi kabinet lebih mencerminkan komposisi perolehan kursi dari partai-partai pendukung seorang presiden. Gagasan untuk menciptakan kabinet profesional tampaknya bukan menjadi prioritas utama.

Secara *de jure*, sistem presidensial memang tetap berbasis konstitusi dan tidak ditabrak. Akan tetapi, secara *de facto*, sistem itu sebenarnya sudah mengalami transformasi melalui penciptaan lingkaran konsentris itu.

Ketiga, menyuarakan politik populisme. Strategi seorang presiden menjadi populis bertujuan untuk memotong kekuatan elite partai di parlemen. Situasi ini dimungkinkan jika para elite partai di parlemen itu terbius dan menikmati privilese transaksional yang diberikan pimpinan eksekutif dan menjauh dari basis konstituensinya.

Kerumitan utamanya, strategi populis ini kemungkinan besar tidak akan mengubah basis-basis struktural dari perekonomian nasional untuk membuat Indonesia berjalan cepat menuju negara maju. Namun, manfaatnya secara politik sangat nyata.

Strategi populis secara jangka pendek membius sebagian besar penduduk dengan paket-paket insentif bantuan sosial yang bisa diberikan presiden dengan mudah, terutama ketika tidak terdapat regulasi yang membatasi kewenangan presiden tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.

Dalam kaitan ini, perbincangan tentang UU Kelembagaan Presiden mungkin menjadi terlihat relevansinya. Bisa juga terjadi bahwa strategi ketiga ini dapat menjadi teman seperjalanan yang “baik” dari strategi kedua itu.

Sebagai catatan akhir, pilihan strategis apa pun yang dilakukan pasca-Oktober 2024 mendatang—apakah mengubah norma, menciptakan lingkaran konsentris, menjadi populis, atau lingkaran konsentris plus populis—ada dua hal yang ingin disampaikan tulisan ini.

Pertama, sistem presidensial yang kita anut masih problematik dalam meningkatkan kualitas demokrasi, terutama ketika isu *checks and balances* antara parlemen dan presiden jadi referensi kita.

Kedua, stabilitas politik akan sangat ditentukan oleh bagaimana partai dan presiden menata hubungan *checks and balances* itu. Mengelola kekuasaan mungkin memang jauh lebih sulit daripada memperolehnya.

ISU 5.

PERTAHANAN DAN KEAMANAN

Perang Siapakah Ini Sebenarnya?

Sumber: Kompas (26 September 2001)

KEPUTUSAN Amerika Serikat (AS) yang akan menyerang Afghanistan kembali menunjukkan tragedi kemanusiaan. Harapan bahwa setelah runtuhnya Uni Soviet dunia akan memasuki era perdamaian dan penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, tampaknya masih merupakan retorika. Kita dapat memahami kepedihan, amarah, kebencian, bahkan dendam publik Amerika sebagai akibat serangan teroris 11 September lalu. Namun, apakah rencana serangan terhadap Afghanistan menjadi solusi terbaik?

Barangkali tidak ada penduduk yang lebih menderita dari Afghanistan saat ini. Sejak tahun 1973, ketika terjadi kup oleh Mohamad Daud terhadap Muhammad Zahir, negeri berpenduduk sekitar lima juta jiwa ini terus terlanda perang. Afghanistan adalah contoh *par excellence* negara berkembang yang terus terlanda kemelut dan menjadi medan pertempuran karena ketidakmampuan elite politiknya untuk menyatukan diri. Penduduk negeri ini juga telah menjadi korban kalkulasi kepentingan strategis negara-negara besar dan negara tetangganya. Para pembuat kebijakan di Uni Soviet (kini Rusia), AS, Pakistan, dan Saudi Arabia harus mau mengakui fakta, mereka terlibat pembentukan sejarah getir dan berdarah negeri ini.

Selama lebih satu dasawarsa, Uni Soviet sejak tahun 1978 menghadirkan puluhan ribu pasukan untuk mendukung rezim Taraki yang menjatuhkan pemerintahan Daud. Hal serupa dilakukan AS. Meski tidak menghadirkan pasukannya secara fisik di negeri itu, AS menerapkan strategi *proxy war* melalui Pakistan membantu kelompok perlawanan yang menyebut dirinya Mujahidin hanya untuk menjatuhkan pemerintahan yang berkuasa di Kabul. Meski tentara Uni Soviet lalu menarik diri dari Afghanistan pada 1989 dan walau kemudian kelompok Mujahidin pada 1992 berhasil mengusir pemerintahan Najibullah dari kekuasaannya, impian untuk memperoleh perdamaian tampak masih merupakan mimpi.

Pertentangan antarfaksi dalam Mujahidin karena ambisi politik elitnya dan karena kalkulasi politik-strategis baru dari negara-negara besar setelah runtuhnya perang dingin, telah ikut memperkeruh situasi dan memberi amunisi untuk melanjutkan pe-

tempuran. Pakistan yang menginginkan hadirnya suatu pemerintahan di Kabul yang tergantung pada Islamabad, telah membantu kelompok yang menyebut diri Taliban. Demikian juga AS dan Saudi Arabia. Karena pertimbangan untuk menghadapi Iran yang *Shi'ah* negeri yang berbatasan langsung dengan Afganistan di sisi barat AS dan Saudi Arabia bersedia mendukung kebijakan Pakistan guna membantu Taliban yang Suni.

Kalkulasi politik-strategis semacam ini gamblang dikemukakan Jessica Stern, seorang pemikir strategis AS. Tulisannya dalam *Foreign Affairs* (Desember 2000) antara lain menyebutkan, untuk kurun waktu 1986-1989, AS dan Saudi Arabia setidaknya telah membantu 3,4 miliar dollar AS kepada Pakistan. Yang paling diuntungkan dalam keseluruhan proses ini hanya segelintir orang yang menjalankan bisnis jual-beli persenjataan dan narkotika. Seperti biasa terjadi di wilayah yang terlanda peperangan, hilangnya aturan hukum mengakibatkan wilayah perbatasan Pakistan dan Afganistan menjadi lahan subur untuk menumbuhkan bisnis yang membunuh kehidupan manusia. Karena itu Afganistan menjadi korban warisan perang dingin dan korban pertimbangan-pertimbangan strategis politik jangka pendek negara-negara besar dan negara tetangganya. Karena itu pula hampir tidak mungkin membayangkan kelompok Taliban berhasil menjatuhkan pemerintahan Burhanuddin Rabbani September 1996 jika kelompok itu tidak mendapat bantuan AS, Pakistan, dan Saudi Arabia.

Seorang cendekiawan dan jurnalis terkenal Pakistan, Ahmad Rashid, mengakui keterlibatan yang tidak pantas dari negerinya dalam penciptaan situasi perang di Afganistan. Ketika menerima penghargaan dari Komisi Hak Asasi Manusia Pakistan 25 Maret 2001 karena keberanian meliput perang di Afganistan-Ahmad Rashid telah mengecam para pembuat kebijakan di negerinya. Menurutnya, Pakistan harus turut bertanggung jawab terhadap kemelut politik, peperang, dan korban jiwa yang begitu besar yang dialami Afganistan. Menurut dia, dalam sepuluh tahun terakhir, hampir tidak ada kementerian di Islamabad yang tidak mengaitkan programnya dengan kebijakan Pakistan terhadap Afganistan.

Yang paling menderita dalam seluruh tragedi ini tentu saja rakyat biasa, terutama wanita dan anak-anak. Ratusan ribu pengungsi

Afganistan mengalir meninggalkan negerinya. Menurut catatan yang diberikan *UNHCR*, hingga 1999 ada sekitar 2.526.000 penduduk Afganistan yang sudah meninggalkan negeri ini sejak peperangan melanda negeri itu pada 1978. Jumlah ini tampaknya akan terus membengkak. Diperkirakan sekitar ratusan ribu penduduk mengalir ke luar Afganistan sejak AS mengancam akan menyerang Afganistan.

Kemenangan Taliban di Afganistan memang tidak memberi kedamaian dan kesejahteraan penduduknya. Ketertutupan informasi, penerapan ajaran agama yang amat ketat dan diskriminasi terhadap wanita, membuat negeri ini hampir menjadi dunia masa lalu peradaban manusia. Ketika begitu banyak orang berbicara tentang keterbukaan dan globalisasi, Afganistan menunjukkan proses arus balik. Di sisi lain, kemewahan, kesejahteraan, dan keterbukaan yang dimiliki warga AS sering dianggap sebagai dunia masa depan peradaban manusia. Meski secara diplomatik tidak pernah dinyatakan dengan terus terang, hampir semua negara berkembang melalui berbagai kebijakan ekonominya berupaya menggapai dan meniru apa yang telah dicapai warga AS. Pada titik ini, perang yang diluncurkan AS terhadap Afganistan tampak menjadi suatu ironi besar.

Bagi beberapa pihak, serangan AS terhadap Afganistan mungkin dapat digambarkan sebagai perang antara “peradaban masa depan” *vis-à-vis* “peradaban masa lalu”. Tetapi, apakah sesederhana ini? Tentu tidak. Kalaupun mau disebut dengan “peradaban masa lalu”, “peradaban masa depan” itu harus pula mau mengakui fakta, ia harus ikut bertanggung jawab untuk memikul beban sejarah dari kemelut yang kini tengah terjadi di Afganistan. Terlebih lagi, perlu disadari, proses politik luar negeri dari “peradaban masa depan” itu kerap dirumuskan dan dilaksanakan secara tidak transparan terhadap publik. Skandal-skandal politik yang dalam beberapa tahun terakhir terungkap di negara-negara maju yang demokratis, seperti skandal *Contra* di AS misalnya, secara jelas telah menyampaikan pesan mengenai tidak terpenuhinya transparansi dalam proses demokratik di negeri itu.

Tidak heran jika seorang cendekiawan terkemuka Inggris Anthony Giddens, pernah mengungkapkan, proses demokrasi formal bukanlah

demokrasi. Karena itu, dalam buku *Runaway World, How Globalisation is reshaping our lives* (2003), Giddens antara lain menyatakan, tidak hanya negara berkembang, tetapi juga negara-negara maju, perlu melakukan apa yang disebutnya tindakan mendemokraskan demokrasi (*democratizing democracy*). Intinya adalah merancang dan menciptakan tindakan-tindakan anti-penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi pada seluruh tataran, baik lokal, nasional, dan global. Kebutuhan untuk ini terasa mendesak karena ada bahaya besar bila hanya menekankan proses formal dalam memahami makna demokrasi yaitu mengaminkan seluruh keputusan yang dibuat para pembuat kebijakan

Adalah dengan argumentasi-argumentasi kritis semacam ini kita harus berhati-hati untuk menanggapi perkembangan terakhir di tingkat internasional menyusul serangan teroris terhadap AS. Tindakan-tindakan teroris memang harus dikecam dan dikutuk. Namun, konklusi, sikap, dan reaksi kita terhadap perkembangan yang kemudian terjadi, harus dipikir dan dikaji ulang. Jangan sampai kita terjebak dengan pelabelan-pelabelan yang digunakan para pembuat kebijakan dan politisi. Apakah itu dengan embel-embel emosional seperti agama, demokrasi, dan peradaban. Jangan sampai kita menjual nama “Tuhan, demokrasi, dan peradaban” guna mendukung peperangan dan mengkhianati kemanusiaan kita. Kita harus menyadari, dalam setiap peperangan, rakyat sipil, terutama wanita dan anak-anak, selalu yang paling menderita. Karena pertimbangan semacam itu pula, ketika suatu pernyataan perang dideklarasikan, kita harus mau, berani, dan mampu memberi jawaban atas pertanyaan, perang siapakah ini sebenarnya?

Siapakah yang Berhak Memaknakan Indonesia?

Sumber: Kompas (1 Oktober 2001)

MEMPERTAHANKAN keutuhan Indonesia adalah cita-cita luhur dan tidak diragukan manfaatnya. Fakta-fakta yang ada di belahan dunia lain juga telah membuktikan tidak ada satu pun bangsa dapat menjadi besar jika terus-menerus dilanda perpecahan. Berbagai kasus di beberapa negara Afrika menjadi contoh jelas. Hingga kini Rwanda terbelit konflik antara Tutsi dan Hutu. Begitu pula Sudan masih dilanda konflik komunal wilayah utara dan selatan. Yang tak kalah tragis, perang suku di Sierra Leone. Mengutip pendapat Robert D Kaplan (2000), yang dihasilkan perpecahan di beberapa negara Afrika ini hanyalah “anarki, pembunuhan massal, kemiskinan, hancurnya solidaritas sosial, dan rusaknya lingkungan”.

Manusia mendahului bangsa

Kita tentu tidak ingin Indonesia sebagai negeri yang terlupakan (*forgotten country*) seperti beberapa negara Afrika. Namun, mempertahankan keutuhan Indonesia sebaiknya tidak dicapai *at all cost*. Perlu disadari, gerakan untuk memisahkan diri, seperti terjadi di Aceh dan Papua, bukan muncul dalam kehampaan tanpa sebab. Ketidakadilan berupa kesenjangan ekonomi menjadi sebab utama mengapa pemberontakan terhadap pemerintah pusat terjadi. Realitas faktual menunjukkan, selama 32 tahun Orde Baru, Indonesia telah menempatkan Jawa, khususnya Jakarta, sebagai *center of excellence* negeri ini. Sekitar 70 persen sirkulasi uang masih terpusat di Jakarta dan Jawa. Pada sisi lain, melalui jaringan pemusatan modal, fasilitas pendidikan, dan jaringan birokrasi, daerah dipaksa berfungsi melulu sebagai *appendix* dari pemerintahan nasional di Jakarta. Karena itu, mempertahankan keutuhan bangsa harus selalu dikaitkan dengan penegakan semangat kemanusiaan dan keadilan.

Ada dua alasan utama mengapa kebutuhan atas semangat kemanusiaan dan keadilan tak dapat diabaikan. Pertama, penekanan yang berlebihan pada keutuhan bangsa dapat berimplikasi pada

pemahaman Indonesia dalam konteks keutuhan geografis semata. Makna kata “Indonesia”, dalam konteks semacam ini, hanya dipahami sebagai suatu kesatuan teritorial yang terletak dari Sabang sampai Merauke. Tentu saja pemahaman ini penting. Namun, jika berlebihan dapat bermuara pada lahirnya kebijakan yang mendewakan keutuhan wilayah dibanding semangat persaudaraan manusia penghuninya. Kebijakan semacam ini tentu bertentangan dengan gagasan tentang bangsa (*nation*). Bangsa tidak tampak dalam wujud nyata, tetapi hanya terungkap dalam semangat psikologis memori kolektif warganya. Jika rajutan memori kolektif itu tercerai-berai, bangsa itu dengan sendirinya akan menjadi hilang. Setidaknya ia akan menjadi bangsa yang terpecah berkeping-keping (*a shattered nation*).

Kedua, kehadiran manusia mendahului kehadiran bangsa dan bukan sebaliknya. Seorang manusia tanpa bangsa, tetaplah sebagai manusia. Di sisi lain, mustahil membayangkan suatu bangsa tanpa ada manusia di dalamnya. Kalaupun ada, bangsa itu akan menjadi bangsa yang hanya ada dalam catatan kenangan sejarah. Dalam kalimat lugas, manusia itulah yang membentuk bangsa, bukan sebaliknya. Bangsa adalah hasil karya atau buah gagasan kreatif manusia. Sebaliknya manusia, terlepas dari latar belakang suku, agama, budaya, stratifikasi sosial, dan warna kulit, adalah hasil karya mulia dari Yang Ilahi.

Tidak dengan kekerasan

Pertanyaan siapakah yang berhak memaknakan “Indonesia” karenanya bukanlah berlebihan. Idealnya, seluruh warga yang hidup dalam wilayah geografis yang terletak dari Sabang hingga Merauke ini memiliki hak semacam itu. Sebagai konsekuensi logis, harus dihindarkan tindakan yang mengarah pada dominasi dan monopoli makna kata “Indonesia”. Dalam contoh praktis, hal ini dapat tersirat dalam pernyataan: “salah satu tugas utama TNI sebagai institusi adalah menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pernyataan ini dapat bermuara pada dua tafsiran. Pertama, “di luar TNI tidak ada lembaga yang dapat dianggap kredibel untuk menjaga keutuhan Indonesia sebagai bangsa”. Kedua, “jika TNI melepaskan tugas itu, maka keutuhan Indonesia sebagai bangsa akan terancam”. Apakah tafsiran-tafsiran semacam ini harus dite-

rima sebagai aksioma politik yang tak dapat digugat?

Belajar dari keruntuhan Uni Soviet, penggunaan instrumen kekerasan tidak mampu menjaga keutuhan negeri itu. Kesan bahwa etnik Rusia-dalam pandangan etnik-etnik lainnya-telah melakukan proses dominasi melalui kehadiran Uni Soviet tetap tak dapat dihilangkan. Ringkasnya, monopoli makna atas hakikat dan cita-cita suatu bangsa melalui ancaman perangkat kekerasan tidak merupakan resep jitu. Kalaupun itu dilakukan, ia akan dapat diterapkan dengan berita kebohongan. Seperti diungkap Alexander Solzhenitsyn, kekerasan hanya dapat disembunyikan oleh kebohongan, dan kebohongan hanya dapat dipelihara dengan kekerasan (*violence can only be concealed by a lie and the lie can only be maintained by violence*).

Proses pembentukan norma baru

Pada titik ini, proses untuk memaknakan “Indonesia” menjadi suatu keniscayaan. Meminjam istilah Francis Fukuyama (2000), proses ini dapat dianggap sebagai proses penormaan kembali (*process of renorming*). Fokus utamanya pada dekonstruksi sekaligus rekonstruksi. Intinya adalah “Indonesia” sebagai suatu terminologi tidak dipahami melulu dalam kesatuan dan keutuhan geografis, tetapi lebih pada penghormatan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan bagi warganya.

Untuk itu, jawaban atas pertanyaan berikut amat penting. Apakah kita mau memahami manusia Indonesia sebagai manusia yang memiliki perasaan, akal, dan pikiran (*human person*) dan bukan dipandang sebagai manusia yang buas dan kejam (*inhuman person*) sehingga diperlakukan secara tak beradab? Bila bertolak dari pemahaman manusia sebagai *human person*, maka keresahan dan pemberontakan (seperti di Aceh dan Papua) harus dilekatkan dalam konteks latar belakang mengapa ketidakpuasan, keresahan, dan pemberontakan itu muncul. Dapat terjadi, pemberontakan itu berakar dari penolakan yang dilakukan pemerintah pusat selama puluhan tahun terhadap hak-hak mereka untuk memaknakan apa yang mereka maksudkan dengan Indonesia. Dalam kalimat yang lebih emosional, sebagai akibat “hubungan cinta yang bertepuk sebelah tangan” (*unrequited love relationship*).

Sebaliknya, bila berangkat dari konsepsi *inhuman person*, semangat untuk mencari akar persoalan semacam ini akan diabaikan. Yang lebih mencuat adalah pemahaman teks. Pemberontakan dipandang sebagai tindakan ilegal, harus ditindas, dan dilawan dengan kekerasan pula. Yang ideal adalah penekanan pada pemahaman manusia sebagai *human person*. Logikanya sederhana, pemberontakan tidak pernah terjadi tanpa sebuah sebab (*a rebellion never exists in a vacuum*). Karena itu, memahami konteks mengapa pemberontakan terjadi menjadi tantangan terbesar yang dihadapi pemerintahan Megawati.

Kalau ini diabaikan, penulis khawatir akan terjadi dua hal yang tidak baik bagi proses berbangsa di negeri ini. Pertama, kata Indonesia sebagai bangsa tidak pernah sampai pada tataran psikologis paling dalam. Akan makin populer ungkapan, orang-orang dari Provinsi Aceh dan Papua sedang mengunjungi Indonesia ketika mereka berpergian ke Jakarta. Kedua, Indonesia tetap dapat sebagai bangsa, tetapi tidak manusiawi (*inhuman nation*) karena mengandalkan kekerasan. Jika ini terjadi, kita akan melupakan siapakah diri kita sebenarnya? Seperti ungkapan yang terkenal: "*in violence we forget who we are!*"

Adakah Takdir untuk Menjadi Separatis?

Sumber: Kompas (20 Juni 2003)

Pertanyaan yang menjadi judul tulisan ini tampaknya perlu direnungkan bersama oleh para pembuat kebijakan, khususnya menyangkut penyelesaian konflik di Aceh. Terkesan bermakna retorik, namun terdapat argumentasi logis mengapa pertanyaan ini perlu dilontarkan.

Secara empiris, gerakan pemberontakan terhadap pemerintah pusat bukanlah sesuatu yang baru di Aceh. Sebelum munculnya perlawanan GAM, Aceh pada kurun waktu tahun 1950-an telah melahirkan pemberontakan terhadap pemerintah pusat di bawah kepemimpinan Daud Baureweh. Bahkan, dulu, pada masa pemerintahan kolonial Belanda, Aceh baru berhasil dikendalikan oleh Batavia pada tahun 1903, merupakan wilayah yang paling akhir ditaklukkan dari seluruh wilayah Nusantara ini. Apakah data semacam ini cukup sahih untuk menyimpulkan bahwa Aceh merupakan wilayah yang ditakdirkan untuk selalu memberontak terhadap pemerintah pusat?

Jawabannya tentu saja tidak. Jika Aceh memang ditakdirkan menjadi tanah kelahiran bagi pemberontak, mengapa gerakan serupa muncul pula di Papua? Apakah kemudian kita juga menyatakan bahwa Papua ditakdirkan menjadi tanah kelahiran gerakan separatis? Tentu saja, penarikan kesimpulan semacam ini terlalu gegabah. Bukankah lingkungan sosial, tradisi, adat istiadat antara Aceh dan Papua sangat berbeda? Jika demikian halnya, apa yang menyebabkan munculnya gerakan separatis haruslah dipahami dalam kerangka pikir yang rasional dan kritis.

BILA kita merujuk karya masterpiece Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk* (1993), salah satu sebab dari gerakan pemberontakan yang berbasis etnonasionalis selalu berkaitan dengan proses historis pembangunan negara (*state-building*). Dalam proses besar itu, biasanya kelompok yang lemah selalu menjadi korban atau dikorbankan. Dengan kata lain, Gurr bermaksud menyatakan bahwa pembentukan negara modern selalu meniscayakan adanya korban dari kelompok yang lemah.

Proses penundukan terhadap kelompok yang lemah ini telah terjadi tidak hanya di Afrika dan Asia, tetapi juga pernah muncul di negara maju, misalnya, terhadap kelompok Welsh di Inggris dan juga terhadap pendatang Irlandia di Amerika.

Karena proses penundukan yang menghasilkan ketidakadilan ini, maka gerakan yang berbasis etnonasionalis muncul. Nilai-nilai kultural kolektif, pengalaman kesejarahan bersama serta adanya janji untuk memperoleh kesejahteraan yang lebih baik merupakan basis dari gerakan etnonasionalis itu untuk memperoleh dukungan. Apa yang disinyalir oleh Gurr ini, dalam derajat tertentu tampaknya memang terjadi di Indonesia. Studi yang dilakukan oleh Edward Aspinall dan Mark T Berger, *The Break-up of Indonesia* yang dimuat dalam *Third World Quarterly*, Desember 2001, menyebutkan terdapat kemiripan antara gerakan di Aceh dan Papua.

Pertama, gerakan separatis di Aceh dan Papua merupakan tanggapan terhadap tindakan yang dilakukan pemerintahan Indonesia di masa lalu. Kedua, adanya janji dari pemimpin pemberontak untuk mendistribusikan secara lebih adil sumber daya alam seperti gas dan minyak bumi kepada warga Papua dan Aceh jika kemerdekaan berhasil dicapai oleh gerakan separatis tersebut. Ketiga, gerakan itu menggunakan sejarah masa lalu untuk memperkuat identitas kolektif mereka yang berbeda dari Indonesia.

Oleh karena itu, bagi penulis, sebab-sebab pemberontakan di Aceh maupun Papua haruslah dipahami bukan dari konteks identitas ke Aceh-an atau ke-Papua-an, tetapi dari konteks identitas ke-Indonesia-an negeri ini yang tengah berproses menuju negara modern. Jika pun mau dianggap sebagai takdir, maka takdir itu lahir bukan dari Aceh atau Papua tetapi dari Indonesia itu sendiri.

Logika semacam itu mirip dengan logika untuk memahami kapitalisme dan sosialisme. Sosialisme bukan semata-mata *counter ideology* terhadap kapitalisme, tetapi merupakan anak kandung yang tidak diakui oleh kapitalisme. Ia lahir justru karena keburukan keburukan yang dibawa serta oleh kapitalisme.

BERTUMPU dari alur pikir semacam ini, Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebaiknya tidak sekadar dan melulu dipahami sebagai gerakan anti negara kesatuan tetapi juga merupakan “anak” yang di-

lahirkan oleh Indonesia, tetapi ia kemudian tidak diterima. Dalam rumusan berbeda, GAM dapat juga dianalogikan seperti kaca bengkala untuk melihat carut marutnya identitas ke-Indonesia-an kita sebagai negara modern.

Ke-Indonesia-an negeri ini, suka atau tidak suka, memang lebih memihak pada wilayah geografis Pulau Jawa (baca: bukan dalam pengertian etnik, tetapi lebih pada makna geografis di mana juga banyak orang dari luar Jawa tinggal di situ). Hasil-hasil pembangunan ekonomi, prasarana sika, infrastruktur pendidikan dan kesehatan lebih banyak dinikmati penduduk yang tinggal di Pulau Jawa. Itu pula sebabnya mengapa Pulau Jawa terus kebanjiran pendatang dari berbagai daerah di Indonesia, dan itu pula sebabnya mengapa pemberontakan gerakan separatis kini tidak muncul dari pulau ini.

Bila separatisme memang tidak memiliki kaitan dengan soal takdir, solusi militer sebagai bagian dari penanganan masalah Aceh barangkali memang patut dipertanyakan. Tidak saja karena adanya pandangan klasik, seperti yang diungkapkan Talleyrand, bahwa *war is too important to be left to generals*.

Tetapi, juga karena penggunaan instrumen kekerasan militer biasanya berangkat dari asumsi bahwa objek atau sasaran dari penggunaan instrumen itu adalah musuh. Karena merupakan musuh, seluruh pendukung gerakan separatis itu dipandang mewakili kekuatan gelap (*dark force*) atau bahkan dipersepsikan sebagai “setan” (*evil*) dan teroris. Di sisi lain, Negara Kesatuan RI dianggap sebagai pihak yang suci dan selalu benar walau tidak jelas indikatornya.

Tugas dari NKRI lalu dirumuskan sangat sederhana, yaitu memusnahkan kekuatan gelap atau “setan” dan teroris itu tanpa berupaya memahami akar-akar mengapa pemberontakan separatis itu terjadi. Logika semacam ini persis sama dengan logika Benjamin Netanyahu dalam *Fighting Terrorism* (2001) yang menyatakan bahwa tidak perlu memahami sebab-sebab munculnya terorisme karena tindakan teror adalah tindakan “setan” dan karena alasan itu “setan” di mana pun harus dilawan. Asumsi semacam ini selalu memiliki masalah karena harus mampu menjawab pertanyaan siapakah dan atas dasar kredibilitas apakah suatu pihak menentukan pihak lain sebagai “setan”?

Terorisme dan Politik Luar Negeri RI

Sumber: Kompas (17 September 2004)

APA yang harus dikatakan Indonesia terhadap dunia luar setelah ledakan bom di depan Kedutaan Besar Australia di Jakarta baru-baru ini? Memadaiakah jika pemerintah sekadar menyatakan, Indonesia mengancam keras aksi teror bom itu?

Tulisan ini ingin menyatakan, aksi teror telah memberi tiga tantangan amat besar bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa depan.

Tiga tantangan besar

Tantangan pertama terkait dinamika politik dalam negeri. Seperti yang biasanya diungkapkan, politik luar negeri merupakan perpanjangan tangan situasi politik domestik. Dalam konteks proses demokrasi yang sedang berjalan, politik luar negeri Indonesia kini memiliki otonomi amat terbatas dan ruang amat sempit untuk mengambil inisiatif-inisiatif baru jika dibandingkan dengan masa Orde Baru. Ia telah menjadi variabel tergantung dinamika politik domestik yang sedang berjalan. Berbagai kekuatan politik dalam negeri kemungkinan akan memanfaatkan isu teror ini untuk kepentingan politik, baik untuk menyudutkan lawan maupun untuk memperbesar citra mereka di mata publik.

Dengan kata lain, pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia pasca Orde Baru kini memiliki dua kaki. Kaki pertama ada di eksekutif, satunya lagi di luar eksekutif (baca: DPR). Dalam situasi semacam ini, kebebasan untuk segera memberi tanggapan atas isu-isu yang berkaitan *high-politics* menjadi amat terbatas.

Tidak adanya posisi yang amat asertif bagi Indonesia setelah tragedi 11 September tiga tahun lalu di Amerika Serikat (AS) menyampaikan pesan amat jelas dinamika politik dalam negeri. Adanya kecemasan munculnya kritikan dari kelompok politik tertentu di dalam negeri, apakah dari kelompok nasionalis atau kekuatan politik Islam, telah menghambat pemerintah untuk memberi dukungan tegas bagi koalisi internasional menentang terorisme yang dipromosikan AS.

Hal ini juga menjelaskan mengapa Indonesia tidak dapat bersikap seperti Pakistan di bawah Jenderal Musharaf yang mampu memanfaatkan isu teror itu. Pakistan segera memberi dukungan kepada AS setelah tragedi 11 September, dan sebagai imbalan diberi penghapusan utang, bantuan pinjaman jutaan dollar AS dan kini bahkan dianggap sekutu terpenting AS di luar NATO.

Tantangan kedua terkait kurang berfungsinya struktur negara yang menangani sistem peringatan dini (*early warning system*). Ledakan bom skala besar di Kuningan bukanlah yang pertama. Meski diduga kuat merupakan rentetan dari ledakan di Bali dan Marriott, namun kesimpulan sementara yang dapat dipetik dari tiga ledakan itu adalah ketidakmampuan institusi negara yang menangani sistem peringatan dini untuk memberi *alertness* terhadap semua pihak. Mengapa sistem peringatan dini ini menjadi tampak lumpuh mungkin amat terkait transisi dan pembenahan yang dilakukan untuk spesialisasi tugas institusi polisi dan tentara sebagai bagian integral proses reformasi yang tengah dijalani.

Dalam situasi semacam ini, politik luar negeri Indonesia hanya akan bersifat reaktif dan tidak dalam posisi untuk mengambil inisiatif. Alasannya sederhana sekali, karena Departemen Luar Negeri sebagai institusi pelaksana politik luar negeri Indonesia tidak memiliki perangkat langsung untuk menangani masalah teror pada tataran lapangan. Tidak berlebihan untuk menyatakan politik luar negeri hanya berfungsi sebagai petugas “cuci piring” dari “kelalaian” yang dilakukan institusi-institusi yang menangani masalah keamanan di dalam negeri. Dalam derajat tertentu kita juga dapat menyatakan, fungsi “pencuci piring” ini mirip politik luar negeri Indonesia saat menangani soal Timor Timur.

Tantangan ketiga terkait kapasitas sumber daya Indonesia sebagai suatu *nation-state*. Menghadapi ancaman serangan teroris membutuhkan dana dan biaya amat besar. Bahkan dari pengalaman Israel, perang melawan teroris sebenarnya membutuhkan biaya berlipat kali lebih besar jika dibanding perang konvensional. Wilayah demarkasi perang yang amat lentur, karakteristik aktor non-negara dari terorisme, dan pemantauan yang terus-menerus, semuanya mengakibatkan perang melawan teroris membutuhkan dukungan dana yang amat besar.

Itu sebabnya, mengapa Indonesia tidak akan mungkin memiliki

kebijakan luar negeri yang sama dengan AS setelah negeri itu diserang teroris tiga tahun lalu. Kebijakan unilateral menghadapi teroris dengan lebih bersandar pada penggunaan *hard power* seperti dilaksanakan AS, tidak mungkin dilakukan karena kapasitas sumberdaya yang terbatas. Terlebih lagi jika aksi-aksi teror yang terjadi di Indonesia memiliki *societal roots* di tingkat domestik. Jika ini yang terjadi maka yang dihadapi Indonesia bukan lagi musuh dari luar tetapi *enemy from within*.

Kerja sama regional

Salah satu alternatif yang telah dilakukan Indonesia di tengah tantangan ini adalah dengan menggunakan komitmen yang sudah dilakukan pada tingkat regional yaitu melalui ASEAN. Sebenarnya sejak tahun 2001 berbagai pernyataan bersama telah dikeluarkan melalui kerangka kerja sama ASEAN untuk menghadapi teroris. Namun, berbagai pernyataan bersama itu tampaknya belum diiringi langkah nyata guna menciptakan sistem peringatan dini yang mampu mendeteksi ancaman teroris. Adalah sebuah ironi, ledakan bom di Kuningan terjadi tak lama setelah pertemuan Angkatan Darat 10 negara ASEAN di Jakarta.

Karena itu, inisiatif untuk memperkuat kerja sama menghadapi teroris melalui ASEAN perlu segera lebih diterjemahkan ke dalam langkah-langkah nyata melalui *plan-of-action* dan *time frame* yang jelas, misalnya melalui kerangka ASEAN Security Community. Tidak sekadar pernyataan-pernyataan diplomatik semata. Langkah-langkah nyata itu dapat diperluas dengan melibatkan tiga negara di Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, dan China melalui mekanisme kerjasama ASEAN+3. Ketiga negara ini mungkin dapat membantu Indonesia untuk mengatasi ancaman teroris mengingat kepentingan ekonomi negara itu terhadap Indonesia dan kapasitas sumber dayanya.

Tidak adanya resistensi dari kekuatan politik domestik atas ASEAN dan mengingat ASEAN masih sebagai *cornerstone* politik luar negeri Indonesia adalah dua faktor yang menguntungkan mengapa pilihan kerja sama regional perlu diintensifkan. Dengan cara seperti ini politik luar negeri Indonesia tidak hanya akan sekadar variabel dependen dinamika politik domestik, tetapi juga dapat digunakan sebagai variabel independen guna mengurangi beban politik domestik.

Catatan atas Sengketa Ambalat

Sumber: Kompas (9 September 2005)

SENGKETA batas wilayah dan pemilikan Ambalat mendapat perhatian besar beberapa hari terakhir ini. Jika tidak segera ditangani, hubungan bilateral Indonesia-Malaysia yang mengandung banyak aspek (tidak sekadar berdimensi politik-keamanan) akan dapat memburuk.

Cara terbaik adalah jika para pembuat kebijakan, baik di Jakarta dan Kuala Lumpur maupun berbagai kelompok masyarakat di kedua negara, bersedia menggunakan kerangka pemikiran holistik untuk mengelola sengketa itu. Tulisan ini mencoba menawarkan beberapa catatan sebagai landasan untuk membangun kerangka pikir yang holistik itu.

Pertama, seperti sengketa perbatasan lain di Asia Tenggara, kasus Ambalat merupakan warisan masa penjajahan. Peta-peta yang ditinggalkan *colonial masters* tidak pernah jelas dalam penarikan batas wilayah, namun terpaksa digunakan tiap negara di Asia Tenggara setelah negara-negara itu mendapat kemerdekaan. Negara-negara di Asia Tenggara perlu menyadari, konflik-konflik itu bukan diinisiprasikan atau didorong semangat agresi atau keinginan untuk memperbesar wilayah, tetapi lebih disebabkan oleh beban-beban sejarah penjajahan (*the question of historical legacy*).

Kedua, mengingat masa kolonial itu, hampir seluruh negara Asia Tenggara amat sensitif terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah. Sengketa wilayah yang berdampak kemungkinan pengurangan luas wilayah sering dipersepsikan sebagai signal adanya ancaman terhadap kedaulatan dan membangkitkan memori masa kolonial (*the question of political sensitivity*). Sensitivitas politik pada gilirannya mengakibatkan efektivitas instrumen hukum internasional menjadi amat terbatas guna menyelesaikan konflik maritim secara komprehensif di wilayah ini.

Ketiga, konflik batas kelautan menjadi lebih sulit diselesaikan dengan perkembangan hukum laut internasional (*the question of the new law of the sea*). Di satu sisi ratifikasi Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS) 1982 membawa banyak manfaat bagi

negara berkembang, seperti pengakuan Zona Ekonomi Eksklusif 200 mil, juga pengakuan terhadap gagasan negara kepulauan. Namun, di sisi lain, aneka pengakuan itu tidak dengan sendirinya mengakibatkan konflik batas-batas kelautan dapat diselesaikan. Potensi-potensi konflik maritim justru kian tinggi karena ratifikasi UNCLOS membawa implikasi yurisdiksi teritorial lebih luas terhadap pengelolaan sumber-sumber hayati seperti perikanan (*living resources*) maupun nonhayati (*non-living resources*).

KEEMPAT, adanya proyeksi, harga energi (minyak dan gas) akan tinggi di masa depan karena kebutuhan yang kian besar, baik untuk industrialisasi maupun pertumbuhan penduduk dan tuntutan hidup masyarakat. Di sisi lain, ada dugaan, berdasarkan proyeksi geologi, sepertiga *continental shelf* dunia terletak di Asia Tenggara, karena itu mengandung potensi besar untuk eksploitasi energi di masa depan. Persoalan insentif ekonomi (*the question of economic incentive*) ini sedikit banyak mewarnai konflik-konflik batas kelautan di wilayah Asia Tenggara, seperti konflik di Laut China Selatan, termasuk Ambalat.

Kelima, belum adanya tradisi melembaga untuk menyelesaikan konflik-konflik batas kelautan di Asia Tenggara secara regional. Sejauh ini, praktik yang ada melalui mekanisme bilateral lalu mengajukannya ke Mahkamah Internasional seperti kasus Sipadan dan Ligitan. Persoalan mekanisme regional ini (*the question of regional conflict resolution*) sebenarnya telah berupaya untuk dilembagakan oleh ASEAN melalui gagasan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan ASEAN Security Community (ASC), namun tampaknya hingga kini belum digunakan maksimal. Malaysia dan Indonesia sebaiknya merujuk kedua dokumen resmi itu yang menekankan resolusi konflik secara damai. Kedua negara sebaiknya juga mempertimbangkan implikasi politik regional jika tidak menggunakannya. Adalah suatu ironi besar jika kedua negara mengabaikan dokumen ini sebagai prinsip normatif untuk penyelesaian konflik karena negara-negara ASEAN sebenarnya telah mengikat negara-negara Asia Timur, seperti China, Jepang, dan Korea Selatan, melalui penandatanganan TAC dan sepakat melembagakan dan mempromosikan ASC.

Keenam, adanya potensi untuk meningkatkan ketegangan dalam hubungan bilateral dengan tujuan mengaburkan skala prioritas agenda domestik. Tradisi ini bukan sesuatu yang baru, tetapi dipraktikkan beberapa pemerintahan di negara-negara Asia Tenggara di masa lalu. Ia telah dilakukan di masa lalu untuk mengurangi aneka tekanan dari dinamika politik domestik. Kemungkinan untuk pendayagunaan ini, yang kerap disebut sebagai persoalan politik pengambinghitaman (*the question of scapegoat politics*) perlu dicermati dan diwaspadai terutama karena bujukan untuk melakukan kebijakan semacam itu biasanya lebih kuat muncul dari pemerintahan baru. Baik pemerintah SBY maupun Badawi, sebaiknya tidak terbujuk untuk melakukan hal ini. Kedua kepala pemerintahan perlu memberikan citra kepada publik bahwa transisi kepemimpinan di kedua negara tidak berarti perubahan substansial dalam hubungan bilateral kedua negara.

Berdasarkan keenam catatan ini, ada dua hal yang perlu segera dilakukan kedua negara. Pertama, dalam jangka pendek, perlu segera melakukan dialog khususnya melalui pertemuan kepala pemerintahan, meniadakan penggelaran pasukan di wilayah sengketa, dan tidak melakukan mobilisasi politik pada tataran domestik. Dalam jangka menengah-panjang, pekerjaan rumah yang perlu dilakukan adalah menggunakan modalitas TAC dan ASC untuk penyelesaian sengketa itu. Dalam hal ini, kedua negara perlu menyadari, diplomasi sebaiknya menjadi garis terdepan dari pertahanan kedua negara.

Pelajaran dari Embargo Militer

Sumber: Kompas (28 Mei 2005)

MENGUPAYAKAN penghentian embargo militer merupakan salah satu agenda utama kunjungan Susilo Bambang Yudhoyono ke Amerika Serikat.

Meski demikian, masih menjadi tanda tanya besar apakah pembicaraan tingkat tinggi antara SBY dan Bush di Washington akan menghasilkan suatu terobosan. Ada tiga isu besar yang akan amat menentukan apakah embargo itu akan berlanjut atau tidak.

Isu pertama terkait pelanggaran HAM di Timor Leste. Isu ini dapat disebut sebagai isu “ampas” (*residual issue*) karena embargo yang dikenakan AS sejak kemerdekaan Timor Leste tahun 1999 tidak lagi seketat sebelumnya. Seperti diketahui embargo militer yang mulai dikenakan AS sejak peristiwa Santa Cruz tahun 1992 terdiri dari dua bentuk: larangan untuk memberikan pelatihan (*training ban*) dan larangan untuk memberikan bantuan persenjataan (*weapons ban*).

MESKI demikian, sejak 1999, larangan dalam pelatihan diperlonggar. Meski sifatnya masih amat terbatas, Pemerintah AS telah membuka kembali kemungkinan pelatihan itu melalui program Expanded IMET (International Military and Education Training) dan Joint Combined Exchange Training (JCET).

Karena itu tidak sepenuhnya benar jika embargo militer AS terhadap Indonesia diartikan sebagai tidak adanya sama sekali hubungan militer (*military ties*) antara kedua negara.

Alasan lain mengapa disebut isu “ampas” dari Timor Leste karena ada sejumlah persyaratan (*conditionalities*) yang selalu dikemukakan sebagian anggota Kongres AS jika Indonesia bermaksud sepenuhnya membuka kembali hubungan militer kedua negara. Dikenal dengan nama *Leahy conditions*, dari nama Senator Patrick Leahy, persyaratan itu antara lain menyangkut pengembalian pengungsi Timor Leste dan pengadilan tentara Indonesia dan milisi yang dituding melanggar HAM termasuk investigasinya.

Persyaratan-persyaratan semacam inilah yang masih menyulitkan posisi Indonesia untuk meminta dibukanya kembali secara penuh bantuan militer AS. Sebenarnya selain kunjungan SBY ke Washington, Pemerintah Indonesia sekitar lima bulan lalu telah meminta bantuan pemimpin Timor Leste, khususnya melalui Xanana Gusmao dan Ramos Horta, untuk melakukan lobi ke Kongres AS.

Isu kedua terkait kepentingan strategis-keamanan AS pasca 11 September. Isu ini dapat menjadi pendukung bagi Indonesia guna membuka kembali bantuan militer AS. Dipelopori terutama oleh *strategic thinkers*, gagasan dasar isu ini adalah bahwa embargo militer secara strategis tidak akan menguntungkan AS dalam menghadapi terorisme internasional. Selain itu, kapabilitas dan postur TNI yang lemah sebagai akibat embargo itu juga diproyeksikan akan menciptakan instabilitas baru di kawasan Asia Tenggara.

Paul Wolfowitz, mantan Dubes AS di Jakarta dan mantan Wakil Menteri Pertahanan AS merupakan salah satu pendukung gagasan ini. Embargo diyakini tidak akan menghasilkan peningkatan situasi HAM secara langsung di Indonesia. Yang perlu dilakukan menurut para pendukung gagasan ini adalah melanjutkan proses demokratisasi yang terus berjalan berdasarkan inspirasi yang dapat diperoleh dari sistem politik di AS.

Kelompok ini juga berkeyakinan, keutuhan wilayah Indonesia merupakan bagian dari kepentingan regional AS di kawasan Asia Tenggara. Dalam hitungan strategis, Indonesia yang utuh dipandang menjadi jauh lebih *predictable* dibanding jika terpecah menjadi beberapa *nation-state*.

Isu ketiga terkait kepentingan bisnis. Isu ini juga dapat menguntungkan Indonesia dalam upayanya menghapuskan embargo persenjataan. Argumentasinya, penghentian bantuan persenjataan tidak hanya merugikan Indonesia tetapi juga merugikan AS secara bisnis. Seperti diketahui bantuan persenjataan sebenarnya menyangkut bisnis miliaran dollar.

Menurut laporan tahun 2003, AS merupakan negeri penjual utama persenjataan (12,1 miliar) di tingkat internasional, disusul Inggris (6,1 miliar), Rusia (3,7 miliar), Jerman (3,2 miliar), dan Perancis (2,9 miliar).

Karena itu, yang amat dirugikan oleh adanya embargo militer terhadap Indonesia adalah perusahaan-perusahaan industri pemasok persenjataan di AS, seperti Boeing, Lockheed Martin, Northrop Gruman, dan Raytheon. Bagi perusahaan pemasok persenjataan ini, embargo militer hanya menguntungkan perusahaan saingan yang berasal dari luar AS.

PELAJARAN apakah yang dapat dipetik dari embargo militer AS ini? Pelajaran pertama tentu saja fakta tentang ketergantungan militer yang amat besar negeri ini terhadap AS. Meski mungkin kita tidak suka mendengarnya, kebijakan untuk meningkatkan kapabilitas TNI tampaknya kini tidak lagi sepenuhnya ditentukan di Departemen Pertahanan RI atau Mabes TNI di Cilangkap, tetapi ditentukan oleh proses politik di AS, yaitu antara pendukung HAM, *strategic thinkers* dan industri pemasok persenjataan. Dalam kaitan proses politik ini, penulis ingat ucapan Zbigniew Brzezinsky (1997) dalam *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Strategic Imperatives*, dinyatakan antara lain, salah satu indikator hegemoni global AS sebenarnya diperlihatkan oleh keterlibatan banyak negara luar di dalam politik tawar menawar domestik (*domestic political bargaining*) di negeri itu melalui pembiayaan kegiatan lobi yang dilakukan di Washington.

Terlebih lagi Indonesia bukan satu-satunya negara yang telah mendapatkan embargo militer dari AS. Meski dengan alasan berbeda, AS misalnya telah mengenakan embargo militer terhadap Iran, Kuba, dan Korea Utara. Negara-negara ini diembargo karena dianggap sebagai negara yang mendukung terorisme internasional. Sementara itu, China juga dikenakan sanksi militer oleh AS, mungkin karena dianggap sebagai musuh paling potensial di masa depan. Yang membedakannya dengan kasus Indonesia adalah bahwa sanksi militer yang dikenakan AS tidak membawa dampak berarti terhadap kapabilitas militer negara- negara itu.

