



Volume 6 No. 1
January – June 2021

ISSN : 2614 - 8560

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

JOURNAL OF FOREIGN AFFAIRS

**Desain Klasterisasi Tujuan Pasar Ekspor Indonesia:
Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional**

Dr. Sulthon Sjahril

Diplomasi Sawit Indonesia: Perspektif SDGs Plus

Dr. (HC) Drs. Priyo Iswanto, M.H

**How Are Human Rights Standards Included in Free Trade Agreements
and What Is Their Rationale and Their Effects?**

Ernesto Simanungkalit

**Identitas dalam Kebijakan Luar Negeri:
Peran Indonesia Pasca Kudeta Militer di Myanmar Tahun 2021**

Mohamad Rosyidin, S.Sos, MA

**Implications of Great Power Competition on
Indonesia's Foreign Policy**

Letkol Laut (P) Bagus Jatmiko S.H., M.S., M.Tr.Hanla

**Protecting Palm Oil: Indonesia – Malaysia Cooperation against
Palm Oil Discrimination by the EU**

Dr. Sidik Jatmika & Hilda Elroza Dewi

**Repatriating Indonesians Ex-IS Refugee in Syria:
Views of Human Rights, Human Security, and National Security**

Alfan Amiruddin, M.Int.Sec

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

Journal of Foreign Affairs

VOLUME 6 NO. 1, JANUARY – JUNE 2021

Editor-in-Chief:

Head of Policy Analysis and Development Agency

Managing Editor:

Secretary of Policy Analysis and Development Agency

Chief Editor:

Perry Pada

Senior Editors:

Gantosori

Sigit Aris Prasetyo

Anang Fauzi Firdaus

Rahmawati Wulandari

M. Zakaria Al Anshori

Editorial Staff:

Wahyu Kumoro

Rizkia Amelia Sania Putri

Darmawan Hadi

Secretariat:

Heri Prasetyo

Lydia Wahyu Sari

Netty Burwaty

Hendika Eka Saputra

Jurnal Hubungan Luar Negeri is a journal that addresses issues related to Indonesia's foreign policy dynamics. *Jurnal Hubungan Luar Negeri* was first printed in 2015 and publishes biannually

by the Policy Analysis and Development Agency. All articles in this journal are the opinion of each author and do not represent the position of the Ministry of Foreign Affairs.

Policy Analysis and Development Agency
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia
Jl. Taman Pejambon 6, Jakarta 10110

P: (021) 384-8320, F: (021) 386-2031 Email: perpustakaan@kemlu.go.id

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

Journal of Foreign Affairs

VOLUME 6 NO. 1, JANUARY – JUNE 2021

CONTENTS

Foreword		i - ii
Abstracts		iii - vi
1.	Desain Klasterisasi Tujuan Pasar Ekspor Indonesia: Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional Dr. Sulthon Sjahril	1-29
2.	Diplomasi Sawit Indonesia: Perspektif SDGs Plus Dr. (HC) Drs. Priyo Iswanto, M.H	30-52
3.	How Are Human Rights Standards Included in Free Trade Agreements and What Is Their Rationale and Their Effects? Ernesto Simanungkalit	53-68
4.	Identitas dalam Kebijakan Luar Negeri: Peran Indonesia Pasca Kudeta Militer di Myanmar Tahun 2021 Mohamad Rosyidin, S.Sos, MA	69-96
5.	Implications of Great Power Competition on Indonesia's Foreign Policy Letkol Laut (P) Bagus Jatmiko S.H., M.S., M.Tr.Hanla	97-110
6.	Protecting Palm Oil: Indonesia – Malaysia Cooperation against Palm Oil Discrimination by the EU Dr. Sidik Jatmika & Hilda Elroza Dewi	111-130
7.	Repatriating Indonesians Ex-IS Refugee in Syria: Views of Human Rights, Human Security, and National Security Alfan Amiruddin, M.Int.Sec	131-152
About Authors		153

FOREWORD

It is our pleasure to introduce the 6th Volume of Foreign Affairs Journal (*Jurnal Hubungan Luar Negeri*) published by the Policy Analysis and Development Agency, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. At this volume, variety of interesting issues are explored, ranging from foreign policy and human rights issues to the more specific issues on economic diplomacy and palm oil discrimination.

. This volume consists of seven selected thought-provoking articles written by writers with different background, namely scholars, professionals, and government officials including Indonesian diplomats. That makes this Journal has its own particular characteristic in analyzing international issues from different lens of analysis and perspectives.

At this volume, there are two articles on Indonesian foreign policy issues. The first article explores the role of Indonesia as one of the global middle powers in Southeast Asia region and its dilemmatic position in relation with the United States and China regional and global rivalries. The second article discusses the Indonesian foreign policy's identity which describes the country's policy in promoting peace and stability in the region and beyond. This article is particularly intended to analyze the current role of Indonesia to mediate political conflict in Myanmar on February 2021.

Another two articles are discussing on human rights issues relating to the making of FTAs and repatriation of ex-IS Refugee in Syria. Third article of this volume identifies how human rights standards are included in free trade agreements (FTAs) and what is their rationale behind the inclusion of human rights in the provisions of the FTAs. This article also examines whether the proliferation of human rights provisions in FTAs have any impact to the promotion and protection of human rights. The other article touches upon human rights and human security aspects of ex-IS refugees. The writer argues that many states, including Indonesia, are hesitant to repatriate ex-IS because of the potential security reasons. The writer further argues that repatriation could play a decisive role in protecting these ex-IS human securities while reducing the possible future threat of terrorism.

On the issue of economic diplomacy, the first article of this volume explores a study on an extensive data analysis within the period of 1962 to 2019 on the clusters of Indonesian export destinations. This article further discusses which countries are Indonesia's "traditional" markets and which are "non-traditional" markets. On the "non-traditional" markets, the writer identifies two categories, namely: potential and untapped markets. The writer further argues that Indonesia had been quite successful in enhancing export to "non-traditional" markets within the period of 1967 to 2019. Based on data analysis in 1962 to 2019, the writer argues that one of the solutions to overcome trade deficit is by focusing more on export to a non-traditional market countries. This study further suggests that Indonesian Government has to diversify export product by maximizing the existing trade agreements while at the same time improving quality and competitiveness of its export product to the non-traditional market-

On the issue of palm oil, an article is about the challenges faced by Indonesia and Malaysia towards this commodity. The writer highlights the discrimination act by the European Union against Indonesia's and Malaysia's palm oil, and provides several measures need to be taken by the two countries to overcome the challenges. Both countries have developed a smart, systematic, objective, and visionary way to resolve issues of palm oil. The other article focuses more on Indonesia's palm diplomacy within SDGs' perspectives including the diplomacy to

overcome the challenges of the European black campaign. The writer provides interesting analysis and observations on the challenges faced by the Indonesian palm oil commodity. The writer suggests two main strategies of both national and international approaches to deal with the challenges applicably.

We hope that this Journal will have particular interest to many readers. At this stage, we are confident that this volume will raise attention and provoke further discussion among our readers and invite ideas to enrich the discussion in this journal for the next volume. Finally, we highly appreciate all contributors for the insightful articles and look forward to incoming Journal publication.

Editors' Board - Chief Editor

ABSTRACTS

Desain Klasterisasi Tujuan Pasar Ekspor Indonesia: Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional

Dr. Sulthon Sjahril

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengklasifikasikan tujuan pasar ekspor Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif analisis statistik deskriptif. Telaah data dilakukan pada periode 1962-2019 agar mampu menghasilkan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia secara konkrit. Pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang dan *untapped markets*) merupakan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia. Skenario 1 (kategori 15 besar) menunjukkan hasil bahwa 12 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang sebanyak 9 negara serta 218 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*). Skenario 2 (kategori 10 besar) menunjukkan sebanyak 8 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang sebanyak 7 negara, serta 224 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*); dan skenario 3 (kategori 5 besar) menunjukkan hasil sebanyak 3 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang pada 4 negara, serta 232 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*). Studi ini juga menjelaskan perkembangan kinerja ekspor Indonesia di pasar non-tradisional selama periode 1967-2019 secara perlahan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Artinya secara perlahan Indonesia relatif berhasil dalam meningkatkan kinerja ekspor dan mendiversifikasikan ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional selama kurun waktu tersebut. Sebagaimana dimaklumi, ekspor ke pasar non-tradisional dapat menjadi salah satu solusi untuk mengatasi defisit neraca perdagangan. Studi ini menyarankan Pemri untuk terus melakukan upaya diversifikasi ekspor produk dan negara tujuan ekspor Indonesia, memanfaatkan perjanjian perdagangan internasional yang ada, serta upaya meningkatkan kualitas dan daya saing produk Indonesia.

Kata Kunci: Diplomasi ekonomi, perdagangan, pasar tradisional, pasar non-tradisional, analisis statistik deskriptif.