Penyebabnya adalah karena negeri-negeri itu memiliki industri pertahanan yang mampu mendukung kebijakan pertahanannya. Karena itu, pelajaran kedua dari embargo militer AS adalah adanya kebutuhan mendesak bagi Indonesia untuk segera menata ulang industri pertahanannya.

Meski untuk jangka pendek kita masih harus tergantung, namun untuk jangka menengah (15 tahun) dan panjang (25 tahun) industri pertahanan Indonesia tampaknya perlu dirancang sedemikian rupa sehingga menjadi bagian integral kebijakan pertahanan negeri ini. Setidaknya industri pertahanan itu dapat menjadi unit pendukung utama bagi terpenuhinya persyaratan minimal dari suatu pertahanan (*minimum requirement for defence*).

Pertahanan Nirmiliter

Sumber: Kompas (21 Desember 2005)

Mengapa kita perlu menyebarluaskan gagasan pertahanan nirmiliter? Bukankah seharusnya pertahanan itu urusan tentara saja? Selain argumentasi legalistik-formal dengan merujuk UUD RI 1945 (Pasal 30 Ayat 2) dan Undang-Undang Pertahanan Negara (Pasal 8 Ayat 2), seperti diungkapkan Juwono Sudarsono (Kompas, 20/9/2005), mungkin perlu dicari argumen lain.

Globalisasi telah mengakibatkan negara bukan hanya satu-satunya aktor yang memiliki jaringan (*network*) dan melakukan pertukaran atau transaksi lintasnasional, tetapi juga komunitas, lembaga-lembaga internasional, organisasi nonpemerintah (NGO), dan perusahaan multinasional. Selain aktor yang kian beragam, globalisasi juga mengakibatkan kerumitan dalam pengorganisasian ruang dan wilayah.

Dampak globalisasi

Globalisasi mengakibatkan batas-batas apa yang disebut isu lokal, nasional, dan internasional menjadi kabur. Karena kemajuan pesat teknologi komunikasi, isu lokal dapat cepat ditransformasikan menjadi isu nasional dan internasional. Sebaliknya, isu internasional cepat masuk ke ruang-ruang yang selama ini dikategorikan nasional dan lokal. Meski perang AS-Irak, misalnya, jauh dari Indonesia, tetapi gaung politiknya masuk ke dalam negeri. Demikian juga aksi teroris di Bali berdampak politik skala nasional dan internasional.

Ada tiga dampak dari proses globalisasi terhadap kehidupan manusia dan pembuatan kebijakan. Pertama, pada tataran identitas dan loyalitas. Negara nasional, meminjam pemikiran David Held dkk (1999), kini bukan lagi satu-satunya institusi bagi manusia untuk menunjukkan identitas dan loyalitasnya, tetapi telah disaingi berbagai jaringan yang dapat berskala lokal, nasional, regional, dan sekaligus lintas nasional. Meski demikian, pada saat yang sama alternatif terhadap negara sebagai institusi politik tampaknya belum menjadi sesuatu yang *feasible*. Gerakan separatis, sebagai produk puncak dari menguatnya otoritas lokal, sebagai misal, bukan penolakan terhadap negara, merupakan reaksi kerinduan terhadap

negara. Karena itu, fungsi keamanan negara (*security function of state*) tampaknya tidak pernah dapat dihilangkan sepanjang negara itu ada. Menurut TV Paul (2003) hanya dua negara, yaitu Panama dan Haiti, yang telah menghilangkan kekuatan militernya dan menganut model Kosta Rika setelah berakhirnya Perang Dingin. Namun, harus pula dicatat, penghilangan kekuatan militer tidak serta-merta menjamin fungsi kesejahteraan negara (*welfare function of state*) jadi lebih baik. Laporan Bank Dunia (2004), misalnya, menyebutkan, untuk 2001-2002 Panama mengalami pertumbuhan GDP negatif (-0,7 persen), begitu juga Haiti (-2,7 persen), dan Kosta Rika tumbuh positif sekitar satu persen.

Kedua, derajat ketidakpastian yang kian besar. Ketidakpastian itu, meminjam pemikiran Anthony Giddens (1998), sebagai ketidakpastian yang dibuat oleh manusia sendiri (*manufactured uncertainty*). Globalisasi telah menghasilkan transformasi besar. Ironisnya, transformasi yang telah dibuat manusia amat sulit dikendalikan. Proses globalisasi, sebagai akibat kemajuan teknologi sebagai misal, mengakibatkan batas-batas negara dari menit ke menit menjadi amat terbuka terhadap penetrasi pihak luar dan otonomi negara untuk menentukan jalan hidupnya amat berkurang. Akibatnya, ada ruang abu-abu amat besar antara isu ekonomi, politik, dan keamanan. Sebagai misal, hancurnya arsitektur moneter dan finansial internasional sejak 1970-an memberi peran besar terjadinya krisis keuangan di Asia Tenggara tahun 1997, disusul kerusuhan sosial di beberapa tempat di Indonesia.

Ketiga, pendefinisian tentang ancaman menjadi amat lentur. Jika pandangan *top down* digunakan, ada alasan menjadi optimis untuk melihat masa depan. Tidak pernah berlangsung perang besar (*major war*) antar-aktor adikuasa (*great power*) selama 50 tahun terakhir. Konklusinya, *statecraft* masih penting. Negara berdaulat masih akan merupakan aktor penting dalam perpolitikan dunia, khususnya dalam pengaturan kekerasan, pembangunan hukum, dan dalam manajemen hubungan eksternal. Namun, seperti diungkapkan Ken Booth (1998), jika pandangan *bottom up* yang digunakan, berarti menggunakan perspektif dari kelompok miskin (*the poor*), optimisme itu tampaknya tidak memiliki landasan kuat. Gambaran masa depan akan amat berbeda karena kelompok miskin masih merupakan mayoritas terbesar dari manusia yang hidup dalam

lima puluh tahun terakhir dan kemungkinan akan tetap bersama kita di masa depan.

Tampaknya, perspektif dari kelompok miskin perlu lebih diperhatikan di masa depan karena aneka ketimpangan pada tataran masyarakat itu dapat dengan mudah ditransformasikan menjadi sumber-sumber kerawanan untuk tidak percaya kepada negara.

Akibatnya, pendefinisian tentang ancaman bukan hanya berkaitan urusan *statecraft* atau penghindaran perang militer, tetapi telah menjadi amat luas. Itu sebabnya, kita kini mengenal istilah-istilah perang ekonomi, perang intelijen, maupun perang melawan kemiskinan. Barangkali itu pula sebabnya, Joseph J Romm (1993), pakar keamanan nasional di AS, suatu saat mendefinisikan ancaman dalam kalimat yang amat luas, “segala hal yang dapat menyempitkan pilihan-pilihan kebijakan yang tersedia bagi pemerintah”.

Dua prasyarat

Jika kita bertolak dari batasan definisi semacam ini, upaya pengurangan ancaman berarti sama dengan upaya memperluas pilihan kebijakan bagi pemerintah. Jika kita percaya dengan ungkapan ini, ada kebutuhan amat mendesak bagi pemerintah untuk memperluas pilihan kebijakan dalam era globalisasi. Upaya untuk memperluas pilihan kebijakan hanya dapat dilakukan jika para pembuat kebijakan dapat melakukan kerja sama dengan pihak luar, terutama dengan universitas dan kalangan akademisi.

Pengalaman AS dalam masa Perang Dunia II mungkin dapat dijadikan rujukan guna menciptakan kerja sama itu. Melalui pembentukan lembaga khusus, yang disebut Office of Scientific Research and Development (OSRD) tahun 1941, kekuatan militer AS dan sekutunya, disebutkan Maxine Singer (2001), telah memberi kontribusi yang signifikan bagi kemenangan pihak sekutu dalam Perang Dunia II melalui berbagai penelitian dan temuannya, seperti radar, bom atom, dan obat-obatan. Menarik mencatat anggaran penelitian dan pengembangan tentara AS saat itu, amat minim, yaitu sekitar 0,6 persen dari seluruh anggaran pertahanan negeri itu.

Namun, menurut Singer, ada dua prasyarat yang harus dipenuhi untuk mengembangkan kerja sama itu.

Pertama, penelitian dan temuan yang dilakukan ilmuwan bukan ditujukan untuk mengambil alih tanggung jawab tentara dalam masalah teknis peperangan. Hal ini disebabkan selalu ada kekhawatiran dari kalangan militer terhadap intervensi sipil dalam masalah internal tentara. Sebagai misal, ada perjuangan yang panjang dari ORSD untuk meyakinkan Angkatan Laut AS agar menggunakan pesawat udara yang dilengkapi radar guna menghadapi kapal selam Jerman.

Kedua, militer dan kalangan komunitas akademis mau dan mampu mencari jalan tengah dari hakikat dan watak kehidupannya yang amat berbeda. Karena, menangani soal-soal keamanan nasional, seluruh aktor yang terlibat di dalamnya, baik tentara, polisi, maupun intelijen, biasanya amat hirau dengan masalah kerahasiaan. Sebaliknya, kalangan akademisi justru amat hirau dengan persoalan publikasi karena kualitas temuan dan gagasannya akan kian memperoleh reputasi yang kian tinggi jika ada ruang untuk dikritisi.

Dua prasyarat itulah yang tampaknya menjadi tantangan bagi Indonesia untuk mewujudkan konsep pertahanan nirmiliter itu di masa depan.

Pelajaran dari Pasal 76

Sumber: Kompas (4 September 2008)

Empat tahun UU TNI telah dikeluarkan. Yang amat kontroversial adalah Pasal 76. Pasal 76 mewajibkan pemerintah mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola TNI baik langsung atau tak langsung.

Kontroversi atas pasal ini melahirkan beberapa hal. Pertama, tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan bisnis TNI. Penjelasan atas pasal ini hanya menyebutkan “sudah jelas”. Kedua, meski UU TNI sudah berlaku selama empat tahun, pemerintah hingga kini belum bertindak nyata untuk mengambil alih.

Sejauh yang dapat dicermati, tanggapan pemerintah atas pasal ini adalah melalui pembentukan Tim Supervisi dan Transformasi Bisnis TNI (TSTB) dan pembentukan Tim Nasional (Timnas) Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI. TSTB dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pertahanan tahun 2005 dan telah menyelesaikan tugas identifikasinya. Timnas dibentuk melalui Keppres tahun 2008. Namun, kedua tim ini belum diberi wewenang untuk mengeksekusi Pasal 76.

Bagaimana menjelaskan kontroversi ini? Mengapa pasal itu hingga kini belum dieksekusi? Tidak ada penjelasan tunggal untuk menjawab berbagai pertanyaan ini. Maka, yang muncul adalah penjelasan-penjelasan yang bersifat spekulatif.

Empat spekulasi

Spekulasi pertama lahir dari kualitas pembuatan legislasi itu sendiri. Tidak adanya penjelasan tentang pasal ini disebutkan sebagai simbol dari kualitas yang memprihatinkan dari para legislator kita dalam membuat undang-undang. Undang-undang menjadi tidak operasional dan menjadi “bom waktu” yang menyulitkan pemerintah. Ketidakjelasan bunyi Pasal 76 menjadi sebab mengapa pemerintah (dalam hal ini presiden) tidak dapat segera mengoperasionalkannya.

Pemerintah harus lebih dulu merumuskan apa yang dimaksud dengan bisnis TNI, makna kepemilikan, pengelolaan secara

langsung atau tidak langsung. Setelah pemaknaan ini jelas, baru dilakukan pengidentifikasian, jumlah unit bisnis yang memiliki keterkaitan dengan TNI. Pembentukan TSTB dan Timnas dimaksudkan untuk mengurai benang kusut yang ditinggalkan pasal itu. Kesimpulannya: lembaga legislatif harus ikut menanggung beban mengapa eksekusi pengambilalihan belum dilakukan hingga kini.

Spekulasi kedua berusaha menjelaskan dari motif ekonomi. Eksekusi belum dilakukan karena memberi waktu bagi semua kegiatan bisnis melakukan metamorfosis. Pasal 76 memberi rentang waktu amat panjang untuk eksekusi, yaitu hingga 16 Oktober 2009. Karena itu, secara hukum tidak ada keharusan bagi presiden untuk segera mengeksekusi. Rentang waktu panjang ini dapat digunakan untuk mengubah status dokumen hukum dari “bisnis” yang terkait TNI.

Pilihan metamorfosis juga dianggap sebagai jalan tengah untuk meminimalkan beban keuangan negara. Jika eksekusi segera dilakukan empat tahun lalu, ada kecemasan bahwa seluruh unit yang diambilalih itu ternyata rugi, memiliki utang besar, dan mengakibatkan tekanan beban anggaran yang kian besar. Tindakan seperti itu akan mengulangi pengalaman masa krisis finansial saat pemerintah melakukan pengambilalihan terhadap bisnis perbankan. Konklusi akhir dari penjelasan seperti ini adalah bahwa jika nantinya eksekusi pengambilalihan dilakukan, jumlah unit dan kekayaan yang diambil alih tidak terlalu besar dan dilakukan hanya untuk memenuhi ketentuan hukum.

Spekulasi ketiga terkait kepentingan stabilitas institusional TNI sendiri. Penjelasan berawal dari banyaknya jumlah personel TNI, diperkirakan mencapai 30.000 orang. Tidaklah mudah mengalihkan jumlah besar personel untuk masuk ke institusi TNI. Pengalihan harus dilakukan dengan menyiapkan kerangka kelembagaan serta *phasing out*-nya. Jika ini tidak dapat dilakukan, akan mengakibatkan dinamika dan instabilitas institusional di TNI. Kesimpulan dari penjelasan ini adalah pengambilalihan harus dilakukan secara hati-hati, membutuhkan waktu, dan menghindarkan seminimum mungkin terjadinya instabilitas institusional di lingkungan TNI.

Spekulasi keempat terkait karakter kepemimpinan nasional sebagai *safety player* dalam kompetisi politik nasional. Berbeda penjelasan

lain, tanggung jawab dari pelambatan pengambilalihan sepenuhnya ada di tangan presiden. Karakternya yang amat hati-hati dan cenderung untuk menyenangkan semua pihak telah mengakibatkan formulasi eksekusi pengambilalihan harus dibuat seideal mungkin.

Keharusan seperti ini membutuhkan waktu untuk perumusan. Dari sisi ini, pembentukan TSTB dan Timnas yang tidak diberi wewenang untuk melakukan eksekusi adalah simbol dari karakter psikologis itu.

Penjelasan itu juga menyebutkan sebenarnya amat sederhana untuk mengeksekusi pengambilalihan jika presiden menjadi seorang yang mengambil risiko, yaitu dengan menggunakan otoritasnya sebagai Panglima Tertinggi TNI. Konklusi akhir dari penjelasan ini adalah “bola” pengambilalihan bisnis TNI kini sepenuhnya di tangan presiden.

Tebang semuanya?

Kompetisi dari empat wacana inilah yang kini mewarnai diskusi tentang pengambilalihan bisnis TNI. Terlepas dari spekulasi mana yang paling *reliable*, pelajaran terpenting yang dapat dipetik adalah negeri ini masih jauh dari negara hukum. Saat suatu hukum hendak diimplementasikan, kita cenderung “berwacana”, bukan segera melaksanakan ketentuan itu. Sebagai suatu makna, hukum pada dasarnya adalah melegalkan proses politik. Namun, ketika proses politik sudah selesai bekerja, yaitu saat sudah menjadi UU, hukumlah yang harus bekerja.

Kontroversi Pasal 76 juga merupakan simbol ketidakmampuan kita untuk menarik garis demarkasi semacam itu. Ketidakmampuan itu tampaknya tidak hanya tipikal pada pengaturan atas aktor keamanan, tetapi juga hampir mencakup pengaturan seluruh aktor dalam bidang kehidupan lain. Itu sebabnya, mungkin kalimat “tebang semuanya” tidak pernah dilakukan karena dianggap menjadi yang melukai diri sendiri (*self-defeating*).

Pertahanan Tanpa Daya Pertahanan

Sumber: Kompas (7 Oktober 2008)

Kehadiran suatu negara secara normatif biasanya dinilai dari pelaksanaan dua fungsi yang melekat dalam dirinya, yaitu fungsi keamanan dan kesejahteraan.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi yang pertama, kehadiran tentara merupakan bagian tidak terpisahkan dari kehadiran suatu negara. Pandangan bahwa tentara sebagai salah satu pilar kehadiran negara juga diperlihatkan oleh fakta bahwa hingga kini tidak terdapat ketentuan internasional yang menekan perang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antarnegara. Karena itu, pengubahan nomenklatur pengelolaan kebijakan terhadap tentara segera setelah selesainya Perang Dunia II dari istilah *Department of War* menjadi *Department of Defense* tidak serta-merta lalu mengakibatkan batas-batas geografis teritorial suatu negara menjadi permanen sifatnya. Perang Irak terhadap Kuwait awal tahun 1990-an dan kasus terbaru Georgia-Rusia menunjukkan validitas adagium *si vis pacem para bellum* hingga kini masih tidak tergoyahkan.

Abnormal

Pencapaian *pacem at terris* (damai di Bumi) melalui gagasan “bersiaplah untuk perang jika ingin mendapatkan perdamaian” sesungguhnya tidak hanya diyakini oleh para pemikir strategi yang menekuni soal-soal yang terkait dengan *statecraft*. Seorang ekonom terkenal seperti Paul A Samuelson pada dasawarsa 1950- an suatu ketika menyatakan bahwa risiko perang adalah sesuatu yang riil dan substansial. Samuelson lebih jauh juga menyatakan, “bahkan jika perang tidak terjadi, program pertahanan nasional akan terus hadir bersamaan dengan kehidupan manusia”.

Melalui logika seperti ini, kehadiran Departemen Pertahanan beserta tentara memperoleh justikasi akademiknya. Walau tak menghasilkan pendapatan dan kesejahteraan secara langsung, pengalokasian anggaran negara untuk mendanai kehadiran Departemen Pertahanan dan tentara adalah suatu keniscayaan untuk membuat suatu negara menjadi normal dalam dinamika strategis di tataran internasional yang selalu diwarnai ketidakpastian.

Seberapa besar anggaran pertahanan suatu negara agar dapat disebut menjadi negara normal memang suatu isu yang terus diperdebatkan. Ketiadaan dalam kepastian tolak ukur itu disebabkan perbedaan dalam lingkungan strategis yang dihadapi suatu negara dan juga perbedaan dalam kapasitas ekonomi nasionalnya.

Lingkungan strategis yang bermusuhan, seperti kawasan Timur Tengah, cenderung memberikan insentif untuk memperbesar anggaran pertahanan. Demikian juga dengan kapasitas ekonomi nasional yang berbeda. Jika dilihat secara persentase terhadap PDB, misalnya, pola anggaran pertahanan Jepang setiap tahun cenderung untuk konstan sebesar kurang dari satu persen. Namun, karena PDB-nya sangat besar dan terus tumbuh, jumlah anggaran yang dialokasi untuk pertahanan di Jepang tentu saja secara nominal berlipat kali melebihi anggaran pertahanan Indonesia yang juga polanya kurang dari satu persen.

Terlepas dari ketiadaan tolak ukur yang pasti itu, suatu fakta yang tidak terbantah dalam konteks Indonesia adalah kapabilitas pertahanan TNI sangat memprihatinkan dan membuat Indonesia menjadi negara yang abnormal jika dilihat dari ukuran wilayah dan besaran populasinya. Jika seseorang merujuk data-data yang dipublikasikan secara rutin melalui jurnal *Military Balance*, kapabilitas dari alat utama sistem senjata (alutsista) Indonesia, baik yang dimiliki Angkatan Darat, Udara, maupun Laut, sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan kapabilitas yang dimiliki negara tetangga di Asia Tenggara, seperti Malaysia, Singapura, Thailand, bahkan Filipina sekalipun.

Upaya untuk meningkatkan kapabilitas alutsista ini bahkan menjadi penuh ketidakpastian karena persentase pagu anggaran pertahanan terhadap APBN empat tahun terakhir menunjukkan kecenderungan penurunan. Jika tahun 2005 mencapai angka 17,2 persen terhadap APBN, tahun 2008 menurun jadi 11,3 persen.

“Defenseless defense”

Ada dua argumen yang selalu dikemukakan mengapa kapabilitas ini tidak dapat ditingkatkan. Argumen pertama adalah pemerintah lebih mengedepankan anggaran kesejahteraan dibandingkan dengan pertahanan. Argumen kedua adalah Indonesia berada di

lingkungan regional strategis yang kooperatif, yaitu dengan hadirnya organisasi regional ASEAN.

Dua argumen ini, yang dapat disebut sebagai argumen makro, sesungguhnya secara tidak sadar telah menciptakan suatu postur pertahanan negeri ini yang tidak mampu untuk melaksanakan fungsi pertahanan (*defenseless defense*) jika terjadi ancaman serangan dari luar. Kebijakan pertahanan berikut anggarannya sebagian dibuat karena pertimbangan formalitas, bukan karena pemikiran *statecraft* yang jernih, komprehensif, dan empiris.

Argumen pertama seakan-akan menunjukkan bahwa isunya adalah *gun versus butter*. Pandangan seperti ini lemah secara empiris dan menyesatkan (*misleading*). Untuk kasus Indonesia, kita saat ini tidak hanya memiliki ketidakcukupan kapabilitas pertahanan, tetapi juga ketidakcukupan pangan. Pengorbanan yang satu (pertahanan) tidak berarti lalu kita memiliki pangan yang cukup. Terlebih lagi, ketidakmampuan melaksanakan fungsi pertahanan untuk melindungi wilayah berikut sumber daya kekayaan alam dapat membawa dampak ketidakcukupan kapabilitas negara untuk memenuhi kesejahteraan rakyatnya. Pencurian kekayaan laut, misalnya, yang diperkirakan merugikan negara ratusan miliar dollar AS setiap tahunnya dapat diperkecil seandainya kapabilitas Angkatan Laut kita cukup memadai untuk melakukan patroli melindungi kekayaan laut negeri ini.

Argumen kedua memiliki kelemahan karena meyakini ASEAN bisa menggantikan fungsi pertahanan setiap negara. Realitas yang ada menunjukkan, ASEAN tidak pernah digunakan untuk menyelesaikan konflik-konflik kewilayahan yang terjadi pada sesama negara anggotanya. Satu-satunya opsi yang pernah digunakan untuk penyelesaian konflik teritorial adalah mekanisme non-ASEAN, yaitu melalui mekanisme internasional ICJ, seperti dalam kasus Sipadan dan Ligitan.

Mekanisme lainnya adalah dengan tetap mengklaim dan menduduki wilayah yang disengketakan. Dengan kata lain, ASEAN sejak awal dan hingga kini tidak pernah dikonstruksikan sebagai pelaksana fungsi *the last resort*. Fungsi itu tetap melekat pada pertahanan dan tentara dari setiap negara anggota. Ringkasnya, *soft power* (diplomasi) bisa berjalan seiring dengan, tetapi tidak akan pernah

dapat menggantikan *hard power* (militer)

Penjuru yang harus dirujuk adalah ungkapan: “pertahanan yang ofensif merupakan pertahanan yang terbaik”. Karena itu, fenomena *defenseless defense* adalah menyedihkan dan dalam jangka panjang semua pihak harus mendukung proses transformasinya menjadi *offensive defense*. Hal ini berarti diskusi reformasi militer yang berfokus pada hubungan sipil-militer harus segera diiringi pula dengan kebutuhan untuk diskusi reformasi pertahanan. Selamat hari ulang tahun ke-63 TNI !

Terorisme, Bom, dan Intelijen

Sumber: Kompas (21 Juli 2009)

“The best way to defeat terrorists is to penetrate their cells.”
(Paul Bracken)

Secara konseptual, negara sebagai suatu institusi politik dinyatakan hadir jika ia dapat menegaskan dirinya sebagai institusi satu satunya yang sah dalam penggunaan kekerasan.

Bila hakikat monopolistik dalam penggunaan kekerasan ini hilang, gugatan dan pertanyaan atas eksistensi negara akan muncul. Gugatan dapat muncul dari dua sumber.

Pertama, jika profesi penggunaan kekerasan diizinkan menjadi lahan bisnis komersial. Pertumbuhan perusahaan keamanan swasta sering dikritik sebagai indikasi ketidakpercayaan terhadap kapasitas monopolistik penggunaan kekerasan oleh negara guna menjamin keamanan.

Kedua, jika terjadi fenomena negara gagal yang ditandai tidak berfungsinya institusi penanggung jawab keamanan negara. Dalam kalimat amat keras, Erhard Eppler dalam *The Return of the State* (2009) menyebutkan fenomena pertama sebagai kekerasan yang diswastakan, sedangkan fenomena kedua sebagai masyarakat barbarik dan tidak beradab.

Perlindungan demokrasi

Tidak mengherankan jika negara lalu memberi tanggapan saat ada aktor lain yang secara telanjang berusaha meniadakan monopoli penggunaan kekerasannya. Aktor lain yang mungkin menantang otoritas itu bisa datang dari kelompok separatis bersenjata atau teroris. Tanggapan negara biasanya mengeluarkan aturan, yang membatasi hak-hak politik individual. Namun, ada variasi dalam memperkuat otoritas itu, mulai dari yang “lembut” (*soft response*) hingga yang amat “keras” (*cruel response*).

Untuk tanggapan yang “lembut”, misalnya AS setelah peristiwa 11 September. Pemberlakuan UU Patriot oleh Bush tahun 2001, setelah serangan teroris, memberi ruang lebih luas bagi Pemerintah

AS untuk membatasi hak-hak politik individual warganya. Namun, pemberlakuan UU Patriot ini tidak serta-merta mengakibatkan terjadinya “pengebirian” proses demokrasi di negeri itu. UU Patriot dikeluarkan untuk melindungi dan melanjutkan pelebagaan dan mekanisme demokrasi di AS.

Tanggapan ini berbeda dengan yang diperlihatkan Marcos, saat terjadi ledakan bom di Filipina, 21 Agustus 1971, yang menewaskan sembilan warga sipil. Dikenal sebagai peristiwa “Plaza Miranda”, Marcos menuding teroris sebagai pelaku. Berdasar tuduhan itu, ia memberlakukan undang-undang darurat perang, mengakibatkan terbungkamnya demokrasi lebih dari satu dasawarsa dan memunculkan rezim otoriter.

Kisah di AS dan Filipina menyampaikan pesan, upaya negara memonopoli penggunaan kekerasan, khususnya saat berhadapan dengan teroris, dapat mengakibatkan dua hasil berbeda. Ia dapat dilakukan untuk melindungi demokrasi, tetapi juga dapat membunuh demokrasi. Pilihan kebijakan ideal yang harus dilakukan Indonesia bukan dengan membunuh demokrasi, tetapi melindungi.

Isolasi isu

Jika kita sepakat bahwa perlindungan terhadap demokrasi harus dijadikan *benchmark* guna meluncurkan tanggapan kebijakan yang tepat, yang perlu dilakukan tidak memperluas ancaman serangan teroris ke bidang lain. Dengan kata lain, isu serangan teroris, seperti ledakan bom di Hotel JW Marriott dan Ritz-Carlton, harus dibatasi sebagai masalah keamanan, bukan politik. Dengan mengisolasi sebagai masalah keamanan, yang harus dilihat adalah keterbatasan dan kegagalan keamanan, khususnya intelijen, untuk mencegah serangan teroris.

Pemerintah harus bersedia dan mengakui, ledakan bom itu menyampaikan pesan, ada yang serius dalam sistem peringatan dini dinas intelijen negeri ini. Institusi intelijen di Indonesia mungkin tidak efektif untuk melaksanakan fungsi utamanya, yaitu menghindarkan terjadinya kejutan strategis (*strategic surprise*). Secara teoretik-konseptual, ada tiga sebab mengapa dinas intelijen Indonesia tidak efektif mencegah kejutan strategis teroris.

Pertama, informasi tentang adanya serangan teroris sebenarnya diperoleh, tetapi tidak ditindaklanjuti. Ketiadaan tidak lanjut mungkin muncul dari berbagai sebab, misalnya terkait sifat informasi masih amat kabur atau sering disebut *problem of signal*. Sebab lain, mungkin terkait keterbatasan otoritas. Informasi mungkin sudah didapat oleh dinas intelijen tertentu, tetapi karena dinas intelijen bukan lembaga penegak hukum, ia tidak mampu melakukan pencegahan, tetapi hanya menyampaikan informasi peringatan kepada polisi sebagai lembaga penegak hukum. Jika ini yang terjadi, solusinya adalah penguatan koordinasi antarinstansi keamanan yang di dalamnya memiliki dinas intelijen atau mengeluarkan regulasi yang memberi wewenang terbatas dinas intelijen yang bukan penegak hukum guna melakukan penahanan pelaku yang dicurigai.

Kedua, memang tak ada informasi sama sekali tentang kemungkinan adanya serangan teroris. Ketiadaan ini mungkin terkait ketidakmampuan dinas-dinas intelijen untuk secara profesional mengumpulkan atau mengolah informasi yang diperlukan. Mengapa tidak mampu? Mungkin disebabkan warisan tradisi dinas intelijen Orde Baru yang amat dekat dengan kekuasaan politik sehingga lebih berfungsi sebagai intelijen politik daripada intelijen keamanan profesional. Ketidakmampuan juga bisa disebabkan keterbatasan teknologi sehingga tidak dapat memperoleh informasi yang dibutuhkan. Keterbatasan teknologi ini mungkin muncul dari keterbatasan anggaran. Penguatan teknologi intelijen memang membutuhkan biaya amat besar.

Namun, teknologi bukanlah segalanya. AS yang memiliki teknologi amat canggih pun kewalahan menghadapi teroris. Seperti pendapat Paul Bracken pada awal tulisan, cara terbaik menghadapi teroris mungkin bukan hanya mengandalkan teknologi, tetapi memanfaatkan *human intelligence*, yaitu penyusupan terhadap sel-sel teroris. Karena itu, ledakan bom di Marriott dan Ritz-Carlton patut dilihat sebagai kesempatan membenahi dinas-dinas intelijen Indonesia baik dalam fungsi, otoritas, koordinasi, penguatan kapasitas teknologi dan sumber daya manusia.

Penyesatan yang Beretika atau Etika yang Menyesatkan?

Sumber: Kompas (11 Agustus 2009)

Menangkap pelaku pelanggaran hukum, seperti para teroris, tidaklah mudah. Teroris biasanya amat cerdas. Selain cerdas, teroris juga telah memandulkan makna strategis dari konsep penggentar (*deterrence*).

Fenomena human bomb, seperti tampak dalam kasus ledakan bom di Hotel JW Marriott dan Ritz-Carlton, membuktikan, konsep penggentar telah menjadi usang. Kematian dapat dimaknakan oleh teroris sebagai “tugas suci” dan “pembebasan”. Karena itu, para penegak hukum, khususnya polisi, harus menjadi jauh lebih cerdas daripada teroris saat meluncurkan operasi pemburuan. Jika tidak, bukan hanya operasinya yang akan mengalami kegagalan, bahkan mungkin dapat mengakibatkan korban jiwa bagi polisi sendiri.

Operasi berbasis intelijen

Kecerdasan untuk melakukan operasi perburuan terhadap teroris ini diwujudkan melalui konsep pemolisian tertutup (*covert policing*). Pada dasarnya pemolisian tertutup itu merupakan pemolisian berbasis operasi intelijen dengan menggunakan metode penyesatan (*deception*).

Namun, seperti yang diungkapkan Peter Neyroud dan Alan Beckely dalam *Policing, Ethics and Human Rights* (2004), penggunaan metode penyesatan ini oleh polisi telah memunculkan perdebatan di Eropa.

Di satu sisi terdapat pandangan yang mendukung penggunaan instrumen-instrumen penyesatan. Kelompok ini, yang disebut dengan penyesatan yang beretika (*ethical deception*), mengajukan dua argumen. Pertama, argumen teori kontrak sosial (*social contract theory*). Disebutkan, warga negara telah memberikan hak bagi polisi untuk menggunakan instrumen-instrumen yang tidak umum (*exceptional*).

Kedua, argumen kegunaan (*utilitarianism*). Intinya adalah penyesatan merupakan sesuatu yang etis sepanjang digunakan untuk

tujuan tujuan yang penting dan baik. Berbagai tujuan yang penting dan baik itu misalnya terkait penyelamatan kehidupan. Karena itu, bagi kelompok ini, penyesatan dapat diumpamakan sebagai kebohongan-kebohongan yang dibutuhkan (*acceptable lies*).

Di sisi lain, ada kelompok yang menolak penggunaan metode penyesatan. Bagi kelompok ini, polisi sebenarnya tidak hanya sekadar penegak hukum, tetapi juga merepresentasikan negara. Karena itu, penyesatan dapat membawa beberapa implikasi serius dalam hubungan negara dengan masyarakat.

Metode penyesatan disebutkan dapat mengakibatkan pelanggaran aturan hukum oleh negara, pembohongan terhadap publik, dan bertentangan dengan kualitas-kualitas kejujuran yang harus dimiliki oleh setiap aparat penegak hukum. Berbagai kritik seperti inilah yang kemudian menyebabkan kelompok ini secara sinis menyebut metode penyesatan sebagai etika yang menyesatkan (*deceptive ethics*).

Penyesatan politik

Sikap apakah yang harus diambil oleh Kepolisian Indonesia? Apakah harus menggunakan metode penyesatan atau tidak dalam operasi perburuan teroris?

Pertanyaan ini penting dijawab mengingat arus lalu lintas informasi yang luar biasa banyaknya yang mengalir ke publik, baik melalui media elektronik maupun cetak, seputar perburuan terhadap teroris segera setelah peledakan bom di JW Marriott dan Ritz-Carlton. Apakah seluruh informasi ini benar adanya atau merupakan bagian dari metode penyesatan, menjadi amat kabur. Contoh sederhana, spekulasi yang muncul terkait pertanyaan, “benarkah Noordin M Top telah terbunuh dalam operasi perburuan di Temanggung?” Pertanyaan lain, “benarkah sasaran kelompok teroris adalah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono?”

Jika seluruh informasi ini benar, polisi dan penegak hukum harus dapat mengajukan bukti-bukti meyakinkan (tidak sekadar dokumen), tetapi juga adanya saksi, penjelasan motif, dan pengakuan dari pelaku. Namun, jika kebutuhan untuk melakukan ini tidak terpenuhi, kemungkinan seluruh informasi dapat dipersepsikan sebagai bagian dari suatu metode penyesatan.

Jika merupakan bagian dari metode penyesatan, tentu saja harus diberikan argumen yang cukup kuat mengapa ini dilakukan. Jika ini tidak dapat dilakukan, citra keberhasilan Polri dalam perburuan teroris menjadi dipertaruhkan.

Lebih jauh Peter Neyroud dan Alan Beckely menyatakan, penyesatan sebaiknya tidak dilakukan dalam proses peradilan karena itu berarti mencederai proses hukum itu sendiri. Itu sebabnya, mengapa idealnya pelaku teroris harus tertangkap atau tidak terbunuh agar terdapat batas-batas dalam penggunaan operasi intelijen melalui metode penyesatan. Itu sebabnya pula mengapa di Eropa kini operasi kontraterorisme untuk keamanan tidak diartikan sebagai pemandulan terhadap hak asasi manusia (lihat laporan OSCE tentang *Countering Terrorism, Protecting Human Rights*, 2007). Teroris juga harus mendapatkan proses peradilan yang adil (*fair trial*).

Ada dua alasan mengapa metode penyesatan harus berhenti pada operasi perburuan dan tidak berlaku pada proses peradilan. Pertama, metode penyesatan oleh intelijen rawan menjadi penyesatan politik (*political deception*). Artinya, ia dilakukan untuk tujuan citra dan pelestarian kekuasaan, misalnya dilakukan Stalin di Uni Soviet pada masa lalu.

Kedua, metode penyesatan intelijen umumnya bisa diterima jika dilakukan terhadap pihak musuh dari luar dalam masa perang dan bukan kepada warganya. Dengan *caveats* seperti ini, semoga keberhasilan perburuan teroris oleh Polri tidak dipersepsikan semata mata sebagai keberhasilan penguasa.

HUT TNI: Kekuatan Bersenjata, Pertahanan, dan Ekonomi

Sumber: Kompas (5 Oktober 2009)

Suatu kekuatan bersenjata (*armed forces*) tidak dengan sendirinya menjadi suatu kekuatan pertahanan (*defense forces*). Hubungan yang tidak serta-merta otomatis ini dapat terjadi karena dua faktor.

Pertama, tentara terlibat sebagai kekuatan politik praktis. Kedua, tentara tidak memiliki peralatan dan persenjataan yang memadai untuk menjalankan profesi pertahanannya secara efektif. Walau asal muasalnya berbeda, keduanya menghasilkan tentara yang tidak profesional. Jika penyebab pertama terkait dengan faktor politik, yaitu sebagai pilar rezim politik otoriter, penyebab kedua terkait dengan faktor nonpolitik, dalam pengertian dapat ditemukan baik dalam rezim otoriter maupun demokratik.

Kalau kita merujuk pada ungkapan klasik *Clausewitz* bahwa bisnis tentara adalah keterampilan menangani kekerasan (*violence*) dan profesinya adalah perang (*war*), ada yang menarik untuk dicatat dari tentara yang tidak profesional dengan dua sebab yang berbeda ini.

Untuk sebab yang pertama, ketidakprofesionalan itu terjadi karena keterampilan kekerasan diarahkan pada sisi domestik yang harusnya menjadi tugas polisi dan lembaga penegak hukum. Sebab yang kedua, justru terjadi karena tidak memiliki kapabilitas untuk memaksimalkan keterampilan kekerasannya di sisi eksternal jika perang terjadi. Dalam rumusan lain, jika sebab yang pertama tidak disukai karena surplus kekerasan yang tidak pada tempatnya, sedangkan yang kedua justru karena desit kekerasan yang tidak pada tempatnya. Dalam konteks Indonesia, penyebab pertama telah dialami pada masa Orde Baru, sedangkan penyebab kedua kini tengah dialami Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam satu dasawarsa terakhir.

Tiga indikator berikut barangkali bisa menjadi bermanfaat untuk kita renungkan bersama.

Pertama, postur pertahanan Indonesia, baik darat, laut maupun udara, menggambarkan postur pertahanan yang sangat defensif

dengan kemampuan penggentar (*deterrent capability*) maupun penangkalan (*denial capability*) yang sangat terbatas dan tidak memadai. Postur pertahanan Indonesia sesungguhnya tidak disiapkan atau diorientasikan untuk memiliki kemampuan *power projection* di luar batas wilayahnya. Ia juga tidak diarahkan untuk melindungi *sea lanes of communication* untuk mendukung kepentingan-kepentingan ekonomi maritim nasionalnya.

Potret seperti ini tampak karena Indonesia hingga kini tidak memiliki-dan juga tidak merencanakan untuk memiliki-kapal induk (*aircraft carrier*) yang diperlukan oleh suatu negara untuk mendukung operasi militer jauh di luar wilayah nasional. Indonesia juga hanya memiliki *striking force* yang terbatas berupa 2 kapal selam, 6 *frigate*, dan 23 *corvettes*. Jumlah kapal terbesar adalah berjenis ambi, patroli, dan logistik-pendukung. Postur yang sama juga ditemukan dalam struktur matra darat dan udara. Untuk matra darat, kekuatan terbesar alat utama sistem persenjataan (alutsista) terbesar bukan pada kekuatan *offensive* seperti tank dan rudal darat ke udara, tetapi pada penginderaan dan kendaraan pengangkut personel. Untuk Angkatan Udara, jumlah pesawat baik untuk *striking force* maupun mobilisasi juga sangat terbatas.

Kedua, walau Indonesia merupakan negara kepulauan, postur pertahanan Indonesia secara tradisional telah terstruktur untuk lebih berorientasi darat. Hal ini, misalnya, tidak hanya dapat dilihat dari jumlah personel matra darat yang melebihi jumlah personel matra laut (lima kali lebih besar) dan juga lebih besar dari matra udara (sepuluh kali lebih besar). Tidak hanya jumlah personel yang lebih besar, tetapi juga struktur pengorganisasian matra darat jauh lebih tersebar dibandingkan dengan matra laut. Jika matra laut terstruktur dalam dua pengorganisasian, yaitu armada laut timur dan armada laut barat, pengorganisasian matra darat sangat tersebar dan telah terstruktur hampir menyerupai garis administratif provinsi.

Struktur pengorganisasian seperti ini menyampaikan pesan yang dalam jika dikaitkan dengan pengertian ofensif dan defensif. Jika pengertiannya adalah-mengutip pendapat Andi Wijayanto (2009)-kemampuan untuk mendeteksi ancaman sedekat mungkin, barangkali tidak terdapat perubahan substansial dalam persepsi ancaman. TNI dapat disebut memiliki kapasitas yang sangat “ofen-

sif” karena kuatnya persepsi bahwa ancaman terbesar datang dari dalam negeri. Dengan kata lain, TNI tidak dapat disebut “defensif” karena persepsi ancaman memang tidak diyakini datang dari sisi eksternal. Walau rentetan logika “ofensif” dan “defensif” ini dapat dinggap sebagai masuk akal (*reasonable*), tetap saja menjadi suatu anomali jika dikaitkan dengan tipe ideal tentara yang dikemukakan oleh Clausewitz.

Ketiga, postur pertahanan Indonesia tampaknya tidak menghadapi perubahan signifikan dalam satu dasawarsa terakhir karena akuisisi peralatan dan persenjataan yang sangat terbatas. Hal ini pada gilirannya telah mengakibatkan tidak hanya secara kuantitatif terdapat kecenderungan statis (jika bukan penurunan) dari kekuatan pertahanan Indonesia. Secara kualitatif hal ini juga muncul. Misalnya, melalui tingkat kesiapan yang tidak optimal di sistem terpadu TNI Angkatan Laut (rata-rata sekitar 60 persen) dan juga di Angkatan Udara (sekitar 55 persen). Tampaknya ketidaksiapan ini sangat terkait dengan usia kritis dari peralatan dan persenjataan yang dimiliki oleh TNI. Rentetan kejatuhan pesawat tempur dalam beberapa tahun terakhir ini hanyalah puncak dari gunung es masalah yang tengah dihadapi TNI.

Jebakan ekonomi?

Hambatan dukungan pendanaan keuangan negara (APBN) sering disebut sebagai kendala utama mengapa situasi ini terjadi. Dengan struktur anggaran yang ada sekarang, di mana total besaran APBN setiap tahunnya selalu berada di bawah 20 persen dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia, dan di mana anggaran pertahanan tidak pernah melebihi angka 1 persen dari PDB, tidak akan banyak pilihan kebijakan yang tersedia. Peningkatan anggaran pertahanan untuk memperbaiki kapabilitas peralatan dan persenjataan TNI dengan melihat pada struktur APBN hanya dapat terjadi dengan beberapa “jika”.

Pertama, jika mengorbankan alokasi anggaran untuk sektor lainnya, seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, dan infrastruktur. Kedua, jika mengurangi alokasi anggaran untuk subsidi, khususnya subsidi energi.

Ketiga, jika menunda dan mengurangi pembayaran cicilan bunga utang dan kemudian mengalokasikannya pada pertahanan.

Keempat, jika pagu persentase APBN terhadap PDB dapat ditingkatkan melebihi 20 persen, misalnya, menetapkan menjadi 40 persen sehingga seluruh sektor, termasuk pertahanan, mendapatkan manfaatnya. Dengan kata lain, peningkatan anggaran pertahanan tanpa mengorbankan sektor lainnya hanya mungkin terjadi jika pagu persentase APBN terhadap PDB ditingkatkan secara drastis.

Pilihan pertama dan kedua hampir tidak mungkin karena sensitivitas politik di sisi domestik. Reaksi keras dari konstituensi sektor lainnya akan muncul jika pilihan kebijakan ini dilakukan. Pilihan ketiga juga kecil kemungkinannya karena reaksi politik dari para kreditor internasional. Pilihan keempat yang paling ideal. Dengan cara ini, alokasi anggaran pertahanan Indonesia mungkin dapat menyesuaikan diri dengan standar umum di Asia Timur, yaitu 1,5 persen hingga 2 persen dari PDB.

Namun, untuk itu konsep negara minimalis harus ditinggalkan. Bagi para pengikut konsep negara minimalis, kekuatan militer hanya bisa dibangun jika sudah tercapai kekuatan ekonomi yang besar (*economic foundation of military power*). Namun, tidakkah sejarah telah membuktikan bahwa tidak akan ada suatu kekuatan ekonomi yang besar tanpa kekuatan militer yang besar (*military foundation of economic power*)? Karena itu, terobosan kebijakan untuk keluar dari jebakan anggaran tampaknya memang harus segera dilakukan jika kita memang ingin serius membuat TNI benar-benar profesional seutuhnya. Jika tidak, negeri ini barangkali memang telah ditakdirkan untuk tidak pernah memiliki tentara yang profesional.

Simulasi yang pernah penulis lakukan menunjukkan bahwa bahkan jika ekonomi Indonesia tumbuh terus sekitar 8 persen setiap tahunnya dan bahkan jika kita konsisten mematok pagu anggaran pertahanan terhadap PDB sebesar 1,5 persen, membutuhkan waktu sekitar 30 tahun bagi negeri ini agar besaran anggaran pertahanannya mencapai anggaran pertahanan yang telah dicapai Jepang pada saat ini.

Bajak Laut dan Negara Gagal

Sumber: Kompas (15 April 2011)

Jerman, seperti halnya Indonesia, diramaikan isu bajak laut di Somalia. Beberapa perusahaan kapal Jerman kini cemas dengan situasi di wilayah laut Samudra Hindia yang berbatasan dengan Somalia itu.

Beberapa kapal Jerman bernasib serupa dengan kapal Indonesia. Pada 22 Januari lalu Beluga Nomination diserang bajak laut di Samudra Hindia, sekitar 700 kilometer dari Kepulauan Seychelles. Beberapa hari kemudian, New York Star milik CST, perusahaan perkapalan berbasis di Hamburg, bernasib serupa.

Perusahaan keamanan swasta

Walau beberapa awak Beluga Nomination berhasil melarikan diri, kapal berikut kapten dan dua awak kapal masih ditawan pembajak. Demikian juga New York Star. Laporan majalah Der Spiegel menyebutkan bahwa kedua kapal sekarang berada di wilayah Haradhere dan Hobyo, Somalia. Dua wilayah ini dikenal sebagai basis bajak laut Somalia. Salah satu kelompok bajak laut yang terkenal di sana dipimpin Hassan Abdi, kerap dipanggil “Afweyne” (Si Mulut Besar).

Kepedulian Jerman terhadap bajak laut Somalia dapat dipahami. Negeri berpenduduk sekitar 80 juta jiwa ini memiliki 3.500 kapal dan tercatat sebagai negeri dengan armada komersial terbesar ketiga di dunia. Yang menarik, terdapat beragam sikap di sana terhadap situasi di Somalia.

Secara resmi Pemerintah Jerman mendukung *Operation Ocean Shield* yang digelar NATO dan *Operation Atalanta* yang diorganisasi Uni Eropa untuk mengatasi situasi di perairan sekitar Somalia. Namun, permintaan kalangan bisnis perkapalan agar terdapat proteksi secara langsung terhadap armada kapal bisnis negeri itu tak serta-merta dikabulkan.

Pemerintah Jerman menyatakan, “setiap sektor ekonomi wajib mengemban tanggung jawab utama bagi keselamatan pekerjaanya”. Dengan pernyataan ini pemerintah menunjukkan keberatan jika tentara mengawal langsung kapal Jerman yang berlayar melintasi

kawasan perairan berbahaya di sekitar Tanduk Afrika itu.

Terlebih lagi terdapat masalah hukum yang rumit. Sebagian besar kapal milik warga Jerman ternyata tak terdaftar di negeri itu. Karena pertimbangan biaya ekonomi untuk menghindari ketentuan pajak dan perburuhan yang ketat, sebagian besar kapal itu secara hukum terdaftar di Liberia. Ini dikenal dengan istilah formula hukum *age of convenience*.

Keengganan Pemerintah Jerman menggelar pasukan mengakibatkan perusahaan Jerman bersandar pada kapasitas mereka sendiri. Kini beberapa perusahaan Jerman mulai mengawal sendiri dengan menyewa perusahaan jasa keamanan swasta yang dilengkapi senjata. Perusahaan Ernst Kmorwoski, misalnya, menyewa pasukan pengawal bersenjata guna melindungi 20 kapalnya.

Sikap masyarakat Jerman terhadap pembajak di Somalia menarik dicermati. Sebagian merasa bahwa pembajak di Somalia merupakan produk negara gagal. Bagi kelompok ini, tindakan militer dan hukuman yang keras terhadap para pembajak tak cukup mengatasi pembajakan di perairan sekitar Tanduk Afrika itu. Negara gagal adalah negara yang tak mampu menegakkan kumpulan aturan hukum serta membiarkan warganya terlilit kemiskinan dan mempertahankan kelangsungan hidup dengan segala cara.

Sikap ini tampak dari debat tentang proses hukum beberapa pembajak Somalia di pengadilan Hamburg. Para pembajak ditangkap tentara Belanda yang sedang beroperasi di Samudra Hindia ketika pada 5 April 2010 berusaha-tetapi gagal-mengambil alih kapal kontainer berbendera Jerman, MV Taipan. Pemerintah Belanda kemudian menyerahkan pembajak kepada Pemerintah Jerman.

Bagi sebagian warga Jerman, menghukum pembajak dengan keras tak akan membawa hasil optimal karena di Jerman tak dikenal hukuman mati bagi pelaku kejahatan. Ada pula dugaan pembajak masih di bawah umur sehingga tak mungkin dihukum.

Karena itu, terdapat pandangan, pembajakan di Somalia merupakan kegagalan masyarakat internasional menghindarkan Somalia dari gejala negara gagal: “jika kita tak dapat membagi kekayaan kepada kaum miskin, kaum miskinlah yang akan membagi kemiskinannya kepada kita”.

Indonesia tentu bukan Jerman yang memiliki armada kapal dagang besar. Namun, seperti kasus yang sekarang dialami kapal MV Sinar Kudus, kapal berbendera Indonesia juga dapat menjadi sasaran tindakan bajak laut.

Pelajaran bagi Indonesia

Setidaknya tiga hal penting dapat kita petik dari Jerman. Pertama, tanggung jawab utama memberi keselamatan terhadap awal kapal di laut seharusnya diemban perusahaan perkapalan. Jangan ketika mengalami kesulitan, minta tanggung jawab negara. Standar keamanan baku di tingkat internasional untuk pelayaran kapal harus ditaati perusahaan dan pemilik kapal. Perusahaan perkapalan jangan sekadar dapat untung memanfaatkan aturan perburuhan dan perpajakan yang longgar.

Kedua, negara tak serta-merta melepas tanggung jawab mewujudkan keamanan maritim. Namun, tanggung jawab itu seharusnya diemban bersama negara lain. Karena pertimbangan dimensi transnasional, kerja sama dengan negara lain mengemban tanggung jawab keamanan maritim merupakan keharusan. Gagasan mengirim pasukan tentu baik, tetapi sebaiknya dikoordinasikan dengan pasukan negara lain di perairan Tanduk Afrika itu.

Ketiga, Indonesia sebaiknya menghindari gejala negara gagal seperti yang dialami Somalia. Indonesia beberapa tahun lalu merupakan wilayah yang dikenal di tataran internasional sebagai “sarang” pembajak, terutama untuk wilayah sekitar perairan Selat Malaka. Paradoks dan aneh jika kita mengirim pasukan ke Somalia, tetapi bajak laut Indonesia masih ada di perairan sekitar Selat Malaka.

Politik Keamanan

Sumber: Kompas (7 Mei 2011)

Masalah politika adalah masalah penataan kekuasaan. Intinya adalah bagaimana kekuasaan negara dikelola dan didistribusikan. Secara konseptual, ada dua pilihan yang dapat digunakan.

Pilihan pertama, kekuasaan negara harus semaksimal mungkin dipusatkan yang lalu menghasilkan gagasan negara otoriter seperti masa Orde Baru.

Pilihan kedua berada di ujung yang sangat berseberangan, berupa pilihan yang menabukan pemusatan kekuasaan negara sehingga lalu melahirkan gagasan negara demokratis.

Indonesia setelah kejatuhan Soeharto pada 1998 mengupayakan produk dari pilihan kedua ini. Muncul puluhan partai politik, tentara keluar dari politik, dan media massa bebas untuk meliput dan memberitakan setiap peristiwa di lapangan, serta munculnya kebijakan otonomi daerah, antara lain adalah produk dari negara demokratis itu.

Politik sebagai panglima

Namun, kehidupan negara tidak sekadar mendistribusikan kekuasaan. Negara sesungguhnya juga mengurus masalah keamanan termasuk di dalamnya masalah konflik kekerasan.

Meminjam terminologi Weber, suatu negara disebut menghadapi masalah keamanan jika otoritas negara untuk memonopoli penggunaan kekerasan mengalami penggerusan secara terus-menerus, baik oleh aktor non-negara seperti teroris, gerakan separatis bersenjata, konflik horizontal, maupun intervensi militer oleh negara lain.

Masalah keamanan biasanya mengindikasikan adanya konsep negara lemah dan merupakan bagian integral dari konsep negara gagal.

Meskipun terjadi perbantahan yang serius: apakah Indonesia termasuk dalam kategori negara gagal atau sekadar negara lemah, berbagai aksi teroris, konflik kekerasan horizontal di masyarakat,

dan kekerasan bersenjata di Papua menunjukkan adanya masalah keamanan yang serius di negeri ini.

Pertanyaannya kemudian adalah mengapa negara demokratis yang dijalani Indonesia selama lebih dari satu dasawarsa terakhir berjalan seiring dengan munculnya masalah keamanan?

Mengapa Indonesia belum menjadi suatu negara demokratis yang kuat dan di saat yang sama menjadi negara yang mampu mewujudkan monopoli dalam penggunaan kekerasan?

Mengapa prestasi Indonesia sangat mengesankan dalam mewujudkan gagasan negara demokratis tetapi sangat mengecewakan jika dilihat dari kemampuan negara untuk menangani masalah keamanan?

Salah satu sebab utama barangkali adalah ketidakmampuan kita untuk menarik garis batas yang jelas antara masalah politik dan masalah keamanan. Dalam rumusan kalimat berbeda, masalah keamanan dipahami dan didekati sebagai masalah politik.

Dalam jargon politik khas Indonesia di masa lalu, kecenderungan seperti di atas dapat dimaknai dalam rumusan kalimat berikut: politik adalah “panglima”. Adanya kecenderungan politik sebagai “panglima” atau masalah keamanan dipahami sebagai masalah “bagi-bagi” kekuasaan ini setidaknya dapat dilihat dari tiga indikasi berikut.

Pertama, adanya kegamangan-jika bukan keengganan-dari seluruh kekuatan politik demokratis, baik yang berada di parlemen maupun institusi eksekutif, untuk menjadikan monopoli negara dalam penggunaan kekerasan sebagai agenda politik utama. Keengganan untuk memajukan agenda seperti ini pula yang menyebabkan negara seakan membiarkan dirinya digerus oleh aktor-aktor non-negara dalam penggunaan instrumen kekerasan. Kasus yang sangat jelas untuk ini, misalnya, adalah dalam penanganan masalah konflik horizontal seperti kasus Ahmadiyah dan konflik horizontal lain di tingkat lokal.

Kedua, adanya dimensi politik yang mencuat dalam penunjukan unsur pimpinan-pimpinan institusi negara yang berkaitan dengan penanganan kekerasan. Sukar sekali menghilangkan kesan adanya pertimbangan non-teknis ketika pengangkatan pimpinan Polri dan

TNI harus juga melalui proses politik di parlemen.

Jadi tawanan

Barangkali tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa proses seperti ini telah mengakibatkan aktor keamanan menjadi “tawanan” kekuatan dan aktor politik.

Sebagai “tawanan”, tentu saja unsur pimpinan-pimpinan institusi keamanan negara tidak memiliki ruangan yang cukup luas untuk menunjukkan karakter dirinya yang bisa bertindak cepat, tegas, dengan determinasi yang tinggi ketika dihadapkan dengan masalah keamanan.

Ketiga, proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat telah berjalan dengan sangat lambat. Rezim pasca-Orde Baru sejauh ini baru menghasilkan tiga produk undang-undang yang terkait dengan keamanan, yaitu UU Polri, UU TNI, dan UU Pertahanan Negara. Beberapa rancangan undang-undang sampai sekarang belum berhasil diwujudkan seperti RUU Rahasia Negara, Intelijen, dan Keamanan Nasional. Tampaknya kelambatan ini tidak sekadar faktor keterampilan teknis dalam merumuskan undang-undang, tetapi juga mengindikasikan keengganan menarik garis yang tegas antara masalah keamanan dan masalah politik.

Politik sebagai “panglima” tentu saja sangat berbeda jika dibandingkan dengan masa Soeharto. Di masa Orde Baru yang mencuat adalah keamanan sebagai “panglima” sehingga hampir selama tiga dasawarsa masalah politik dipahami sebagai masalah keamanan.

Ruang untuk melakukan negosiasi hampir tidak tersedia. Negara menjadi sangat kuat, aktor keamanan memasuki ruang politik sangat jauh, menyapu bersih seluruh perbedaan pandangan politik.

Namun, justru kecenderungan sebaliknya terjadi 10 tahun terakhir. Politik telah dan tengah dikonstruksi sebagai panglima. Kecenderungan ini tentu saja mencemaskan.

Politik sebagai panglima sama mencemaskannya dengan keamanan sebagai “panglima”. Politik sebagai panglima hanya akan melahirkan negara yang pasif tanpa nilai dan sekadar jadi variabel yang tidak independen dari pertarungan politik.

Ketika fenomena politik sebagai “panglima” terlalu kuat-sehingga segala hal dapat ditransaksikan termasuk konflik kekerasan-maka mewujudkan kehidupan bersama yang berdasarkan hukum hanyalah mimpi.

Oleh karena itu, tantangan utama Indonesia adalah bagaimana menarik keseimbangan antara dua fenomena ekstrem: politik sebagai panglima dan keamanan sebagai panglima. Kecerdasan suatu bangsa ketika menata demokrasinya akan sangat ditentukan oleh kemampuan menarik garis keseimbangan tersebut.

RUU Intelijen, Terorisme, dan Perang Kotor

Sumber: Kompas (15 Juli 2011)

RUU Intelijen kini dibahas di DPR. Namun, sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan tokoh masyarakat mendesak DPR menunda pengesahannya.

Penolakan ini terkait dengan sejumlah pasal kontroversial dalam RUU itu. Terdapat kewewenangan terlalu besar yang diberikan kepada dinas intelijen, tetapi tidak disertai dengan penguatan aspek pengawasannya.

Dari pertimbangan demokrasi dan hak asasi manusia (HAM), penolakan ini dapat dipahami. Di masa Orde Baru, dinas intelijen digunakan sebagai instrumen politik membungkam para penggiat demokrasi dan HAM. Karena itu, kecemasan terhadap RUU Intelijen serta kewenangan menangkap dan menahan kepada dinas intelijen memiliki basis empiris.

Pada saat sama, pertimbangan keamanan kiranya perlu dirujuk untuk mendapat gambaran seimbang tentang kebutuhan penguatan dinas intelijen di Indonesia, khususnya menghadapi ancaman terorisme bersenjata.

Ancaman teroris

Terdapat empat ciri strategi keamanan yang telah diterapkan dalam menghadapi ancaman terorisme di Indonesia. Pertama, menyandarkan diri pada strategi penggentaran. Ini terlihat jelas saat pemerintah—menjelang perayaan Paskah pada April lalu—menyatakan situasi keamanan nasional dalam siaga satu.

Strategi penggentaran terbatas menghadapi ancaman teroris bersenjata. Strategi penggentaran dengan penggelaran pasukan keamanan hanya efektif jika pihak yang mengancam menghargai nyawa kehidupannya. Jika pelaku mengancam melalui bom bunuh diri (tak memandang hak hidupnya sangat asasi), strategi penggentaran sukar dibayangkan akan berhasil di masa depan.

Kedua, adanya kecenderungan menerapkan kebijakan keamanan

yang bersifat defensif. Hal ini tersirat dari penggelaran pasukan keamanan pada perimeter keamanan mendekati obyek yang terancam: pada rumah ibadah warga Indonesia yang akan merayakan Paskah itu. Mestinya penarikan perimeter keamanan itu sejauh mungkin dari obyek terancam, gereja, dan lebih mendekati obyek pengancam, para teroris.

Ketiga, adanya kecenderungan tak melakukan pembedaan antara informasi intelijen dan informasi publik. Informasi publik seharusnya tak bisa dijadikan dasar untuk diolah jadi informasi intelijen. Juga sebaliknya, informasi intelijen jangan diubah jadi informasi publik.

Namun, dengan menyatakan secara terbuka ada ancaman serangan teroris menjelang Paskah, pemerintah telah mengubah informasi intelijen jadi informasi publik. Jika pola seperti ini terus terjadi, kepanikan publik dapat muncul dari informasi intelijen yang dikeluarkan itu.

Informasi intelijen pada dasarnya sangat rahasia dan strategis, yang bertujuan menghindarkan kemungkinan serangan mendadak. Informasi intelijen disebut sangat baik dan efektif jika dimanfaatkan untuk melakukan tindakan kekerasan oleh negara sebelum serangan teroris terjadi.

Keempat, strategi defensif yang dilakukan kemungkinan besar disebabkan kurang berfungsinya dinas intelijen Indonesia melaksanakan kegiatannya. Tantangan utama saat ini bagi Indonesia menghadapi ancaman teroris adalah bagaimana mengubah strategi defensif jadi ofensif. Ini berarti mengintensifkan strategi *counter-intelligence* dan *counter-terrorism*.

Tentu harus terdapat payung hukum yang tegas serta pemberian wewenang yang jelas dan terperinci. Di titik ini, RUU Intelijen menjadi sangat strategis untuk mengubah kebijakan defensif menjadi kebijakan ofensif, khususnya menghadapi pelaku terorisme bom bunuh diri.

Karena itu, dukungan harus diberikan kepada semua institusi keamanan dan dinas intelijen negara dalam menghadapi seluruh kekuatan teroris bersenjata sebelum muncul dalam frekuensi tinggi, dengan daya hancur lebih besar, dan dengan persebaran geografis yang kian meluas.

Perang kotor

Ketika menerapkan strategi ofensif ini, selalu terdapat kemungkinan terjadi apa yang disebut di Jerman sebagai perang kotor, *schmutzigen krieg*. Di Jerman, dinas intelijen domestik, *Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV)*, secara hukum sebenarnya tak berwenang menangkap dan menggunakan kekerasan. Kewenangan itu hanya ada pada polisi.

Namun, tudingan tentang perang kotor oleh BfV muncul pada 1993 ketika dinas intelijen itu melakukan serangan mematikan atas tokoh teroris Faksi Tentara Merah (RAF), Wolfgang Grams. Harus dicatat bahwa keberhasilan Pemerintah Jerman menenyapkan kelompok teroris ini justru bisa dilakukan ketika salah seorang intelijen BfV, Klaus Steinmetz, yang ikut dalam perang kotor itu, rela membahayakan hidupnya dengan berada di dalam organisasi RAF.

Di satu sisi, memang kita bisa saja menyatakan perang kotor bertentangan dengan prinsip demokrasi dan HAM. Namun, sebaliknya, kita juga bisa melontarkan pertanyaan yang sama. Jika nilai tentang hak hidup tak dipandang oleh para pelaku terorisme sebagai nilai yang sangat asasi dalam diri manusia, masih cukup relevankah memberi argumen seperti ini, khususnya ketika menghadapi para pengebom bunuh diri?

Budaya Militer Baru TNI

Sumber: Kompas (11 Mei 2013)

Penulis sependapat dengan pernyataan bahwa hasil investigasi TNI terhadap tragedi Cebongan, Sleman, beberapa waktu lalu, adalah perkembangan yang baik dan positif.

Meminjam istilah Andi Wijajanto (Kompas, 6/4/2013), misalnya, laporan hasil investigasi tentang pengakuan keterlibatan Komando Pasukan Khusus menunjukkan adanya budaya militer baru dalam tubuh institusi TNI. Sepertinya, pilihan membuka terus terang tentang pelaku Cebongan adalah opsi strategis rasional dan optimal yang saat ini dimiliki TNI. Di sisi lain, pilihan itu telah menyampaikan sinyal bahwa "waktunya telah tiba bagi TNI untuk memanfaatkan ruang publik yang lebih terbuka dan luas itu".

Budaya baru

Namun, sepertinya tidak akan mudah bagi pihak luar menyesuaikan diri ketika TNI berusaha memanfaatkan ruang publik yang lebih besar dan luas itu. TNI yang lebih terbuka dan transparan pasti juga akan membawa "gelombang energi besar" yang mungkin akan menciptakan ketidaknyamanan bagi beberapa pihak.

Suka atau tidak suka, ada beberapa dampak yang tidak menyenangkan yang lahir dari budaya baru ini. Kultur keterbukaan akan membuat keresahan-keresahan di tubuh TNI memiliki *spill-over* sekaligus *multiplier effects* terhadap keresahan pihak lain di luar TNI. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan, setidaknya ada empat pertanyaan besar yang harus dijawab aktor politik sipil jika kultur keterbukaan TNI terus menggelinding seperti bola yang kian membesar.

Pertama, tanggapan apa yang diberikan jika TNI mengartikulasikan secara tegas bahwa institusi itu bukan merupakan pemetik manfaat dari proses reformasi yang telah berjalan lebih dari satu dasawarsa?

Pertanyaan ini bukan tidak beralasan. Anggaran pertahanan, misalnya, masih terus menunjukkan adanya *gap* sangat besar antara yang dibutuhkan dan yang dialokasikan. Ketertinggalan dalam alat

utama sistem persenjataan dibandingkan dengan negara tetangga merupakan rangkaian akibat dari keterbatasan anggaran itu. Tidak dimungkinkannya strategi *off-budget* karena keharusan regulasi yang ada mengakibatkan para perwira di lapangan dituntut untuk menjadi pemain-pemain akrobatik yang luar biasa.

Kedua, sikap apakah yang diberikan jika TNI secara terus terang menyatakan, institusi keamanan lain di luar TNI, terutama Polri, telah menjadi institusi pemetik dividen utama dari proses reformasi? Secara formal, anggaran Polri, seperti halnya TNI, memang juga tak memadai. Namun, pertanyaan ini layak dilontarkan karena *privilege* kelembagaan yang dimiliki TNI. Di bawah kerangka regulasi yang ada, Polri telah diposisikan tak hanya sebagai aktor keamanan, tetapi juga aktor dalam penegakan hukum, bagian dari sistem peradilan kriminal di Indonesia. Posisi dua kaki seperti ini memberikan ruang dan instrumen yang lebih luas bagi Polri untuk menjadi pemain akrobat yang jauh lebih canggih dibandingkan dengan TNI ketika berusaha mengatasi kendala anggaran di institusinya.

Dengan ikut melenturkan dan berperan dalam menegakkan "benang basah" proses penegakan hukum di Indonesia, kendala anggaran untuk dirinya sebagai aktor keamanan baik secara institusional maupun secara individual relatif "berhasil" dikelola. Liputan berbagai media tentang "rekening gendut" yang sepertinya larut tanpa tindak lanjut menyampaikan tentang "keberhasilan" itu. Patut pula mencatat bahwa sebenarnya *schism* antara TNI dan Polri telah sejak lama dipantau beberapa pengamat asing (lihat, misalnya, Robert Karniol, 2004; dan Michael O'Hanlon, 2005) karena kepentingan strategis negaranya terhadap Indonesia

Ketiga, argumen dan sikap apa yang diberikan bila TNI dengan kultur baru itu secara terus terang pula meminta dukungan untuk ikut melakukan penegakan hukum di Indonesia? Meski Polri bukan satu-satunya lembaga penegak hukum, dibandingkan dengan Kejaksaan dan juga KPK, sepertinya Polri menjadi "terlalu kuat" dalam konstelasi dan peta kewenangan di antara ketiga lembaga penegak hukum itu.

Tanpa kemauan utuh Polri untuk melakukan eksekusi terhadap setiap putusan pengadilan, seluruh proses penegakan hukum dalam

kasus-kasus besar memang tetap telah terkesan seperti kegiatan menegakkan benang basah. Kasus Susno Duadji, yang sempat sulit dieksekusi, menyampaikan pesan seperti itu. Karena itu, fasilitas rumah tahanan militer bagi para tersangka KPK menyampaikan sinyal sebagai bagian dari upaya untuk menutup ketidakseimbangan otoritas dalam penegakan hukum yang ada.

Gagasan agar TNI tidak hanya berfungsi sebagai *security enforcement agency*, tetapi juga bagian dari *legal enforcement agency* khususnya untuk memberantas preman dan pelaku korupsi, tentu saja suatu ide yang tidak mudah diwujudkan. Karena itu pula, menjadi sangat ironis dan sekaligus kontroversial ketika peradilan sipil-umum tampak tidak berdaya melakukan penegakan hukum untuk mengakomodasikan tuntutan publik terhadap rasa keadilan yang lebih besar (beberapa pihak mengusulkan tragedi Cebongan dibawa ke peradilan sipil). Gagasan ini bertambah ironis dan kontroversial karena, bahkan di AS, perilaku menyimpang seperti di Cebongan tetap ditangani melalui konsep sistem peradilan militer (lihat laporan R Chuck Mason 2012)

Bergantung sipil

Keempat, sikap apa yang diambil jika dengan budaya baru itu TNI kemudian berterus terang menyatakan dirinya sebagai institusi juga telah menjadi "korban" dari kecenderungan adanya bangunan dinasti politik yang dilegitimasi melalui proses demokrasi di Indonesia? Tanpa perlu penelitian mendalam, liputan media tentang latar belakang Kepala Staf TNI Angkatan Darat yang memiliki jejaring hubungan keluarga dengan Presiden, ataupun berita bisik-bisik yang berseliweran tentang pengangkatan beberapa panglima yang pernah menjadi ajudan SBY (baik sebagai sekretaris militer maupun pimpinan Paspampres), serta "panggung besar" yang telah diberikan kepada putra Presiden dapat dijadikan referensi untuk menyampaikan adanya upaya membangun dinasti itu di tubuh TNI.

Jika keluhan sensitif seperti ini menggelembung menjadi isu politik besar, keresahan yang muncul dapat menjadi sangat serius karena akan dapat menyangkut rentang kendali organisasi dan kepatuhan dalam tubuh TNI terhadap Presiden sebagai panglima tertinggi dan juga terhadap semua pimpinan panglima TNI, tidak hanya

segera setelah pascatragedi Cebongan, tetapi juga di masa depan.

Pertanyaannya kemudian, bagaimana harus mengakomodasikan "kultur baru" ini jika dinyatakan secara terus terang? Jawabannya sangat sederhana. Dalam sistem politik yang demokratis, ia akan banyak ditentukan kapasitas sipil—baik di DPR maupun SBY sebagai representasi lembaga kepresidenan—untuk menangkap dan menanggapi momentum ini. Sinyal kultur baru itu telah disampaikan dari hasil investigasi TNI. Masalah yang tertinggal adalah melembagakannya. Jika tidak, kultur baru itu akan dapat bermuara menjadi suatu gelombang besar. Mengutip kecemasan Samuel P Huntington lebih dari tiga dasawarsa yang lalu, hal itu akan dapat muncul dalam suatu ledakan harapan dan frustrasi yang sangat meningkat terutama ketika suatu negara gagal melakukan proses demokratisasi.

Semoga tragedi Cebongan memberikan pelajaran baik dan bukan merupakan reaksi ketidakmampuan sipil melembagikan dan menanggapi kultur militer baru yang kini berkembang di tubuh TNI.

Referendum, Kekerasan Negara, dan TNI

Sumber: Kompas (7 Desember 1999)

MENGAPA ragu mendukung gagasan *referendum* di Aceh? Bukankah John Locke dan Jean Jacques Rosseau (lihat Thomas Drapper (ed) *Human Rights*, 1982) menyatakan bahwa individu memiliki hak dan kebebasan untuk menyampaikan suara hati dan ketidaksetujuannya? Bahwa hak dan kebebasan ini bukan diberikan oleh negara, pemerintah atau masyarakat tetapi melekat dalam diri setiap individu ketika ia dilahirkan? Bukankah John Stuart Mill (lihat Charles Lyons, *The New Censors*, 1997) juga pernah menyuarakan gagasan bahwa kebebasan untuk memilih merupakan hakikat dari manusia (*to be human is to be free to choose*)?

Jelas-kalau mengikuti alur pikir kebebasan individual yang termuat dalam rangkaian pertanyaan di atas-tidak ada alasan untuk membantah *referendum*. Bahkan Indonesia mungkin akan disambut hangat sebagai pejuang bagi hak untuk menentukan nasib sendiri (*right to self-determination*). Setidaknya, dengan menyetujui *referendum*, Indonesia akan mendukung gagasan yang sedang dipopulerkan oleh (Sekjen PBB) Kofi Annan. Seperti yang termuat dalam isi pidatonya di depan Sidang Umum (SU) PBB September lalu, Annan menyatakan bahwa kedaulatan individu lebih tinggi daripada kedaulatan negara. Jadi kalau memang mayoritas warga Aceh nantinya tidak mau bersatu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Indonesia harus secara sukarela bersedia melepaskan wilayah tersebut.

Apakah demikian sederhananya? Apakah kebebasan individual sebagai suatu ajaran (*canon*) melulu merupakan ajaran moral? Mengapa George Sabine pernah menyatakan bahwa *canon* dalam teori-teori politik bukanlah sesuatu yang lepas dari lingkungan sosial (*social milieu*) dimana teori itu dilahirkan? (lihat Arlene W Saxone House, *Text and Canons: The Status of the "Great Books" in Political Theory*, 1993). Bukankah dengan demikian terdapat kemungkinan bahwa teori-teori politik itu sendiri merupakan bagian dari perpolitikan (*theories of politics is themselves part of politics*)? Haruskah kedaulatan individual dan kedaulatan negara selalu dikonsepsikan berada dalam pola hubungan yang bersifat

antitesis? Atau kita harus menempatkan persoalan *referendum* dalam bobot yang lebih proporsional? Bukankah Hedley Bull pernah pula menyatakan, tradisi politik individualis sangat berakar dalam di masyarakat Barat (lihat Stephen R Graubard, *The State*, 1979)? Bukankah masyarakat Barat memiliki kecenderungan kuat untuk tidak merasa tergantung pada kehadiran negara, sedangkan masyarakat Dunia Ketiga berada dalam tradisi sebaliknya? Lalu sikap apakah yang harus diambil?

Penulis tidak berpretensi untuk menjawab seluruh pertanyaan ini secara tuntas. Yang ingin diungkapkan adalah bahwa seluruh pertanyaan di atas menyiratkan betapa perlunya suatu sikap dan pertimbangan yang sangat hati-hati dan kritis sebelum menyetujui atau menolak gagasan *referendum*. Sikap semacam ini bukan dimaksudkan untuk mengaburkan fakta lapangan bahwa tindak kekerasan telah terjadi terhadap warga Aceh yang dapat dikategorikan sebagai tindakan melanggar hak asasi manusia (HAM). Adalah jelas dan tak dapat dipungkiri bahwa sudah tidak ada lagi tempat bagi pandangan Jean Bodin, filosof Perancis yang hidup dalam abad ke-16, bahwa negara sebagai pemilik kedaulatan tidak dapat dijerat oleh hukum karena berasumsi bahwa negara itu sendiri adalah pembuat hukum itu sendiri (*the sovereign who makes the laws cannot be bound by the laws he makes*). Tindakan-tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat atas nama negara itu memang harus diadili dan diproses secara hukum.

Tidak juga dapat disangkal bahwa kekerasan dan kejahatan terhadap kemanusiaan kerap terkait dengan kehadiran negara. Istilah kekerasan yang dilakukan negara (*state's violence*) sesungguhnya muncul sebagai reaksi kritis terhadap asumsi penggunaan kekerasan yang sah (*the legitimate use of force*) yang dimandatkan pada negara sebagai institusi pemilik kedaulatan tertinggi. Dalam kenyataan, memang kerap terjadi penggunaan mandat itu bermuara pada penyalahgunaan. Namun, adalah terlalu gegabah kalau kemudian disimpulkan pula bahwa jika negara hilang, tindakan kekerasan dan kejahatan terhadap kemanusiaan akan otomatis hilang. Pandangan semacam ini adalah sesuatu lompatan konklusi. Hedley Bull misalnya, menyatakan bahwa kekerasan dan ketidakadilan ekonomi memiliki sejarah yang lebih tua dari kehadiran sistem negara-modern yang mulai muncul setelah perjanjian Westphalia

pada tahun 1648.

MENCERMATI kerumitan ini, yang tampaknya diperlukan adalah melakukan perbedaan antara pandangan yang menyatakan bahwa kekerasan sebagai sesuatu yang melekat (*inevitable*) dari kehadiran negara dengan pandangan yang menyebutkan bahwa kekerasan sebagai semacam penyakit endemik (*endemic*) dari kehadiran negara. Perbedaan ini perlu dilakukan karena membawa implikasi-implikasi yang serius dalam memahami isu *referendum* dan ancaman disintegrasi. Yang disebut pertama membawa implikasi bahwa kekerasan merupakan sesuatu yang tak dapat dihindarkan dari kehadiran negara (*unavoidable*) kecuali negara itu sendiri dihilangkan. Sedangkan yang disebut kedua membawa implikasi bahwa kekerasan negara itu masih dapat dikendalikan, sehingga pola hubungan kedaulatan negara dengan kedaulatan individual tidak selalu berada dalam pola hubungan *zero sum game*.

Pandangan yang kedua jelas lebih bumi dari pandangan yang pertama karena beberapa pertimbangan berikut. Pertama, karena kalau kita menerima pandangan yang pertama maka kita akan cenderung untuk menafikan konteks historis dari bingkai konflik yang ada. Merujuk pernyataan Soedjatmoko, pemahaman konflik di Dunia Ketiga sesungguhnya mensyaratkan pula pemahaman konteks historis berdirinya negara tersebut (lihat Soedjatmoko, *Patterns of Armed Conflict in Third World Countries* dalam Oyvind Ostereud (ed),

Studies of War and Peace, (1986). Secara kewilayahan, umumnya negara-negara Dunia Ketiga terbentuk dari warisan penarikan batas teritorial yang dilakukan secara semena-mena oleh penguasa kolonial tanpa mempertimbangkan perbedaan etnik. Warisan semacam ini, pada gilirannya, memudahkan lahirnya konflik yang memuat sentimen etnik-kedaerahan setelah kemerdekaan diperoleh.

Atau meminjam istilah John Stoessinger (*The Anatomy of Nation-State*, 1973), yang banyak terjadi di Dunia Ketiga adalah identitas negara lebih dulu hadir daripada identitas bangsa. Proses awal kelahiran semacam ini secara alamiah telah menyulitkan upaya untuk menanamkan gagasan bahwa identitas negara sama dengan identitas bangsa. Kesadaran pemahaman historis ini seharusnya membuat kita untuk bersikap hati-hati dalam melihat isu *referen-*

dum. Dalam derajat tertentu dapat dikatakan bahwa menggugat NKRI merefleksikan lemahnya kesadaran historis kita untuk memahami pembangunan bangsa dan negara Indonesia dalam satu proses yang terus berjalan.

Kedua, mengingat fakta bahwa tujuan dari setiap kelompok separatis di mana pun ia terjadi adalah pembentukan negara baru yang terpisah dari negara, di mana mereka berada dengan sendirinya memberikan bukti empiris bahwa kehadiran negara itu sendiri sebagai suatu unit politik tetap signifikan dan relevan. Negara masih tetap dipandang masih sebagai aset dan bukan *liability*.

Ketiga, mengingat pandangan yang kedua masih memberikan ruang bagi kita untuk tetap berpikir optimis bahwa solusi untuk mengatasi kekerasan negara masih dapat ditemukan tanpa harus menafikan negara itu.

BERANGKAT dari tiga pertimbangan di atas, maka yang harus ditinjau ulang secara kritis bukanlah eksistensi NKRI. Mengubah bentuk negara atau membentuk suatu negara baru tampaknya memang mudah. Tetapi memberikan jaminan bahwa substansi negara itu juga akan berubah bukanlah soal segampang membalik tangan. Bukankah ada ungkapan yang menyatakan bahwa *the strength of fort does not merely depend upon the quality of material used to build it, but also upon the quality of person holding the fort*. Konsekuensinya kemudian, dalam konteks Aceh dan maraknya tuntutan perubahan bentuk negara adalah bahwa kecaman dan kritikan harusnya diarahkan pada kualitas aparat negara, lemahnya penegakan hukum dan diabadikannya aspek pemerataan dalam penerapan kebijakan ekonomi nasional. Dengan kata lain, bukan pada bentuk atau eksistensi NKRI itu.

Selanjutnya, mengingat konsep otonomi daerah sudah diluncurkan, maka tampaknya persoalan ketidakadilan ekonomi secara relatif akan lebih mudah diselesaikan, dibandingkan dengan isu pelanggaran HAM. Dalam kaitan ini, ada dua pertanyaan besar harus segera dijawab dan ditempatkan sebagai suatu agenda politik yang mendesak. Pertama, apakah pemerintah Gus Dur-Megawati bersedia membuka kasus ini secara transparan dan mengadili yang terlibat di dalamnya, bahkan jika pun nantinya itu melibatkan perwira tinggi TNI? Kedua, apakah pihak lain tidak memanfaatkan

isu ini sebagai komoditas politik untuk menyudutkan TNI dalam konteks *power game*? Pertanyaan inilah yang harus dijawab secara jujur oleh pemerintah sekarang dan seluruh kekuatan politik yang ada.

Realitas politik kekinian barangkali memang tidak kondusif untuk membuka kasus pelanggaran HAM ini secara transparan, mengingat TNI merupakan suatu kekuatan politik riil dan pilar pendukung proses pembentukan kabinet Gus Dur-Megawati. Apalagi kesan yang selama ini muncul adalah bahwa TNI sangat jauh dari upaya memenuhi aspirasi masyarakat luas. Namun, mengutip pandangan Bilveer Singh, (*Civil-Military Relations Revisited: the Future of Indonesian Armed Forces in Indonesian Politics, 1999*), bahwa tantangan terbesar bagi TNI pasca-Perang Dingin adalah tidak hanya bagaimana mengupayakan agar TNI ditakuti oleh lawan-lawannya, tetapi juga bagaimana TNI itu dicintai dan menyintai masyarakat di mana ia berada, maka barangkali ada baiknya pula bagi TNI untuk tidak terlalu terjebak dalam obsesi kekhawatirannya tentang *power game*, ketika memahami isu pelanggaran HAM. Mungkin langkah awal untuk dicintai dan menyintai ini dapat dimulai dengan tidak menutup-nutupi kasus Aceh. Tentu saja ini mensyaratkan jiwa besar dan pengorbanan TNI. Jika tidak, maka tetap saja nantinya akan terdengar bisik-bisik yang tak sedap terdengar bahwa *leopard does not change its spots*.

ISU 6.

INDONESIA DAN DINAMIKA GEOPOLITIK INTERNASIONAL

PBB Masih Relevan?

Sumber: Kompas (10 April 2003)

BAGI kelompok yang bertumpu pada pemikiran strukturalis-marxis, jawaban atas judul tulisan ini jelas, PBB tidak relevan.

Serangan itu ditafsirkan sebagai simbol ketidakberdayaan negara berkembang (direpresentasikan Irak) *vis-à-vis* kepentingan ekonomi negara maju (disimbolkan AS, Inggris, dan sekutunya). Namun bagi kelompok realis, khususnya *hawkist*, serangan AS dipandang wajar. Tindakan itu merupakan konsekuensi logis pergeseran sistem bipolar perang dingin ke unipolar pascaperang dingin yang didominasi dan dipimpin AS.

Bagi kaum realis, PBB hanya dilihat sebagai arena pertarungan politik yang bermanfaat sejauh memenuhi kepentingan negara besar. Jika bertentangan, institusi itu akan dikesampingkan. Pada analisis akhir, serangan AS disimpulkan sebagai kemenangan bagi pemikiran kelompok realis dan kekalahan bagi liberal-internasionalis.

Dianggap kalah karena kelompok liberal-internasionalis menganjurkan mekanisme multilateral melalui lembaga internasional seperti PBB. Akibat tindakan unilateral AS atau Irak, interdependensi dan multilateralisme yang dipromosikan kelompok ini lalu dipandang sebagai gagasan kosong yang dipromosikan di berbagai seminar namun jauh dari kenyataan.

Menerobos batas negara

Apakah sederhana itu? Perang Irak mempertegas hipotesis kelompok Marxis-kiri, merupakan kemenangan bagi kelompok realis dan sebaliknya pukulan bagi kelompok liberal-internasionalis? Bagaimana menjelaskan rangkaian protes skala cukup besar oleh berbagai kelompok atas serangan AS? Bagaimana harus menjelaskan fenomena ini dalam konteks perang Irak dan perjalanan PBB?

Rangkaian protes itu menyampaikan dua pesan. Pertama, perspektif yang mendominasi wacana hubungan internasional dan tidak dapat menjelaskan rangkaian protes itu karena sifatnya yang lintas nasional (*transnational protests*). Ia ditemukan di negara yang diju-

luki realis sebagai hegemon maupun di negara yang dikategorikan pinggiran (*periphery*) oleh kelompok kiri. Ringkasnya, aksi protes itu dapat ditemukan di Washington, London, Canberra, Dhaka, New Delhi, dan Jakarta.

Kedua, walau bukan merupakan aktor negara dan tidak memiliki *material power* (baik dalam ukuran militer maupun ekonomi), rangkaian aksi protes ini terkesan bertumpu pada *moral power* sebagai instrumen untuk mempromosikan wacananya dan sekaligus untuk menekan negara. Terdapat kesan kuat-meminjam istilah Kubilkova, Vendulka, dan Onuf (1998)-rangkaian aksi protes ini berupaya menolak “lensa-lensa” yang secara sengaja ingin dilekatkan oleh perspektif-perspektif konvensional, apakah yang berasal dari kelompok realis, liberal-internasionalis, maupun dari marxis-kiri. Dalam debat akademis, upaya menolak lensa-lensa dominan dan membangun lensa-lensa sendiri dikenal sebagai pemikiran konstruktivis (*constructivism*).

Apakah rangkaian protes itu efektif untuk menandingi perspektif dominan, memang masih merupakan pertanyaan besar. Namun, mengabaikan sama sekali pengaruh mereka juga tidaklah tepat. Mengingat sifatnya yang lintas nasional, masalah utama yang dihadapi AS dalam perang Irak tidak hanya sekadar bagaimana memenangkan perang dan membuat perang itu menjadi efektif dan menghancurkan sistem yang telah dibangun Saddam Hussein. Yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana perang itu menjadi sah atau *legitimate* dalam pandangan publik. Mengingat kebutuhan untuk legitimasi itu peran dari kelompok protes ini tidak akan dapat dikesampingkan oleh Pemerintah AS.

Masa depan PBB?

Di AS sendiri, kritikan terhadap kebijakan unilateral negeri itu tidak hanya pada saat perang sekarang ini, tetapi telah mulai mengakar sejak tahun 1970-an. Penulis seperti Richard Falk (1972) misalnya menyatakan, persoalannya bukanlah terletak pada hadir atau tidaknya gagasan liberal-internasionalis di negeri tersebut. Sebagai wacana, gagasan itu tumbuh dengan subur dan memiliki pendukung yang cukup kuat di kalangan komunitas akademis. Yang menjadi soal adalah pada tataran perilaku pembuat kebijakannya. Para pembuat kebijakan luar negeri, seperti disebutkan oleh

Richard Falk, hampir tidak pernah melaksanakannya dalam praktik itu atau hanya dipakai pada tataran retorika belaka.

Bahkan penulis lain, seperti Philipp C Jessup (1972), suatu kali pernah menyatakan, penolakan AS terhadap aturan multilateral PBB merupakan pelecehan terhadap konstitusi negeri itu. Argumentasi yang diberikan oleh Jessup adalah didasarkan pada bunyi Artikel VI paragraf 2 konstitusi negeri itu yang antara lain menyatakan, *this constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land*. Karena AS telah menandatangani piagam PBB, maka pelecehan terhadap PBB dengan sendirinya merupakan pelecehan terhadap konstitusi negeri itu. Secara tegas Jessup bahkan menyatakan, “Bangsa-bangsa yang berdaulat bukanlah dunia tanpa hukum. Ia menjadi dunia tanpa hukum karena hukumnya kerap kali dilanggar” (*the world of sovereign nations is not a lawless world. It is a lawless world because the law is often violated*).

Ada dua poin penting yang dapat digarisbawahi dari pemaparan ini. Pertama, rangkaian protes yang menentang kebijakan perang George W Bush secara moral memang dapat dipertanggungjawabkan. Namun sikap oposisi jangan diterjemahkan sebagai sikap anti warga Amerika karena kritikan terhadap sikap unilateral AS sebenarnya juga muncul dan telah berakar di masyarakat negeri itu. Kedua, masih terbuka peluang untuk memberdayakan PBB sebagai lembaga yang menghormati mekanisme multilateral. Peluang ini muncul jika proses dekonstruksi makna tentang apa yang dimaksud dengan hubungan internasional terus-menerus dilakukan.

Gagasan bahwa aktor utama dalam hubungan internasional adalah negara harus didekonstruksi dan disisipi dengan gagasan bahwa substansi dari seluruh hubungan itu sesungguhnya terletak pada *the people*. Seperti yang pernah digagas oleh Immanuel Kant, keharusan moral dari hubungan internasional terletak pada bagaimana membangun persaudaraan sesama umat manusia. Walau tidak sepenuhnya diinspirasi pemikiran Kantian, latar moral dari kehadiran PBB sendiri sedikit banyak menyiratkan pentingnya faktor *the people* untuk mewujudkan perdamaian. Dalam piagamnya, antara lain, menyatakan, *we the people of the United Nations determined*

to save succeeding generations from the scourge of war.

Penekanan dan perlindungan terhadap *the people* dan bukan pada *nation-state* adalah sebab dasar mengapa perang dianggap sebagai instrumen yang buruk bagi kehidupan manusia. Bahkan jauh sebelum piagam PBB dikeluarkan, Leo Tolstoy, sastrawan Rusia, suatu kali menyatakan kalau tujuannya adalah untuk penyebaran gagasan, kebebasan untuk publikasi akan memberikan hasil yang jauh lebih baik daripada perang. Kalau tujuannya adalah kemajuan peradaban, terdapat berbagai cara lain yang lebih cerdas untuk memajukan peradaban daripada penghancuran kekayaan dan kehidupan manusia melalui perang.

Hubungan Indonesia-Amerika Serikat

Sumber: Kompas (9 November 2004)

APAKAH akan ada perubahan besar dalam hubungan bilateral Indonesia-Amerika Serikat (AS)? Pertanyaan ini sudah muncul di tengah pemilihan presiden yang lalu di AS.

Lontaran pertanyaan ini tampaknya berangkat dari asumsi, kepemimpinan nasional di AS amat memengaruhi hubungan bilateral kedua negara. Tulisan berikut berupaya menunjukkan, perubahan besar itu tidak akan banyak terjadi, kecuali jika Indonesia mau meluncurkan inisiatif baru dalam menjalin hubungan bilateralnya dengan AS.

Faktor historis-struktural

Jika mau jujur, sebenarnya Indonesia tidak menjadi prioritas amat penting bagi AS. Lihat buku *The White House Years* yang ditulis Herry Kissinger, (1979). Buku setebal 1.500 halaman ini merupakan catatan Kissinger saat menjadi penasihat keamanan nasional Presiden Nixon dan Menteri Luar Negeri. Buku ini hanya memuat nama Indonesia sebanyak satu kali. Itu pun tidak dalam uraian panjang. Kissinger hanya mengungkapkan sikap Indonesia yang tidak melakukan oposisi secara publik terhadap AS saat negeri itu melakukan pengeboman besar-besaran terhadap Vietnam Utara tahun 1972.

Demikian juga buku James Baker III dalam *The Politics of Diplomacy* (1915). James Baker yang menduduki posisi Menteri Luar Negeri AS pada masa Presiden George Bush hanya menyinggung nama Indonesia sebanyak dua kali dalam buku setebal sekitar 700 halaman itu. Nama Indonesia disebut hanya terkait minat AS yang amat besar untuk pembentukan suatu organisasi Pan-Pasifik yang lebih besar. Dalam kaitan dengan pembentukan organisasi kerja sama ini, yang kemudian diwujudkan dalam pembentukan APEC, nama Indonesia disebut bersama negara-negara lain seperti Korea Selatan, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Filipina. Dengan kata lain tidak ada liputan khusus yang menyangkut nama Indonesia.

Sementara itu, jika kita merujuk buku Thomas A Bailey, A

Diplomatic History of the American People (1974), nama Indonesia juga hanya disebut dua kali. Buku yang amat kaya dalam deskriptif-historis tentang sejarah diplomasi AS ini pertama kali menyebut nama Indonesia bersama India, Burma, Sri Lanka, dalam konteks pembentukan SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) guna menghadapi komunisme tahun 1954. Keempat negara ini disebut menolak menjadi anggota SEATO. Buku setebal sekitar 1.050 halaman ini menyebut nama Indonesia untuk kedua kali saat terjadi pembersihan terhadap gerakan komunis di Indonesia tahun 1967. Menurut penulis, pembersihan ini telah menyenangkan kelompok rajawali (*the hawks*) di AS yang amat keras terhadap ideologi dan negara-negara yang menganut paham komunis.