Diplomasi Sawit Indonesia: Perspektif SDGs Plus

Dr. (HC) Drs. Priyo Iswanto, M.H

Artikel ini mengkaji tentang diplomasi sawit Indonesia dalam menghadapi tantangan kampanye negatif oleh pasar dunia khususnya di Eropa. Artikel ini ditulis dengan pendekatan utama *SDGs Plus*, yang ditopang dengan dua teori: sosiologi moralitas dan pertukaran sosial serta praktik diplomasi. Dalam menghadapi tantangan tersebut, Indonesia telah melakukan dua strategi yang bersifat nasional dan internasional. Strategi terkait kelapa

sawit nasional adalah memperluas cakupan pasar ekspor sawit selain Eropa, terus menumbuhkan penggunaan kelapa sawit di dalam negeri, mengembangkan sektor hilir (hilirisasi) dan mengoptimalkan kerja sama riset antar lembaga penelitian di Indonesia dan negara mitra di kawasan Amerika dan Eropa. Adapun strategi internasionalnya adalah memaksimalkan potensi diplomasi sawit oleh para diplomat Indonesia, khususnya di negara-negara penghasil sawit dunia, misalnya Kolombia. Terkait dengan yang terakhir ini, penulis menawarkan pentingnya membangun kerjasama antara tiga poros kontinen wilayah utama penghasil sawit dunia, yaitu di Asia Tenggara (*CPOPC*), Afrika (Pusat Kampanye Positif terkait Kelapa Sawit) dan di Amerika Latin (mendirikan perguruan tinggi kelapa sawit bertaraf internasional)

Kata Kunci: Diplomasi, sawit, *SDGsplus*.

How Are Human Rights Standards Included in Free Trade Agreements and What Is Their Rationale and Their Effects?

Ernesto Simanungkalit

This paper identifies how human rights standards are included in free trade agreements (FTAs). Government's attempts, including Indonesia, to include human rights or human rights related provisions in its FTAs continue to evolve until today. The paper uses, as example, the US' and the EU's FTAs, knowing that they are the main actors on linking human rights with trade. From such examples, it shows techniques of how human rights provisions are inserted in FTAs, including the stipulation of a sanction-based dispute settlement mechanism in case of violation occur. It further explains on different approaches, interests and rationale of states when deciding on what kind of human rights or human rights related concerns they like to include in their FTAs. The paper then discusses on whether these proliferation of human rights provisions in FTAs have any impact to the promotion and protection of human rights.

Keywords: International economic law, international trade law, free trade agreements, human rights, sustainable development.

Identitas dalam Kebijakan Luar Negeri: Peran Indonesia Pasca Kudeta Militer di Myanmar Tahun 2021

Mohamad Rosyidin, S.Sos, MA

Artikel ini bertujuan menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengatasi krisis politik di Myanmar pasca kudeta militer tahun 2021. Menggunakan teori konstruktivis hubungan internasional, artikel ini berargumen bahwa identitas memainkan peran penting dalam memahami kebijakan luar negeri Indonesia. Identitas peran Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian' dan 'pemecah masalah global' mempengaruhi bagaimana elit-elit pemerintah merumuskan kebijakan luar negeri untuk memulihkan arsitektur keamanan regional. Komitmen Indonesia terhadap perdamaian serta reputasinya sebagai penengah dalam konflik-konflik internasional memperkuat citra global Indonesia sebagai negara yang menonjolkan pendekatan damai, terlepas dari tekanan politik domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri. Alhasil, sekalipun kekuasaan datang silih-berganti, identitas tersebut tidak berubah. Identitas peran Indonesia mendorong munculnya dua tanggung jawab yang berjaln-berkelindan. Pertama, Indonesia turut bertanggung jawab

secara etis mengatasi krisis Myanmar dengan mendesak junta militer menghormati HAM, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik. Kedua, Indonesia juga bertanggungjawab secara politis dengan menginisiasi KTT ASEAN di Jakarta yang menghasilkan lima konsensus ASEAN terkait Myanmar. Argumen ini menantang berseberangan dengan asumsi realis yang menjelaskan kebijakan luar negeri berdasarkan pada logika kepentingan nasional. Artikel ini menyatakan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia harus mengakomodasi tanggung jawab di tingkat internasional sebagai salah satu unsur penting kepentingan nasional.

Kata Kunci: Kebijakan luar negeri Indonesia, Myanmar, *constructivist*, peran identitas, tanggung jawab.

Implications of Great Power Competition on Indonesia's Foreign Policy

Letkol Laut (P) Bagus Jatmiko S.H., M.S., M.Tr.Hanla

Great Power Competition (GPC) is the battle for hegemony and sphere of influence between the global powers to exert their influence and shape global security architecture for their national gain. Many nations have sought to define their role within the spectrum of the power dynamics by constructing a foreign policy towards the global powers. In Southeast Asia, the rivalry between the United States and China makes the region susceptible. The regional power dynamics influence the shape of the regional countries' foreign policy. Indonesia, without exclusion, also has to adjust its foreign policy towards the power dynamics. As the leading country of the Southeast Asia region and one of the global middle powers, Indonesia intends to step up the ladder on the regional and global constellation. Indonesia is in a dilemmatic position in the GPC in relation with the United States and China regional and global rivalries. Indonesia's inclination to act passively in the regional and global interactions has caused Indonesia to become marginalized in the spectrum of power dynamics. This study analyzes options for Indonesia to be acknowledged as one of the emerging new powers within the power dynamic of the GPC.