Ada dua alasan utama mengapa hal ini terjadi. Pertama, karena faktor historis. Dalam kadar tertentu, perhatian yang kecil dari pembuat kebijakan AS terhadap Indonesia sebenarnya merefleksikan sikap publik AS pada umumnya. Jika dibandingkan dengan Filipina dan Vietnam, publik Amerika memang tidak memiliki sentimen historis yang kuat dengan Indonesia. Indonesia tidak mempunyai pengalaman di bawah pemerintahan AS seperti yang pernah dialami Filipina. Publik Amerika juga tidak memiliki pengalaman historis yang getir dengan Indonesia seperti dialami tentara AS pada perang Vietnam di awal 1970-an.

Uniknya, meski perhatian publik Amerika tidak terlalu banyak terhadap Indonesia, jumlah akademisi Amerika yang menjadi Indonesianis sebenarnya jauh lebih besar daripada jumlah akademisi Indonesia yang dapat mengklaim diri menjadi Amerikanis. Kita mengenal sejumlah nama seperti Benedict Anderson, Clifford Gertz, dan William Liddle dan lainnya, yang memiliki kualifikasi akademis internasional karena perhatian mereka yang besar terhadap Indonesia. Prestasi yang sama tidak dimiliki akademisi Indonesia.

Kedua, karena faktor struktural. Harus diakui, kapabilitas power yang dimiliki Indonesia baik dari dimensi ekonomi, militer, dan politik amat tidak signifikan di tingkat internasional. Untuk kawasan Asia, AS sebenarnya jauh lebih memberi perhatian kepada China, Jepang, dan India. Secara ekonomi, misalnya, Indonesia kalah jauh dibandingkan dengan Jepang.

Pendapatan per kapita India memang lebih rendah dari Indonesia. Namun harus dicatat, ada peningkatan pesat dari India dalam hal militer. China dan India adalah dua negara di Asia yang memiliki kapabilitas sebagai negara pemilik senjata nuklir, dan jumlah penduduknya di atas satu miliar. Karena itu, secara ekonomi kedua negara ini memiliki potensi pasar jauh lebih besar dibandingkan dengan Indonesia. Secara militer pun mereka lebih diperhitungkan daripada Indonesia. Khusus untuk China, selain sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB, negeri ini juga mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 10 persen setelah modernisasi diluncurkan tahun 1978.

Mengingat faktor-faktor obyektif-struktural semacam ini, tidak berlebihan untuk menyatakan, signifikansi Indonesia dalam kepentingan strategis AS hanya derivasi atau turunan kepentingan strategis negeri itu terhadap China dan Jepang. Sebenarnya jika dilihat dari sudut nilai impor dan ekspor, China dan Jepang jauh lebih penting bagi AS daripada Indonesia. Dari sudut negara pengekspor ke AS, China diperkirakan menduduki posisi ke-4 dan Jepang menduduki posisi ke-2. Demikian juga sebagai negara importir barang AS, China menduduki posisi ke-11, sedangkan Jepang menduduki posisi ke-3. Sebaliknya pasar AS, bersama dengan Jepang, sebenarnya menyerap hampir sekitar 35 persen dari ekspor Indonesia. Di sisi lain, Indonesia hanya menempati posisi ke-21 sebagai pengekspor barang ke AS. Sementara sebagai negara pengimpor barang AS, Indonesia diperkirakan hanya menempati posisi 39 dari 227 negara.

Jika dilihat dari sudut investasi, AS amat penting bagi Indonesia. Pada masa awal Orde Baru, AS merupakan negara pelopor utama yang melakukan investasi di Indonesia, khususnya pada sektor pertambangan. Meski amat sukar diketahui informasi berupa jumlah investasi yang sudah dilakukan, namun diyakini AS merupakan investor terbesar di sektor pertambangan di Indonesia melalui kehadiran beberapa perusahaannya seperti Exxon, Caltex, dan Freeport.

Sedangkan investasi di sektor non-pertambangan, AS diperkirakan menduduki posisi keenam di bahwa Jepang dan Inggris yang masing-masing menempati posisi pertama dan kedua.

Inisiatif baru

Jika secara historis maupun struktural Indonesia tidak berada dalam posisi untuk mendikte AS, apakah yang harus dilakukan untuk meningkatkan hubungan bilateral kedua negara? Jawabannya adalah jika Indonesia mau meluncurkan inisiatif baru dengan sasaran utama membuat Indonesia menjadi penting di mata AS. Dalam rumusan lain, memfokuskan diri hanya pada sisi negatif dari negara adidaya seperti AS, tidak akan menjadi sikap yang realistis. Yang lebih realistis adalah dengan melihat pada sisi positif dari kekuatan negara adidaya ini untuk membantu Indonesia.

Dengan menggunakan diplomasi (*soft power*) Indonesia harus bisa meyakinkan AS bahwa kita menghormati nilai-nilai demokrasi dan HAM yang juga dijunjung tinggi publik AS. Kita juga harus bisa meyakinkan AS bahwa upaya keras yang tengah kita lakukan untuk menanamkan nilai-nilai profesionalisme pada TNI akan sia-sia jika tidak didukung dana dan penyediaan perlengkapan yang memadai.

Dengan kata lain, kita harus bisa meyakinkan AS bahwa embargo persenjataan yang dilakukan sebagai akibat kasus Timor Leste dapat menjadi *counterproductive* untuk mewujudkan profesionalisme TNI. Karena itu, rencana kunjungan Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono ke AS patut didukung dan dikaitkan dengan upaya untuk meluncurkan inisiatif baru itu.

Pembangunan Komunitas ASEAN

Sumber: Kompas (1 Desember 2004)

DALAM khazanah ilmu sosial, terminologi komunitas merujuk pengertian nilai-nilai bersama, norma-norma, dan simbol-simbol yang memberi identitas atau perasaan kekitaan (*sense of we-ness* atau *we feeling*). Karena itu, secara sederhana, istilah pembangunan komunitas dapat diartikan sebagai pembangunan perasaan kekitaan.

Dalam disiplin ilmu hubungan internasional, pembangunan komunitas sering dianggap kerja raksasa. Alasan utamanya karena pembangunan komunitas menyiratkan upaya meruntuhkan keyakinan kalangan pemikir realis yang menyatakan, logika fundamental yang mengatur hubungan antarnegara di tataran internasional adalah anarki. Menurut kalangan realis, norma-norma, simbol-simbol, dan identitas kebersamaan hanya dapat diwujudkan pada tataran nasional, bukan pada tataran internasional (Emanuel Adler dan Michael Barnett, 1998).

Pertanyaannya, mengapa ASEAN pada KTT ke-9 di Bali tahun 2003 telah mencanangkan pembangunan ASEAN Community yang terdiri dari tiga pilar, yaitu ASEAN Security Community, ASEAN Economic Community, dan ASEAN Socio-Cultural Community? Tantangan tantangan apakah yang dihadapi ASEAN untuk mewujudkan *sense of we-ness* itu?

Tanggapan terhadap krisis

Berbagai dokumen resmi yang dikeluarkan ASEAN menunjukkan ASEAN Community dimaksudkan untuk mencapai hal-hal berikut.

Pertama, dalam konteks komunitas ekonomi ingin dicapai ASEAN 2020, yang akan menjadi pasar tunggal dan basis produksi di mana akan ada aliran barang jasa dan investasi yang bebas dan aliran modal lebih bebas sehingga menjadi lebih kuat, dinamis, dan kompetitif secara ekonomi dalam pasar global.

Kedua, dalam konteks komunitas keamanan, yang ingin dicapai adalah ASEAN akan menyelesaikan perbedaan di antara negara anggota bukan dengan cara kekerasan atau dengan ancaman

penggunaan kekerasan. Ketiga, dalam konteks sosio-kultural yang ingin dicapai ASEAN adalah membangun masyarakat yang peduli (*building caring society*).

Dalam upaya mewujudkan ketiga pilar komunitas ini telah dirancang rencana aksi. Untuk komunitas ekonomi, rencana aksi dengan *timeframe* yang telah berhasil disepakati dalam KTT di Bali. Sementara itu, untuk rencana aksi dari komunitas keamanan dan sosio-kultural disepakati dalam KTT ke-10 di Vientiane, Laos, yang tengah berlangsung.

Jika kita mengamati aneka komponen yang ada dalam setiap gugus komunitas ASEAN, jelas terlihat adanya serangkaian tugas raksasa yang harus dilaksanakan hingga tahun 2020 mendatang. Untuk komunitas ekonomi, misalnya, dicanangkan agenda kerja menyeluruh, mulai dari perdagangan barang (seperti menyelesaikan skema *rules of origins*, transparansi dan tindakan nontarif), jasa (melalui tindakan liberalisasi), investasi (membuka sektor investasi dengan formula ASEAN-X), hingga menyentuh masalah hak milik intelektual dan mobilitas modal.

Dalam gugus komunitas keamanan, agenda kerjanya juga amat luas. Mulai dari pembangunan politik (seperti menciptakan lingkungan yang adil, harmonis, dan demokratis), pembentukan norma (dengan memperkuat rezim *Treaty of Amity of Cooperation* dan membentuk ASEAN Charter), hingga pencegahan konflik, resolusi konflik dan pembangunan perdamaian pascakonflik.

Demikian juga dalam gugus komunitas sosio-kebudayaan. Agendanya mulai dari upaya menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan kesetaraan (antara lain melalui pembukaan pendidikan dasar seluas-luasnya dan kesetaraan jender), mengelola dampak sosial dari integrasi ekonomi (misalnya melalui pembentukan pasar tenaga kerja yang efisien, memperkuat sistem asuransi, menangani dampak liberalisasi pada kesehatan) mempromosikan *sustainability* lingkungan hidup (antara lain melalui operasionalisasi ASEAN Center for Transboundary Haze Pollution Control, memperlambat laju kerusakan keanekaragaman hayati), memperkuat kohesi sosial regional (antara lain melalui dialog antarbudaya peradaban dan agama, dan mendorong pembentukan sikap bersama ASEAN pada berbagai forum internasional).

Dilihat dari konteks waktu, keseluruhan gagasan komunitas ASEAN dan agenda kerja yang telah dicanangkan itu tampaknya tidak dapat dilepaskan dari krisis yang melanda kawasan Asia Tenggara tahun 1998. Krisis itu telah menyampaikan beberapa pesan pada ASEAN.

Pertama, kapasitas institusional ASEAN secara kolektif tak mampu mengatasi krisis yang melanda anggotanya. Kedua, konsolidasi internal melalui pembuatan dan penguatan norma-norma bersama menjadi jauh lebih penting daripada menjalin hubungan lebih luas ke luar. Ketiga, penguatan kapasitas kolektif ASEAN diyakini akan menjadi jauh lebih baik dan solid jika kerja sama tidak hanya di bidang ekonomi saja, tetapi juga kerja sama dalam bidang keamanan dan sosio-kebudayaan. Keempat, pelibatan masyarakat menjadi sama pentingnya dalam seluruh kerja sama ASEAN tersebut.

Tiga tantangan besar

Tugas raksasa tentu memunculkan tantangan besar pula. Ada tiga tantangan yang dapat diidentifikasi. Pertama, pada tataran paradigma. Gagasan ASEAN Community mengharuskan perubahan substansial dalam mentalitas negara-negara anggota, yaitu tiap negara anggota harus memiliki keinginan untuk meninggalkan kerangka berpikir paradigma realis. Dalam arti praktis ini berarti ASEAN harus ditransformasikan dari institusi yang diarahkan oleh negara anggotanya (*member-driven institution*) menjadi institusi yang digerakkan oleh misinya (*mission-driven institution*). Jika ini dilakukan, ASEAN sebagai institusi harus diberikan otoritas yang jauh lebih besar untuk meregulasi perilaku negara anggotanya dan mengharuskan pelibatan aktor nonnegara yang lebih besar.

Kedua, pada tataran operasional kebijakan. Gagasan ASEAN Community memperkuat kecenderungan ASEAN sebagai institusi yang memiliki tugas amat banyak (*multipurpose institution*). Ini berarti harus ada kerja sama lebih erat tak hanya antardepartemen/kementerian negara-negara anggota ASEAN, tetapi juga antara berbagai kementerian di dalam negara anggota. Hal ini disebabkan ASEAN Community mencakup hampir seluruh bidang kerja sama. Penyebab lainnya adalah agar aneka kesepakatan pada tataran regional dapat segera diimplementasikan pada tataran nasional dan untuk menghindarkan terjadinya pandangan-pandangan

yang bersifat parokhial (*departmentalism*) pada tataran nasional. Konsekuensi akhir dari kerja sama semacam ini mengharuskan adanya transformasi citra ASEAN dari institusi yang semata-mata untuk komunitas diplomatik menjadi institusi untuk seluruh pembuat kebijakan.

Ketiga, pada tataran hasil. Tantangannya adalah apakah gagasan ASEAN Community akan dapat memperkecil kesenjangan di antara negara-negara anggotanya? Secara ekonomi, misalnya, apakah pada tahun 2020 nanti pendapatan per kapita Kamboja, Laos, Vietnam, Filipina, dan Indonesia akan mendekati Singapura? Sebagai catatan pendapatan per kapita Singapura kini 50 kali lipat lebih besar dari Kamboja, Laos, dan Vietnam, serta 20 dan 30 kali lipat lebih besar dari Filipina dan Indonesia.

Demikian juga dalam konteks keamanan, apakah melalui ASEAN Security Community lingkungan demokratis akan lebih mudah diwujudkan di seluruh negara anggota ASEAN? Sebenarnya, hingga kini hanya tiga negara anggota ASEAN yang dapat dikategorikan menganut sistem politik demokratis, yaitu Indonesia, Filipina dan Thailand. Pertanyaan yang mirip juga dapat diajukan dalam konteks sosio-kultural. Apakah ASEAN Sociocultural Community akan menjadi instrumen kebijakan yang ampuh guna memperbaiki nasib orang-orang miskin, misalnya di Indonesia?

Mengukir Langit?

Sumber: Kompas (25 April 2005)

TUJUAN apakah yang dicapai dari Konferensi Asia-Afrika (KAA) yang berlangsung 22-23 April akhir pekan lalu? Merujuk pada pidato yang disampaikan oleh Menlu Indonesia, Hassan Wirajuda, dalam pertemuan pejabat senior AA 29 Maret 2005 lalu, barangkali ada tiga tujuan normatif yang dapat diidentifikasi.

Pertama, untuk mewujudkan semangat Bandung. Hal ini diperlukan dengan alasan belum terdapatnya mekanisme yang efektif dan layak untuk kerja sama inter-regional di AA. Diharapkan mekanisme semacam ini akan dapat dilembagakan di masa depan.

Kedua, untuk mengaktualkan potensi AA. Terdapat 87 kepala negara/pemerintah yang terlibat dalam Konferensi Tingkat Tinggi Asia Afrika (KTT AA). Secara geografis negara-negara yang terlibat ini mencakup hampir setengah wilayah dunia. Dari segi populasi, AA dihuni oleh sekitar 4,6 miliar jiwa atau sama dengan 73 persen penduduk dunia. Total GDP negara-negara di AA ini diperkirakan sebesar 9,3 triliun dollar AS.

Ketiga, melalui kerja sama di bidang ekonomi, politik-keamanan, dan sosial kultural, AA juga diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk memerangi kemiskinan, mewujudkan perdamaian, dan memperkuat solidaritas di antara masyarakat di kedua wilayah itu.

Apakah tujuan ini tercapai? Tentu saja sangat sukar untuk menilainya. Namun, ada beberapa alasan untuk menyatakan perhelatan besar AA itu kemarin hanya berakhir dengan deklarasi dalam bentuk pengeluaran dokumen belaka, kecuali jika negara-negara yang tergabung dalam AA itu mampu menghadapi tiga tantangan berikut.

Tantangan “Statecraft”

Pertama, tantangan *statecraft* dalam dunia yang berubah. Tantangan di sini mengacu kepada keterampilan negara-negara AA untuk memanfaatkan lingkungan strategis yang mengalami perubahan pesat sebagai akibat berakhirnya perang dingin. Hal ini terutama sangat penting karena negara-negara AA tidak berada dalam lingkungan

strategis yang hampa. Meski demikian keterampilan untuk menentukan lingkungan strategis ini akan ditentukan oleh persepsi yang dianut oleh pembuat kebijakan.

Mengikuti saran Mohamad Ayoob, seorang pengamat dunia ketiga, barangkali ada baiknya untuk melihat keseimbangan global pascaperang dingin tidak terlalu simplistik. Walau era bipolar sudah berakhir dengan keruntuhan Uni Soviet tidak berarti bahwa dunia saat ini didominasi oleh satu kekuatan besar, yaitu Amerika Serikat (AS). Setidaknya, menurut Ayoob, keseimbangan global itu harus dilihat dari tiga dimensi, yaitu politik, militer, dan ekonomi. Dalam dimensi militer sebenarnya tidak banyak terjadi perubahan karena keseimbangan dalam perang dingin lebih diartikan pada kesetaraan kepemilikan senjata nuklir (*nuclear parity*). Runtuhnya Uni Soviet bukan berarti bahwa kesetaraan nuklir ini kehilangan signifikansinya.

Yang menjadi lebih dinamis dan tengah berubah adalah dalam dimensi ekonomi dan politik. Dalam dimensi ekonomi, AS kini bukanlah *the sole superpower*. Pembentukan Uni Eropa dan pertumbuhan ekonomi China yang sangat pesat akan memberikan tantangan yang khas terhadap AS. Demikian juga dari segi politik. Adanya kecenderungan perubahan *strategic culture* di Eropa *mainland* yang tidak lagi menekankan pada *realisme politik* abad XIX, namun ironisnya tengah ditunjukkan secara telanjang oleh AS setidaknya menyampaikan pesan adanya ruang ekonomi dan politik yang cukup luas bagi negara-negara AA untuk melakukan manuver. Karena itu, sebaiknya Konferensi AA tidak dikemas sebagai suatu pertarungan antara negara berkembang versus negara industri maju dan juga jangan diarahkan pada penaan pentingnya kerja sama sub-regional lainnya yang telah dikembangkan.

Tantangan “*free riders*”

Kedua, tantangan berupa perilaku pembonceng (*free rider*) yang dapat muncul dari setiap tindakan kolektif (*collective action*). Meminjam pemikiran yang dikembangkan awalnya oleh Mancur Olson, perilaku menjadi pembonceng sangat mudah muncul dalam setiap kerja sama jika aktor yang terlibat sangat banyak, tetapi dengan kemampuan ekonomi mereka sangat terbatas. Aktor-aktor kecil dengan kemampuan sangat terbatas ini biasanya cenderung

untuk membebankan biaya-biaya pengorganisasian diri pada pihak lain. Dalam situasi semacam ini tindakan kolektif biasanya hanya akan berakhir pada pernyataan normatif tanpa diiringi oleh bukti empiris yang menunjukkan adanya kegiatan-kegiatan konkret yang serius untuk mencapai tujuan.

Dalam rumusan berbeda, tindakan kolektif memiliki kemungkinan untuk jauh lebih berhasil mencapai tujuannya jika jumlah aktor yang terlibat relatif kecil dan juga jika aktor yang terlibat itu punya kemampuan ekonomi yang sangat besar. Situasi inilah yang membedakan mengapa forum-forum kerja sama negara maju, seperti G-7, memiliki pengaruh dan bobot yang jauh lebih besar dan juga jauh lebih efektif jika dibandingkan dengan forum-forum kerja sama negara berkembang.

Di luar perhelatan AA kemarin sebenarnya ada lebih dari satu forum kerja sama negara berkembang, seperti Non-Aligned Movement, G 77, dan G-15. Pengelompokan ini memang masih eksis, namun pada tataran empiris sangat dipertanyakan efektivitasnya untuk mencapai tujuan. Ringkasnya, tindakan kolektif akan lebih mudah mencapai tujuannya jika yang berkumpul itu mewakili “yang kaya” dan bukan “yang miskin”.

Jurang kredibilitas

Ketiga, tantangan berupa jurang kredibilitas (*credibility gap*). Yang dimaksud dengan jurang kredibilitas di sini menyangkut konsistensi antara apa yang dinyatakan dan apa yang dilakukan. Tantangan ini khususnya perlu diatasi jika tidak terdapat aktor yang sangat mapan secara ekonomi dalam setiap tindakan kolektif. Jika jurang kredibilitas ini sangat besar, maka tindakan kolektif tidak akan pernah mencapai tujuannya. Sebaliknya jika jurang itu menyempit dan berhasil ditiadakan, maka tindakan kolektif akan memiliki signifikansi yang sangat besar dalam menggerakkan kerja sama. Dalam hal ini kredibilitas dapat diumpamakan sebagai spirit atau roh dari setiap tindakan kolektif.

Pertanyaannya di sini adalah apakah para pemimpin AA yang berkumpul itu selalu melakukan apa yang diucapkannya? Sebagai misal, jika mereka mengatakan adanya ketidakadilan pada tataran internasional, maka seharusnya para pemimpin AA itu juga me-

luncurkan kebijakan yang menentang adanya ketidakadilan pada tataran domestik. Para pemimpin AA harus mampu membuktikan pada publik bahwa diri mereka bukanlah bagian dari sistem yang melestarikan ketidakadilan di tataran domestik.

Jika ini tidak berhasil dilakukan, maka pertemuan dari AA itu nantinya akan menjadi sangat sukar untuk melekat (*embedded*) di masyarakat. AA kemungkinan dikritik dan dipersepsikan menjadi ajang pertemuan bagi kalangan elit yang jauh dari masyarakatnya. Kritikan-kritikan semacam ini pula yang biasanya selalu dilontarkan oleh kalangan radikal, terutama yang diinspirasi oleh pemikiran Gramscian dan Robert Cox. Bagi kalangan radikal pertemuan dalam bentuk KTT kepala negara dipandang tidak memiliki legitimasi yang kuat untuk mewakili kepentingan kelompok marjinal yang berada di masyarakat negara berkembang.

Kita barangkali harus belajar dari dokumen *The Jakarta Message* yang dikeluarkan pada akhir KTT X Gerakan Non Blok di Indonesia pada tahun 1992. Adanya kebutuhan untuk tindakan kolektif yang ditulis dalam kalimat-kalimat yang sangat baik dalam dokumen itu barangkali tidak lagi dilihat oleh masyarakat dan bahkan tidak menjadi memori kolektif bangsa ini. Alasannya barangkali sederhana.

Perilaku rezim dan petinggi yang berkuasa, yang menyelenggarakan KTT, itu sangat jauh dari rasa keadilan masyarakat Indonesia. Akibatnya Pesan Jakarta itu, mengutip pendapat sahabat saya, hanya seperti upaya mengukir langit (*crafting the sky*) yang sangat jauh dari realitas keseharian masyarakat. Mudah-mudahan kita tidak lagi mengulangi upaya untuk mengukir langit ini.

Dinamika Investasi Asia Timur: Harus Ada Koordinasi Harmonis untuk Mengantisipasi Perkembangan

Sumber: Kompas (26 Juli 2005)

Ketika berkunjung ke Tokyo bulan lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menargetkan untuk melipatgandakan penanaman modal asing dari Jepang ke Indonesia dalam lima tahun yang akan datang. Meningkatkan investasi dari China juga menjadi salah satu agenda pembicaraan dalam kunjungan Yudhoyono ke Beijing pertengahan bulan ini.

Bagaimanakah sebenarnya dinamika *foreign direct invesment* (investasi yang langsung dilakukan oleh investor asing/FDI) negara negara di kawasan Asia Timur dalam hubungannya dengan kebutuhan Indonesia terhadap FDI di masa depan?

Penulis awal Juli lalu menghadiri pertemuan kelompok kerja investasi yang diorganisir China *Foreign Affairs University* melalui Network of Asian Think-tanks (NEAT) di Wehai, China.

Dalam diksusi itu berkembang dinamika yang menggambarkan bahwa FDI intraASEAN+3 (China, Jepang, dan Korea Selatan) belum mencapai tahap yang sangat signifikan. Menurut Yul Kwon dari Korea Institute for International Economic Policy, maupun John Wong dari East Asia Institute National University of Singapore, setelah krisis finansial pada tahun 1997, total FDI yang masuk ke ASEAN+3 sebesar 173,612 miliar dollar AS. Dari angka ini, kontribusi FDI intraASEAN+3 sekitar 36,446 miliar dollar AS, atau 21 persen dari total FDI yang diterima ASEAN+3.

Wilayah di luar ASEAN+3 masih merupakan kontributor terbesar, dengan komposisi Asia (termasuk Taiwan dan Hongkong) sebesar 89,815 miliar dollar AS (52 persen) dan luar Asia 53,370 dollar AS (27 persen).

Dinamika lain adalah FDI intraASEAN+3 menunjukkan beberapa ketidakseimbangan (imbalances) yang cukup signifikan. Seperti yang disinyalir Qin Yaqing dari China Foreign Affairs University.

Menurut Qin Yaqing, ketidakseimbangan itu karena sebagian besar FDI ASEAN+3 masuk ke China, yakni 23,2 miliar dollar AS. Sumber investasi terbesar dari Korea, yakni 9,2 miliar dollar AS, Jepang sebesar 8,0 miliar dollar AS, dan ASEAN sebesar 6,2 miliar dollar AS.

Sementara itu, FDI China yang masuk ke ASEAN masih sangat kecil, yakni 0,8 miliar dollar AS. Kontributor terbesar masih Jepang, yakni 6,7 miliar dollar AS. Disusul Korea Selatan sebesar 1,2 miliar dollar AS. Hal lain yang juga dapat dipakai sebagai pertimbangan adalah adanya tanda-tanda pergeseran pola FDI di kawasan ini. Sebelumnya, FDI intraASEAN+3 ini dipandang berperan penting dalam menciptakan pola pembangunan angsa terbang atau *flying geese model*.

Pola dibuat dalam upaya untuk mengurangi tekanan kerasnya kompetisi sehingga perusahaan dari negara-negara yang lebih maju harus menekan biaya produksi. Jepang dan Korea Selatan pun melakukan relokasi industri ke Asia Tenggara. Namun, Pola FDI tersebut kini tidak lagi menjadi satu-satunya, tetapi melalui penciptaan jaringan produksi melalui sistem kontraktual, atau penggabungan, dan pengambilalihan.

Selain itu juga terdapat perkembangan yang sangat paradoks antara perdagangan di intraASEAN+3 dan FDI di intraASEAN+3. Hal ini sangat jelas ditunjukkan oleh gencarnya berbagai gagasan untuk menciptakan skema kawasan perdagangan bebas (*FTA*) regional seperti *East Asia FTA*. Di sisi lain, belum ada satu pun skema yang secara konkret dapat menawarkan upaya untuk memperkuat FDI intraASEAN+3.

Perhatian yang tidak sama ini kemungkinan besar didorong dua hal. Pertama, pertumbuhan ekspor ASEAN ke tiga negara di Asia Timur jauh lebih tinggi (13,8 persen) dibandingkan dengan pertumbuhan ekspor intra ASEAN (8,8 persen) untuk kurun waktu 1999-2003. Kedua, ASEAN menikmati surplus perdagangannya dengan China. Untuk mengurangi paradoks ini, Paisan Rupanichkij dari Institute of Asian Study Tammassat University Thailand mengusulkan perlunya dibentuk East Asia Investment Bank yang dananya berasal dari negara-negara ASEAN+3.

Dinamika global

Menurut ekonom China, Fan Gang, dari National Economic Research Institute, paradoks itu sangat terkait dengan dinamika perekonomian global. Walaupun China menikmati defisit perdagangan dengan ASEAN sebesar 20,1 miliar dollar AS, tetapi di sisi lain menikmati surplus yang sangat besar dengan Amerika Serikat dan Uni Eropa. Tahun 2004, China menikmati surplus perdagangan dengan AS sebesar 80,3 miliar dollar AS dan dengan Uni Eropa 37 miliar dollar AS.

Menurut Fan Gang, surplus itu karena dukungan dari negara-negara di Asia Timur. Kontribusi Jepang dan Korea Selatan dalam modal dan teknologi. Kontribusi negara ASEAN adalah dalam pasokan sumber daya alam dan energi serta produk-produk industri setengah olahan.

Pandangan lainnya adalah adanya pemikiran agar FDI juga dibuka untuk proyek pembangunan infrastruktur sika, seperti jalan raya, kereta api, dan pelabuhan. Hal ini disebabkan adanya keyakinan bahwa pembangunan infrastruktur memainkan peran yang penting untuk meningkatkan pembangunan di setiap negara. Oleh karena itu, skema-skema investasi untuk pembangunan infrastruktur jalan raya dan kereta api yang menghubungkan negara-negara ASEAN yang berada di Asia *mainland* dengan China mendapatkan perhatian besar.

Pandangan terakhir adalah usulan meningkatkan FDI di Asia Timur melalui pembangunan proyek infrastruktur ataupun melalui aliansi bisnis, seperti sistem kontraktual dan merger. Yang juga tak kalah pentingnya, menurut Yukiko Fukagawa dari University of Tokyo, adalah yang terkait dengan aturan main. Dalam hal ini kepastian hukum dan efisiensi birokrasi.

Ada beberapa konsekuensi strategis yang dapat dicatat dari dinamika investasi Asia Timur yang diuraikan di atas terhadap Indonesia di masa depan.

Pertama, dalam jangka pendek (lima tahun ke depan) tidak banyak peluang yang dapat diharapkan dari FDI China ke Indonesia. Investor Indonesia justru akan lebih banyak mengalir ke China. Dengan kata lain, Jepang, Korea Selatan, serta Taiwan masih akan

merupakan mitra tradisional utama Indonesia untuk menarik FDI dari Asia Timur di masa depan.

Kedua, koordinasi antara Kementerian Perdagangan dan Industri, serta Badan Penanaman Modal sangat penting untuk mengantisipasi dinamika investasi di Asia Timur.

Ketiga, pola hubungan perdagangan seluruh negara-negara ASEAN dengan China sangat ditentukan oleh bagaimana sikap AS dan Eropa menangani defisit perdagangannya dengan China. Keempat, Indonesia harus sesegera mungkin memprioritaskan investasi dalam infrastruktur fisik, seperti jalan dan pelabuhan. Pola investasi dengan China, Jepang, dan Korea Selatan di masa depan sebaiknya diarahkan ke arah ini.

Kelima, sebaiknya berhenti untuk berpikir bahwa tenaga kerja murah yang menjadi satu-satunya keunggulan untuk menarik FDI. Faktor kepastian hukum dan kinerja birokrasi yang efisien juga menjadi sama pentingnya. Karena itu, *good governance* dan koordinasi antarbirokrasi menjadi prasyarat penting yang harus dilakukan Indonesia untuk menarik FDI dari kawasan Asia Timur.

Menjalin Simpul Baru di Cina

Sumber: Kompas (26 Juli 2005)

Mengapa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono perlu mengunjungi China? Apa target yang akan dicapai? Pertanyaan itu tidak hanya karena Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kini Presiden Indonesia. Setelah Soeharto, Abdurrahman Wahid dan Megawati juga berkunjung ke China. Namun, tidak ada perubahan struktural dari kunjungan itu.

Dari sisi politik, misalnya, Indonesia tetap menganut prinsip *One China policy*. Hingga kini Jakarta tidak memiliki hubungan diplomatik resmi dengan Taipei. Dari sisi keamanan, ada perubahan. China telah menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation*, yang dipandang memberi ikatan berupa jaminan diplomatik bahwa China sepakat untuk bersandar pada penyelesaian konflik secara damai di kawasan Asia Tenggara. Namun, harus dicatat, rangkaian lokakarya yang telah diadakan untuk menyelesaikan konflik Spratlys di Laut China Selatan hingga kini belum secara nyata berhasil menuntaskan konflik itu.

Ada yang menyatakan, kunjungan pemimpin China, Hu Jintao, pada KTT Asia-Afrika, April lalu, merupakan tonggak baru hubungan kedua negara. Alasannya, kunjungan itu disertai penandatanganan dokumen “kemitraan strategis” Indonesia-China. Perlu dicatat, China menandatangani berbagai dokumen dengan istilah *strategic partnership* dengan banyak negara. Karena itu, berlebihan jika dinyatakan, Indonesia mendapat tempat istimewa bagi China dan ada perubahan berarti dalam hubungan kedua negara.

Hubungan perdagangan kedua negara pun tidak berubah. Indonesia masih surplus dalam hubungan perdagangannya dengan China. Namun, surplus Indonesia bukan karena ekspor barang industri manufaktur, tetapi karena ekspor energi minyak dan gas. Justru industri manufaktur China terlalu kuat jika dihadapkan dengan industri manufaktur Indonesia.

Pola investasi juga tidak banyak berubah. China belum menjadi sumber utama pasokan investasi asing (FDI) Indonesia. China belum bisa menggantikan posisi Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan

dari kawasan Asia Timur sebagai pemasok FDI bagi Indonesia dan Asia Tenggara. Kecenderungan lima tahun terakhir menegaskan hipotesis, China akan tetap menjadi daerah sasaran FDI dari Asia Tenggara.

Dua kemungkinan

Merujuk kondisi itu, target kunjungan SBY ke China hanya bermuara pada dua kemungkinan. Pertama, kunjungan dimotivasi untuk menguatkan kondisi struktural yang telah ada.

Kedua, sebaliknya. Kunjungan dimaksudkan untuk meletakkan arah perubahan struktural di masa depan. Jika pilihan pertama yang dilakukan, kunjungan SBY tidak memiliki konsekuensi strategis yang layak diperhatikan. Sebaliknya, jika pilihan kedua yang diambil, SBY perlu melakukan prioritas, yang penulis sebut kebutuhan menciptakan simpul baru (*new ties*), dalam melakukan perubahan yang diinginkan.

Simpul lama, formulasi *One China policy* mungkin tidak perlu diubah dan dijadikan agenda pertemuan SBY-Pemimpin China di Beijing. Sebaiknya pola hubungan tetap dilanjutkan tanpa menghilangkan sikap pragmatik. Sejauh menguntungkan ekonomi Indonesia, hubungan, perdagangan, investasi, maupun “nonpolitik” Jakarta-Taipei perlu diperkuat. Sementara di bidang perdagangan, ada peluang besar untuk menciptakan simpul-simpul baru.

Ada dua kemungkinan simpul baru. Pertama, menghubungkannya dengan ekspor migas Indonesia ke China mengingat kebutuhan energi China amat besar guna mendukung pertumbuhan ekonominya. Namun, kontrak-kontrak penjualan harus menguntungkan Indonesia.

Kedua, mengaitkan dengan kebutuhan investasi. Meski China mengalami defisit perdagangan dengan ASEAN, secara keseluruhan negeri itu menghadapi surplus perdagangan amat besar dengan AS dan Uni Eropa (UE). Tahun lalu, surplus 100 miliar dollar AS lebih. Akibatnya, China dihadapkan masalah bagaimana menyalurkan surplusnya (*glut of capital*) dalam bentuk investasi ke luar negeri.

Di bidang politik dan keamanan, perlu dibuat proyeksi paling *feasible* ihwal China berkaitan kepentingan strategis Indonesia

untuk 20 tahun tahun ke depan. Ada dua proyeksi yang bisa dibuat. Pertama, China yang kuat, stabil dengan pertumbuhan ekonomi yang terus berlanjut. Kedua, sebaliknya, China yang tidak stabil karena ekonomi yang tidak tumbuh atau karena perubahan sosial akibat keberhasilan pertumbuhan ekonominya.

Proyeksi pertama paling menguntungkan bagi Indonesia. China yang kuat dan stabil bisa menjadi mesin pertumbuhan baru bagi Indonesia selain Jepang. Sebaliknya, China yang tidak stabil akan menciptakan lingkungan strategis regional yang tidak mendukung guna mendapatkan kebutuhan itu. Alasan mengapa skenario pertama lebih *feasible* karena *gap* pembangunan antara wilayah pantai dan pedalaman China cukup besar.

Ini berarti, Indonesia perlu memiliki pandangan *genuine* tentang China yang tidak hanya derivasi pandangan *strategic thinkers* negara-negara maju.

Asia Timur dan Kepentingan Indonesia

Sumber: Kompas (14 Desember 2005)

Haruskah Indonesia menggagas Konferensi Tingkat Tinggi Asia Timur sebagai instrumen untuk mewujudkan Gagasan Komunitas Asia Timur? Pertanyaan ini dilontarkan karena dua alasan.

Pertama, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Asia Timur pertama di Malaysia pada Desember ini telah melibatkan lebih banyak aktor. Tidak hanya mencakup 13 negara (ASEAN+China, Korea Selatan, dan Jepang) seperti gagasan awal yang terdapat dalam rekomendasi jangka menengah-panjang yang disampaikan oleh East Asia Study Group (EASG), tetapi juga mencakup India, Australia, dan Selandia Baru. Kedua, adanya pergeseran sikap Indonesia. Semula Indonesia tidak mendukung KTT Asia Timur itu. Namun, dalam KTT ASEAN X di Vientiane pada November tahun lalu sikap itu bergeser. Apakah dukungan itu telah dibuat dengan pertimbangan strategis yang matang, masih merupakan misteri dan tanda tanya besar.

Penolakan

Ada dua pandangan yang berbeda untuk menjawab pertanyaan di atas. Yang pertama adalah pandangan yang menolak. Penolakan ini didasarkan atas beberapa argumen berikut. Pertama, terkait dengan persoalan identitas kultural. Sangat sulit untuk menempatkan Australia dan Selandia Baru sebagai bagian budaya Asia Timur. Penambahan aktor, karena itu, akan mengakibatkan terabaikannya kebutuhan untuk meningkatkan kerja sama dalam setiap bidang yang telah dicanangkan oleh EASG sendiri.

Kedua, penambahan aktor disebutkan pula akan mempersulit institusionalisasi kerja sama. Hingga kini kerja sama ASEAN+3 itu hanya ditangani satu unit kecil di ASEAN. Prioritas seharusnya lebih diarahkan pada bagaimana memperkuat kapasitas kelembagaan unit yang ada untuk memonitor dan memfasilitasi berbagai agenda kerja sama yang sudah dicanangkan. Selain itu, kriteria penambahan aktor yang sangat longgar dan fleksibel, khususnya menyangkut kriteria kedua, yaitu “memiliki hubungan substantif

dengan ASEAN”, telah memberikan ruang untuk terus menambah keanggotaan baru di masa depan. Akibatnya, akan terdapat kesukaran untuk membedakan antara kerja sama Asia Timur dan kerja sama yang telah dikembangkan melalui APEC.

Ketiga, pelibatan India, Australia, dan Selandia Baru diyakini akan mengakibatkan dimensi *power politics* dalam kerja sama Asia Timur semakin besar. India, sebagai misal, kemungkinan akan menggunakan forum ini untuk menyudutkan Pakistan, sementara Australia kemungkinan akan menggunakan forum ini untuk mempromosikan kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat di kawasan. Ini berarti akan menciptakan kompleksitas yang lebih tinggi dalam menciptakan kerangka kerja sama untuk menata hubungan antar-aktor di kawasan setelah diwarnai oleh hubungan yang tidak harmonis antara China dan Jepang.

Dukungan

Yang kedua adalah pandangan yang menyetujuinya dengan beberapa alasan berikut. Pertama, secara ekonomi kemajuan negara negara dan kesejahteraan masyarakat di kawasan justru telah dicapai dengan membuka dirinya terhadap kawasan lain dan bukan dengan menutupnya. Karena itu, istilah Asia Timur sebaiknya tidak dipahami semata-mata dalam pengertian geografis yang tertutup. Kedua, kerja sama-kerja sama fungsional yang akan menjadi tidak efektif jika hanya dibatasi secara geografis pada 13 negara. Isu-isu keamanan baru yang muncul akibat globalisasi dan kemajuan teknologi, seperti terorisme, *drug tracking*, bajak laut, dan lingkungan yang biasanya bersifat transnasional, membutuhkan penanganan dan kerja sama melalui pelibatan banyak aktor.

Ketiga, kapasitas ASEAN yang terbatas sebagai *driving force*. Terdapat proyeksi bahwa gagasan ASEAN+3 jika dijalankan tanpa pelibatan lebih banyak aktor akan memarginalkan peran ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN secara kolektif, baik dari dimensi kekuatan ekonomi maupun militer, secara realistis sesungguhnya tidak memiliki *leverage* yang cukup memadai *vis-à-vis* The Three agar tetap dapat memainkan perannya sebagai *the driver* di masa depan. Bahkan ada kekhawatiran, ASEAN kemungkinan akan ditransformasikan menjadi AsEAN dengan s kecil (Association of East Asian Nations) jika gagasan ASEAN+3 ini tetap dikembangkan dalam kerangka kerja sama yang telah ada.

Karena itu, pelibatan lebih banyak aktor, seperti Australia dan India, diharapkan akan memberikan efek strategis untuk menetralisasi kekuatan ekonomi dan militer dari The Three, sekaligus menempatkan serta melestarikan peran ASEAN sebagai sumbu dari berbagai agenda kerja sama Asia Timur itu.

Keempat, terdapat spekulasi AS tidak akan mendukung gagasan kerja sama Asia Timur jika dimaksudkan untuk mengeluarkannya dari kerangka kerja sama. Karena itu, pelibatan Australia dan Selandia Baru diharapkan bermanfaat untuk mencegah tanggapan negatif dari AS atas gagasan kerja sama Asia Timur.

Kelima, terkait dengan cita-cita ASEAN untuk mewujudkan ASEAN Community pada tahun 2020. Target waktu seperti ini seharusnya dipandang menjadi prioritas bagi ASEAN, dan bukan pada gagasan East Asia Community. Energi diplomasi yang terlalu banyak difokuskan pada East Asia Community akan dapat menyebabkan gagalnya cita-cita untuk mewujudkan gagasan ASEAN community itu.

Pilihan Indonesia

Pilihan manakah yang seharusnya diambil oleh Indonesia: skenario perluasan anggota atau tetap ASEAN+3? Usulan nama ASEAN+6 maupun Forum Dialog itu tidak memberikan jawaban apa pun terhadap pertanyaan apakah kerja sama Asia Timur hanya akan terbatas pada 13 negara atau tidak. Nama itu juga terlihat hanya bermain dengan waktu dan rumusan kalimat diplomatik yang tak jelas maknanya sehingga KTT Asia Timur dikritik sebagai arena *talk shop* semata.

Bagi Indonesia, skenario apa pun yang dipilih, skenario itu sebaiknya instrumental untuk mengatasi masalah-masalah domestik, baik menyangkut bidang ekonomi seperti meningkatkan ekspor dan menarik investasi asing maupun bidang keamanan seperti memperkuat kapasitas penanganan isu-isu keamanan nonkonvensional. Tanpa itu, pilihan skenario apa pun yang diambil hanya akan menjadi *policy irrelevance* ketika dikaitkan dengan upaya penanganan persoalan domestik yang ada di Indonesia.

Indonesia *Paradox*?

Sumber: Kompas (28 November 2006)

Tulisan Todung Mulya Lubis di Kompas, Kamis (2/11), menarik untuk diperbincangkan. Dalam tulisan dengan judul "*Singapore Paradox*" itu ia, antara lain, menyebutkan bahwa Singapura dapat berbuat banyak membantu Indonesia untuk memerangi korupsi di negeri ini. Bantuan tersebut, misalnya, dengan tidak mengizinkan dana-dana hasil korupsi dari Indonesia diparkir di negeri berpenduduk 4,5 juta jiwa itu.

Bantuan lain adalah dengan menandatangani perjanjian ekstradisi sehingga pelaku koruptor yang melarikan diri ke negeri itu dapat dibawa dan kemudian diadili di Indonesia. Akan tetapi bantuan seperti itu, yang memang diharapkan Indonesia, hingga kini belum dilakukan Singapura.

Bisakah kita menyalahkan Singapura karena tidak memberikan bantuan itu? Dalam pandangan sekilas dan jika kita membiarkan emosi kita untuk bermain, tentu saja kita bisa menyalahkan negara kota itu. Sebagai tetangga yang baik, Singapura harusnya mendukung upaya yang tengah dilakukan Indonesia untuk memerangi korupsi. Penolakan Singapura memang dapat menyampaikan sinyal bagi kita bahwa Singapura telah ikut melestarikan terjadinya korupsi di negeri ini. Namun, kesimpulan semacam ini mengandung kelemahan dan perlu dipertanyakan.

Insentif dan disinsentif

Pertama-tama kiranya perlu diingat bahwa hubungan antarnegara jarang sekali didorong keinginan baik semata. Hubungan tersebut biasanya lebih dilandasi oleh keinginan untuk memperoleh manfaat timbal balik (*mutual gain*). Banyak contoh kasus untuk menyebutkan hal ini. Misalnya, bantuan yang diberikan Amerika Serikat (AS) untuk melakukan rekonstruksi Eropa melalui Marshal Plan bukanlah karena keinginan baik semata. Bantuan itu juga didorong oleh motif politik dan ekonomi. Eropa yang sejahtera secara ekonomi dan demokratis dipandang dapat menjadi benteng untuk menghadapi pemerintah komunis di Eropa Timur dan sekaligus menjadi mitra dagang potensial bagi AS.

Motif yang mirip muncul ketika AS memberikan bantuan kepada Korea Selatan setelah perang Korea pada dasawarsa 1950-an. Keberhasilan Korea Selatan secara ekonomi dipandang penting oleh AS untuk memberikan bukti bagi Korea Utara bahwa ideologi komunis yang dianut adalah jalan yang keliru.

Contoh yang terbaru mungkin adalah hubungan China dan Indonesia. Komitmen China untuk membantu Indonesia membangun proyek infrastruktur energi bukan semata-mata karena keinginan baik China. Bantuan itu didorong juga oleh motif untuk mengurangi tekanan tekanan apresiasi terhadap yuan, mata uang negeri tersebut. Cadangan devisa yang terus membesar sebagai akibat dari akumulasi surplus perdagangan luar negeri China yang terus-menerus dalam dua dasawarsa terakhir bagaimanapun telah membuat yuan sukar untuk dipertahankan pada nilai tukar tetap yang rendah. Salah satu alternatif yang tersedia bagi China agar tekanan apresiasi itu tidak menjadi terlalu kuat adalah dengan mengalirkan dan menginvestasikan sebagian dari surplusnya itu ke luar negeri. Investasi di sektor infrastruktur energi dipilih oleh China karena ia dapat berdampak untuk memperkuat kebutuhan keamanan energi China pada masa depan.

Beberapa contoh sederhana ini barangkali bisa untuk mengurangi emosi kemarahan kita terhadap Singapura. Contoh-contoh ini juga barangkali bisa memberikan inspirasi bagi kita untuk mencari insentif-insentif sehingga keberhasilan kita memerangi korupsi di Indonesia juga merupakan bagian dari kepentingan vital Singapura. Dengan kata lain, Indonesia tidak bisa mengharapkan Singapura untuk memberikan bantuan jika negeri itu merasa bahwa bantuan itu akan merugikan kepentingan ekonominya. Sebaliknya, kerja sama akan dapat diwujudkan jika kita dapat meyakinkan Singapura bahwa manfaat yang diterimanya akan menjadi lebih besar dari “biaya-biaya” yang terkait dengan bantuan yang diberikan negeri itu.

Tentu saja tidak mudah untuk meyakinkan Singapura. Akan tetapi, ada alternatif lain. Misalnya dengan mengatakan kepada Singapura secara tegas, lugas, dan terus terang bahwa Indonesia akan memberikan disinsentif terhadap Singapura jika negeri itu tidak memberikan bantuan yang kita harapkan. Sebenarnya tidak hanya

dikatakan, tetapi juga harus dilakukan agar Indonesia memiliki kredibilitas antara apa yang dinyatakan dengan apa yang dilakukan. Memikirkan dan memberikan berbagai disinsentif, karena itu, sama pentingnya dengan memberikan insentif. Intinya adalah pola hubungan dengan negara luar, khususnya dalam negosiasi, memang harus dibangun dengan logika rasional dan dengan basis pemikiran Machiavellian. Kecemasan (*fear*), ketidakpercayaan (*distrust*), kerakusan (*greed*), dan kelicikan (*cheating*) memang selalu mewarnai negosiasi pada tataran hubungan antarnegara.

Permainan kekuasaan

Ketidakmauan kita untuk mempraktikkan basis pemikiran Machiavellian dalam berhubungan dengan negara lain inilah yang barangkali menyebabkan kita sering menyalahkan pihak luar. Bangsa ini sering percaya bahwa norma dan aturan main pada tataran internasional sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Padahal pada tataran hubungan internasional, norma dan aturan main itu merupakan hasil dari permainan kekuasaan.

Banyak kasus yang menunjukkan pada tataran internasional bahwa *power rules the game* dan bukan *game rules the power*. Ironinya adalah pada tataran domestik di dalam negeri kita tengah memiliki kecenderungan yang sangat kuat untuk mempraktikkan logika pemikiran Machiavellian. Tidak adanya kepastian hukum merupakan indikasi praktik-praktik Machiavellian itu. Ironi ini bisa juga disebut sebagai Indonesia *paradox*.

Inti dari Indonesia *paradox* ini adalah bangsa ini mempromosikan kepastian hukum, aturan main, dan solidaritas pada tataran internasional, namun pada saat yang sama kita tengah membuat hukum tertidur panjang yang lelap di negeri ini. Seperti yang pernah diungkapkan suatu ketika oleh seorang sahabat kepada penulis, "yang kita praktikkan di dalam negeri ini sesungguhnya bukanlah *rule of game* tetapi *game of rule*!"

Cerminan ras frustrasi

Tidakkah tulisan Mulya Lubis itu, sebagai figur terpandang dalam bidang hukum, sedikit banyak telah menyiratkan begitu kuatnya fenomena Indonesia *paradox* itu? Tidakkah tulisan itu telah mencerminkan rasa frustrasi terhadap hukum di Indonesia? Dengan

menyudutkan Singapura, tidakkah tulisan Mulya Lubis itu sebenarnya telah pula menyampaikan pesan yang jauh lebih dalam dan serius bahwa hukum dan ahli hukum kita sudah putus asa dan tidak berdaya untuk menggunakan instrumen hukum domestik menjaring pelaku-pelaku korupsi di negeri ini?

Pertanyaan ini perlu dilontarkan karena penulis khawatir bahwa bahkan jika pun Singapura bersedia memberikan bantuan yang diharapkan Indonesia, korupsi tidak akan berhenti di negeri ini sepanjang fenomena Indonesia *paradox* itu tidak dihentikan dan terus berlangsung. Kita perlu menyadari pula bahwa selalu terdapat tempat lain dan cara-cara lain yang tersedia bagi para koruptor, selain di Singapura, untuk memarkirkan dan mencuci dana-dana hasil korupsi mereka.

ASEAN 10 Tahun Mendatang

Sumber: Kompas (26 Desember 2006)

Bagaimanakah ASEAN satu dasawarsa mendatang? Apakah organisasi regional ini masih relevan?

Ada tiga alasan mengapa muncul banyak pertanyaan, termasuk kegagalan menyelenggarakan KTT ASEAN di Cebu, Filipina, yang sudah diagendakan.

Prestasi

Pertama, kinerja ASEAN di masa lalu tidak sepenuhnya mengesankan, khususnya terkait ketidakberdayaan ASEAN sebagai institusi untuk membantu negara anggotanya yang mengalami krisis keuangan tahun 1997. Ketika krisis itu terjadi, ASEAN secara institusional tidak memiliki kapasitas apa pun untuk menanganinya. Karena itu, sulit dibantah saat muncul analisis yang menyatakan mekanisme ASEAN+3 (China, Jepang, dan Korea Selatan) didorong keinginan untuk memperkuat citra dan kapasitas ASEAN di masa depan.

Kedua, agenda untuk mempercepat terwujudnya komunitas ASEAN, di pilar ekonomi, keamanan, maupun sosial budaya. Jika sebelumnya komunitas ASEAN ditargetkan tercapai 2020, kini muncul gagasan untuk mempercepat menjadi 2015. Agenda ini menunjukkan tumbuhnya kepercayaan diri anggota ASEAN jika dibanding saat krisis lalu.

Ketiga, di tengah kepercayaan diri yang menguat, ASEAN belum mendapat dukungan kuat masyarakatnya. Masih ada persepsi kuat dari pengkritiknya yang menyatakan ASEAN belum bergerak dari posisi kelahirannya, sebagai wilayah bermain (*playing ground*) para diplomat. Memang tidak ada proyeksi yang menyatakan lemahnya dukungan masyarakat akan melenyapkan ASEAN.

Namun, juga terlalu berlebihan jika menyatakan organisasi regional ini telah *embedded* di masyarakatnya. Kegagalan untuk menyelenggarakan KTT di Cebu, yang diduga karena ada ancaman aksi protes berskala luas, menyampaikan pesan, ASEAN masih dipandang organisasi elitis.

Tiga tantangan

Atas tiga alasan itu, proyeksi ASEAN 10 tahun mendatang tak bisa sepenuhnya optimistis. Ada tiga tantangan utama yang perlu dihadapi ASEAN di masa depan.

Pertama, di sisi eksternal, ASEAN perlu mencermati dinamika *geo-ekonomi* maupun *geo-politik*, di luar dirinya khususnya terkait kemunculan China.

Untuk itu, ASEAN harus bisa menjawab pertanyaan: apakah mekanisme ASEAN+3 memadai untuk menyeimbangkan pengaruh China? Jika dinilai tidak memadai, ASEAN membutuhkan mekanisme baru dengan pelibatan aktor negara lebih luas. Penciptaan mekanisme KTT Asia Timur yang dalam praktik merupakan mekanisme ASEAN+6 karena melibatkan juga India, Australia, dan Selandia Baru, menunjukkan adanya kecenderungan pelibatan aktor negara lebih besar.

Kedua, di sisi internal, tantangan utama ASEAN adalah pada kebutuhan penguatan kelembagaan yang tidak lagi dapat sekadar dilakukan dengan cara mengeluarkan berbagai kesepakatan apakah itu dalam bentuk pernyataan bersama, deklarasi, atau *framework of agreement*. Hal ini disebabkan ASEAN dikenal dengan keahliannya mengeluarkan banyak pernyataan dalam berbagai bentuk dokumen, tetapi tidak semua dapat terwujud.

Ketiga, masih di sisi internal, tantangan utama lain adalah bagaimana membuat organisasi regional ini relevan bagi kehidupan masyarakatnya. Persoalan ini tidak dapat ditanggapi hanya dengan menciptakan dan mendukung mekanisme ASEAN People's Assembly lalu membuat jalur komunikasi dan konsultasi antara himpunan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan ASEAN.

Yang tak kalah penting adalah mengambil langkah-langkah kerja sama yang nyata guna mengatasi beberapa masalah yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat khususnya dalam menangani berbagai isu yang kini dikategorikan isu keamanan nonkonvensional, misalnya perlindungan buruh migran, gangguan yang berasal dari kerusakan lingkungan hidup dan penyakit menular (*pandemic disease*) Mengingat arus lalu lintas manusia yang semakin tinggi dan proses industrialisasi yang akan terus berlangsung pada sepuluh

tahun mendatang, isu keamanan nonkonvensional ini diperkirakan akan semakin membesar.

Karena itu, ASEAN perlu mulai untuk membuktikan reputasinya kepada publik dalam menangani isu-isu seperti ini.

Politik Luar Negeri: Multilateralisme Ofensif AS

Sumber: Kompas (19 Mei 2007)

Penulis baru-baru ini membaca buku *The Cobra II, The Inside Story of The Invasion and Occupation of Irak* (2006). Buku yang ditulis Michael R Gordon dan General Bernard E Tainer itu menyebutkan bahwa Amerika Serikat telah melakukan lima kesalahan dalam perang Irak: gagal memahami musuh, terlalu mengandalkan kemajuan teknologi, gagal melakukan adaptasi pertempuran, struktur militer tidak berfungsi, dan menyepelekan persoalan *nation-building*.

Kedua penulis bahkan menyatakan bahwa perang itu memberikan tiga dampak buruk bagi politik luar negeri AS.

Pertama, tidak menciptakan ketakutan bagi negara yang dikategorikan AS sebagai *rough states*. Bagi Iran dan Korea Utara, AS kini tengah tenggelam dalam perang yang menghabiskan sumber dayanya. Kedua, AS gagal untuk menunjukkan dirinya sebagai *liberating power of democratic rule*. Perang itu justru menyampaikan pesan transisi menuju pemerintah demokratis tidak nyaman dan penuh dengan ancaman. Ketiga, tidak menciptakan simpati dan dukungan, tetapi malah membuat AS memiliki lebih banyak musuh.

Penarikan pasukan

Penarikan pasukan Amerika Serikat dari Irak karenanya tinggal masalah waktu saja. Meski demikian, penarikan itu harus dapat memberikan sinyal sebagai *graceful exit* dan bukan sebagai *humiliating withdrawal*. Proses politik domestik negeri itu tampaknya memang memungkinkan untuk mencari formula tersebut. Karakter Pemerintah AS yang tidak monolitik akan mendorong Partai Demokrat untuk melakukan tekanan bagi eksekutif agar menarik pasukan AS dari Irak. Namun, seperti yang dilakukan dalam Perang Vietnam, citra penarikan pasukan itu lebih karena perang itu sendiri telah kehilangan legitimasi politiknya pada tataran domestik.

Namun, penarikan pasukan tidak serta-merta akan membuat AS sepenuhnya menganut pendekatan multilateral. Memang terdapat pendukung pendekatan multilateral yang cukup kuat di AS. McNamara dalam buku *In Retrospect The Tragedy and Lessons of Vietnam* (1996), misalnya, menyatakan, pelajaran dari Perang Vietnam adalah AS harus bertindak dalam suatu pembuatan kebijakan multilateral dalam konteks *burden sharing*. Keamanan nasional AS disebutkan tidak akan bisa dicapai dengan semata-mata menggunakan kekuatan militer. Tetapi, pada tataran empiris, seperti dikemukakan Richard Falk dan Jessup Philip dalam *American Foreign Policy in The Age of Interdependence: Pacem in Terris III* (1976), pemikiran multilateral itu hampir tidak dijadikan rujukan.

Tradisi realis

Ada dua fakta empiris tambahan untuk menunjukkan kuatnya tradisi realis itu.

Pertama, sejak 1970-an elemen *hard power* lebih menonjol daripada *soft power* dalam kebijakan luar negeri AS.

Dalam *The Paradox of American Power* (2003), Josep S Nye Jr, misalnya, memperlihatkan hal ini dari anggaran pertahanan AS yang persentasenya terus meningkat dibandingkan dengan Departemen Luar Negeri.

Kedua, ketidakyakinkan terhadap kemampuan PBB untuk mengatasi konflik regional yang muncul. Lihat, misalnya, argumen yang diungkapkan Ralph L Boyce, mantan Dubes Amerika Serikat di Indonesia. Dalam *US Foreign Policy: Our Place in Community of Nations* (2004), Boyce antara lain menyatakan bahwa tindakan AS dalam kasus Kosovo dan Irak adalah untuk mengisi kehampaan kepemimpinan (*leadership vacuum*) karena pertentangan politik (*political bickering*) yang mewarnai PBB telah mengakibatkan lambatnya tanggapan yang diberikan lembaga internasional itu untuk mencegah jatuhnya jumlah korban yang lebih besar dalam setiap konflik regional.

Karena itu, Robert Kagan dalam *Of Paradise and Power* (2003) menyebutkan bahwa AS masih terikat dengan budaya strategis (*strategic culture*) yang khas, yaitu mempromosikan tata liberal melalui pemilikan dan penggunaan kekuatan militer (*military*

might). Jika demikian, analisis yang menyatakan akan terjadi pergeseran kebijakan luar negeri AS ke arah multilateralisme pasca-Saddam Hussein haruslah dipahami dengan tanda kutip atau hati-hati. Kalaupun itu terjadi, transisi itu tengah bergerak menuju apa yang penulis sebut sebagai multilateralisme ofensif (*offensive multilateralism*). Ciri khas dari multilateralisme ofensif ini adalah menggunakan berbagai forum multilateral, baik yang formal maupun informal, untuk membenarkan tindakan ofensif AS. Norma-norma multilateral itu hanya akan dipakai jika instrumental untuk membungkus tradisi realis politik luar negeri AS dan untuk mengakomodasikan tekanan kalangan pemikir liberal.

Penerapan multilateralisme ofensif ini akan bergantung pada tiga hal: karakteristik kawasan, persepsi tentang kepentingan strategis, dan agenda isu. Bagi kawasan yang hubungan antar aktor negaranya sangat kompetitif, dengan kerangka kerja sama regional yang sangat lemah, serta kepentingan keamanan energi yang sangat besar, seperti Timur Tengah, dan menyangkut isu senjata pemusnah massal serta terorisme, multilateralisme ofensif AS akan muncul dalam sosok yang sangat nyata. Perang Irak maupun kasus nuklir Iran merupakan dua contoh dari multilateralisme ofensif ini. Dilihat dari sudut pandang ini, kapasitas diplomasi Indonesia tampaknya sangat terbatas untuk memengaruhi situasi di Timur Tengah.

Makna Kemitraan RI-Jepang

Sumber: Kompas (21 Agustus 2007)

Bagi Indonesia, posisi Jepang amat “strategis”. Sebaliknya, bagi Jepang, Indonesia disebut aktor negara yang “strategis”.

Pernyataan diplomatik seperti ini sering didengar saat ada pertemuan di antara dua kepala negara. Lihat dokumen kemitraan strategis yang ditandatangani Shinzo Abe dan Susilo Bambang Yudhoyono di Tokyo, 28 November 2006. Di luar pernyataan diplomatik itu, ada berbagai realitas objektif yang menunjukkan adanya tantangan besar bagi kedua negara untuk memaknai hubungan “strategis” itu.

Realitas

Pertama, lihatlah realitas perdagangan. Data hingga 2005 menunjukkan, Jepang merupakan mitra dagang terbesar Indonesia (21 persen). Total ekspor Indonesia ke Jepang 18 miliar dollar AS. Indonesia mendapat surplus karena impor perdagangan Jepang dari Indonesia hanya 6,9 miliar dollar AS. Jika angka-angka ini dijadikan rujukan, Jepang menduduki posisi “strategis” bagi Indonesia. Namun, melihat kecenderungan sebelum 2005, ada hal menarik untuk digarisbawahi.

Meski Jepang merupakan mitra dagang terbesar Indonesia, kecenderungan pola perdagangan bilateral kedua negara amat dipengaruhi situasi ekonomi regional Asia Timur. Akibat krisis finansial tahun 1997, sebenarnya ekspor Indonesia ke Jepang ataupun sebaliknya mengalami penurunan drastis. Baru pada tahun 2003 ekspor Indonesia ke Jepang mulai melewati nilai ekspor yang telah dicapai tahun 1996. Dengan kata lain, sejak 1997 hingga 2002, ekspor Indonesia terus menurun. Dalam kasus ekspor Jepang ke Indonesia, situasinya lebih buruk. Hingga tahun 2005, ekspor Jepang ke Indonesia belum mencapai nilai ekspor yang telah dicapai negara itu tahun 1996, yaitu 8,5 miliar dollar AS.

Situasi yang mirip juga dapat ditemukan dalam investasi. Kecenderungan pengaruh dampak krisis finansial tahun 1997 juga amat terasa. Jika tahun 1996 penanaman modal asing langsung Jepang ke Indonesia tercatat 7,6 miliar dollar AS, hingga tahun

2005 hanya mencapai angka sekitar 1,2 miliar dollar AS. Bahkan pada tahun 2002 pernah mencapai angka 519 juta dollar. Dengan kata lain, penanaman modal asing langsung Jepang ke Indonesia belum mencapai angka yang pernah dicapai sebelum krisis.

Realitas di bidang politik dan keamanan juga tidak sepenuhnya menyenangkan. Salah satu isu krusial di bidang ini adalah perhatian Jepang yang kian besar dalam keamanan laut (*maritime security*). Jepang amat khawatir terhadap tindakan perompakan dan pembajakan di laut. Karena itu, Jepang ingin mendorong Indonesia menyetujui Kesepakatan Kerja Sama Regional Menghadapi Tindakan Pembajakan dan Perampokan Bersenjata terhadap Kapal di Asia (ReCAAP). Keinginan Jepang merupakan hal wajar karena negeri itu merupakan salah satu *major trading nation* di dunia yang amat berkepentingan terhadap keamanan maritim.

Sebab lain adalah kian menonjolnya isu-isu keamanan baru pada tataran global seperti terorisme, pasca-tragedi 11 September. Itu sebabnya, Jepang mendukung gagasan *Proliferation Security Initiative* (PSI) yang digagas Amerika Serikat. Indonesia tidak menyetujui ReCAAP ataupun PSI. Gagasan ReCAAP tidak disetujui karena dapat mengakibatkan hilangnya kontrol Indonesia, bersama Malaysia dan Singapura, atas wilayah Selat Malaka. Demikian juga PSI ditolak Indonesia karena meniadakan kontrol terhadap laut teritorial Indonesia.

Bagian penguatan regional

Karena itu, istilah kemitraan strategis tampaknya masih merupakan cita-cita daripada kenyataan. Kedua negara masih harus meluncurkan berbagai kebijakan dan tindakan nyata guna mengurangi kesenjangan antara cita-cita dan kenyataan.

Selain itu ada dua hal lain yang perlu dipertimbangkan untuk membuat hubungan kedua negara tidak hanya sekadar strategis, tetapi juga realistis.

Pertama, penguatan hubungan bilateral Jepang-Indonesia sebaiknya jangan sampai mengorbankan kebutuhan untuk penguatan kerja sama regional yang sedang diinisiasi ASEAN. Data-data perdagangan dan investasi yang telah dipaparkan menunjukkan, hubungan bilateral Indonesia-Jepang tidak dalam suatu keham-

paan regional. Hubungan itu juga ditentukan dinamika ekonomi regional Asia Tenggara dan Asia Timur. Dengan kata lain, penguatan hubungan bilateral harus selalu ditempatkan sebagai bagian integral penguatan hubungan regional.

Kedua, meyakinkan Jepang bahwa kita tidak membutuhkan kerangka kelembagaan baru untuk penanganan isu-isu keamanan baru, seperti terorisme dan bajak laut. Ada dua argumen yang bisa digunakan untuk meyakinkan Jepang.

Pertama dengan menyatakan, ASEAN telah menyediakan kerangka kelembagaan untuk penanganan isu keamanan baru.

Kedua, terkait kebutuhan efisiensi biaya, dengan menyatakan lebih baik memperkuat kapasitas kelembagaan yang ada daripada menciptakan kerangka kelembagaan baru.

Politik: Catatan Piagam ASEAN

Sumber: Kompas (21 Agustus 2007)

Ada tiga catatan yang perlu dicermati dalam pembahasan tentang dokumen Piagam ASEAN. Pertama, terkait dengan tahapan dari dokumen. Pada saat ini isunya bukanlah pada amandemen atau review terhadap piagam itu, melainkan pada menyetujui untuk ratifikasi atau menolaknya.

Usul amandemen oleh setiap negara memang dimungkinkan, tetapi setelah piagamnya belaku dengan mekanisme dan proses yang khas (lihat Pasal 48). Piagam juga dapat di-review, tetapi setelah berlaku selama lima tahun atau jika diputuskan oleh ASEAN Summit (lihat Pasal 50). Karena itu, pilihannya hanya dua, *take it or leave it*.

Kedua, terkait dengan status *ownership* dari dokumen pada tataran domestik. Sebelum ditandatangani di Singapura pada akhir tahun lalu, draf naskah dokumen tidak terpublikasi secara luas kepada publik di Indonesia. Draft dokumen ini hanya beredar di kalangan terbatas, yaitu melalui mekanisme warga terkemuka (*eminent persons*) yang ditunjuk oleh pemerintahan negara anggota ASEAN ataupun melalui mekanisme *High Level Task Force*. Kurangnya konsultasi publik, kemungkinan besar karena alasan dokumen rahasia negara, telah membawa konsekuensi yang serius dalam menilai signifikansi naskah Piagam ASEAN itu.

Salah satu konsekuensi dari konsultasi publik yang lemah itu adalah adanya kesulitan untuk melihat sejauh mana dinamika yang telah terjadi dalam proses perundingan. Terdapat juga kesulitan untuk menganalisis seberapa besar proses reduksi yang telah terjadi dalam setiap tahap perundingan kecuali *minutes* dari setiap tahapan pertemuan dipaparkan kepada publik. Jika ini tidak dilakukan, perceptual gap antara para negosiator dan pembuat kebijakan di parlemen juga dengan para analis kebijakan tentang manfaat piagam ini bagi Indonesia akan sukar dihilangkan.

Ketiga, terkait dengan hakikat dari dokumen. Setiap dokumen tentang kesepakatan regional ataupun internasional tidak pernah sempurna dan memuaskan bagi setiap negara pihak. Perbedaan kepentingan, keterbatasan waktu, dan keterbatasan sumber daya

telah mengakibatkan dokumen yang dihasilkan oleh para negosiator tidak akan pernah bisa sempurna seperti yang mungkin diharapkan oleh para legislator ataupun oleh para analis. Beberapa *ambiguity* dan *loopholes* dari pasal-pasal yang ada dalam dokumen kemungkinan akan tetap terjadi dan juga beberapa “pekerjaan rumah” masih harus diselesaikan.

Teks dokumen

Karena teks dokumen kesepakatan pada dasarnya mengundang ruang interpretasi, selalu terdapat kemungkinan bagi negara pihak untuk terbujuk melakukan tindakan ketidaktaatan (*non-compliance*) dan kecurangan (*cheating*). Karena itu, memanfaatkan secara maksimal ruang untuk melakukan tindakan *non-compliance* dan *cheating* demi kepentingan nasional merupakan suatu praktik umum dalam perilaku negara ketika suatu dokumen kerja sama regional ataupun internasional telah ditandatangani dan diratifikasi. ASEAN tampaknya sangat menyadari hal ini terlihat dari adanya pencantuman tentang isu itu pada Pasal 20 Ayat 4 dan Pasal 27. Ringkasnya pertarungan untuk memperjuangkan kepentingan nasional sebenarnya tidak berhenti setelah suatu dokumen ditandatangani dan diratifikasi.

Identifikasi terhadap pasal-pasal yang penulis lakukan menunjukkan bahwa pertarungan untuk memperjuangkan kepentingan nasional pascaratifikasi melalui perilaku *cheating* kemungkinan akan muncul dari beberapa hal berikut. Pertama, karena ketidakjelasan kerangka waktu. Hal ini, misalnya, tampak pada pembentukan ASEAN Human Rights Body. Pasal 14 Ayat 1 tidak menyebutkan secara spesifik kerangka waktu kapan Badan HAM ASEAN itu harus dibentuk. Demikian juga halnya pada mekanisme penyelesaian sengketa untuk seluruh bidang. Pasal 22 Ayat 2 tidak memberikan kerangka waktu spesifik kapan mekanisme itu harus dibentuk.

Kedua, karena ketidakjelasan makna. Hal ini, misalnya, tampak pada istilah “pelanggaran serius” (*serious breach*). Pasal 20 Ayat 3 menyebutkan bahwa KTT ASEAN memiliki otoritas untuk membahas pelanggaran serius terhadap Piagam ASEAN. Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan pelanggaran serius itu sama sekali tidak dirumuskan secara jelas.

Kemungkinan pertama, tidak akan ada pembahasan tentang pelanggaran serius karena setiap kepala negara akan berupaya secara maksimal untuk menghindarkan adanya agenda pembicaraan tentang pelanggaran serius dalam pertemuan mereka. Kemungkinan kedua, setiap kepala negara selalu berupaya memasukkan agenda pelanggaran serius dalam agenda KTT. Jika ini yang terjadi, kapasitas KTT akan sangat terbatas untuk menjadi instrumen yang efektif dalam menyelesaikan pelanggaran serius. Jika pilihan pertama yang terjadi, KTT tentu saja akan melestarikan ASEAN Way dan kepala negara ASEAN tetap dapat mengklaim bahwa mereka menjadi *masters of its own procedures*. Sebaliknya, jika yang kedua dilakukan, kepala negara dalam pertemuan KTT akan memiliki beban kerja yang sangat sarat dan mereka akan menjadi *victims of its own procedures*. Pilihan apa pun yang diambil KTT sebagai instrumen untuk menyelesaikan pelanggaran serius tampaknya akan sukar untuk menjadi efektif.

Ketiga, karena kebutuhan untuk menciptakan *rules of procedures*. Piagam ASEAN masih meninggalkan setumpuk pekerjaan rumah untuk menciptakan *rules of procedures* sebagai akibat munculnya struktur baru. Kebutuhan untuk memiliki *rules of procedures* itu, misalnya, terkait dengan kehadiran ASEAN Community Council (lihat Pasal 21), dengan ASEAN Coordinating Council untuk bidang keuangan (Pasal 30 Ayat 1) dan kerja sama dengan pihak luar (Pasal 41 Ayat 7). Isu yang krusial di sini adalah pemantauannya. Karena biasanya sarat dengan *technicality*, kapasitas DPR dan masyarakat umumnya sangat terbatas untuk memantaunya dan memiliki kecenderungan untuk menjadi ruang eksklusif dari para negosiator.

Keempat karena kapasitas keuangan ASEAN. Walau otoritasnya semakin besar, dan walau beberapa struktur baru diciptakan, tidak tampak kejelasan tentang perubahan dalam kapasitas keuangan ASEAN. Sejauh menyangkut kontribusi pendanaan, naskah Piagam ASEAN hanya menyebutkan Sekretariat ASEAN akan diberikan sumber-sumber keuangan yang dibutuhkan (Pasal 30 Ayat 1) dan setiap negara anggota memberikan kontribusi finansial tahunan yang sama (*equal*).

Obama dan “Statecraft”

Sumber: Kompas (17 Maret 2010)

Dalam banyak hal Indonesia “berutang” sangat besar kepada Amerika Serikat, baik dalam bentuk “pengetahuan akademik” maupun dalam “wujud material ekonomi”. Berbagai “utang” itu mulai muncul secara fenomenal sekitar tiga dasawarsa setelah Indonesia memperoleh kemerdekaannya.

Sebagian besar elite strategis pembuat kebijakan ekonomi Indonesia sejak awal tahun 1970-an tidak lagi berasal dari Eropa, tetapi merupakan produk lembaga pendidikan tinggi AS.

Kalau kita meminjam definisi John Williamson dalam *The Political Economy of Policy Reform (1994)*, para ekonom itu disebutnya sebagai *technopol*. Pada masa lalu mereka merupakan bagian dari lingkaran dalam rezim Orde Baru. Jalur komunikasi para ekonom ini dengan Soeharto ketika itu sangat khas.

Menurut Boediono, yang kini menjabat Wakil Presiden, salah satu rahasia kesuksesan ekonomi Orde Baru sebelum krisis 1998 adalah karena tidak terganggunya jalur komunikasi antara presiden dan para ekonom tersebut. Apakah proteksi presiden terhadap *technopol* ini masih terus berlangsung dalam masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, tentu saja masih merupakan perdebatan yang menarik. Yang pasti sisa-sisa fenomena *technopol* ini masih terasa kuat sampai sekarang.

Murid politik yang baik

Dalam investasi, Indonesia “berutang” sangat besar kepada AS, terutama di sektor pertambangan. Kita juga menemukan kehadiran AS dalam industri jasa perbankan dan manufaktur. Indonesia juga “berutang” kepada AS dalam bantuan pinjaman keuangan serta proyek pembangunan lewat IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia.

Indonesia juga “berutang” untuk pengadaan alutsista (alat utama sistem persenjataan) dari AS guna memenuhi kebutuhan TNI, termasuk program pelatihan bagi tentara melalui program pendidikan dan pelatihan internasional (IMET) dan juga berbagai pelatihan

bagi polisi untuk menghadapi ancaman teroris.

Indonesia juga sangat “berutang” kepada AS dalam perdagangan luar negeri. Di samping China dan Jepang, pasar AS merupakan pasar ekspor ketiga terbesar bagi Indonesia. Keamanan sumber devisa negeri ini sedikit banyak ditentukan oleh daya serap pasar dalam negeri AS.

Indonesia juga “berutang” kepada AS dalam menciptakan format politik demokrasinya. Dalam 10 tahun terakhir, demokrasi prosedural Indonesia sudah menyerupai AS. Presiden sudah dipilih secara langsung, demikian juga kepala daerahnya dan anggota perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Kebebasan pers Indonesia juga merebak sangat luar biasa, mirip seperti yang dapat ditemukan di AS. Bahkan, sebagian ilmuwan politik Indonesia juga telah mendapat inspirasi dan meniru profesi sejawat mereka di AS, terlihat misalnya melalui maraknya kehadiran lembaga survei yang acap kali juga berfungsi sebagai konsultan politik. Sebagian dari mereka sesungguhnya merupakan “murid” yang baik bagi ajaran politik yang telah tumbuh di AS.

Bukan seni panggung

“Wajah” Indonesia saat ini pasti akan berbeda seandainya tidak terdapat berbagai bentuk “utang” terhadap AS itu. Kunjungan Presiden Obama ke Indonesia sangat penting. Tidak hanya karena Obama pernah tinggal di Indonesia. Yang lebih penting, kunjungan itu juga disertai dengan rencana untuk meluncurkan secara formal Kemitraan Komprehensif Indonesia-AS dengan tagline “Kemitraan Abad Ke-21 untuk Dunia Abad Ke-21” (*21st Century Partnership for a 21st Century World*). Kemitraan ini tidak hanya sekadar kemitraan antara Indonesia dengan China, Jepang, dan Korea Selatan.

Bagi sebagian orang, umumnya yang berada di lingkaran pembuat kebijakan dan sebagian juga di kalangan komunitas pemikir strategis, fenomena berbagai bentuk “utang” ini dipandang sebagai sesuatu yang baik dan positif. Bagi kelompok ini, justru akan menjadi tidak baik jika Indonesia semakin jauh dari AS. Mereka juga cemas jika Indonesia kini memiliki hubungan ekonomi yang semakin dekat dengan China.

Karena itu, kelompok ini berpandangan hubungan bilateral dengan AS menjadi sangat penting dan perlu diikat melalui komitmen kemitraan strategis untuk melestarikan “utang-utang” itu. Kelompok ini juga sangat berharap bahwa kekuatan AS akan sangat membantu Indonesia untuk mengatasi proyek infrastruktur yang dalam 10 tahun terakhir mengalami stagnasi. Menurut laporan *Oxford Economic Country Briefing, Indonesia* (2010), ataupun oleh *Business Monitor, Indonesia Infrastructure Report* (2010), tanpa ketersediaan pendanaan pinjaman, semua proyeksi tentang pembangunan infrastruktur yang telah dicanangkan, baik energi, jalan, jembatan, maupun pelabuhan, mungkin tidak dapat diwujudkan dan hanya akan menjadi angan-angan di atas kertas dan proses deindustrialisasi tidak akan dapat dihindarkan.

Namun, terdapat kelompok lainnya yang menyatakan bahwa seluruh “utang” ini merefleksikan interdependensi yang sangat asimetris—jika bukan ketergantungan yang semakin besar—Indonesia terhadap AS. Bagi kelompok ini, negeri yang “berutang” terlalu besar dengan sendirinya diproyeksikan tidak akan lagi memiliki ruang yang cukup besar untuk melakukan pilihan kebijakan secara bebas.

Karena itu, secara konseptual, tantangannya adalah bagaimana membuat kunjungan Obama itu bukan sekadar rutinitas “seni tata panggung” (*stagecraft*), suatu istilah yang dikemukakan sendiri oleh Menteri Luar Negeri Indonesia Marty Natalegawa dalam pidatonya di CSIS-Jakarta (2009). Jauh lebih penting daripada itu adalah bagaimana membuat kunjungan Obama memiliki bobot sebagai “seni bina negara” (*statecraft*).

Ini berarti rancangan kegiatan apa pun yang nantinya dihasilkan di bawah payung kemitraan strategis haruslah disertai dengan argumen-argumen yang tajam dan *reasonable* bahwa tujuan kemitraan adalah untuk membuat Indonesia menjadi suatu aktor negara yang kuat dan sekaligus untuk melestarikan tradisi dan identitas politik luar negeri dan diplomasinya yang independen. Tanpa itu, kunjungan Obama hanya sekadar “seni tata panggung” dan bagian dari rutinitas diplomatik biasa.

G-20 dan KM-35

Sumber: Kompas (13 November 2010)

Asal-usul dari G-20 sangat terkait dengan krisis finansial yang melanda Asia Timur pada 1997-1998. Ia merupakan anak dari krisis keuangan internasional.

Ketika dibentuk, G-20 didorong oleh adanya kesadaran bahwa pencegahan (*prevention*) krisis keuangan dan penyelesaiannya (*resolution*) tidak dapat diselesaikan oleh kelompok negara-negara maju (G-7), tetapi juga harus melibatkan negara berkembang.

Isu utamanya adalah bagaimana melakukan pembaruan terhadap arsitektur keuangan internasional sehingga krisis finansial tidak lagi berulang. Ada kesadaran bahwa krisis keuangan akan mengancam pertumbuhan ekonomi global, menurunkan besar PDB sekitar 30 persen, menciptakan pengangguran, dan menambah jumlah orang miskin di negara yang terlanda krisis kebangkrutan bagi seluruh negara.

G-20, jalan moderat

Namun, upaya untuk menciptakan arsitektur keuangan itu bukan dilakukan melalui institusi IMF. Juga tidak dengan menciptakan kerangka kelembagaan baru pengganti IMF. Upaya itu dilakukan dengan menciptakan forum *intergovernmental network*. Pilihan ini menggambarkan sikap jalan moderat.

Penciptaan institusi baru di luar kerangka IMF dianggap terlalu radikal karena dapat menciptakan keguncangan dalam institusi-institusi keuangan di seluruh dunia. Namun, pilihan melalui IMF juga dipandang terlalu konservatif. Lembaga ini memiliki legitimasi yang rendah di kalangan negara berkembang. Bagi negara berkembang, IMF merupakan institusi yang didominasi negara maju. Pembuatan keputusan tidak didasarkan pada satu negara satu suara, tetapi berdasarkan kontribusi pendanaan dan yang terbesar adalah kelompok negara maju.

Dalam pandangan sekilas, kelompok negara berkembang dalam G-20, yang juga dikategorikan sebagai *emerging market*, melebihi jumlah negara maju G-7. Rasionya adalah 11 berbanding delapan

dan satu lainnya diberikan kepada organisasi regional Uni Eropa. Jika ini dijadikan tolak ukurnya, pengaruh negara berkembang seakan lebih kuat dibandingkan dengan negara maju.

Namun, watak pertemuan dari G-20 adalah forum dialog yang didasarkan pada konsensus. G-20 bukanlah suatu entitas pembuatan keputusan yang didasarkan pada pemberian suara. Karena itu, keunggulan numerik kelompok negara berkembang dalam G-20 tidak memberikan pengaruh yang terlalu besar.

Bahkan jika dilihat dari sumber dayanya kelompok negara maju memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok negara berkembang. Kementerian keuangan dan bank-bank sentral yang ada di G-7 memiliki kapasitas yang lebih besar untuk merancang agenda, melaksanakan penelitian, dan mengembangkan posisi-posisi mereka dalam setiap pertemuan.

Kelompok negara maju juga memiliki hubungan yang lebih baik dengan organisasi internasional lainnya. G-7 memiliki jaringan pengaruh yang lebih luas dan kuat dengan IMF dan Bank Dunia. Menteri Keuangan kelompok G-7 mengadakan pertemuan enam kali setahun. Karena itu, kelompok G-7 dalam G-20 lebih mudah untuk mendapatkan kesamaan dalam *agenda setting* dibandingkan dengan kelompok negara berkembang.

Studi yang dilakukan Leonardo Martinez Diaz (2009) bahkan menunjukkan, sikap G-20 tampak lebih memihak G-7 dibandingkan dengan sikap G-24 (kumpulan negara berkembang). Dari sembilan isu yang dijadikan rujukan, G-20 hanya tampak mengakomodasi dua isu kebijakan yang disampaikan G-24, yaitu dalam isu restrukturisasi utang negara (*sovereign debt*) dan dalam isu pembaruan lembaga-lembaga Breeton Woods.

Dalam isu restrukturisasi utang negara, disepakati perlunya *code of conduct* yang adil bagi negara berkembang. Dalam isu pembaruan, kelembagaan juga disepakati perlu adanya perubahan dalam *voting power* di dalam institusi IMF dan Bank Dunia.

Namun, dalam tiga isu lainnya, posisi G-20 tidak memihak usulan negara berkembang. Sebagai misal, G-20 menolak posisi G-24 yang mengusulkan agar tidak mengaitkan aturan pengawasan (*surveillance*) dan persyaratan pinjaman (*conditionality*) IMF. Juga

G-20 tidak menyatakan kecemasan negara berkembang tentang isu keterwakilan (*representativeness*) negara berkembang dalam forum-forum pertemuan keuangan internasional baru. G-20 juga tidak menyuarakan kecemasan G-24 terhadap implikasi isu pengurangan utang bagi negara berkembang.

G-20 juga bersikap diam atau tidak menyatakan apa pun dalam isu kondisionalitas IMF, kontrol modal dan perdagangan. Posisi negara berkembang dalam tiga isu ini, seperti yang terlihat dari pertemuan G-24, biasanya sangat kritis. Sebagai contoh dalam isu *conditionality*, G-24 menuntut adanya perampangan persyaratan IMF. Dalam isu kontrol modal, G-24 menuntut pengendalian khususnya pada perdagangan derivatif (*derivative trading*).

Namun, G-20 tidak berbicara tegas tentang isu ini. Juga G-20 tidak berbicara tentang praktik-praktik perdagangan proteksionis yang dilakukan oleh negara-negara industri maju. Bahkan, dalam satu isu khusus, Diaz menyebutkan, posisi G-20 menggambarkan posisi lebih “maju” dibandingkan dengan G-7, yaitu dalam isu pendanaan terorisme.

KM-35

Bobot diplomasi Indonesia tentu saja meningkat setelah menjadi anggota G-20. Indonesia merupakan satu-satunya negara anggota ASEAN yang ikut dalam G-20 itu. Namun, harapan tampaknya jangan terlalu tinggi. G-20 tampaknya masih merupakan jalan panjang untuk mengakomodasikan kepentingan negara berkembang. Upaya untuk melakukan pembaruan arsitektur keuangan internasional yang dapat disepakati oleh semua negara, yaitu penciptaan rezim keuangan internasional, juga masih jauh dari harapan.

Mengaitkan G-20 dengan isu pembangunan juga baik, seperti yang kini tengah dijadikan salah satu agenda dalam pertemuan G-20 di Seoul. Akan tetapi, jangan pula terlalu tinggi menggantung harapan. G-20 tidak akan serta-merta dapat memecahkan persoalan KM-35 (kelompok miskin 35 juta) yang ada di Indonesia.

Bagi penulis, substansi masalah pembangunan di Indonesia seharusnya dikaitkan dengan tersedianya lapangan kerja dengan pembayaran yang layak. Warga negara yang tidak bekerja tentu saja akan tidak memiliki pendapatan dan terlilit dengan kemis-

kinan. Demikian juga halnya, warga negara yang bekerja, tapi tidak mendapatkan upah yang wajar, yang kadang disebut dengan *underemployment*, juga akan sukar untuk meningkatkan hidupnya agar keluar dari garis kemiskinan. Terkait dengan ini kiranya pula ditambahkan beberapa fakta tentang angkatan kerja di Indonesia.

Data resmi yang dikeluarkan pemerintah pada tahun 2009 menunjukkan tingkat pengangguran (*unemployment rate*) di Indonesia diperkirakan sebesar 8,96 juta jiwa. Angka ini tampaknya kecil karena hanya sekitar 7,8 persen dari seluruh angkatan kerja (*labor force*) di Indonesia (169,93 juta jiwa). Namun harus ditambahkan beberapa catatan tentang pendefinisian.

Reformasi sosial

Definisi tentang angkatan kerja adalah orang yang berusia di atas 14 tahun. Yang tidak bekerja adalah antara nol dan 14 tahun yang jumlahnya diperkirakan sebesar 61,30 juta jiwa. Definisi tentang orang yang bekerja di Indonesia adalah jika ia bekerja lebih dari 35 jam seminggu. Jumlahnya diperkirakan sebanyak 73,30 juta jiwa.

Kategori kedua adalah bekerja kurang dari 35 jam yang disebut dengan setengah penganggur (*half unemployment*). Jumlahnya diperkirakan 31,5 juta jiwa. Dari definisi ini kita bisa melihat bahwa definisi orang bekerja tidak terkait sama sekali dengan besaran pendapatan yang diterima. Kedua, seseorang dapat dikategorikan bekerja (walau dengan setengah pengangguran) jika dia bekerja walau hanya satu jam dalam seminggu.

Data lain lagi adalah sektor pertanian masih merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja terbesar, yakni 41,46 juta (39,68 persen). Sektor keuangan hanya menyerap sekitar 1,49 juta jiwa (1,42 persen). Dalam kaitan ini perlu pula dicatat bahwa dari segi pendidikan, hanya sekitar 4,71 persen yang berpendidikan sarjana. Mayoritas terbesar adalah tidak tamat SD, yaitu sebesar 57,38 juta jiwa (50,41 persen).

Data-data ini juga menyampaikan pesan bahwa sektor pertanian paling tidak terdidik, sedangkan sektor keuangan mungkin adalah sektor yang paling banyak menyerap angkatan kerja yang sarjana.

Apa yang bisa disimpulkan? Persoalan KM-35 dan struktur kua-

litas angkatan kerja merupakan realitas duka yang kita hadapi. Ia merupakan “pekerjaan rumah” yang tidak bisa diselesaikan dengan strategi reformasi keuangan di tataran internasional. Ia merupakan gambaran ketimpangan distribusi kesejahteraan di tingkat nasional. Pemecahannya bersifat jangka panjang dan barangkali membutuhkan reformasi sosial (*social reform*) yang sangat serius dan mustahil dapat dipecahkan di meja perundingan dan dengan dokumen KTT.

Integrasi Regional ASEAN

Sumber: Kompas (18 November 2011)

Empat tahun dari sekarang, ASEAN diproyeksikan menjadi suatu komunitas regional. Tidak hanya dalam pengertian komunitas politik-keamanan, sosio-kultural, tetapi sekaligus juga ekonomi. Ratusan rencana aksi telah dirancang untuk menuju tahun 2015 itu.

Integrasi regional Asia Tenggara tampaknya hanya masalah waktu. Namun, di tengah proses itu, muncul sikap pesimistis tentang manfaat dari integrasi itu bagi ASEAN. Salah satu nada pesimistis dikemukakan Syamsul Hadi (Kompas, 16/11/2011). Dalam bagian akhir tulisan, ia mengajukan pertanyaan: apakah Indonesia memang harus terus "setia" mendudukkan diri sebagai "konsumen massal" bagi perusahaan-perusahaan multinasional yang beroperasi di kawasan ASEAN?

Satu pasar sepuluh negara

Apa yang dicemaskan Syamsul bukan tak beralasan. Persoalan besarnya terletak pada sudut pandang melihat gagasan komunitas ekonomi ASEAN melalui konsep "pasar tunggal" dan "basis produksi tunggal" itu. Banyak gugatan bisa dilontarkan.

Misalnya, apakah "Indonesia" memang sudah jadi "pasar tunggal"? Apakah interaksi ekonomi dan lalu lintas faktor produksi antarwilayah di seluruh Indonesia, misalnya antara Papua dan Jawa, merefleksikan telah hadirnya "pasar tunggal" nasional? Bagaimana kita bisa menjelaskan Indonesia telah jadi "pasar tunggal" ketika ada *gap* sangat besar antarwilayah dalam fasilitas infrastruktur fisik seperti jembatan, pelabuhan, dan jalan?

Tidakkah lebih baik membuat seluruh wilayah Indonesia, baik yang maju maupun tertinggal, terintegrasi menjadi suatu "pasar tunggal" nasional lebih dulu sebelum menuju "pasar tunggal" ASEAN? Tidakkah gagasan "pasar tunggal" ASEAN akan membuat wilayah yang lebih maju dan kota-kota besar di Indonesia lebih terintegrasi dengan kawasan ASEAN daripada dengan wilayah Indonesia sendiri? Mengapa tidak mendahulukan konsep "pasar tunggal" Indonesia daripada pasar tunggal ASEAN? Bagaimana kita bisa

meyakinkan publik bahwa konsep "pasar tunggal" ASEAN 2015 akan memperkuat "pasar tunggal" Indonesia?

Rangkaian pertanyaan ini menunjukkan ada persoalan legitimasi politik pada gagasan "pasar tunggal" ASEAN itu. Kerumitan legitimasi politik berawal dari fakta bahwa ratusan rencana aksi yang dituangkan dalam dokumen komunitas ekonomi untuk menuju pasar tunggal ASEAN 2015 pada dasarnya merupakan tindakan *liberalisasi ekonomi*, yang intinya mengurangi intervensi dan otoritas negara dalam pengaturan pasar di kawasan. Dalam bahasa sederhana, sasaran akhirnya agar pasar di Asia Tenggara tak lagi sepuluh, tetapi jadi satu dengan jumlah populasi diperkirakan lebih dari 650 juta jiwa. Ukuran luasan pasar seperti ini tentu saja sangat besar dan di urutan ketiga setelah China dan India yang masing-masing telah melewati angka 1 miliar jiwa.

Namun, dari perspektif politik, besaran pasar tunggal ASEAN sangat berbeda dengan China dan India karena keduanya masih berada dalam wilayah otoritas negara masing-masing. Sebaliknya pasar tunggal ASEAN, yang kian besar, masih tetap berada dalam sepuluh wilayah negara. Ringkasnya, proses integrasi ekonomi regional ASEAN yang tengah berlangsung dan merupakan produk dari konsep pasar tunggal dan basis produksi tunggal itu tidaklah diiringi integrasi politik. Sepuluh negara anggota masih tetap hadir. Tak ada dokumen ASEAN apa pun yang menunjukkan ASEAN merupakan "kendaraan" untuk menuju integrasi politik di kawasan dan menghilangkan eksistensi sepuluh negara anggota.

Integrasi regional negatif

Fakta semacam ini tentu saja baik. Namun, di sisi lain, satu pasar dengan sepuluh negara tentu saja juga memunculkan kerumitan politik. Watak pasar berbeda dengan watak negara. Watak negara adalah solidaritas, sedangkan pasar berwatak persaingan. Negara harus menjalankan mandat politik bahwa ia harus mampu melindungi setiap warganya, bahkan yang tak mampu bertahan dan memenangi persaingan di pasar. Sebaliknya, pasar tak pernah diharapkan membawa misi solidaritas seperti itu. Watak pasar sangat sederhana, tak "emosional", dan "dingin". Pelaku yang tak mampu bersaing akan menerima hukuman, tersingkir dari mekanisme pasar, dan hanya sebagai konsumen.

Logika interaktif antara solidaritas negara dan "kekejaman pasar" inilah yang menyebabkan muncul banyak kecemasan terhadap gagasan "pasar tunggal" ASEAN. Jika konsep integrasi ekonomi hanya dipahami dalam cermin besaran pasarnya seperti jumlah penduduk atau besaran agregat PDB regional negara anggota, siapa yang akan melindungi pelaku ekonomi yang tak mampu bersaing di pasar tunggal ASEAN? Kecemasan ini tentu saja tidaklah khas ASEAN. Memperkuat pasar dengan mengurangi otoritas dan kapasitas negara juga telah memunculkan kecemasan dalam proses integrasi ekonomi Uni Eropa.

Fritz W Scharpf (1998) pernah memunculkan konsep integrasi regional negatif (*negative regional integration*) jika proses integrasi ekonomi regional sekadar penghilangan regulasi negara dalam mengatur pasar nasional. Ia mengusulkan perlu juga dikedepankan dan diseimbangkan dengan konsep integrasi regional positif (*positive regional integration*). Substansi konsep ini adalah pada tindakan penguatan institusi regional untuk menjalankan sebagian dari fungsi solidaritas negara yang kian tergerus sehingga dapat meminimalkan eksploitasi pelaku pasar besar terhadap warga.

Jika konsep integrasi regional positif jadi rujukan, ada keharusan bagi ASEAN untuk tak sekadar melakukan abolisi regulasi nasional dalam kerja sama ekonomi, tetapi harus juga disertai tindakan re-regulasi di tingkat regional. Misalnya, ASEAN sebagai organisasi regional harus mampu melahirkan dan menerapkan standar-standar sosial baku semacam pakta sosial (*social pact*), seperti aturan perlindungan pekerja, jaminan kesehatan, dan lingkungan hidup. Tujuannya, agar proses pasar tunggal ASEAN tak seperti dicemaskan banyak pihak.

Standar-standar itu tentu saja tak mudah dilakukan dan masih merupakan jalan panjang. Lihat saja, misalnya, kesulitan yang dihadapi untuk mendapatkan kesepakatan menciptakan regulasi untuk melindungi pekerja migran antara Indonesia dan Malaysia. Walau akan panjang, harus tetap dilakukan. Diskusi tentang ini harus segera bisa dimulai dan merupakan langkah awal memperkuat legitimasi politik ASEAN secara lebih nyata dan terasa bagi publik. Solidaritas tak akan muncul dari hadirnya skala pasar yang kian besar, tetapi dari kemampuan suatu institusi mendekatkan diri untuk mau memenuhi kebutuhan dasar dan nyata dari publik.

Indonesia, ASEAN dan APEC

Sumber: Kompas (8 September 2012)

Apakah harus memprioritaskan ASEAN atau APEC? Jawaban yang tegas terhadap pertanyaan ini harus segera diberikan Indonesia karena beberapa alasan berikut.

Pertama, kerja sama regional dalam satu dasawarsa terakhir tumbuh bak jamur pada musim hujan. Di bawah kerangka besar ASEAN, misalnya, kita setidaknya bisa mengidentifikasi hadirnya tiga bentuk kerja sama regional yang terkesan tumpang tindih. Pertama-tama ia tampak dari kerja sama regional ASEAN itu sendiri di bawah gagasan besar komunitas ASEAN dengan target waktu 2015.

Di samping gagasan komunitas ASEAN ini, gagasan komunitas Asia Timur juga tengah bergulir. Gagasan komunitas Asia Timur ini diawali melalui mekanisme ASEAN+3 (ASEAN+Jepang, China, dan Korea Selatan). Walau tanpa target waktu yang spesifik seperti komunitas ASEAN, langkah-langkah konkret telah dilakukan melalui 26 rekomendasi.

Di luar mekanisme ASEAN+3, gagasan komunitas Asia Timur itu juga telah berupaya dipromosikan melalui instrumen KTT Asia Timur. Namun berbeda dengan gagasan "komunitas" Asia Timur yang ada di ASEAN+3, mekanisme KTT Asia Timur memiliki keanggotaan yang lebih besar, yaitu ASEAN+3+ India, Australia, Selandia Baru, Rusia, dan Amerika Serikat serta tanpa program-program konkret.

Di luar kerangka kerja sama ASEAN ini, terdapat pula gagasan kerja sama regional Asia Pasifik yang lebih luas melalui APEC, yang diluncurkan sejak 1989 dan telah berkembang menjadi 21 anggota.

Kedua, seluruh kerangka kerja sama ini menggambarkan keunikan jika dilihat dari letak posisi geografis Indonesia. Kerangka kerja sama ASEAN tampak jadi lingkaran konsentris geografis terdekat, disusul oleh lingkaran ASEAN+3, KTT Asia Timur, dan diakhiri oleh APEC.

Konsekuensi strategisnya, ASEAN tampak seperti wilayah cincin terpenting (*first ring*) bagi Indonesia dan yang terluar kurang strategis (*outer ring*) adalah APEC. Namun, kegagalan pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN di Phnom Penh untuk menghasilkan komunikasi bersama dalam masalah Laut China Selatan tampak tidak sesuai dengan gambaran lingkaran strategis ini. Kegagalan ini menyampaikan sinyal yang kuat bahwa soliditas ASEAN tidak lagi seperti masa-masa sebelumnya.

Sinyal yang membingungkan

Ketiga, Indonesia, pada saat yang sama, terkesan menyampaikan sinyal yang membingungkan. Sukar untuk melihat apakah Indonesia memprioritaskan kerangka ASEAN ataukah ASEAN+3 atau KTT Asia Timur ataukah APEC. Sinyal yang tidak jelas itu tampak dari beberapa peristiwa berikut. Sebelum KTT ASEAN diadakan di Vientiane, November 2004, misalnya, sinyal yang ditangkap pihak luar adalah Indonesia belum menyetujui realisasi KTT Asia Timur dan lebih memfokuskan pada ASEAN+3. Namun, sinyal ini ternyata sangat jauh dari kenyataan.

Contoh lainnya, konsep tentang ASEAN dalam *global community of nations* yang dihasilkan pada KKT ASEAN di Bali pada 2011. Sebagai tuan rumah KTT itu, peran Indonesia vital untuk menggodok gagasan ini menjadi konsep diplomatik. Konsep ini sebenarnya baik, yaitu untuk membuat ASEAN menjadi lebih terlibat dalam ruang perdebatan dalam berbagai isu di tataran internasional. Namun, di sisi lain, gagasan ini juga menyampaikan pesan bahwa seakan seluruh agenda ASEAN yang telah dicanangkan sudah berjalan dengan baik.

Dalam suatu laporan yang dikeluarkan oleh Universitas PBB di Tokyo, *Policy Brief ASEAN Turns 45*, yang dibuat oleh Stephen Kingah dan kawan-kawan (Juli 2012), disebutkan, gagasan ini telah membuat ASEAN seperti terjebak dalam suatu agenda yang bersifat kerumunan (*crowded agenda*). Argumennya, ASEAN bukannya menyelesaikan persoalan *gap* antara rencana dan tindakan untuk mewujudkan komunitas ASEAN 2015 itu, organisasi regional ini meluncurkan prioritas-prioritas yang jauh di luar tahun 2015 itu.

Contoh lainnya adalah keanggotaan Indonesia dalam G-20. Keanggotaan ini oleh beberapa negara anggota ASEAN dipandang menjadi penanda awal bahwa Indonesia tak lagi memprioritaskan ASEAN.

Atas dasar tiga alasan seperti ini tampak mendesak bagi Indonesia untuk mendefinisikan ulang secara tegas kepentingan strategisnya terhadap ASEAN dan seluruh kerangka kerja sama regional ini. Hal ini tentu saja tidak mudah karena menyangkut kepentingan AS dan China. Bagi AS, APEC sepertinya merupakan wilayah cincin utama negara itu.

Berbeda dengan AS, China tampak lebih mementingkan kerja sama regional yang tidak terlalu luas. China cenderung untuk lebih memfokuskan diri pada gagasan Asia Timur, terutama melalui ASEAN+3. Ada dua alasan mengapa prioritas seperti ini diambil.

Pertama, ruang untuk berperilaku sebagai *primus inter pares* tampak tersedia lebih luas bagi China dalam kerangka kerja sama regional ASEAN+3 dibandingkan, misalnya, dalam kerangka kerja sama APEC.

Kedua, gagasan kerangka kerja sama regional yang terlalu luas seperti yang ingin dilembagakan melalui APEC telah dicurigai oleh Beijing sebagai instrumen diplomasi Washington untuk secara kolektif memaksa China memenuhi kepentingan strategis AS setelah tekanan-tekanan diplomatik secara bilateral tidak berhasil dilakukan secara maksimal, seperti kegagalan untuk melakukan apresiasi Yuan secara substansial.

Keseimbangan yang dinamis

Dalam kaitan ini, berpihak pada kepentingan strategis AS ataukah pada China bukan tanpa risiko pula. Risiko pertama, berpihak pada China pasti akan membuat Indonesia berada di bawah tekanan AS. Demikian juga sebaliknya. Dalam kaitan ini, layak mencatat kasus yang dihadapi Filipina. Ketika negara ini bersikap keras terhadap China dalam kasus Laut China Selatan baru-baru ini, Beijing segera membuat keputusan untuk menunda seluruh bisnis pariwisata China ke Filipina.

Risiko strategis lainnya, pilihan apa pun yang diambil pasti akan membuat ASEAN menjadi *diluted*. ASEAN kemungkinan tak lagi akan tampak menjadi wilayah cincin pertama bagi Indonesia. Di luar pilihan ini perlu pula mencermati kemungkinan bersatunya China dengan AS. Seperti ungkapan lama, masalahnya bukan hanya ketika dua gajah tengah berkelahi. Dua gajah yang tengah bercumbu juga sama bahayanya karena rumput yang di sekitarnya juga akan rusak.

Secara normatif, pilihan Indonesia tampak sudah baik. Konsep keseimbangan dinamis (*dynamic equilibrium*) yang dipakai oleh Menteri Luar Negeri RI Marty Natalegawa menjadi gayuh. Intinya adalah tak ada negara luar kawasan (*extra-regional power*) yang diizinkan berperilaku hegemonik di Asia Tenggara. Masalah yang tertinggal adalah bagaimana mengoperasionalkan konsep ini secara empiris. Batu ujian yang menarik untuk itu barangkali adalah bagaimana Indonesia memperlakukan ASEAN dan APEC di tengah pergulatan kepentingan antara China dan AS.

Obama Menang: Berita Gembira?

Sumber: Kompas (9 November 2012)

Barack Obama akan kembali memimpin Amerika Serikat untuk lima tahun yang akan datang. Sebagai negara dengan ukuran ekonomi terbesar di dunia, perhatian besar terhadap proses pemilihan di negeri itu tentu saja wajar.

Sebagai kekuatan ekonomi terbesar, kinerja ekonomi Amerika Serikat memang memberikan pengaruh cukup menentukan, baik terhadap kinerja ekonomi global maupun regional. Bagi sebagian pihak, terpilihnya kembali Obama menyampaikan berita baik. Diperkirakan tidak akan banyak perubahan dalam hubungan Amerika Serikat dengan dunia luar.

Kemenangan Obama berarti akan terdapat konsistensi dan kesinambungan kebijakan Amerika Serikat, seperti prioritas pada pendekatan multilateral dalam kerja sama internasional. Namun, di luar faktor kepemimpinan ini terdapat faktor obyektif yang perlu dicermati sehingga kita tidak menumbuhkan harapan terlalu tinggi tentang kesinambungan dan konsistensi kebijakan itu.

Menghindari "batu karang"

Faktor obyektif itu terkait dengan persoalan defisit anggaran federal yang kini telah mencapai angka sekitar 9 persen dari produk domestik bruto (PDB) negeri itu. Angka ini sangat jauh di atas standar normatif Eropa.

Kesepakatan Maastricht, misalnya, telah menetapkan pagu defisit anggaran sebaiknya tidak melebihi angka 3 persen. Kata kunci untuk melihat betapa seriusnya persoalan defisit anggaran federal ini telah diungkapkan oleh Ben Bernanke, pimpinan Bank Sentral Amerika Serikat.

Melalui terminologi *fiscal cliff* yang disampaikannya dalam dengar pendapat dengan Kongres AS pada 7 Juli 2012, Bernanke bermaksud menyatakan bahwa AS ibarat sebuah kapal yang tengah berlayar mendekati suatu "batu karang". Agar kapal itu tidak celaka karena terbentur dengan batu karang, sesuatu tentu saja harus dilakukan.

Batu karang itu muncul sehubungan dengan semakin mendekatnya batas akhir berlakunya "kesepakatan politik" yang dibuat sejak masa pemerintahan Bush. Konsensus politik itu tak lain adalah kebijakan pemotongan pajak yang bersifat temporer, yang telah menyebabkan defisit anggaran federal negeri itu sangat sukar untuk mematuhi standar baku internasional.

Jika sesuatu tidak dilakukan hingga 31 Desember mendatang, konsensus politik yang dibuat pada masa Bush itu memandatkan bahwa kebijakan pemotongan pajak itu harus dihentikan dan secara otomatis diberlakukan pula kebijakan pemotongan untuk pengeluaran anggaran. Karena itu, terdapat tiga opsi kebijakan yang akan dihadapi oleh Pemerintah Amerika Serikat untuk menghadapi persoalan *fiscal cliff* ini.

Opsi pertama adalah dengan menggunakan instrumen kebijakan peningkatan pajak (*tax increase*) sekaligus pengurangan pengeluaran pemerintah (*government spending cut*). Jika kedua instrumen kebijakan ini diambil sekaligus, Badan Anggaran Kongres Amerika Serikat (CBO) memproyeksikan bahwa ekonomi AS akan mengalami resesi pada 2013. Tingkat pengangguran di negeri itu pun akan meleset tajam di atas 9 persen. Namun, sisi baiknya adalah jika kebijakan ini diambil, defisit anggaran Amerika Serikat akan menurun secara drastis dan diperkirakan menjadi 1 persen dari PDB pada 2016.

Opsi kedua adalah melanjutkan instrumen kebijakan pemotongan pajak dan menunda pemotongan pengeluaran yang telah dijadwalkan. Jika Kongres dan Presiden sepakat untuk kembali melanjutkan penggunaan instrumen kebijakan yang telah dibuat sejak masa Bush ini, kehancuran ekonomi mungkin bisa dicegah untuk sementara waktu.

Dalam jangka pendek, ekonomi Amerika Serikat akan tetap tumbuh walau lambat dan tingkat pengangguran tidak akan setinggi dalam opsi pertama. Namun, defisit anggaran tetap tinggi dan diperkirakan utang pemerintah akan meningkat tajam dari angka 73 persen dari PDB untuk tahun ini menjadi hampir sebesar 90 persen dari PDB pada 2022.

Di luar dua opsi ini, tentu saja ada opsi kombinasi. Pilihan ini yang

tampaknya akan dilakukan oleh Pemerintah Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Obama pada tahun-tahun yang akan datang. Pilihan ini secara politik dianggap lebih dapat diterima. Hal ini mengingat pilihan pertama ataupun kedua mensyaratkan adanya dukungan penuh dari Kongres, baik itu yang berasal dari Senat maupun dari Majelis Rendah (*House of Representatives*).

Namun, pemilihan yang baru saja dilakukan menyampaikan pesan bahwa dukungan politik itu akan sangat sukar diperoleh oleh Obama. Walau perhitungan akhir tentang jumlah kursi belum dapat diperoleh hingga tulisan ini dibuat, kelompok Republik sudah dapat dipastikan tetap mengendalikan Majelis Rendah. Oleh karena itu, kebutuhan untuk melakukan kebijakan konsolidasi fiskal kemungkinan besar tidak akan ditempuh dengan opsi kebijakan pertama ataupun opsi kedua.

Konsekuensi

Ada beberapa konsekuensi dari pilihan kebijakan seperti ini terhadap lingkungan global dan regional. Pertama, keharusan untuk melakukan konsolidasi fiskal akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat akan berjalan dengan sangat lambat.

Laporan IMF (*IMF Country Report No 12/213 Juli 2012*) memproyeksikan bahwa ekonomi negeri ini akan tumbuh rata-rata sekitar 3 persen hingga 2017. Ini berarti pula bahwa kontribusi Amerika Serikat untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi global tidak terlalu dapat diandalkan pada masa lima tahun pemerintahan Obama yang akan datang.

Kedua, Amerika Serikat akan berusaha untuk mengintensifkan pendekatan regional dan bilateral untuk mengurangi beban konsolidasi fiskal ini. Salah satu wilayah yang sangat menjanjikan untuk pendekatan regional dan bilateral ini adalah kawasan Asia Timur dan Asia Pasifik.

Negara-negara di kawasan ini, Asia Timur dan Asia Pasifik, tetap mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Amerika Serikat tidak bisa menoleh dan mengandalkan wilayah Atlantik karena Uni Eropa tengah mengalami krisis keuangan. Hal ini sebagian bisa menjelaskan mengapa AS terlihat sangat aktif mempromosikan kerangka kerja sama regional, baik melalui KTT

Asia Timur (*East Asia Summit*), Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC), dan *Trans-Pacific Partnership* ataupun melalui inisiatif-inisiatif diplomatik bilateral terhadap beberapa negara di kawasan untuk mengikuti kerangka perdagangan bebas (*FTA*) yang telah dibuatnya dengan Singapura, Australia, dan Korea Selatan.

Ketiga, kebutuhan untuk melakukan konsolidasi fiskal itu juga dapat mengakibatkan penurunan kapasitas daya serap impor Amerika Serikat dari China. Penurunan ekspor China ke Amerika Serikat ini tentu saja akan membawa dampak ke Indonesia.

Patut mencatat bahwa China kini adalah mitra perdagangan ketiga terbesar Indonesia setelah Jepang dan Singapura. Rentetan seperti ini, pada gilirannya, dapat memunculkan kejutan-kejutan yang tidak menyenangkan bagi pelaku-pelaku ekonomi Indonesia yang selama ini mengandalkan pertumbuhan ekspor China di pasar global.

Keempat, beberapa sektor usaha di Amerika yang terkena dampak dari kebutuhan konsolidasi fiskal ini akan berusaha untuk mencari jalan keluar (*exit strategy*). Salah satu sektor usaha itu adalah kelompok industri pertahanan.

Persoalan *fiscal cliff* diperkirakan akan mengakibatkan pengurangan alokasi pertahanan sebanyak 10 persen. Kontraktor industri pertahanan Amerika Serikat akan berusaha untuk mengatasi pemotongan anggaran pertahanan ini dengan menjalin kerja sama dengan industri pertahanan negara lain.

Situasi ini pulalah yang bisa menjelaskan mengapa telah terdapat sinyal positif dari Pemerintah Amerika Serikat untuk bersedia membantu Indonesia dalam mengembangkan industri pertahanannya. Oleh karena itu, Indonesia sebaiknya memanfaatkan momentum ini semaksimal mungkin untuk melakukan modernisasi pertahanannya.

Kedaulatan Permanen atas SDA

Sumber: Kompas (22 November 2012)

Tidak ada negara tanpa sumber daya alam betapa pun miskinnya negara itu dalam ukuran-ukuran makro ekonomi. Argumennya, penguasaan terhadap satuan wilayah geografis tertentu merupakan bagian integral dari pendefinisian konsep negara. Mengingat tak ada wilayah geografis tanpa SDA, negara sebagai suatu konsep tak lalu sekadar dipahami menjadi suatu "rumah besar" yang aman, tetapi juga sekaligus sejahtera bagi penghuninya. Ia menyampaikan makna bahwa negara adalah sumber awal kehidupan bagi penghuninya dan menentukan perjalanan peradaban dari seluruh penghuninya itu. Dalam khazanah studi strategis, baku kait antara kehadiran negara dan penguasaan SDA dipahami sebagai *lebensraum*.

Tanpa penguasaan ruang geografis berikut SDA, suatu negara dalam kompetisi geopolitik di tataran internasional diyakini akan menjadi sangat lemah dan ruang kehidupannya terancam.

Kedaulatan permanen

Walau tidak secara tegas bertolak dari konsep *lebensraum* itu, patutlah dicatat Resolusi PBB 1803, 14 Desember 1962, yang mengakui adanya kedaulatan permanen negara atas SDA (*permanent sovereignty over natural resources*) itu. Ada beberapa butir penting dari resolusi ini yang menarik untuk dicatat. Pertama, kedaulatan permanen negara terhadap SDA dilaksanakan demi kesejahteraan penghuninya dan pembangunan nasional. Kedua, eksplorasi dan pengembangan SDA harus sesuai aturan-aturan yang ada di masyarakatnya. Ketiga, kerja sama investor dan negara dalam pengelolaan SDA dan pembagian keuntungan tidak boleh membawa dampak pelemahan terhadap konsep kedaulatan permanen negara atas SDA. Keempat, tindakan nasionalisasi dan penyitaan diizinkan dengan alasan kepentingan publik dan keamanan. Kelima, kontroversi yang muncul sebagai akibat dari tindakan nasionalisasi dan penyitaan itu dapat diselesaikan melalui arbitrase atau adjudikasi internasional.

Tak banyak perbincangan muncul di tataran internasional setelah

sekitar lima dasawarsa gagasan kedaulatan permanen atas SDA dikeluarkan, Norma internasional yang dicoba dibangun lewat gagasan ini bahkan seakan meredup dan senyap di tengah gegap gempita konsep kedaulatan individual yang dikemukakan Kofi Annan akhir 1990-an. Ia juga kian terlupakan ketika wacana dominan yang muncul sejak awal 2000-an terfokus pada isu tentang tanggung jawab negara untuk melindungi. Dua isu ini, secara tak langsung atau sengaja, telah meminggirkan arti penting penguatan kedaulatan negara dan lebih banyak energi diplomatik diarahkan untuk mengurangi kekuasaan negara itu. Indonesia juga tampak tak pernah menggunakan mekanisme kerja sama regional ASEAN untuk melakukan pembangunan norma ini di kawasan Asia Tenggara.

Terlepas dari terpinggirkannya wacana kedaulatan permanen itu dalam ruang-ruang pertemuan diplomatik, fakta yang ada tetap menunjukkan semangat penguasaan negara terhadap SDA terus meningkat. Studi James Baker III *Institute for Public Policy* (April 2007) menarik dicermati. Menurut laporan ini, penguasaan potensi cadangan minyak dari perusahaan minyak internasional (IOC) secara keseluruhan menunjukkan kecenderungan menurun. Posisinya digantikan perusahaan minyak nasional (NOC). Sepuluh terbesar pemilik cadangan potensi minyak dunia kini adalah perusahaan milik negara (BUMN). Cadangan minyak terbukti pada 2005 disebutkan 1.148 miliar barrel dan dari cadangan itu 77 persen dimiliki NOC.

Bingkai global seperti ini membuat gambaran pengelolaan minyak di Indonesia menjadi anomali. Kalau dilihat dari produksi riil, Pertamina yang mewakili entitas negara hanya menguasai 20 persen produksi minyak nasional. Proporsi 8:1 antara NOC dan IOC di tataran internasional juga tak tergambarkan dalam konteks Indonesia di mana penguasaan IOC faktanya jauh lebih besar dari NOC. Anomali ini diperkuat anomali lainnya. Salah satu argumen penguasaan negara terhadap SDA terkait dengan sentimen nasionalisme. Beberapa hasil penelitian yang dipublikasi menunjukkan (lihat misalnya Valdo Vivolda 2009) dorongan penguasaan SDA yang terus meningkat terkait dengan harga satuan energi yang terus menguat di pasar internasional. Kian tinggi harga energi, kian kuat dorongan melakukan nasionalisasi.

Hal ini wajar. Sesuatu yang berharga tentu akan dipertahankan setiap orang, sementara yang kurang berharga akan dilepaskan kepada pihak lain. Namun, dalam konteks Indonesia, sepuluh tahun terakhir baku kait ini tak tampak. Kenaikan harga minyak hanya memunculkan diskusi di sekitar APBN dan bukan pada isu pengelolaan SDA.

Koreksi terhadap anomali

Bagaimana kemudian kita menyikapi keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yang menyatakan BP Migas inkonstitusional? Apakah berarti kita tengah menyesuaikan diri dengan kecenderungan global? Uraian di atas menyiratkan ke arah mana itikad kebijakan dari keputusan MK itu tengah menggerakkan negeri ini. Ia dimaksudkan untuk mengoreksi anomali yang terjadi. Pertanyaan lain, apakah itikad kebijakan yang menyuarakan konsep kedaulatan permanen atas SDA ini akan secara faktual dijadikan salah satu asas dalam pembangunan nasional dan interaksi diplomasi ekonomi di tataran internasional?

Secara normatif, saya kira, hampir tak ada satu pun kekuatan politik di Indonesia yang berani secara terbuka melawan ajaran konstitusional negeri ini. Semua sepakat pada prinsip normatif yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Persoalan kerap kali justru terletak pada strategi dan instrumen kebijakan yang digunakan untuk menindaklanjuti prinsip itu sehingga dapat menjadi nyata (*working principle*). Tantangan terbesar pasca-keputusan MK adalah perlunya strategi dan instrumen untuk mewujudkan prinsip normatif itu. Upaya politisasi terhadap sebab musabab kelahiran UU Migas UU No 22/2001 haruslah dihindarkan. Melihat ke depan dan bukan terperangkap masa lalu salah satu prasyarat penting pencapaian tujuan itu. Tanpa diiringi langkah-langkah kecil berikutnya, langkah besar yang telah dilakukan segera terlupakan dan sekadar menjadi catatan sejarah belaka.

Nuklir Korea, Indonesia, dan ASEAN

Sumber: Kompas (19 Februari 2013)

Uji coba senjata nuklir Korea Utara yang ketiga pada 12 Februari lalu telah mendapat reaksi internasional yang sangat keras. Dewan Keamanan PBB melaksanakan pertemuannya segera setelah uji coba ledakan itu dilakukan.

Diperkirakan, DK PBB akan segera mengeluarkan resolusi keempat yang bunyinya akan jauh lebih keras daripada resolusi sebelumnya. Namun, apakah resolusi ini akan efektif memaksa Korea Utara menghentikan upayanya untuk menjadi negara nuklir masih menjadi tanda tanya besar.

Kecaman dan dialog

Walau secara geografis bukan bagian dari lingkaran utama konsentris strategis Asia Tenggara, dinamika keamanan di jazirah Korea telah mendapat perhatian besar Indonesia. Segera setelah uji coba senjata nuklir itu, Kementerian Luar Negeri Indonesia mengeluarkan kecaman. Menteri Luar Negeri Indonesia Marty Natalegawa menyarankan perlunya mengaktifkan kembali Pertemuan Enam Pihak (PEP)—beranggotakan Korea Selatan, Korea Utara, AS, Jepang, China, dan Rusia—sebagai mekanisme dialog untuk menghindarkan kemungkinan uji coba nuklir itu mengarah pada instabilitas kawasan. Dialog lain yang ditawarkan Indonesia adalah mendayagunakan mekanisme ASEAN Regional Forum (ARF).

Tanggapan diplomatik berupa pernyataan kecaman dan saran akan mekanisme dialog ini bukanlah sesuatu yang baru. Ia mengikuti pola diplomasi tradisional yang telah diperlihatkan Indonesia dan ASEAN terhadap situasi di Korea pada masa lalu. Berulang kali Indonesia dan ASEAN menyatakan keprihatinannya terhadap krisis nuklir Korea Utara. Namun, seluruh pernyataan itu tetap tak mengubah niat kebijakan Korea Utara mengembangkan dirinya sebagai negara yang memiliki kemampuan senjata nuklir. Karena itu, hampir bisa dipastikan pula tanggapan diplomatik Indonesia yang baru saja dikeluarkan memiliki keterbatasan untuk menjadi instrumen efektif yang memengaruhi kebijakan nuklir Korea Utara.

Namun, mengancam respons diplomatik Indonesia dan ASEAN sebagai suatu instrumen diplomatik yang sama sekali tak efektif atau sia-sia adalah berlebihan. Ada beberapa alasan untuk menyatakan bahwa penekanan pada mekanisme dialog melalui PEP atau ARF merupakan pilihan strategis paling rasional bagi Indonesia.

Pertama, mekanisme dialog merupakan bagian dari prinsip normatif yang tengah dikembangkan Indonesia bersama dengan ASEAN, terutama melalui Treaty of Amity and Cooperation (TAC). Salah satu pesan normatif yang disampaikan TAC adalah tidak menggunakan instrumen kekerasan ataupun ancaman penggunaan kekerasan dalam penyelesaian konflik antarnegara.

Karena itu, sikap Indonesia dan ASEAN dapat dipahami. Tanggapan Indonesia dan ASEAN merupakan bagian dari upaya pembangunan norma dari TAC ini untuk tidak hanya berlaku bagi kawasan Asia Tenggara, tetapi juga untuk diperluas hingga ke luar kawasan Timur Jauh.

Kedua, isu nuklir Korea Utara merupakan isu *high politics* yang melibatkan aktor negara besar. Keanggotaan AS, China, Jepang, dan Rusia dalam mekanisme PEP itu sendiri telah menggambarkan esensi dari *high politics* tersebut. Karena itu, usulan untuk mengaktifkan PEP merefleksikan adanya kesadaran tentang kapasitas daya tawar Indonesia dan ASEAN yang terbatas.

Sikap seperti itu bisa juga dimaknai sebagai suatu pilihan yang realistis mengingat PEP, dibentuk sejak 2003 dan telah melaksanakan rangkaian pertemuan, hingga kini belum berhasil mengubah kebijakan nuklir Korea Utara. Itu juga yang menyebabkan gagasan melibatkan ASEAN dalam PEP dan mengubahnya menjadi "Pertemuan Tujuh Pihak" tidak pernah dipandang oleh ASEAN sebagai gagasan kebijakan alternatif yang serius.

Ketiga, Indonesia memiliki hubungan yang sangat baik dengan Korea Utara, pun dengan Korea Selatan. Baik melalui perdagangan, investasi, dan kerja sama teknologi, Korea Selatan telah menjadi salah satu mitra ekonomi utama Indonesia.

Di sisi lain, walau secara ekonomi bukan merupakan mitra penting bagi Indonesia, hubungan baik Jakarta dan Pyongyang adalah salah satu tonggak dalam perjalanan sejarah politik luar negeri Indonesia hingga sekarang.

Walau dalam skala kecil, patut kiranya dicatat bahwa Indonesia mendapatkan pasokan senjata dari Korea Utara pada awal 2000-an ketika negara maju masih melakukan embargo persenjataan terhadap Indonesia. Karena itu, pilihan menekankan pada mekanisme dialog adalah logis, yaitu dalam upaya untuk menjaga hubungan bilateral yang baik antara Jakarta dengan Seoul dan Jakarta dengan Pyongyang.

Keempat, menjaga hubungan baik dengan kedua negara ini juga merefleksikan ketidakinginan Indonesia mencampuradukkan isu nuklir Korea Utara dengan isu lainnya, terutama HAM dan bantuan kemanusiaan. Bagi Indonesia, dua isu ini harus diperlakukan secara berbeda. Dalam isu HAM, misalnya, terdapat keengganan Indonesia mengecam pernyataan Dewan HAM PBB tentang pelanggaran HAM di Korea Utara.

Perlu pula dicatat bahwa Indonesia terus-menerus menunjukkan komitmennya mengirimkan bantuan pangan untuk alasan kemanusiaan ke Korea Utara. Sementara itu, untuk isu nuklir, Indonesia memang mengecam Korea Utara karena Indonesia merupakan salah satu negara yang sangat mempromosikan Asia Tenggara sebagai kawasan bebas nuklir (SEANWFZ). Indonesia tampaknya berpandangan bahwa proliferasi horizontal senjata nuklir akan terjadi di kawasan Timur jauh dan Asia Tenggara sebagai akibat dari kebijakan pengembangan senjata nuklir yang dilakukan Korea Utara.

Belum maksimal

Walau rasional, tanggapan diplomatik Indonesia tidak bisa lalu dikatakan telah maksimal. Persoalannya: pendekatan seperti ini, yang terlalu menekankan pada mekanisme dialog, dapat mendorong Indonesia dan ASEAN tidak memiliki cetak biru untuk kebijakan strategis seandainya krisis nuklir Korea Utara itu tidak dapat dikendalikan.

Tidak tampak beragam skenario seperti rencana A, rencana B, atau rencana C yang kemungkinan muncul jika krisis nuklir Korea berubah menjadi tidak terkendalikan. Karena itu, selain mengambil inisiatif diplomatik—yaitu dengan cara memperbesar gaung pernyataan keprihatinan, kecaman, pun mengusulkan mekanisme

dialog ke tataran regional dan internasional—Indonesia tampaknya perlu meluncurkan suatu kebijakan diplomatik khusus dalam situasi krisis.

Inti kebijakan diplomatik dalam situasi krisis ini terletak pada pembangunan beragam skenario seandainya krisis nuklir Korea tidak lagi dapat dikendalikan. Alasannya sangat sederhana. Implikasi dari krisis yang tidak terkendalikan di jazirah Korea akan sangat memengaruhi ekonomi Indonesia.

Tidak hanya karena perairan di wilayah Korea itu menjadi bagian integral dari *sea lanes of communications* yang penting ke Asia Tenggara, tetapi juga karena Jepang, Korea Selatan, dan China kini merupakan mitra utama ekonomi Indonesia.

Liberalisasi Sektor Jasa ASEAN

Sumber: Kompas (11 Juni 2013)

Tulisan ini bertujuan mengidentifikasi tantangan dan peluang bagi pekerja terampil Indonesia dengan adanya liberalisasi sektor jasa ASEAN. Seperti diketahui, liberalisasi sektor jasa terkait dengan gagasan Komunitas Ekonomi ASEAN.

Sebagai bagian integral dari KEA, yang dicanangkan tercapai pada 2015, liberalisasi sektor jasa akan mengakibatkan mobilitas tenaga kerja terampil intra-ASEAN menjadi tidak terhambat.

Prinsip, mekanisme, dan capaian

Secara konseptual, ada dua prinsip terminologi dari perpindahan tenaga kerja terampil ini.

Pertama, istilah itu sealar dengan prinsip *movement of natural persons* (MNP) dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Menurut Chia Siow Yue (2011), yang berhak melakukan mobilitas adalah individu terampil dan para profesional untuk kurun waktu tertentu, baik sebagai individu yang mempekerjakan dirinya sendiri maupun sebagai pekerja dari suatu perusahaan asing. Karena itu, yang termasuk dalam MNP adalah pengunjung bisnis, investor, dan pedagang yang melaksanakan kegiatan investasi dan perdagangan, pindahan tenaga kerja antar perusahaan (pekerja di perusahaan multinasional), dan kalangan profesional seperti dokter, perawat, pengacara, akuntan, insinyur teknik, dan pekerja profesional teknologi informasi.

Kedua, walau memiliki hak melakukan mobilitas, perpindahan ini tidak berarti mengacu pada *prinsip absolute mobility* atau *totally free*. Menurut Marry Grace L Riguer (2010), istilah yang lebih tepat adalah mobilitas yang terkelola atau *facilitated entry*.

Dalam kaitan ini tersua 12 kategori besar yang tercakup dalam sektor jasa ASEAN. Ke-12 sektor itu, sealar dengan cakupan dalam WTO, adalah (1) jasa bisnis, (2) jasa komunikasi, (3) jasa teknik konstruksi dan teknik terkait, (4) jasa distribusi, (5) jasa pendidikan, (6) jasa lingkungan hidup, (7) jasa keuangan, (8) jasa yang terkait dengan kesehatan dan sosial, (9) pariwisata dan jasa yang terkait

dengan perjalanan, (10) jasa rekreasi, kebudayaan, dan olahraga, (11) jasa angkutan, dan (12) jasa lainnya yang tak tercantum di sektor lainnya. Dirinci lebih jauh, 12 kategori sektor ini dapat lagi terurai menjadi sekitar 160 klasifikasi.

Identifikasi yang dilakukan menunjukkan pula mekanisme untuk perpindahan tenaga kerja terampil bebas dalam sektor jasa ini tak dapat dilakukan seketika. Pertama-tama dibutuhkan penciptaan *mutual recognition arrangement* (MRA).

Di bawah payung mekanisme MRA, negara tujuan atau negara penerima mengakui kualifikasi profesional dan muatan latihan yang diperoleh dari negara pengirim atau negara asal tenaga kerja terampil.

Itu berarti, negara asal memiliki otoritas untuk mengesahkan kualifikasi dan pelatihan dengan cara memberikan diploma atau sertifikat. Namun, harus pula dicatat bahwa pengakuan yang diberikan melalui MRA tidak otomatis. Ada proses dan konsensus untuk penentuan standar dan syarat lain yang diterapkan baik di negara penerima maupun di negara asal. Dengan kata lain, MRA tak langsung memberikan hak melaksanakan suatu profesi. Pengakuan tidak memberikan jaminan bahwa akan ada akses pasar.

Meski tak langsung memberikan jaminan akses pasar, MRA merupakan langkah awal penting mempromosikan perpindahan tenaga kerja terampil itu. Sejauh yang dicermati, capaian ASEAN dalam kaitan dengan MRA ini cukup baik. Setidaknya saat ini ASEAN telah menyepakati delapan MRA, antara lain mencakup profesi seperti jasa teknik, arsitek, jasa keperawatan, praktisi medis-dokter, praktisi dokter gigi, jasa akuntan, hingga profesi penyigian. Upaya lanjutan terus dilakukan untuk menciptakan puluhan MRA lainnya.

Tantangan

Tentu saja liberalisasi sektor jasa ini dapat dilihat sebagai ancaman. Kompetisi di pasar tenaga kerja pasti semakin meningkat. Namun, karena telah menyatakan komitmennya mewujudkan KEA pada 2015, tak ada lagi kemungkinan bagi Indonesia mundur. Karena itu, istilah yang lebih tepat barangkali bukanlah ancaman, melainkan tantangan. Identifikasi yang dilakukan menunjukkan ada empat tantangan utama.

Pertama, mengaitkan agenda mobilitas pekerja terampil dengan tidak terampil. Sebenarnya mobilitas tenaga kerja Indonesia di intra ASEAN sangat tinggi, tetapi untuk yang tak berkeahlian. Indonesia adalah pengekspor tenaga kerja tidak terampil terbesar di antara negara ASEAN. Namun, gagasan KEA hingga kini belum (tidak) mengakomodasi kepentingan pekerja tidak berketerampilan khusus itu. Barangkali dalam dua tahun yang masih tersisa, pengaitan dua agenda ini cukup strategis untuk melindungi pekerja tidak terampil Indonesia di beberapa negara anggota ASEAN.

Kedua, isu tentang *inflow* dan *outflow* pekerja terampil tidak merupakan isu besar di Indonesia. Isu *inflow* tidak signifikan karena ekonomi nasional Indonesia masih didominasi, bersandar, dan digerakkan oleh sektor pertanian dan pertambangan. Isu *outflow* juga tidak terlalu penting karena sedikitnya jumlah angkatan kerja profesional dan keterbatasan dalam penggunaan bahasa Inggris.

Indonesia sangat berbeda dengan Singapura dan Filipina. Perdebatan *brain drain versus brain gain* dalam lalu lintas tenaga kerja terampil ini tidak tampak di Indonesia. Yang mengemuka di Indonesia adalah maraknya protes buruh pabrik. Akibatnya, tidak tampak kebijakan yang jelas dari pemerintah bagaimana mengembangkan daya saing dari pekerja terampil Indonesia. Fokus dan agenda prioritas kebijakan pemerintah masih terserap untuk menangani keresahan buruh pabrik dan bukan pada peningkatan daya saing pekerja terampil.

Ketiga, menyiasati regulasi-regulasi domestik di setiap negara ASEAN. Hal ini disebabkan watak MRA itu sendiri yang tak bersifat otomatis. MRA masih harus disertai adanya kebutuhan harmonisasi kebijakan antarnegara anggota ASEAN. Namun, harmonisasi kebijakan tidaklah mudah karena menyangkut isu politik domestik dan perubahan regulasi. Karena itu, asas *reciprocity* dalam agenda liberalisasi perlu tetap dipegang kuat. Tujuannya agar tenaga kerja terampil Indonesia dapat juga dengan mudah diberi akses bekerja di negara anggota ASEAN lain.

Keempat, kualitas pekerja terampil Indonesia. Menurut laporan Bank Dunia, terdapat kesenjangan besar dalam kualitas pekerja terampil Indonesia. Disebutkan bahwa kesenjangan terbesar adalah penggunaan bahasa Inggris (44 persen), keterampilan penggunaan

komputer (36 persen), keterampilan perilaku (30 persen), keterampilan berpikir kritis (33 persen), dan keterampilan dasar (13 persen).

Komposisi angkatan kerja di Indonesia juga sangat timpang. Hanya sekitar 7 persen yang mengecap pendidikan tinggi. Terlebih lagi dari sekitar 550 universitas yang ada di Indonesia (yang 90 persen adalah swasta), hanya beberapa universitas seperti UI, ITB, dan Gadjah Mada yang memiliki permintaan pasar tenaga kerja yang baik. Hubungan antara universitas dan industri juga disebutkan sangat lemah. Karena itu, tantangannya adalah bagaimana memperkecil kesenjangan ini.

Dalam kaitan ini, menarik pula menggarisbawahi laporan Center for International Trade Studies Thailand (2012). Kajian terhadap enam profesi yang telah memiliki MRA di ASEAN menunjukkan bahwa terdapat tiga kategori negara anggota untuk kualitas tenaga kerja terampil, yaitu sangat kompetitif, menengah, dan kurang kompetitif. Singapura selalu menempati urutan paling kompetitif.

Keunggulan Singapura tampaknya sangat terkait dengan reputasi dan prestasi lembaga pendidikan tinggi di negeri itu dan lembaga pelatihannya. Dari tiga kategori ini, potensi daya saing Indonesia untuk kategori kompetitif ada di profesi dokter gigi dan akuntan. Namun, dalam profesi ini pun, kompetitor Indonesia juga cukup banyak. Untuk dokter gigi, misalnya, Indonesia harus bersaing dengan Thailand, Malaysia, Singapura, dan Myanmar. Untuk akuntan, Indonesia harus bersaing dengan Singapura, Malaysia, dan Thailand.

Untuk profesi praktisi medis (dokter), Indonesia berada pada pengelompokan menengah dan harus bersaing dengan Filipina dan Vietnam. Situasi yang sama juga dihadapi profesi perawat. Alasan yang disebutkan: keterbatasan dalam penggunaan bahasa Inggris dan dikelompokkan sejajar dengan Thailand.

Dalam kaitan ini, patut pula dicatat laporan OECD. Laporan ini menyebutkan bahwa kebutuhan dokter dan perawat di Indonesia masih sangat besar. Rasio antara jumlah dokter dan perawat di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan dengan negara lain. Rasio dokter dengan jumlah penduduk berada pada angka 0,3 untuk setiap 1.000 penduduk. Jauh tertinggal dibandingkan dengan

rasio Singapura (1,7), Malaysia (1,2), dan Filipina (1,1). Demikian juga untuk perawat, rasionya adalah 2,0, sementara Singapura (5,2), Malaysia (2,4), dan Filipina (4,3).

Peluang?

Komposisi angkatan kerja di Indonesia sangat timpang. Walau Indonesia penyumbang angkatan kerja terbesar di ASEAN (hampir sekitar 50 persen dari angkatan kerja usia 25-54 tahun), hanya sekitar 7 persen yang mengecap pendidikan tinggi.

Apa yang harus dilakukan? Pengembangan tenaga kerja terampil tak semudah membalik tangan. Kualitas yang baik dan kompetitif di pasar tenaga kerja adalah buah kerja keras dan investasi jangka panjang luar biasa yang membutuhkan konsistensi kebijakan. Sepanjang ketiga hal ini tak dapat dilakukan, liberalisasi sektor jasa tak akan memberikan manfaat banyak bagi tenaga kerja terampil Indonesia. Negeri ini akan lebih banyak menerima tenaga terampil dari negara anggota ASEAN dibandingkan sebaliknya.

Ada dua langkah praktis yang mungkin dapat dilakukan untuk mengurangi masalah ini. Pertama, memperkuat kerja sama pendidikan dengan negara ASEAN yang lebih maju pendidikan tingginya, terutama Singapura. Mekanisme untuk ini sebenarnya telah ada melalui ASEAN University Network. Dengan menggunakan jaringan ini, kegiatan pertukaran pelajar dan pengajar antara lembaga pendidikan tinggi/universitas di Indonesia dan Singapura dapat diintensifkan.

Kedua, membuat aturan domestik yang memberikan prioritas bagi tenaga kerja terampil Indonesia untuk profesi yang telah dan akan diliberalkan. Misalnya, dengan menetapkan persentase tertentu dari besaran tenaga kerja terampil asing dalam suatu unit bisnis usaha yang dikategorikan sebagai jasa. Tujuannya agar kita tidak sekadar wilayah pasar saja. Karena itu, identifikasi yang sangat rinci dan mendalam tentang daya saing tenaga kerja terampil Indonesia sangatlah penting.

Regulasi restriktif seperti ini masih dimungkinkan karena, seperti yang telah disebutkan, MRA tak berlaku otomatis. Dengan kata lain, Indonesia sebaiknya hanya meliberalkan profesi jasa di mana ia memiliki daya saing yang sangat baik.

Sino-RI, Beberapa Catatan

Sumber: Kompas (2 Oktober 2013)

China kini telah menjadi pasar ekspor Indonesia yang sangat penting di kawasan Asia. Setelah Jepang, China diperkirakan menjadi pasar ekspor kedua terbesar bagi Indonesia. Hal ini berarti China telah menggeser posisi Singapura.

China diperkirakan telah pula menjadi importir terbesar bagi Indonesia mengalahkan baik Jepang maupun Singapura. Namun, identifikasi yang dilakukan menunjukkan terdapat empat kelemahan dalam pola perdagangan, investasi, ataupun bantuan pinjaman. Pertama, adanya kecenderungan yang menunjukkan setelah 2008, China mengalami surplus terhadap Indonesia dalam perdagangan bilateral kedua negara. Kedua, ekspor utama Indonesia ke China umumnya energi dan hasil sumber daya alam. Sedangkan konsentrasi impor Indonesia dari China terletak pada barang industri manufaktur dan barang modal (mesin dan peralatan).

Dua hal ini disebut dengan kelemahan karena dua alasan berikut. Pertama, Indonesia kini tengah menghadapi persoalan pasokan energi yang akut dan akan kian parah di masa depan. Secara logika ekonomi, mengamankan pasokan energi domestik seharusnya jadi prioritas kebijakan utama kecuali pembuat kebijakan di Jakarta memiliki pertimbangan strategis lain. Kedua, akan terdapat kesulitan bagi Indonesia mengembangkan industri nasional, khususnya manufaktur karena membanjirnya produk impor China itu. Dua kelemahan ini dapat memunculkan penguatan sentimen "nasionalisme sumber daya" (*resource nationalism*) dan sentimen proteksi ekonomi di masa depan, khususnya terhadap produk dari China.

Kelemahan ketiga terkait karakter investasi yang dilakukan. Tampaknya simpul utama dan terkuat investasi China ke Indonesia masih terletak pada bidang energi. Investasi sektor energi yang besar ini sebagian juga menjelaskan mengapa pola perdagangan bilateral RI China defisit beberapa tahun terakhir. Investasi di sektor energi yang dilakukan China mengakibatkan lonjakan kebutuhan untuk impor barang modal berupa mesin dan peralatan dari China. Namun, Indonesia juga harus menyadari, peningkatan impor barang modal berupa peralatan dan mesin ini menjelaskan

persoalan struktural pengembangan industri di Indonesia. Sejak Orde Baru pengembangan industri manufaktur kita tak didukung oleh pengembangan industri dasar dan strategis. Rezim Orde Baru telah menelantarkan cetak biru industri strategis yang telah diletakkan Bung Karno pada awal kemerdekaan. Karena itu, impor barang modal dari China sebagian disebabkan oleh ketimpangan dalam pengembangan industri nasional.

Terlepas dari soal ini, sesuatu yang harus tetap dicatat adalah bahwa investasi sektor energi menyerap tenaga kerja jauh lebih sedikit dibandingkan dengan investasi di manufaktur. Kecuali suatu terobosan dilakukan, tidak terdapat peluang besar bagi Indonesia bersandar pada China dalam mengatasi persoalan penyerapan tenaga kerja jika pola investasi ini dibiarkan terus berlanjut di masa depan.

Batu kerikil

Kelemahan keempat menyangkut pinjaman. Jumlah bantuan pinjaman yang diberikan masih sangat minim dibandingkan dengan yang diberikan Jepang, khususnya untuk pembangunan infrastruktur. Hingga kini Jepang masih pemberi bantuan pinjaman infrastruktur terbesar bagi Indonesia melalui kerangka ODA. Karena itu, walau tak tampak sebagai masalah serius, beberapa kelemahan dalam interaksi ekonomi bilateral kedua negara dapat jadi batu kerikil di masa depan. Pertanyaannya, apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan hubungan ekonomi bilateral kedua negara? Kepentingan apa yang harus diajukan Indonesia? Pertama, tentu saja yang perlu dilakukan adalah mengoreksi empat kelemahan di atas. Di luar empat masalah ini, Indonesia perlu pula merealisasikan satu peluang, yaitu terkait MP3EI. Salah satu kendala bagi Indonesia memacu pertumbuhan ekonomi adalah minimnya infrastruktur. Meski pertumbuhan ekonomi Indonesia cukup tinggi, pembangunan infrastruktur seperti jalan, pelabuhan udara dan laut, kereta api, maupun jalan raya menunjukkan stagnasi sepuluh tahun terakhir.

Dokumen MP3EI sendiri mencatat perkiraan total kebutuhan dana bagi pembangunan infrastruktur hingga 2025 setidaknya sekitar Rp 4.000 triliun. Beberapa laporan bahkan menyebutkan jika mobilisasi pendanaan dapat dilakukan, proyeksi tentang pertumbuhan

ekonomi nasional Indonesia yang telah dicanangkan dalam MP3EI hingga 2025 kemungkinan besar dapat dicapai. Bagi China, angka Rp 4.000 triliun ini hanya kurang dari 2 persen dari cadangan devisa negara itu, yang kini sekitar 3.000 miliar dollar AS dan dikategorikan terbesar di dunia.

Dalam kaitan ini penting untuk mencatat, China memiliki kepentingan untuk menyalurkan kembali cadangan devisa yang semakin membesar itu. Kepentingan itu adalah untuk mengatasi tekanan-tekanan apresiasi terhadap mata uangnya sebagai akibat surplus perdagangan yang terus-menerus dalam tiga dasawarsa terakhir. Karena itu, rekomendasi yang dapat diberikan terkait peluang ini adalah bagaimana menciptakan langkah-langkah konkret agar China dapat membantu Indonesia merealisasikan MP3EI, khususnya dalam pembangunan infrastruktur. Indonesia harus dapat meyakinkan China bahwa keberhasilan MP3EI merupakan bagian dari kepentingan dasar China.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia merupakan kekuatan dasar dari peningkatan hubungan ekonomi kedua negara, tak hanya sekarang, tetapi juga di masa depan. Mestinya posisi tawar Indonesia saat ini untuk meyakinkan China jauh lebih baik karena kesulitan keuangan yang kini dialami Eropa dan AS telah menurunkan daya serap ekspor China ke dua wilayah pasar itu. Tentu saja ini tak mudah.

Terdapat dua kategori hambatan yang perlu dicermati. Di tataran internasional, hambatan mewujudkan rekomendasi ini kemungkinan besar terutama akan datang dari AS dan Jepang. Bagi kedua negara ini, kedekatan hubungan ekonomi Indonesia dan China kemungkinan besar akan dipersepsikan menggeser peran penting kedua negara itu dalam perekonomian Indonesia yang telah terpola beberapa puluh tahun terakhir. Ancaman lain datang dari konflik Laut China Selatan. Jika konflik Laut China Selatan mengalami eskalasi dalam bentuk konflik bersenjata, isu pentingnya meningkatkan dimensi ekonomi dalam hubungan bilateral China-RI kemungkinan besar akan terpinggirkan dan konsentrasi akan lebih banyak diarahkan pada dimensi ancaman keamanan. Karena itu, peran diplomasi Indonesia dalam penyelesaian konflik Laut China Selatan akan memperoleh justikasinya jika dikaitkan kebutuhan mendapatkan sumber mobilisasi dana dari China.

Di sisi domestik, ancaman terutama akan datang dari kelompok yang melihat hubungan ekonomi yang semakin dekat sebagai bentuk "penjajahan baru", mirip yang dialami Jepang awal 1970-an di Indonesia. Untuk mengatasi ini, ada dua hal yang dapat direkomendasikan. Pertama, meminta China lebih meningkatkan secara substansial kegiatan filantropis dalam kegiatan diplomasinya, terutama melalui pemberian beasiswa bagi ilmuwan Indonesia belajar di China. Kedua, meminta China ikut membantu memasarkan produk-produk industri Indonesia dalam jaringan pasar China di tingkat global. Patut dicatat, salah satu keunggulan China untuk memasuki pasar internasional adalah kekuatan jaringannya. Kedua saran ini diharapkan dapat mengurangi kecemasan domestik terhadap kian dekatnya hubungan ekonomi kedua negara.

Jepang Pasca 2014

Sumber: Kompas (9 Desember 2014)

Pemilu Jepang segera dilaksanakan pada 14 Desember mendatang. Sebagian besar pengamat di Jepang menyatakan, partai koalisi pimpinan Shinzo Abe akan tetap memenangi pemilihan Majelis Rendah (*Diet*) itu.

Terlepas dari proyeksi optimistis tentang kepemimpinan nasional ini, kebijakan luar negeri Jepang tampaknya akan terus mengalami pergeseran struktural, baik dalam isu keamanan maupun ekonomi. Tulisan berikut berupaya mengidentifikasi beberapa pergeseran tersebut.

Reinterpretasi Pasal 9

Dalam isu keamanan, pergeseran yang paling tampak adalah pada operasionalisasi Pasal 9 Konstitusi Jepang. Pemerintah Jepang baru-baru ini telah sepakat pada prinsip berikut: penciptaan ruang interpretasi yang lebih besar terhadap ketentuan Pasal 9. Tafsiran sebelumnya adalah bahwa penggunaan kekuatan "pertahanan bela diri" Jepang hanya terbatas pada situasi ketika terdapat serangan militer secara langsung ke negeri itu. Reinterpretasi yang dilakukan kini telah memungkinkan "kekuatan pertahanan bela diri" Jepang dapat digunakan untuk menghadapi serangan militer terhadap suatu negara asing.

Dalam hal ini ada tiga prasyarat yang diperlukan. Pertama, penggunaan "kekuatan pertahanan bela diri" itu dimungkinkan jika serangan militer itu ditujukan kepada negara asing yang memiliki hubungan dekat dengan Jepang dan jika serangan itu mengakibatkan adanya ancaman terhadap kelangsungan hidup Jepang dan memberikan bahaya yang jelas terhadap hak-hak hidup, kebebasan, dan pencapaian kebahagiaan.

Kedua, jika tidak terdapat alat-alat lainnya yang tersedia untuk menghilangkan serangan militer tersebut dan untuk menjamin kelangsungan hidup Jepang dan untuk melindungi rakyatnya. Ini berarti penggunaan "kekuatan pertahanan bela diri" itu sebagai sandaran terakhir ketika instrumen lainnya tidak dapat digunakan.

Ketiga, penggunaan "kekuatan pertahanan bela diri" itu harus dibatasi seminimum mungkin sesuai dengan yang dibutuhkan.

Prinsip umum untuk memberikan ruang interpretasi yang lebih luas dengan tiga prasyarat itu kini tengah diterjemahkan secara lebih rinci melalui kerangka hukum nasional. Namun, seluruh kekuatan politik di Jepang telah sepakat, penggunaannya harus atas persetujuan parlemen.

Di samping persetujuan parlemen, kompleksitas lainnya dalam penggunaan kekuatan bela diri itu terkait persetujuan dari negara yang mengalami serangan militer atau yang terkait dengan mekanisme multilateral di bawah payung PBB. Intinya, penggunaan "kekuatan pertahanan bela diri" Jepang telah mengalami pergeseran. Jika sebelumnya memiliki watak "individual" dan "pasif-defensif", yaitu terbatas untuk wilayah nasional Jepang ketika mendapatkan serangan militer, maka kini telah bergeser menjadi lebih berwatak kolektif dan "aktif-defensif" karena keamanan negara yang mendapat serangan militer dapat juga dipandang menjadi bagian kepentingan keamanan Jepang.

Ada dua sebab utama mengapa reinterpretasi Pasal 9 dilakukan. Pertama, terkait dinamika di tingkat global. Terdapat pandangan strategis yang kian menguat di Jepang bahwa ancaman militer di tataran global semakin bervariasi baik dari sisi aktor pelaku maupun dari sebaran wilayahnya. Seluruh ancaman ini dipersepsikan dapat membahayakan Jepang sebagai salah satu trading nation utama di tingkat global.

Tidak adanya sebutan negara dan wilayah tertentu dalam prinsip umum yang melandasi reinterpretasi itu menyampaikan pesan yang sangat jelas. Dengan hanya menyebut istilah "negara asing" terdapat eksibilitas dalam penggunaannya, yaitu tidak hanya terbatas pada kawasan atau negara tertentu.

Kedua, terkait kebangkitan Tiongkok sebagai aktor negara utama di tataran internasional. Terdapat persepsi yang makin kuat di kalangan pembuat kebijakan di Jepang bahwa terdapat kebutuhan untuk menyeimbangkan kebangkitan Tiongkok. Tidak hanya karena Jepang bersengketa dengan Tiongkok terkait kepemilikan Pulau Senkaku/Diaoyu di Laut Tiongkok Timur. Kepedulian strategis ini

juga didorong konflik teritorial di kawasan Laut Tiongkok Selatan sebagai jalur lintas laut strategis bagi ekonomi nasional Jepang. Dalam hal ini reinterpretasi Pasal 9 dapat dilihat sebagai tanggapan kebijakan strategis Jepang menetralisasi kemungkinan tindakan militer secara unilateral Tiongkok atas sengketa Kepulauan Spratly.

Kemitraan Trans-Pasifik

Kepedulian strategis untuk menyeimbangkan diri dengan kebangkitan Tiongkok tidak hanya tampak pada bidang keamanan. Pada bidang ekonomi, dorongan serupa juga kian kuat. Jepang tampak menyambut baik dan mendukung kerangka kerja sama regional Kemitraan Trans-Pasifik (TPP). Beranggotakan 12 negara tanpa keikutsertaan Tiongkok di dalamnya telah menyampaikan pesan bahwa TPP bentuk dukungan Jepang terhadap strategi rebalancing Washington terhadap Beijing.

Ini tidak berarti Jepang telah mengesampingkan ASEAN. Organisasi regional ini tetap penting bagi Jepang. Jepang adalah negara mitra ASEAN, baik melalui mekanisme ASEAN+1, ASEAN+3, dan juga melalui Kemitraan Ekonomi Komprehensif ASEAN-Jepang. Jepang juga memberikan dukungan bagi gagasan ASEAN untuk mewujudkan Kerja Sama Ekonomi Komprehensif Regional (RCEP), dengan Tiongkok juga berada di dalamnya. Seluruh mekanisme kerja sama ini tentu saja menunjukkan ASEAN secara ekonomi penting bagi Jepang.

Namun, Jepang tidak sepakat terhadap upaya yang tengah dilakukan Tiongkok untuk membangun institusi keuangan baru di Asia. Jepang, misalnya, tidak memberikan tanggapan positif terhadap pembentukan Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) yang baru baru ini disetujui Indonesia. Setidaknya terdapat dua keberatan terhadap inisiatif Tiongkok ini. Pertama, terkait hal-hal teknis, yaitu prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan institusi itu nantinya. Jepang merasa Tiongkok tidak memiliki tradisi yang kuat untuk melembagakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola institusi keuangan.

Keberatan kedua terkait "itikad hegemonik" dari Tiongkok. Dengan memberikan kontribusi pendanaan awal sebesar 50 persen, Jepang mencemaskan bahwa Tiongkok bermaksud mendikte mekanisme,

aturan, dan prosedur dari institusi keuangan tersebut.

Karena itu, ada skenario bahwa Jepang bersama AS akan menggunakan TPP secara maksimal sebagai instrumen untuk memben-
dung kemungkinan "itidak hegemonik" Tiongkok itu.

Konsekuensi strategis

Ada dua konsekuensi strategis dari pergeseran struktural ini. Pertama, dalam bidang keamanan, Indonesia tidak perlu terlalu mencemaskan stabilitas kawasan, khususnya menyangkut Laut Tiongkok Selatan. Reinterpretasi Pasal 9 yang telah disepakati Pemerintah Jepang akan memberikan manfaat positif setidaknya berupa efek penggentar terhadap kemungkinan sikap unilateral Tiongkok di dalam konflik Laut Tiongkok Selatan.

Namun, dalam isu ekonomi, situasinya mungkin sedikit berbeda. Indonesia harus tidak terjebak dalam strategi rebalancing AS dan Jepang *vis-à-vis* Tiongkok. Hal ini disebabkan tak hanya Indonesia tidak mendukung kerja sama TPP yang didukung Jepang dan AS, tetapi juga menyepakati inisiatif Tiongkok untuk mewujudkan AIIB. Untuk itu terdapat kebutuhan bagi Indonesia untuk memberikan argumen yang jelas dan logis berdasarkan kepentingan nasionalnya mengapa sikap demikian diambil. Misalnya dengan menyatakan tiga hal substansial berikut.

Pertama, Indonesia memiliki kebutuhan mendesak untuk segera mempercepat pembangunan infrastrukturnya. Infrastruktur yang baik juga akan memberikan dampak positif bagi para investor Jepang yang sejak lama telah berbisnis di Indonesia. Kedua, dengan menyatakan AIIB adalah komplementer terhadap Bank Pembangunan Asia (ADB), dengan Jepang sebagai salah satu negara penyandang dana utamanya. Indonesia tidak melihat dua institusi ini dalam pendekatan yang saling meniadakan, tetapi saling melengkapi. Ketiga, dengan menyatakan bahwa agenda liberalisasi tanpa agenda perbaikan infrastruktur adalah agenda yang melum-
puhkan daya saing ekonomi negeri ini.

Relevansi Konferensi Asia Afrika

Sumber: Kompas (20 April 2015)

Mengapa merayakan Konferensi Asia Afrika? Apakah signifikansi KAA enam dasawarsa lalu itu terhadap kerja sama antarnegara berkembang yang dikenal dengan istilah Kerja Sama Selatan-Selatan?

Tantangan-tantangan apakah yang dihadapi untuk meningkatkan KSS itu? Bagaimana mengatasinya?

Identitas diplomasi Indonesia

Tentu saja terdapat sejumlah alasan untuk menyatakan mengapa KAA selalu penting dan relevan. Bagi Indonesia, misalnya, KAA adalah bagian dari identitas diplomasi dan politik luar negerinya. Mustahil untuk membayangkan adanya keberanian dari arsitek utama diplomasi Indonesia untuk mengingkari identitas yang telah diletakkan pada awalnya oleh Soekarno itu.

Diselenggarakan sekitar satu dasawarsa setelah Indonesia merdeka, KAA akan selalu melekat sebagai bagian dari untaian narasi politik luar negeri Indonesia sepanjang negeri ini hadir sebagai entitas negara-bangsa. Terlebih lagi Dasasila Bandung yang dihasilkan dari KAA 1955 memuat sejumlah prinsip normatif yang hingga kini masih tetap mengemuka di tataran internasional.

Sebagai contoh, jauh sebelum isu HAM muncul pada era gelombang demokrasi politik 1990-an, penghormatan terhadap hak-hak fundamental manusia ternyata telah tercantum sebagai prinsip pertama dalam Dasasila Bandung tersebut.

Gaung dari sejumlah prinsip lainnya dari Dasasila itu juga hingga kini tetap terasa, seperti penghormatan terhadap piagam PBB, keutuhan wilayah, kesetaraan ras dan bangsa, penghindaran penggunaan kekuatan bersenjata dalam penyelesaian sengketa, prinsip tidak ikut campur tangan dalam masalah dalam negeri, dan pemajuan kerja sama internasional.

Atas dasar sejumlah prinsip normatif ini pula, KAA telah memberikan inspirasi politik yang sangat kuat untuk mendorong pembentukan berbagai kerja sama lainnya di antara negara berkembang,

seperti Gerakan Non-Blok awal 1960-an, forum K-77, dan juga KSS yang muncul pada 1980-an.

Dengan perspektif normatif dan historis seperti ini, penguatan KSS sebagai tema peringatan KAA kali ini adalah sesuatu yang dapat dipahami. Tema ini setidaknya menyampaikan dua pesan penting berikut. Pesan pertama, KSS adalah ekspresi simbolik bahwa dekolonisasi legal-formal melalui pernyataan kemerdekaan tidaklah cukup. Fakta menunjukkan, dekolonisasi puluhan tahun lalu tidak serta-merta mengakhiri kemiskinan dan ketimpangan.

Bagian terbesar dari penduduk dunia yang hidup dengan pendapatan/pengeluaran di bawah 1 dollar AS per hari sesungguhnya tetap berada di negara berkembang. Ditinjau dari perspektif ini, KSS adalah bagian dari jalan panjang yang harus ditempuh negara berkembang untuk mewujudkan dekolonisasi legal-formal menjadi dekoloniasi *de facto* itu. Intinya "Selatan" harus bekerja sama dan saling membantu untuk mewujudkannya.

Dalam memberikan program bantuan, KSS memiliki dua karakter yang sangat khas. Bantuan itu pertama-tama tidak digerakkan oleh pasokan (*supply driven*) seperti umumnya terjadi dalam pola tradisional negara maju ke negara berkembang, tetapi berdasarkan kebutuhan dari negara penerima dan karena itu dapat disesuaikan menurut kondisi negara penerima. Ini berarti pemetik manfaat terbesar haruslah negara penerima bantuan.

Dalam pola tradisional sebaliknya yang terjadi. Bagian terbesar dari bantuan itu mengalir kembali ke donor melalui mekanisme bantuan yang mengikat (*tied aid*).

Karakter kedua adalah semangat untuk memolakan kerja sama bantuan dalam posisi sederajat (*equal footing*). Ini berarti pemberi bantuan sekali waktu dapat menjadi penerima bantuan. Hal ini dimungkinkan karena basis kerja sama didasarkan pada pemikiran bahwa tiap negara berkembang memiliki "keunggulan" dalam bidang-bidang tertentu ketika menangani masalah-masalah pembangunan.

Pesan kedua, gagasan peningkatan KSS menyimbolkan adanya keyakinan tentang terjadinya pergeseran peta geopolitik dan geoekonomi dunia. Bipolar telah berakhir. Dunia kini tengah bergerak

ke multipolar. Karena itu potensi sumber pendanaan untuk KSS tidak hanya tersedia di negara maju. Tiongkok, misalnya, telah muncul sebagai kekuatan baru (*the rising power*) bersama dengan negara berkembang lainnya.

Patut dicatat bahwa menurut laporan PBB, setengah dari produk domestik bruto (PDB) dunia pada 2012 dihasilkan oleh negara berkembang. Porsi ini diperkirakan akan meningkat hingga sekitar 60 persen pada akhir dasawarsa ini. Disebutkan pula bahwa nilai total KSS pada 2011 mencapai kisaran angka antara 16,1 miliar dollar AS dan 19 miliar dollar AS. Aliran penanaman modal langsung (PMA) atau *foreign direct investment* (FDI) ke negara berkembang pada 2013 diperkirakan mencapai angka sekitar 42 persen dari keseluruhan total FDI dunia.

Keyakinan terhadap adanya pergeseran peta geoekonomi dan geopolitik ini pula yang telah mendorong beberapa negara maju, Jepang misalnya, untuk ikut terlibat aktif dalam pemberian bantuan untuk meningkatkan KSS. Melalui mekanisme *triangular relationship*, kini dimungkinkan bagi negara maju untuk ikut berpartisipasi dalam program bantuan KSS dengan syarat pelibatannya dilakukan melalui negara berkembang.

Pengalaman yang sama, *needs driven*, dan dapat disesuaikan menurut kebutuhan telah pula memunculkan dukungan komunitas internasional yang cukup luas terhadap program bantuan melalui KSS. Patut dicatat, telah terdapat desakan melalui mekanisme Majelis Umum PBB untuk mencantumkan KSS sebagai bagian integral dari agenda pembangunan setelah 2015.

Sejumlah tantangan

Di luar dua pesan penting ini, KSS juga dihadapkan pada sejumlah tantangan. Pada tataran internasional dan regional, tantangan utamanya terkait dengan tidak terdapatnya organisasi tunggal yang secara spesifik dibentuk khusus untuk menangani KSS. Di tingkat internasional organisasi PBB, misalnya, kita hanya menemukannya sebagai bagian dari unit kecil di UNDP yang dikenal dengan nama UNOSSC.

Di tingkat regional, perhatian organisasi regional terhadap KSS juga sangat minimal karena fokusnya adalah pada gagasan perda-

gangan bebas dan bukan pada pemberian bantuan.

Tidak adanya organisasi spesifik untuk penguatan KSS ini, pada gilirannya telah menciptakan kesukaran untuk mendapatkan data deskriptif yang baik tentang potensi keunggulan negara-negara berkembang ketika menangani masalah-masalah pembangunan. Kesukaran lainnya adalah tidak terdapatnya agenda dan komitmen yang kuat untuk memobilisasi sumber-sumber pendanaan.

Walau tampak semakin penting, KSS hingga kini tidak memiliki patokan seberapa besar sebenarnya target nilai pemberian bantuan yang mau dicapai. Sebagai bahan perbandingan, barangkali menarik untuk mencermati agenda bantuan pembangunan resmi (ODA) negara maju ke negara berkembang.

Walau tidak terealisasi sepenuhnya, Komisi Pearson pada awal 1960-an, misalnya, telah merekomendasikan target 0,7 PDB dari setiap negara maju perlu dialokasikan sebagai bagian dari bantuan pembangunan resmi. Komitmen seperti ini, sejauh yang diketahui, belum pernah muncul sebagai agenda resmi untuk memperkuat KSS.

Tantangan lainnya berada pada tingkat nasional. Tidak semua negara berkembang memiliki lembaga khusus yang menangani KSS. Dalam kasus Indonesia, misalnya, tanggung jawab untuk KSS setidaknya berada di bawah tiga instansi, yaitu Kementerian Luar Negeri, Sekretariat Negara, dan Bappenas. Pola tanggung jawab yang tersebar dengan otoritas majemuk seperti ini tentu saja menciptakan beberapa kesulitan.

Kesulitan pertama, mengidentifikasi data dan informasi tentang seberapa banyak sebenarnya program KSS yang telah dilakukan oleh Indonesia, baik dari segi program maupun jumlahnya. Kesulitan kedua, model koordinasi yang dilakukan akan menciptakan kesulitan yang lebih besar untuk melakukan evaluasi terhadap hasil (*outcome*) dari program bantuan yang diberikan melalui KSS itu.

Atas dasar pertimbangan ini, barangkali gagasan tentang *one single gate policy* untuk semua program KSS ini perlu untuk segera diwujudkan di Indonesia. Intinya adalah keseriusan untuk memajukan KSS haruslah diiringi dengan keseriusan untuk penataan kelembagaan baik pada tataran nasional, regional, dan internasional.

RI dan Kepentingan Regional AS

Sumber: Kompas (23 Oktober 2015)

"Our new focus on this region reects fundamental truth—the United States has been, and will always be, a Pacic nation."

(Barack Obama)

Hubungan bilateral antara dua negara tidak terjadi dalam kehampaan regional. Oleh karena itu, makna kunjungan Presiden Joko Widodo ke Amerika Serikat harus pula dikaitkan dengan dua perkembangan strategis yang telah terjadi di kawasan Asia Pasifik tahun ini.

Perkembangan strategis tersebut, pertama disepakatinya kerangka aturan-aturan normatif (*articles of agreement*) dalam pembentukan Bank Investasi Infrastruktur Asia (AIIB) pada Mei 2015. Kedua, keberhasilan dalam perundingan tahap akhir untuk pembentukan kerangka kerja sama Kemitraan Trans-Pasifik (TPP) pada awal Oktober 2015.

AIIB dan TPP

Sejauh yang dapat diidentifikasi, AIIB merupakan inisiatif diplomasi Tiongkok dengan keanggotaan sejauh ini sebanyak 57 negara. Di sisi lain TPP menjadi simbol dari inisiatif diplomasi Amerika Serikat (AS) yang beranggotakan 12 negara. Dua inisiatif kelembagaan ini tinggal menunggu proses ratifikasinya di setiap negara untuk segera menjadi operasional. Dua perkembangan ini telah membawa kompleksitas dalam peta geoekonomi dan geopolitik.

AIIB, misalnya, dapat menyampaikan pesan bahwa Tiongkok memiliki kepentingan dalam penataan arsitektur baru keuangan internasional. Lembaga-lembaga keuangan multilateral, yang merupakan warisan dari kesepakatan Bretton Woods, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), dan Bank Pembangunan Asia, dipandang tidak lagi memadai. Institusi baru perlu diciptakan untuk memberikan ruang gerak yang lebih luas bagi aspirasi *power* Tiongkok yang semakin menguat dalam berbagai dimensinya. Pesan lainnya, Tiongkok berusaha untuk meyakinkan komu-

nitias internasional bahwa tindakan-tindakan liberalisasi regional tidaklah cukup. Tanpa disertai dengan fasilitas pendanaan untuk pembangunan infrastruktur, tindakan liberalisasi itu dipandang hanya akan menguntungkan pihak yang lebih kuat.

TPP juga memberikan gambaran yang mirip dengan itu. Ia menjadi bagian konkret dari *rebalancing strategy* AS di kawasan Asia Pasifik. Strategi "penyeimbangan kembali" itu muncul pertama kali pada pidato Barack Obama di depan parlemen Australia tahun 2011. Untaian kecil dari pidato Obama, yang dikutip di awal tulisan ini, sebenarnya bisa dibaca dalam rumusan kalimat berbeda. "Jika tidak ingin diganggu, setiap kerangka kerja sama regional di Asia Pasifik haruslah memberikan ruang pelibatan bagi AS".

Dalam konteks ini, logislah jika TPP dikonstruksikan sebagai turunan dari strategi penyeimbangan baru itu. Strategi ini juga telah menciptakan kerumitan peta geoekonomi dan geopolitik di Asia Pasifik. Seperti diketahui, di samping TPP terdapat beragam kerja sama ekonomi regional yang telah dikembangkan.

Di luar Masyarakat Ekonomi ASEAN, yang dirancang mulai efektif pada awal tahun depan, terdapat juga gagasan untuk mewujudkan kerja sama ekonomi ASEAN yang diperluas di bawah payung Kemitraan Ekonomi Regional Komprehensif (RCEP). Beragam kerja sama perdagangan bebas bilateral juga muncul di kawasan ini. Mengingat pola perkembangan kerja sama regional di Asia Tenggara dan Asia Timur itu tidak memiliki karakter linear, seperti telah terjadi dalam kasus Uni Eropa, seluruh kerja sama perdagangan bebas itu memang tampak menyerupai pola *spaghetti bowl*, meminjam ungkapan Bhagwati, dan merumitkan tindakan pengawasannya. Pola *spaghetti bowl* memang sangat memungkinkan terjadinya lalu lintas perdagangan melalui "pintu belakang".

Terlepas dari kecurigaan ini, menarik mencatat keunikan hubungan Indonesia dengan dua perkembangan strategis itu. Dalam konteks AIIB, Indonesia merupakan negara yang termasuk sangat mendukung. Indonesia telah menyetujui AoA. Di sisi lain, AS dan sekutunya, Jepang, belum menjadi bagian dari AIIB. Sedangkan dalam konteks TPP, Indonesia, seperti halnya Tiongkok, bukan merupakan negara anggota. Dari ASEAN, hanya empat negara yang terlibat, yaitu Vietnam, Malaysia, Singapura, dan Brunei.

Di luar keunikan ini, layak pula mencatat dua keunikan lainnya. Pertama, muatan lingkup kerja sama dalam TPP sangat luas mencakup lingkungan hidup, hak milik intelektual, dan BUMN.

Kedua, terdapat paradoks dalam proses pembentukannya. Walau cakupan liberalisasinya sangat luas, aspek transparansi TPP dalam agenda dan proses negosiasinya sangat terbatas. Walau kesepakatan akhir sudah diumumkan, masih belum terdapat akses informasi publik yang besar untuk mengakses dokumen kesepakatan akhir dari TPP itu.

Sangat mungkin, itulah salah satu sebab mengapa muncul kecurigaan terhadap TPP. Itu juga yang menyebabkan tanggapan dari IMF tidak tampak sangat tegas. Christine Lagarde, Direktur IMF, hanya menyatakan bahwa *"kami akan mengkaji seluruh rincian sebelum menawarkan suatu penilaian komprehensif termasuk efek transisional dan limpahannya, tetapi saya berharap bahwa TPP dapat memberikan jalan bagi satu generasi perdagangan yang dalam"*.

Tantangan bagi Indonesia

Apa yang dapat kita lihat dari dinamika kawasan Asia Pasifik ini dalam konteks persaingan AS dengan Tiongkok itu? Pertama, ASEAN tidak dirancang menjadi penjurur dalam diplomasi ekonomi setiap negara anggotanya. Tidak semua anggota ASEAN menjadi bagian dari TPP adalah fakta yang sukar dibantah untuk sampai pada kesimpulan seperti ini. Fakta itu sekaligus menyampaikan pesan bahwa ASEAN menawarkan eksibilitas dan ruang independensi strategis yang cukup luas bagi negara anggota untuk melakukan engagement dalam berbagai kerja sama ekonomi baik bilateral maupun regional.

Kedua, eksibilitas dalam menggunakan ruang independensi strategis ini menjadi sangat penting bagi Indonesia. Dengan tradisi politik luar negeri dan diplomasi yang bebas aktif, ruang eksibilitas yang ditawarkan ASEAN itu akan membuat pernyataan bahwa "ASEAN sebagai penjurur politik luar negeri Indonesia" tampak menjadi tidak relevan. Yang kemudian tampak menjadi jauh lebih mendesak adalah bagaimana memberikan jawaban terhadap dua pertanyaan berikut.

Pertama, argumen apakah yang diberikan untuk menyatakan bahwa tidak menjadi anggota TPP adalah sebagai ekspresi untuk memperoleh ruang independensi strategis yang lebih besar bagi Indonesia? Demikian juga halnya, argumen apakah yang diberikan untuk menyatakan bahwa menjadi anggota AIIB pada dasarnya bertujuan untuk memperluas ruang independensi strategis Indonesia?

Untuk membuat argumen itu memiliki basis empiris, tentu saja perlu mengaitkannya dengan dua hal. Pertama, gambaran pola interaksi perdagangan khususnya ekspor Indonesia dan juga dengan besaran penanaman modal asing langsung (FDI) di Indonesia. Kedua, mengaitkannya dengan semangat kebijakan ekonomi nasional yang dicanangkan pemerintah.

Jika kita mengaitkannya dengan ekspor, harapan sebaiknya tidak digantungkan terlalu tinggi. Ekspor Indonesia masih didominasi oleh ekspor komoditas. Terdapat tujuh negara yang berperan penting dalam menyerap ekspor komoditas Indonesia, yaitu Jepang, Tiongkok, Singapura, AS, India, Korea Selatan, dan Malaysia. Laporan IMF tentang Indonesia pada Februari 2015, menyebutkan bahwa ekspor komoditas masih mengambil porsi terbesar, yaitu lebih dari 50 persen ekspor *merchandise* negeri ini.

Namun, nilai ekspor komoditas ini dalam nilai dollar telah menurun drastis, yaitu hampir sebanyak 30 persen. Penyebab penurunannya beragam. Namun, yang utama disebutkan terkait dengan penurunan harga komoditas di pasaran internasional, khususnya untuk batubara, minyak, kelapa sawit, bijih besi, dan karet. Penurunan untuk minyak dan gas juga disebutkan karena penurunan produksi dan karena terjadinya *under-investment* di sektor energi itu. Di sisi lain berbagai laporan juga menyebutkan bahwa harga komoditas akan tetap mengalami tekanan dalam dua hingga tiga tahun yang akan datang.

Adapun dalam investasi, laporan BKPM menyebutkan bahwa hingga triwulan pertama 2015 terdapat 10 negara berperan penting dalam FDI. Kesepuluh negara tersebut adalah, Singapura, Jepang, Korea Selatan, Inggris, AS, Malaysia, Belanda, Kepulauan Virgin Britania Raya, Hongkong, dan Tiongkok. Mengingat itikad kebijakan pemerintah Jokowi-Kalla dalam makna "kepentingan nasional" adalah mentransformasikan basis ekonomi nasional dari

yang konsumtif menjadi berbasis produktif, konsekuensi logisnya adalah sangat nyata.

Fokus diplomasi ekonomi Indonesia terhadap AS sebaiknya tidak diharapkan terlalu banyak pada perdagangan, tetapi pada upaya menarik modal melalui FDI. Sasarannya adalah mempercepat proses hilirisasi industri nasional sekaligus mengharapkan transfer kemajuan teknologi dari AS. Yang tertinggal adalah persoalan simpulnya. Apakah simpul untuk mempercepat pencapaian sasaran itu cukup hanya melalui mekanisme diplomasi bilateral ataukah simpul itu nantinya mengharuskan Indonesia menjadi bagian dari TPP tentu saja akan menjadi perkembangan menarik untuk dicermati di tahun-tahun yang akan datang.

Diplomasi Baru Laut Tiongkok Selatan

Sumber: Kompas (30 Juni 2016)

Bagaimana sebaiknya Indonesia harus menanggapi proses hukum Laut Tiongkok Selatan yang kini tengah berlangsung di *Permanent Court of Arbitration*?

Seperti kita ketahui Filipina telah mengajukan permohonan *arbitrase* terhadap klaim Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan (LTS) pada Januari 2013.

Ketentuan Pasal 287 Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS) memang memberikan ruang bagi Filipina untuk memilih salah satu dari empat mekanisme hukum dalam penyelesaian sengketa maritim. Salah satu dari mekanisme itu adalah melalui *Permanent Court of Arbitration* (PCA).

Proses hukum sepihak?

Keseriusan Filipina untuk menyelesaikan kasus ini tampak dari dokumen setebal 4.000 halaman yang disampaikan ke PCA. Dalam dokumen itu, Filipina telah menjelaskan secara detail bahwa Tiongkok telah melakukan pelanggaran terhadap batas maritim Filipina. Tanggapan Tiongkok sudah bisa diduga. Negara itu menolak untuk mengakui permohonan Filipina ke PCA.

Melalui *Position Paper*, yang dipublikasikan pada Desember 2014, terdapat setidaknya tiga argumen utama yang telah dikemukakan Tiongkok. Pertama, Tiongkok menganggap permasalahan di LTS menyangkut kepemilikan pulau, bukan terkait persinggungan batas wilayah laut (*maritime delimitation*). Karena itu, Tiongkok memandang bahwa PCA tidak memiliki yurisdiksi dalam penyelesaian sengketa kedaulatan di LTS.

Kedua, Tiongkok menyebutkan terdapat kesepakatan di antara kedua negara untuk tidak membawa masalah LTS kepada institusi *dispute settlement* yang memiliki karakter wajib (*compulsory*). Dalam *Position Paper* tahun 2014 poin Nomor 58 itu, Tiongkok lebih jauh menyebutkan bahwa sengketa maritim di antara Tiongkok dan negara-negara tetangganya akan diselesaikan melalui mekanisme negosiasi dan konsultasi langsung.

Ketiga, Tiongkok berpandangan bahwa penyelesaian melalui proses hukum hanya dapat dilakukan jika dilandasi oleh asas kesepakatan (*the principle of consent*) dari kedua pihak yang bersengketa. Sebagaimana tercantum dalam *Position Paper* tahun 2014 poin Nomor 76, Tiongkok menyatakan bahwa karena negara itu tidak berpartisipasi dalam proses hukum yang tengah berlangsung, Tiongkok memiliki landasan untuk tidak mengakui keputusan yang nantinya dibuat PCA. Intinya Tiongkok berpandangan bahwa Filipina melalui PCA telah melakukan proses hukum sepihak.

Saat ini permohonan Filipina masih menunggu keputusan final yang diperkirakan akan dibuat pada akhir bulan Juni atau awal Juli 2016. Meskipun belum memberikan keputusan final, PCA pada bulan Oktober 2015 telah menyatakan beberapa hal berikut.

Pertama, PCA memiliki yurisdiksi hukum untuk memproses kasus yang diajukan Filipina. Ketidakhadiran Tiongkok disebutkan tidak menghentikan proses hukum yang tengah berjalan. Kedua, PCA menegaskan bahwa Filipina memiliki hak untuk mengajukan kasus ini karena Filipina merupakan salah satu negara yang menandatangani UNCLOS. Tindakan Filipina untuk mengajukan kasus ini tidak melanggar norma hukum internasional apa pun.

Ketiga, dokumen-dokumen tentang kesepakatan mekanisme regional yang telah dibuat Tiongkok dan ASEAN untuk penanganan kasus LTS disebutkan tak memiliki sifat yang wajib dan mengikat secara hukum, serta tak tercantum sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa yang disarankan UNCLOS.

Diplomasi baru?

Walau keputusan PCA belum keluar, hampir bisa dipastikan bahwa kawasan LTS akan semakin dinamis pada waktu yang akan datang. Sebagian besar dinamika itu akan ditentukan oleh tanggapan yang akan diberikan Tiongkok terhadap keputusan PCA. Ada tiga rangkaian tanggapan yang kemungkinan akan diberikan Tiongkok.

Pertama, Tiongkok secara verbal akan tetap menolak keputusan PCA. Tanggapan ini hampir bisa dipastikan mengingat dari sejak awal Tiongkok tidak mengakui proses hukum PCA. Kedua, Tiongkok akan menunjukkan perilaku yang lebih asertif. Tindakan-tindakan untuk menunjukkan adanya pendudukan

efektif Tiongkok terhadap kepulauan yang dipersengketakan dan berikut seluruh aktivitas maritimnya di sekitar wilayah itu akan semakin meningkat.

Ketiga, Tiongkok kemungkinan akan memberlakukan *air defense identification zone* (ADIZ) di LTS. Hal ini, misalnya telah diperlihatkan Tiongkok di Laut Tiongkok Timur untuk menyikapi sengketa Pulau Diaoyu/Senkaku. Keempat, melakukan *economic statecraft*, menggunakan instrumen ekonomi untuk mencapai tujuan-tujuan non-ekonomi bagi negara-negara yang terlibat di sekitar LTS.

Di tengah-tengah situasi ini, gagasan tentang kebutuhan diplomasi baru di LTS tampaknya memang terasa sangat mendesak. Muatan diplomasi baru ini sebaiknya mengandung beberapa elemen berikut.

Pertama, tak terlalu terfokus pada kegiatan pembangunan norma (*norms building*), tetapi lebih pada pembangunan skenario (*scenario building*). Alasannya sangat sederhana. Indonesia bersama ASEAN telah menghasilkan beberapa instrumen normatif untuk mengatasi sengketa LTS, seperti Declaration on the South China Sea (1992), Declaration on Conduct of the Parties in the South China Sea (2002), Guidelines for the Implementation of the DOC (2011), dan ASEAN Six Principles on the South China Sea (2012).

Namun, seluruh proses pembangunan norma ini tidak berhasil menyelesaikan sengketa LTS. Bahkan PCA menganggap bahwa seluruh inisiatif pembangunan norma tidak dianggap mengikat secara hukum.

Kedua, diplomasi baru itu perlu memuat argumen bahwa LTS bukanlah laut eksklusif. Aspek strategis LTS tak terbatas pada *littoral states* di LTS itu. Terdapat kepentingan strategis dari *extra-regional powers*, yang tak dapat diabaikan, seperti Amerika Serikat dan sekutunya terhadap kawasan ini. Sengketa LTS harus diterima memiliki dimensi kompetisi global antara AS dengan Tiongkok. Dalam konteks kompetisi strategis ini Indonesia harus bisa menyeimbangkan kepentingan ekonomi dan keamanannya dengan kedua negara tersebut.

Ketiga, diplomasi baru itu sebaiknya memuat beberapa rancangan arsitektur regional yang diproyeksikan kemungkinan terjadi, setidaknya dalam kurun waktu dua dasawarsa ke depan. Bagaimana posisi Indonesia dalam berbagai proyeksi arsitektur regional itu haruslah tampak dengan jelas dalam diplomasi baru itu. Indonesia harus ikut mengambil inisiatif dan berperan aktif dalam menata arsitektur yang diinginkan. Pertanyaan sederhana yang harus dijawab, misalnya adalah apakah ASEAN masih memadai? Apakah tidak lebih baik memfokuskan pada kerangka regional lainnya yang lebih besar?

Politik Luar Negeri AS ke Depan

Sumber: Kompas (10 November 2016)

Perubahan apakah yang terjadi dalam pelaksanaan politik luar negeri Amerika Serikat setelah Barack Obama? Apakah perubahan ini membawa pengaruh terhadap hubungan bilateral AS dengan Indonesia? Dua pertanyaan ini dapat dijawab dengan dua kerangka analisis yang berbeda.

Pertama, dengan memfokuskan analisis pada aspek subyektif, misalnya keunikan karakter dari kepemimpinan baru yang menggantikan (*idiosyncratic*), platform politik luar negeri yang dikampanyekan, dan pemimpin tertinggi di Kementerian Luar Negeri. Asumsinya, kepemimpinan baru dengan janji baru dan tentu dipandang akan menciptakan arsitek diplomasi baru dan sekaligus membawa perubahan dalam pelaksanaan politik luar negeri setiap negara.

Bagi yang memakai analisis subyektif, politik luar negeri AS tentu diproyeksikan akan mengalami perubahan besar. Politik luar negeri AS kemungkinan akan mengikuti karakter dari presiden barunya. Sebagai misal, gaya diplomasi akan sangat berubah jika—berdasarkan perhitungan resmi nanti—Donald Trump memenangi pemilihan presiden itu. Pola komunikasi politik akan menjadi "blak-blakan", terbuka, terkesan kurang santun, dan bahkan cenderung konfrontatif. Warna diplomasi AS dalam empat tahun ke depan kemungkinan akan sangat berubah.

Politik luar negeri AS juga akan diproyeksikan sejalan dengan apa yang telah dijanjikannya dalam masa kampanye. Sebagai misal, jika benar Trump yang memenangi pemilihan, diplomasi AS akan lebih konfrontatif dan ofensif ketika berhadapan dengan Tiongkok. Seperti yang dijanjikannya, akan terdapat peningkatan anggaran pertahanan besar. Elemen *soft power* dalam diplomasi kemungkinan tidak menjadi penting jika tidak terpinggirkan. Pelaksanaan kesepakatan kerangka perdagangan Trans-Pasifik (baca: TPP) juga diperkirakan akan menjadi tersendat. Kebijakan Pemerintah AS terhadap para pendatang juga akan menjadi sangat restriktif.

Situasi yang berbeda akan terjadi jika Hillary Clinton yang memen-

nangi pemilihan. Dalam hubungan dengan Tiongkok, Hillary akan lebih menekankan pentingnya pengembangan kerangka kelembagaan yang dapat menyemai kepercayaan dan meningkatkan kerja sama di sejumlah bidang. Pola kemitraan dan bukan pola konfrontatif akan lebih dianut. Hillary juga akan lebih mengedepankan *smart power* meramu unsur *soft power* dan *hard power* berdasarkan konteksnya. Sejauh menyangkut isu imigran, perubahan yang diharapkan terjadi adalah pada penyelesaian dokumen hukum terhadap para pendatang ilegal yang telah sejak lama tinggal di AS.

Struktural-obyektif

Namun, seperti yang sudah disebutkan, kerangka analisis ini bukanlah satu-satunya untuk melihat pergeseran kebijakan luar negeri AS. Ada kerangka analisis kedua, yaitu dengan merujuk pada aspek struktural-obyektif yang terdapat baik di tataran, nasional, maupun internasional. Diasumsikan, aspek struktural-obyektif ini tidak dapat dengan mudah diubah oleh pemimpin baru. Di tataran nasional, aspek struktural-obyektif itu tampak pada aturan-aturan main kelembagaan yang telah lama terbentuk sehingga membatasi ruang gerak dan inisiatif kebijakan dari setiap presiden baru. Misalnya, kehadiran mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif sehingga membatasi otoritas presiden dalam meluncurkan kebijakan-kebijakan baru.

Termasuk dalam faktor struktural-obyektif di tataran nasional ini adalah kehadiran banyak national agencies yang kini bekerja di

tataran internasional, seperti Kementerian Pertahanan (Pentagon), Kementerian Perdagangan, dan intelijen (CIA). Lembaga-lembaga ini tentu memiliki aturan prosedur dan kepentingan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya dalam memberikan input analisis kebijakan kepada pemimpin baru dalam mengambil inisiatif kebijakan baru dalam kegiatan diplomasi.

Di tataran internasional, aspek struktural-obyektif itu tampak dari karakter pola hubungan antaraktor negara, terutama antar negara besar, seperti dengan Tiongkok, Rusia, dan Uni Eropa. Pola hubungan negara besar seperti ini tidak mudah berubah dan memberikan kendala-kendala khusus bagi pelaksanaan politik luar negeri setiap negara. Dalam pola dua kutub (*bipolar*), misalnya, kebijakan luar

negeri setiap negara lebih mudah diprediksi dibandingkan ketika misalnya berada dalam pola hubungan banyak kutub (*multipolar*). Dalam pola banyak kutub, pola hubungan koalisi dan persekutuan menjadi lebih cair dan mudah berubah.

Karakter kawasan yang beragam dan warisan serta masalah yang ditinggalkan pemerintahan sebelumnya juga dapat dikategorikan sebagai aspek struktural-obyektif itu. Sebagai misal, politik luar negeri AS terhadap kawasan Timur Tengah yang *volatile* dengan kawasan Asia Tenggara biasanya berbeda karena karakter *volatile*-nya yang berbeda. Karena itu, politik luar negeri AS tidaklah tunggal, tetapi kemungkinan besar menjadi variatif.

Aspek struktural-obyektif haruslah dijadikan pertimbangan. Bagi penulis, siapa pun yang memimpin AS, yang perlu kita cermati dan identifikasi adalah apakah terdapat pergeseran-pergeseran—sekecil apa pun itu—dari faktor-faktor struktural-obyektif ini, baik di tataran nasional maupun internasional, dalam memberikan tanggapan kebijakan di masa depan. Sikap seperti itu setidaknya dibutuhkan untuk menghindarkan sikap optimisme yang berlebihan terkait siapa pun yang memenangi pemilihan. Terlebih lagi kita perlu selalu mencatat biasanya terdapat jurang antara apa yang dijanjikan dalam kampanye dan realitas kebijakan yang kemudian muncul setelah itu.

Kepentingan nasional

Dari aspek *geo-ekonomi*, misalnya, AS masih sangat strategis bagi Indonesia. Amerika Serikat merupakan salah satu mitra dagang utama Indonesia. Amerika Serikat merupakan salah satu tujuan utama pasar ekspor Indonesia dalam lima tahun terakhir. Secara keseluruhan, pasar AS dalam lima tahun terakhir masih dalam kategori sepuluh besar dalam menyerap ekspor Indonesia. Amerika Serikat terutama sangat penting untuk ekspor komoditas utama, seperti karet, gas, dan minyak bumi. Demikian juga dari sisi investasi.

Amerika Serikat merupakan salah satu investor utama untuk Indonesia. Perlu pula mencatat bahwa AS masih merupakan faktor stabilisasi utama untuk aliran modal di tataran internasional. Laporan Konferensi Perdagangan dan Pembangunan Perserikatan

Bangsa-Bangsa (UNCTAD) 2015, misalnya, menyebutkan bahwa AS menempati posisi sebagai negara terbesar untuk pemasok aliran modal keluar (*capital outflow*) dan penyerap utamanya adalah Tiongkok (*capital inflow*). Faktor struktural-obyektif seperti ini tidak mudah diubah kecuali terjadi instabilitas melalui perang.

Hubungan Indonesia dengan AS juga tidak sekadar sisi ekonomi. Hubungan kerja sama bidang keamanan, baik secara bilateral melalui kemitraan strategis maupun regional (seperti melalui mekanisme ASEAN+1, East Asia Summit, dan ASEAN Defense Ministerial Meeting plus), telah hadir sejak lama. Pola hubungan ini tidak akan dapat segera diubah. Amerika Serikat juga memiliki pola hubungan tradisional yang sejak lama telah terbentuk dengan beberapa negara di Asia Pasifik, seperti dengan Jepang, Korea Selatan, dan Filipina.

Karena itu, yang terpenting adalah mengidentifikasi kepentingan nasional kita yang ingin diperjuangkan. Siapa pun yang memimpin AS jangan sampai kepentingan nasional kita terdegradasi dalam kompetisi kepentingan dengan sejumlah negara lain. Mungkin yang menarik dari proses pemilihan presiden di AS adalah prosesnya yang telah berlangsung dengan lancar dan damai.

Tantangan Realitas Geopolitik Baru

Sumber: Kompas (8 April 2022)

Ada tiga tantangan realitas geopolitik baru yang dihadapi Indonesia di masa depan. Ketiga tantangan ini muncul segera setelah terjadi perang Rusia-Ukraina dan membutuhkan tanggapan kebijakan yang jelas.

Tiga tantangan ini diyakini akan tetap menjadi problematik bagi Indonesia seandainya pun perang itu selesai dalam waktu dekat ini.

Asumsi dasarnya adalah hingga kini institusi-institusi internasional belum efektif untuk mengatasi kelabilan global sebagai akibat dari tindakan perang dan agresi militer.

Tiga tantangan

Tantangan pertama, bagaimana mengatasi gangguan mata rantai pasokan global (*supply chain disruption*), terutama untuk memenuhi kebutuhan pangan dan esensial lainnya, ketika perang terjadi. Beberapa negara berkembang telah merasakan dampak gangguan ini.

Sebagai misal adalah Mesir. Hampir 80 persen gandum negeri ini dilaporkan berasal dari Rusia dan Ukraina. Tentu saja gudang-gudang penyimpanan gandum di Mesir segera mengalami gangguan pasokan dengan perang Rusia-Ukraina ini.

Tanggapan kebijakan Pemerintah Mesir terhadap situasi ini sangat keras. Para petani gandum diwajibkan menjual sebagian dari hasil panennya kepada pembeli yang sudah ditunjuk pemerintah. Pelanggaran untuk memenuhi kewajiban ini akan mendapatkan hukuman penjara. Namun, konsekuensi dari situasi Ukraina dan Rusia juga pasti terasa di Indonesia.

Tentu saja Indonesia tidak seperti Mesir. Namun, konsekuensi dari situasi Ukraina dan Rusia juga pasti terasa di Indonesia. Misalnya untuk gandum dan pupuk. Jika kita merujuk pada catatan informasi Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO), 8 Maret 2022, tingkat ketergantungan Indonesia terhadap pasokan gandum dari Ukraina sekitar 30 persen.

Di sisi lain, tingkat ketergantungan Indonesia terhadap Rusia untuk menghasilkan pupuk berada pada angka sekitar 15 persen. Risiko gangguan pasokan ini tentu saja perlu segera diatasi.

Gangguan di sisi pasokan niscaya memicu kenaikan harga. Setelah gangguan pasokan yang bermuasal dari pandemi Covid-19, laporan laporan internasional hampir semua sepakat bahwa perang Rusia-Ukraina telah meningkatkan inflasi global yang tinggi dan sedang menjalar ke banyak negara. Turki, misalnya, dilaporkan mengalami inflasi hampir sekitar 60 persen pada bulan Maret ini.

Kecemasan terhadap dampak inasi global ini sangatlah serius. Tidak semua negara memiliki kapasitas fiskal yang sama untuk melembagakan tradisi intervensi dalam subsidi harga pangan, misalnya. Pilihannya memang tidak mudah. Risiko fiskal, seperti meningkatnya beban utang, pasti akan meningkat jika pemerintah tetap melakukan intervensi. Namun, jika intervensi tidak dilakukan, risiko politik juga meningkat, misalnya aksi protes mempertanyakan legitimasi dan kredibilitas untuk memerintah.

Tantangan kedua, bagaimana mengatasi gangguan aliran modal internasional yang disebabkan oleh dinamika geopolitik global. Walaupun Moskwa belum menjadi salah satu pusat keuangan global seperti New York, London, ataupun Tokyo, penggunaan instrumen keuangan (*financial statecraft*) untuk menekan Rusia sedikit banyak telah mengganggu aliran modal internasional.

Penggunaan instrumen *financial statecraft* terhadap negara-negara yang tidak disukai untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya tampak semakin sering dilakukan Amerika Serikat (AS).

Pelarangan penggunaan fasilitas pembayaran internasional antarbank melalui *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) terhadap Rusia sebenarnya pernah juga dilakukan terhadap Iran pada 2018.

Terdapat skenario bahwa situasi ini kemungkinan besar dalam jangka menengah dan panjang akan mendorong beberapa negara untuk menciptakan kerangka kerja sama keuangan tandingan.

Tindakan pembekuan aset dan penghentian fasilitas SWIFT tampaknya tidak hanya membuat cemas Rusia, tetapi juga banyak

negara lain. Walaupun tidak dinyatakan secara terbuka, sebagian negara merasa betapa rentannya mereka terhadap tindakan-tindakan sepihak dari AS dan sekutunya.

Tidak hanya dalam soal perdagangan dan investasi, beberapa negara juga mengalami kesulitan untuk melanjutkan kemitraan dalam pengembangan industri pertahanan dengan Rusia.

Indikasi terhadap kebutuhan untuk menciptakan kerangka tandingan ini misalnya terlihat dari dorongan untuk penggunaan mata uang non-dollar AS dalam transaksi bisnis internasional. Usaha ini tentu saja tidak mudah. Merujuk informasi yang diberikan Dewan Gubernur The Fed, diperkirakan sekitar 60 persen cadangan devisa negara-negara di seluruh dunia masih dalam bentuk mata uang dollar AS. Namun, lembaga itu juga menyebutkan bahwa telah terjadi penurunan.

Tujuh tahun sebelumnya berkisar pada angka 71 persen. Dalam kaitan ini, Rusia sebenarnya bukanlah pelopor untuk melakukan perlawanan terhadap dominasi dollar AS ketika pemimpin negeri tersebut baru-baru ini menyatakan adanya keharusan penggunaan rubel dalam transaksi bisnis energi dengan Rusia.

Tantangan ketiga terkait dengan peta pusat-pusat geopolitik dan geoekonomi global di masa depan.

Kajian yang dilakukan Lun Cao dalam *Currency Wars and the Erosion of Dollar Hegemony* (2016) menunjukkan bahwa keluhan terhadap dominasi dollar AS itu sudah berlangsung sejak lama dan semakin kuat pemikiran di kalangan pembuat kebijakan strategis di banyak negara untuk meminggirkan dominasi dollar AS tersebut. Ia lebih jauh menyatakan, "perang" mata uang secara besar-besaran tinggal masalah waktu saja dan jika ini terjadi akan menciptakan guncangan luar biasa dalam arus modal internasional.

Tantangan ketiga terkait dengan peta pusat-pusat geopolitik dan geoekonomi global di masa depan. Suka atau tidak suka akan terjadi perubahan peta tersebut. Kekuatan politik kolektif tandingan terhadap *Pax-Americana* melalui kehadiran Brasil, Rusia, India, China, Afrika Selatan (BRICS) yang dibentuk pada tahun 2006 memang tampak belum sepenuhnya efektif.

Namun, harus pula disebutkan bahwa kecuali Brasil, tiga anggota BRICS lainnya, yaitu India, China, dan Afrika Selatan, telah mengambil posisi abstain dalam pemungutan suara di Majelis Umum PBB yang mengecam Rusia pada awal Maret lalu. Posisi ini menyampaikan pesan terdapat *silent opposition* terhadap resolusi yang diusulkan AS itu.

Dalam konteks kongurasi politik baru ini, penyelenggaraan G20 menjadi problematik. Jika Rusia tidak dilibatkan dalam G20, tantangan diplomatik baru akan muncul bagi Indonesia dalam hubungannya dengan China, Afrika Selatan, dan India. Adalah sebuah fakta bahwa G20 bukan sekadar agenda teknokratik terkait isu keuangan, pembangunan, energi, infrastruktur, ataupun perubahan iklim.

Di luar agenda teknokratik seperti itu, G20 merupakan agenda politik besar yang dirancang sejak awal untuk mengakomodasi realitas geopolitik baru setelah berakhirnya perang dingin. Karena itu, tanpa kehadiran Rusia, perimbangan kekuatan di dalam G20 akan lebih bergeser ke kubu negara-negara maju yang ada di G20 atau sering disebut sebagai kelompok G7 (AS, Inggris, Perancis, Italia, Jepang, Kanada, dan Jerman).

Tidak hanya itu. Agenda atau semangat untuk mereformasi institusi-institusi warisan Bretton Woods untuk kepentingan negara-negara berkembang, mungkin akan melemah.

Tanggapan kebijakan

Rusia kemungkinan telah menggunakan kerangka geopolitik klasik untuk melindungi kepentingan keamanan nasionalnya. Intinya adalah kontrol melalui pendudukan militer terhadap wilayah yang dianggap mengancam adalah suatu keharusan.

Di sisi lain, AS dan sekutunya telah menggunakan kerangka geoekonomi, terutama melalui instrumen keuangan, untuk mengendalikan dan mendorong Rusia masuk ke meja perundingan. Mencari titik tengah dari dua pendekatan yang berbeda ini adalah suatu proses yang tengah berlangsung.

Apakah instrumen geopolitik klasik dan atau geoekonomi yang lebih banyak digunakan, ada tiga usulan kebijakan yang ingin

disampaikan.

Pertama, dinamika politik global yang tinggi pada tahun-tahun yang akan datang tampaknya mengharuskan kita untuk meluncurkan kebijakan dan regulasi yang kuat untuk lebih melihat ke dalam (*inward looking policy*), terutama untuk komoditas yang sangat penting bagi publik, seperti pangan, energi, dan obat-obatan, ataupun untuk pengembangan industri pertahanan.

Rusia kemungkinan telah menggunakan kerangka geopolitik klasik untuk melindungi kepentingan keamanan nasionalnya.

Kebijakan seperti ini tidak harus ditafsirkan sebagai perdebatan pro-negara atau pro-pasar, tetapi prioritas diarahkan untuk memenuhi kebutuhan domestik dan meningkatkan ketahanan nasional.

Untuk tujuan tersebut, di samping peningkatan di sisi produksi, kapasitas untuk *public stockpiling* untuk pangan, misalnya, dan jumlah hari untuk protokol cadangan energi perlu ditingkatkan.

Di sisi fiskal muncul juga pertanyaan lain, misalnya apakah norma ambang batas defisit 3 persen dari produk domestik bruto (PDB) masih akan tetap dianut? Secara praktis norma ini sebenarnya telah diterobos dalam masa pandemi dan akan kembali pada tahun depan. Namun, apakah angka ini sebaiknya tidak ditingkatkan melalui regulasi baru di tataran undang-undang menjadi 4 persen?

Kedua, mengingat kemungkinan adanya guncangan dalam bentuk “perang” mata uang, Indonesia perlu menyebarkan risikonya dengan mendiversifikasikan cadangan devisa mata uang yang dimiliki tak lagi mayoritas dollar AS dan memperbanyak kesepakatan bilateral untuk penyelesaian melalui mata uang lokal (*local currency settlement*) dengan mitra dagang utama kita.

Ketiga, tetap melibatkan Rusia dalam kerangka kerja sama G20. Dinamika politik global akan sangat ditentukan juga bagaimana Rusia menjalin hubungan, khususnya dengan China. Karena itu, hubungan segitiga Rusia-China-AS patut untuk terus dicermati, terutama dalam kaitannya dengan upaya reformasi terhadap lembaga-lembaga internasional dan juga untuk menjaga tradisi politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

Sebuah Catatan Kecil untuk Perdamaian Ukraina

Sumber: Kompas (8 Juli 2022)

Perang adalah kelanjutan dari politik. Demikian adagium klasik yang dikatakan *Clausewitz*. Karena itu, memahami alam berpikir (*state of mind*) dari para aktor negara menjadi penting. Mengapa perang terjadi mungkin bisa dijelaskan dari alam berpikir politik para aktor itu.

Dalam kaitan ini, masa depan konflik bersenjata antara Rusia dan Ukraina mungkin dapat dianalisis dari interaksi dan dinamika dua alam yang bertolak belakang.

Alam berpikir pertama, terkait dengan hubungan antara gagasan “perdamaian” dengan perang. Paradigma kedua, keterkaitan antara demokrasi dan keamanan. Jika menggunakan metode berpikir deduktif, interaksi di antara dua paradigma itu dapat membantu memetakan sikap dari beberapa negara terhadap perang di Rusia-Ukraina dalam tiga kelompok besar.

Kontestasi narasi

Pengelompokan pertama adalah orang-orang yang diinspirasi oleh gagasan perdamaian demokratis (*democratic peace*). Kelompok ini berargumen, penyebab dari konflik bersenjata bemuasal dari negara yang tidak menghormati nilai-nilai demokrasi dan aturan hukum. Perang disebutkan diinisiasi atau berasal dari negara yang tak demokratis dan tak menghormati aturan hukum dan norma-norma internasional.

Perang, dengan kata lain, disebutkan tak ada kaitannya dengan kebutuhan keamanan dari negara. Kalaupun ada, kepentingan kepentingan untuk kebutuhan keamanan harus tunduk pada prinsip-prinsip demokrasi dan dialog serta negosiasi.

Atas dasar konstruksi berpikir seperti ini, keterlibatan dalam perang memperoleh justikasi jika salah satu pihak disebut sebagai aktor yang tak demokratis dengan cara membantu pihak yang mengalami agresi militer.

Pengelompokan kedua adalah pemikiran yang memadukan gagasan perdamaian dengan pemenuhan kebutuhan keamanan nasional. Gagasan utamanya: perdamaian tak akan tercipta jika meminggirkan pertimbangan keamanan nasional dari negara yang terlibat perang. Pandangan ini memang mengakui bahwa tindakan perang dan intervensi bersenjata adalah suatu tindakan yang tidak baik dan tragedi bagi kemanusiaan.

Namun, pada saat yang sama juga berpandangan bahwa kebutuhan keamanan nasional kerap menjadi sebab mengapa perang terjadi. Karena itu, kelompok negara ini juga bersikap bahwa instrumen agresi militer tak serta-merta bisa disalahkan dan memperoleh justifikasinya ketika digunakan sebagai *the last resort* untuk memenuhi kebutuhan keamanan nasional itu. Dengan kata lain, perang tak memiliki hubungan jelas dengan gagasan-gagasan demokrasi.

Pengelompokan ketiga adalah alam berpikir yang mengedepankan perang sebagai cara untuk memenuhi kebutuhan keamanan nasional. Dengan kata lain, perang adalah justikasi untuk mewujudkan perdamaian itu sendiri. *Adagium* seperti "berikan perang suatu peluang" (*give war a chance*) mungkin tepat untuk menunjukkan sikap kelompok negara ini.

Perdamaian ditentukan di medan peperangan, bukan melalui dialog atau negosiasi. Yang kuat dan pemenang akan menentukan syarat syarat perdamaian, atau sering disebut dengan ungkapan *right is might* dan sejarah ditulis oleh para pemenang perang.

Jika kita menggunakan tiga perspektif berpikir yang beragam ini, sikap dari beberapa aktor negara mungkin dapat dipetakan. Amerika Serikat dan beberapa negara sekutunya tampak dipengaruhi oleh keinginan untuk mewujudkan gagasan berpikir tentang perdamaian demokratis. Sikap ini terlihat dari berbagai dukungan untuk membantu Ukraina, baik melalui bantuan persenjataan, ekonomi, maupun kemanusiaan.

Rusia dipandang sebagai negara agresor yang tidak menghormati nilai-nilai demokratis, norma internasional, negosiasi, dan dialog. Di sisi lain, terdapat kelompok negara yang mungkin dapat dikategorikan dalam alam berpikir kedua.

Negara-negara yang mungkin termasuk di dalam alam berpikir kedua ini adalah China dan India. Hal ini tampak, misalnya, dalam posisi mereka dalam pertemuan Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB.

Sementara Rusia tentu saja dapat dikelompokkan dalam alam berpikir ketiga. Dalam kaitan ini, Ukraina tampaknya terperangkap dalam kontestasi di antara narasi-narasi besar dari alam berpikir setiap kelompok itu.

Dalam hal ini ada tiga variabel yang sangat menentukan untuk keluar dari kebuntuan.

Mencari titik tengah

Mencari titik tengah di antara ketiga alam berpikir tersebut tentu saja menjadi tugas besar untuk dapat keluar dari jebakan-jebakan narasi besar, terutama untuk mendapatkan titik masuk sekaligus peluang untuk mewujudkan perdamaian di Ukraina.

Dalam hal ini ada tiga variabel yang sangat menentukan untuk keluar dari kebuntuan. Pertama, variabel geopolitik. Titik penting di sini terkait ambisi geopolitik hegemonik AS. Dapatkah negeri itu dan para sekutunya melenturkan sikapnya untuk tidak memperluas keanggotaan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) dan tidak akan menghadirkan pangkalan militer di Ukraina?

Kedua, variabel ideologi. Isu utama di sini adalah terkait dengan klaim historis Rusia. Apakah negeri ini mau melepaskan klaim-klaim historisnya, yang pada masa lalu memang menunjukkan bahwa Ukraina adalah bagian dari Rusia.

Pertanyaan mirip dengan ini adalah apakah sikap-sikap "*neokonserwatisme*" dalam politik luar negeri AS dapat dikompromikan dengan kebutuhan keamanan nasional Rusia.

Ketiga, variabel ekonomi. Dalam variabel ini yang sangat menentukan adalah soal pasokan energi dari Rusia dan rezim sanksi ekonomi yang tengah diterapkan AS dan negara-negara Uni Eropa (UE).

Untuk energi, pertanyaan besarnya adalah apakah ketergantungan negara-negara anggota UE terhadap rantai pasok energi gas dari Rusia akan melemahkan sikap UE atau tidak.

Data yang ada menunjukkan bahwa ketergantungan pasokan gas dari negara-negara anggota UE berbeda-beda terhadap Rusia yang pada gilirannya dapat menciptakan keberagaman terhadap sikap, terhadap tindakan, yang dilakukan Rusia.

Untuk rezim sanksi ekonomi, apakah tindakan-tindakan sanksi justru menjadi tidak produktif dan membuat ketidakpastian ekonomi AS dan global yang semakin tinggi (*counter-productive policy*). Dalam hal ini peran lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti IMF dan Bank Dunia, dalam memberikan penilaian teknokratik terhadap rezim sanksi ekonomi AS dan UE menjadi sangat penting.

Patut dicatat bahwa mandat kelembagaan dari dua institusi besar ini adalah mewujudkan ekonomi dunia yang lebih terbuka. Pertanyaannya di sini: apakah keduanya mampu memberikan argumentasi-argumentasi persuasif terhadap rezim sanksi ekonomi yang tengah dilaksanakan AS dan UE itu dengan menyatakan bahwa instrumen sanksi-sanksi ekonomi jarang sekali efektif.

Rezim sanksi ekonomi sebagian besar memang hanya menciptakan ketidakpastian ekonomi global yang semakin tinggi dan penderitaan bagi lapisan terbesar masyarakat bawah di seluruh dunia (lihat Nicholas Mulder, *The Sanction Weapon*, 2022)

Ketahanan strategis

Ketiga variabel ini memiliki watak yang dinamis yang dapat berubah dalam perjalanan waktu. Peluang untuk menemukan titik tengah di antara ketiga variabel itu akan ditemukan jika terjadi *culminating point*, yaitu situasi di mana perang tidak mengalami kemajuan bagi seluruh pihak atau mengalami kebuntuan. Pada titik ini, setiap pihak menjadi "lelah" dan mengambil keputusan untuk melakukan dialog.

Kapan titik itu akan tercapai akan sangat sulit diramalkan. Dalam hal ini satu variabel yang bisa mengubah seluruh skenario yang dibuat, yaitu jika terjadi pergantian rezim di Rusia.

Jika ini terjadi, skenario mungkin menjadi lebih dinamis dan bisa berubah, bisa semakin memburuk, tetapi juga bisa sebaliknya. Namun, yang pasti, jika perang berlangsung panjang, setiap negara

harus berkegiatan untuk memperkuat ketahanan strategisnya (*strategic resilience*). Perang Ukraina dan Rusia telah menyampaikan pesan yang sangat jelas.

Globalisasi dengan seluruh gagasan interkonektivitasnya bukanlah hadir tanpa masalah, tetapi memiliki beberapa titik lemah, salah satunya adalah ketika institusi-institusi internasional tidak terlalu kuat untuk mengendalikan perilaku negara-negara besar di tataran internasional.

Tatanan Dunia Setelah Hari Pembebasan

Sumber: Kompas (14 April 2025)

Bagaimana masa depan multilateralisme dengan kebijakan peningkatan tarif secara sepihak atau unilateral yang dilakukan Amerika Serikat pada 2 April 2025?

Ada tiga alasan mengapa pertanyaan tersebut diajukan.

Pertama, tidak ada satu pun negara yang membawa kasus ini ke mekanisme multilateral Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Sampai dengan tulisan ini dibuat, reaksi dari WTO sangat formal. Direktur Jenderal WTO Ngozi Okonjo-Iweala pada 3 April menyatakan sedang mencermati situasi yang ada.

Kedua, pernyataan-pernyataan pembuatan kebijakan Indonesia sangat beragam. Ada yang menyatakan saat ini tidak ada lagi kawan dan lawan (Sri Mulyani Indrawati, 8/4/2025). Ada pula yang menyatakan tak perlu khawatir berlebihan, tetapi tetap waspada (Luhut Binsar Pandjaitan, 8/4/2025).

Sementara, Presiden Prabowo Subianto telah menunjuk dan memerintahkan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto untuk membawa proposal dialog negosiasi ke Washington.

Ketiga, pada saat yang sama ada negara yang siap-siap melakukan pembalasan, seperti China, dan ada juga negara yang tidak peduli dengan kebijakan Presiden AS Donald Trump sebagaimana ditunjukkan Rusia.

Semua ini menyampaikan pesan bahwa multilateralisme yang menekankan pada pentingnya institusi dan aturan main sedang berada dalam pintu krisis menjelang keruntuhannya.

Lima skenario

Bagi penulis, ada lima skenario yang mungkin akan muncul di masa depan.

Pertama, skenario menuju perang dagang yang kemudian berakhir pada perang riil bersenjata. Skenario ini, yang penulis sebut seba-

gai skenario memiskinkan negara tetangga (*beggar thy neighbour scenario*), didasarkan pada perjalanan historis yang pernah terjadi antara Perang Dunia I dan Perang Dunia II.

Kalau kita membaca karya Clair Wilcox, *A Charter of World Trade* (1949), kita bisa melihat kekacauan perdagangan yang terjadi dalam masa 30 tahun itu. Misalnya, setelah AS secara sepihak mengeluarkan ketentuan tarif *Hawley-Smoot* pada 1930 (walau dikritik para ekonom AS), terjadi tindakan-tindakan retaliasi sepihak oleh negara lainnya.

Tindakan itu, misalnya, melakukan manipulasi nilai tukar untuk meningkatkan perdagangan luar negeri terhadap negara yang tidak disukai, memaksa negara lain mengimpor barang yang mereka tidak butuhkan, dan melarang negara musuh untuk mengimpor barang yang mereka butuhkan untuk industri.

Tidak hanya di AS, tokoh yang sangat kontroversial juga dijumpai di Eropa. Pada masa kekacauan itu satu nama yang sangat dikenal adalah Hjalmar Schacht. Atas nama "nasionalisme ekonomi", Menteri Perekonomian pada masa Nazi Hitler ini membuat Jerman melakukan kebijakan ekonomi yang tidak masuk akal.

Semua interaksi perdagangan dengan pihak luar ditujukan untuk memenuhi satu tujuan: membangun kekuatan militer.

Kedua, skenario multipolarisasi. Dalam skenario ini, tatanan dunia akan memiliki banyak pusat atau kutub kekuasaan. Setiap kutub kemungkinan akan membentuk kerangka kerja sama multilateralnya sendiri.

Pemikiran seperti ini, misalnya, telah diungkapkan dalam laporan *Munich Security Report* baru-baru ini (2025).

Dalam laporan itu disebutkan bahwa selain AS dengan konsep membuat AS besar kembali (*Make America Great Again/MAGA*), terdapat pusat-pusat kekuatan lainnya, seperti Uni Eropa, Jepang serta China, Rusia, India, dan Afrika Selatan, yang berusaha membentuk "klub" tersendiri melalui pembentukan BRICS.

Sedikit banyak gagasan tentang multipolarisasi ini sealar dengan kecemasan Dana Moneter Internasional (IMF) tentang fragmentasi

geoekonomi di masa depan (*IMF Discussion Staff Paper*, 15/1/2023).

Skenario ketiga, yang penulis sebut sebagai hegemoni tanpa tanggung jawab (*malign hegemon*). Karakter utama dari tatanan ini adalah negara hegemoni, dalam hal ini AS, akan menggunakan seluruh kekuasaannya untuk melakukan tekanan, eksploitasi, dan bahkan agresi untuk menekan negara-negara lain.

Hegemoni seperti ini melupakan tanggung jawabnya untuk memberikan barang publik (*public goods*) di tingkat internasional, seperti kepastian aturan main dan perdamaian.

Hegemoni seperti ini sangat jauh dari konsep *benign hegemony* yang menyatakan bahwa dengan kekuasaan yang lebih besar muncul tanggung jawab yang lebih besar pula, yang tidak lain adalah untuk memasok barang publik di tataran internasional (lihat misalnya gagasan Kindleberger).

Jika skenario ini terjadi, akan berimplikasi pada memudarnya makna kedaulatan (*sovereignty*) dan menguatnya gagasan *suzerainty*.

Dalam gagasan *suzerainty*, negara-negara di luar hegemoni tampak seolah-olah masih memiliki "kedaulatan" untuk mengurus masalah internalnya, tetapi harus memberikan semacam "upeti" dalam berbagai bentuk dan simbol terhadap negara hegemon dan mereka harus berperilaku sebagai negara bawahan (*vassal state*).

Keempat, penataan multilateralisme baru secara total. Skenario ini hanya akan muncul jika seluruh negara sepakat untuk mereformasi lembaga-lembaga yang diciptakan setelah Perang Dunia II, baik itu IMF, Bank Dunia, WTO, maupun puluhan lembaga lainnya.

AS, di bawah pemerintahan Trump, memiliki itikad untuk melakukan ini. Menyusul keputusan menarik diri dari WHO pada 20 Januari 2025, Trump berpotensi melakukan langkah yang lebih jauh lagi.

Pada 4 Februari lalu, Trump telah memerintahkan pula pembentukan suatu panel untuk meninjau ulang keterlibatan AS di berbagai organisasi internasional. Laporannya harus diberikan dalam 180 hari setelah perintah itu diberikan.

Kelima, kembali ke multilateralisme lama. Skenario ini tidak bisa

berlangsung cepat. Skenario ini sebagian besar akan ditentukan oleh perkembangan politik domestik AS.

Sebenarnya telah terdapat kritik terhadap penggunaan ketentuan *International Emergency Economic Powers Act* yang selama ini telah dijadikan payung hukum oleh setiap presiden AS ketika melakukan tindakan sepihak terhadap pihak luar (lihat misalnya Andrew Boyle, *Checking The President's Sanctions Powers*, 2021).

Namun, usulan untuk mengurangi ketentuan ini belum menjadi arus utama politik di AS. Terlebih lagi kekuatan Partai Republik yang menguasai Senat dan House of Representative di AS saat ini, setidaknya hingga sampai dua tahun ke depan.

Perlu pula ditambahkan bahwa ketidaksukaan terhadap WTO telah muncul bahkan pada masa Joe Biden. Sejak 2019, AS telah menghambat penunjukan hakim untuk Badan Banding (*Appellate Body*) WTO sehingga mekanisme putusan penyelesaian sengketa untuk penerapan sanksi WTO tidak bisa bekerja secara tuntas.

Upaya melumpuhkan WTO pun terus berlanjut di bawah kekuasaan Biden.

"Quo vadis" Indonesia

Lima skenario di atas menentukan bagaimana setiap negara, termasuk Indonesia, akan menjalani tahun-tahun ke depan yang penuh ketidakpastian. Skenario apakah yang sedang dibayangkan oleh pembuat kebijakan kunci di Indonesia?

Atau kita sedang membayangkan skenario lainnya? Jawaban ini akan sangat ditentukan oleh Presiden sendiri sebagai *the chief architect of Indonesian Foreign Policy*. Yang pasti adalah "hari pembebasan" yang disebut oleh Trump belum tentu menjadi "hari pembebasan" bagi negara lain.

Perkembangan terakhir menunjukkan Trump pada 9 April memberikan ruang untuk negosiasi dan memberikan masa jeda peningkatan tarif selama 90 hari, kecuali untuk China.

Bahkan, untuk China, Trump menyatakan akan meningkatkan tarif hingga 125 persen. Pada Kamis (10/4/2025) siang waktu Washington DC atau Jumat (11/4) dini hari WIB, Trump menaikkan lagi bea

masuk impor komoditas China menjadi 145 persen dan China membalas dengan menaikkan tarif impor untuk komoditas AS menjadi 125 persen.

Perkembangan ini menunjukkan AS tengah mendorong dunia masuk ke dalam skenario ketiga dan khususnya untuk China bersiap untuk melakukan skenario pertama.

Dengan masa jeda 90 hari dan peningkatan tarif terhadap China itu, Trump berusaha menyampaikan pesan jelas. AS adalah *center of gravity* dari tatanan dunia. Tak akan ada tatanan global bisa berfungsi tanpa kehadiran dan arahan AS.

Pesan lainnya, berakhirlah sudah prinsip-prinsip dasar kerja sama WTO yang selama ini dikenal, yaitu harus memperlakukan semua negara dengan sama (*most favored nation*), tidak boleh pilih kasih (*non-discrimination*), dan memperlakukan produk impor sama dengan nasional (*national treatment principle*).

WTO bagi Trump mungkin singkatan dari "kami tengah mengambil alih" (*We are Taking Over*). Washington dan bukan Geneva yang jadi pusat.

Situasi perubahan dari aturan main (*rule of game*) menjadi "main aturan" (*game of rule*) juga menyampaikan pesan jelas bahwa politik (kekuasaan) dan bukan ekonomi (penawaran dan permintaan barang dan jasa) yang menjadi landasan kerja sama. Dengan kata lain, Trump menganut pandangan bahwa kerja sama hanya bisa dilakukan dengan ancaman (*cooperation by duress*).

Namun, apakah ancaman bisa efektif untuk China, masih merupakan tanda tanya besar. Jika perang tarif antara AS dan China terus mengalami eskalasi, dunia mungkin akan bergerak ke situasi skenario satu.

Apakah Trump sedang mendorong dunia bergerak ke skenario satu? Sulit untuk menyatakannya. Namun, ucapan Angela Merkel setelah bertemu dan bercakap-cakap dengan Trump dalam bukunya, *Freedom* (2024), patut kita renungkan. Dalam bukunya itu (halaman 567), Merkel antara lain menyatakan bahwa Trump "tidak percaya kerja sama dapat meningkatkan kesejahteraan bagi setiap orang".

Bagi Trump, "seluruh negara bersaing satu dengan lainnya dan keberhasilan satu negara berarti kegagalan bagi negara lain". Apakah penilaian Merkel ini bias atau tidak, mungkin perkembangan ke depan yang akan menjawabnya.

Catatan dari Pertemuan Putin-Trump

Sumber: Kompas, 20 Agustus 2025

Perang (operasi militer menurut Rusia) antara Ukraina dan Rusia memasuki babak baru dengan adanya pertemuan puncak (KTT) antara Presiden Rusia Vladimir Putin dan Presiden Amerika Serikat Donald Trump pada 15 Agustus lalu. Apakah KTT itu membawa terobosan strategis?

Pada dasarnya ada dua pilahan isu besar untuk menjawab pertanyaan ini. Pertama, menyangkut kepentingan geopolitik. Kedua, terkait kepentingan geoekonomi.

Jika KTT Putin-Trump ini berhasil menarik keseimbangan di antara dua kepentingan besar itu, maka prospek atau peluang untuk terwujudnya perdamaian mungkin akan menguat.

Dimensi geopolitik

Fokus utama pada dimensi geopolitik ini adalah pada isu pendudukan militer (*military occupation*) yang dilakukan Rusia terhadap sebagian wilayah Ukraina, yaitu Luhansk, Donesk, Zaporizhzhia, dan Kherson. Dari kepentingan Ukraina, pendudukan militer ini tentu saja pelanggaran terhadap kedaulatan teritorial negara itu.

Norma internasional—yakni Piagam PBB Bab VI Pasal 51—memberikan keabsahan bagi setiap negara untuk menggunakan instrumen bersenjata guna mempertahankan kedaulatan teritorialnya itu.

Dengan merujuk pada norma internasional PBB itu, Ukraina telah mendapatkan dukungan pasokan persenjataan dari negara-negara Uni Eropa (UE) dan AS. Ini berarti negara-negara UE dan AS sebenarnya ikut terlibat dalam perang. Ini dikenal dengan istilah *war by proxy*, yakni bahwa perang sesungguhnya tidak terbatas hanya antara Rusia *vis-à-vis* Ukraina.

Di sisi lain, Rusia berpandangan pendudukan itu terkait kebutuhan keamanan nasionalnya. Rusia melihat keinginan Ukraina jadi anggota NATO akan menghilangkan status Ukraina sebagai wilayah penyangga antara NATO dan Rusia.

Kepentingan strategis Rusia sangat jelas. Bagi Moskwa, Ukraina tidak boleh menjadi tumpuan strategis (*strategic foothold*) yang dapat digunakan untuk meluncurkan ancaman militer terhadap Rusia.

Di sisi lain, bagi Kiev, bertetangga dengan negara besar seperti Rusia adalah menakutkan. Merancang kebijakan keamanan nasional berbasis pada kemampuan diri sendiri (*self-reliance*) dipandang sebagai pilihan strategis yang buruk. Terlebih, Rusia sebelumnya telah mengambil alih wilayah Krimea pada 2014. Kini diperkirakan 19 persen wilayah Ukraina telah diduduki oleh Rusia.

Dua kepentingan strategis yang bertolak belakang dari dua negara ini menjadi kendala utama mewujudkan perdamaian antara Rusia dan Ukraina. Secara historis, sangat jarang ada wilayah yang telah diduduki dikembalikan pada status sebelum perang terjadi. Pengecualian barangkali adalah pada kasus perang antara Korea Selatan dan Korea Utara pada 1950-an, yakni dikembalikan pada status lintang 38 derajat.

Memang terdapat usulan untuk menukarkan wilayah yang telah diduduki Rusia dengan menyerahkan sebagian wilayah Rusia kepada Ukraina. Usulan ini masih problematik. Kedaulatan teritorial biasanya dipahami bukan sebagai komoditas yang dapat dipecah-pecah (*indivisible commodity*).

Dimensi geoekonomi

Di luar penggunaan instrumen militer (*geopolitical warfare*), perjalanan perang Ukraina-Rusia dalam tiga tahun terakhir juga menunjukkan adanya penggunaan instrumen ekonomi yang dikenal dengan istilah *geo-economic warfare*.

Pada dasarnya, perang geoekonomi ini dilakukan AS dan UE terhadap Rusia melalui berbagai sanksi ekonomi dengan tujuan mengisolasi Rusia dari ekonomi global. Dengan ini diharapkan sumber pendanaan Rusia untuk perang dihilangkan.

Ada tiga instrumen yang telah digunakan. Pertama, dengan memblokir ekspor minyak Rusia, misalnya melalui *oil price cap policy* (penentuan harga bagi minyak Rusia) serta meminta negara-negara lain tidak membeli minyak dan gas dari Rusia.

Kedua, dengan tak mengizinkan Rusia menggunakan fasilitas jaringan SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) dalam transaksi pembayaran lintas batas yurisdiksi nasional.

Ketiga, melalui pembekuan aset (*asset freezing*) Rusia di Eropa dan AS. Diperkirakan, nilai aset yang telah dibekukan sekitar 300 miliar dollar AS.

Namun, keseluruhan instrumen sanksi ekonomi tidak efektif mengubah perilaku Rusia. Sanksi terhadap ekspor migas, misalnya, tak efektif karena tak semua negara mengikutinya.

Ekspor minyak mentah Rusia terus mengalir ke pasar internasional. Melalui transportasi yang dikenal dengan *shadow fleet*, minyak Rusia tak hanya mengalir ke India dan China, tapi juga mengalir jauh hingga Eropa, Turki, dan Taiwan.

Kajian Center for Democracy (2024) melalui publikasi "*Sanction Hypocrisy*" (2024), memetakan jejaring pasokan minyak Rusia dengan sangat baik.

Instrumen kedua, yakni mengisolasi Rusia untuk tak mengakses SWIFT untuk transfer pembayaran lintas batas yurisdiksi nasional, juga tak efektif. Rusia memiliki Mir untuk menghilangkan ketergantungannya terhadap penggunaan jaringan kartu Visa dan Master.

Rusia juga telah memiliki kesepakatan bilateral dengan China, India, dan Venezuela untuk tak bergantung pada penggunaan SWIFT dalam transaksi lintas batas yurisdiksi nasional dan penggunaan dollar AS dalam transaksi perdagangan.

Sementara pembekuan aset memang memberatkan Rusia. Namun, di UE aset yang dibekukan memunculkan masalah. Pertanyaannya, apa yang harus dilakukan pada aset itu?

Sebagian mengusulkan sebaiknya digunakan untuk dana rekonstruksi Ukraina jika perang usai (*post war reconstruction*). Namun, gagasan ini bisa menyampaikan sinyal negatif bagi pasar, terutama industri keuangan, karena bisa diartikan sebagai perampasan aset (*asset confiscation*) secara sepihak.

Kebijakan perampasan aset bisa menciptakan risiko reputasi dan hukum bagi industri keuangan di UE, kecuali aset itu terkait kejahatan dan terorisme. Jika aset itu disebut sebagai produk kejahatan, tentu saja akan menjadi masalah tersendiri. Rusia pasti akan menolaknya jika diperlakukan sebagai "penjahat perang".

Prospek perdamaian

Ketidakberhasilan ketiga instrumen geoekonomi ini yang menyebabkan situasi perang Ukraina-Russia terus berkepanjangan (*war of attrition*).

Ketahanan ekonomi Rusia memang cukup tinggi. Rusia tak mengimpor energi dan pangan serta sangat otonom dalam memenuhi dua kebutuhan tersebut. Apakah situasi sekarang sudah sampai pada titik puncak (*point of culmination*), masih menjadi tanda tanya.

Secara teoretik, prospek perdamaian akan muncul ketika pihak yang berperang menyadari perang tak lagi dapat dilanjutkan karena biayanya terlalu tinggi (*bleeding white strategy*).

Perang, secara teoretik, tidak lagi dilanjutkan juga karena ada inisiatif dari pihak ketiga atau pialang perdamaian (*peace broker*). Apakah AS di bawah Trump mampu memerankan peran sebagai pialang, juga masih tanda tanya. Yang pasti, AS bukanlah pialang perdamaian yang jujur (*honest peace broker*), tanpa beban kepentingan sama sekali dan tidak berpihak.

AS telah menandatangani kesepakatan untuk pengolahan cadangan mineral kritis di Ukraina, 1 Mei lalu. Trump mungkin melihat dividen dari perdamaian, dalam makna sangat konkret, yaitu peluang eksploitasi terhadap cadangan mineral kritis di Ukraina tersebut.

Jika ini berlangsung terus dalam waktu yang panjang, penderitaan warga sipil, terutama anak-anak dan perempuan, dalam perang Ukraina dan Rusia masih akan terus berlangsung. Merekalah korban-korban utama dalam setiap peperangan. Pesan moral dari Paus Leo XIV bahwa "perang adalah sebuah kekalahan bagi kemanusiaan" (*war is a defeat for humanity*) masih menunggu waktu untuk berbuah.

Melintasi Sekat

Makmur Keliat

“Sebagai diplomat dan mantan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, saya selalu membaca tulisan-tulisan Dr. Makmur Keliat, yang kadang muncul dalam bentuk kritik, namun di saat sama menawarkan kerangka berpikir yang tajam dan sistematis. Tidak jarang, Makmur menulis isu domestik yang berdampak global, misalnya terkait sumber daya alam, energi dan ekonomi. Pandangan ini sangat relevan dalam konteks diplomasi ekonomi yang kini menjadi bagian integral dari kebijakan luar negeri Indonesia.”

Retno L.P. Marsudi, Menteri Luar Negeri RI (2014-2024)

“I first met Makmur Keliat in 1997 during the USIA Summer Program in the U.S. Since then, we’ve stayed connected through visits and lively political discussions. To me, Makmur has always been an ‘Abang Besar’—a big brother whose sharp intellect, warmth, and curiosity span security, economics, governance, and society, reflected in both his writings and public service.”

Prof. Kuik Cheng-Chwee, National University of Malaysia (UKM).

“Di tengah riuhnya panggung publik, Makmur Keliat memilih laku sunyi—menulis bukan demi sorotan, tetapi karena gelisah. Dari balik “catatan kecil”-nya yang sederhana namun tajam, ia menimbang arah bangsa lewat empat kompas: ideologi partai, realitas negara, logika pasar, dan suara masyarakat sipil. Kegelisahannya bukan tentang diri, melainkan tentang Indonesia—agar tetap seimbang, kuat, adil, dan manusiawi.”

Andi Widjanto, Penasihat Senior Laboratorium Indonesia 2045