Keywords: Great power competition, foreign policy, Indonesia's stance, United States, China.

Protecting Palm Oil: Indonesia – Malaysia Cooperation against Palm Oil Discrimination by the EU

Dr. Sidik Jatmika & Hilda Elroza Dewi

This paper aims to explain cooperation of Indonesia and Malaysia against palm oil discrimination carried out by the EU through various policies. EU argued that palm oil is a major contributor to environmental damage. As the two largest exporting countries of palm oil to the EU, Indonesia and Malaysia feel very disadvantaged because of the policy. This paper uses qualitative research with constructivism approach, which includes the content analysis method to find out statements, policies, and actions made by Indonesia and Malaysia using theory of international cooperation and national interest concept. This paper discovers the correlation between palm oil and environmental issues. Moreover, the facts presented by the EU are not entirely proven to be true. Both Indonesia and Malaysia are trying to prove that their products are safe. Therefore, these two countries need to unite to achieve their goals. This research found that Indonesia and Malaysia conduct

various cooperation to handle palm oil issues. This study will guide other relevant topics to discuss Indonesia and Malaysia's international cooperation as one of manners of diplomacy. Indonesian and Malaysian government have developed a smart, systematic, objective, and visionary way to resolve issues of palm oil. It can be seen through how both countries are able to deal with trading, palm oil and environmental issues. It also proves that similar external discrimination issues can abolish certain diplomatic hurdles.

Keywords: *Palm oil, Indonesia - Malaysia, discrimination, international cooperation.*

Repatriating Indonesians Ex-IS Refugee in Syria: Views of Human Rights, Human Security, and National Security

Alfan Amiruddin, M.Int.Sec

Repatriation ex-IS is controversial. Many states, including Indonesia, are hesitant to repatriate this ex-IS because of the potential security reason. The purpose of this paper is to explain that abandonment could bring more harm and could see Indonesia as a state who neglect their human rights and human security. The research methods include data mining, book, and journal research. There are interviews with relevant person such as Mr. Andhika Chrisnayudhanto, Deputy for International Cooperation of the National Counter-Terrorism Agency, and Madam Dete Aliyah, the Executive Director of Society Against Radicalism and Violent Extremism (SeRVE) to getting more understanding on the nuance of the issue. This paper concludes that leaving the ex-IS in the refugee camps in Syria could be seen as an abandonment of their human rights by the state and potentially increase their hatred of Indonesia. Living in an impoverished refugee camp that threatened their human security could endanger their lives and make them more radicalized. While it is essential to understand ex-IS motives to Syria, Repatriating them is possible, especially with 3rd party that helped ex-IS coming back to Indonesia in 2017.

Key Word: Ex-IS, human rights, human security, security, repatriation.

DESAIN KLASTERISASI TUJUAN PASAR EKSPOR INDONESIA: Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional¹

Dr. Sulthon Sjahril

Diplomat (Sekretaris Pertama) pada KBRI Windhoek

Abstrak

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengklasifikasikan tujuan pasar ekspor Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif analisis statistik deskriptif. Telaah data dilakukan pada periode 1962-2019 agar mampu menghasilkan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia secara konkrit. Pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang dan *untapped markets*) merupakan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia. Skenario 1 (kategori 15 besar) menunjukkan hasil bahwa 12 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang sebanyak 9 negara serta 218 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*). Skenario 2 (kategori 10 besar) menunjukkan sebanyak 8 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang sebanyak 7 negara, serta 224 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*); dan skenario 3 (kategori 5 besar) menunjukkan hasil sebanyak 3 negara masuk kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional (pasar ekspor sudah berkembang pada 4 negara, serta 232 negara dan entitas ekonomi sebagai *untapped market*). Studi ini juga menjelaskan perkembangan kinerja ekspor Indonesia di pasar non-tradisional selama periode 1967-2019 secara perlahan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Artinya secara perlahan Indonesia relatif berhasil dalam meningkatkan kinerja ekspor dan mendiversifikasikan ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional selama kurun waktu tersebut. Sebagaimana dimaklumi, ekspor ke pasar non-tradisional dapat menjadi salah satu solusi untuk mengatasi defisit neraca perdagangan. Studi ini menyarankan Pemri untuk terus melakukan upaya diversifikasi ekspor produk dan negara tujuan ekspor Indonesia, memanfaatkan perjanjian perdagangan internasional yang ada, serta upaya meningkatkan kualitas dan daya saing produk Indonesia.

Kata Kunci: Diplomasi ekonomi, perdagangan, pasar tradisional, pasar non-tradisional, analisis statistik deskriptif

¹ Tulisan ini merupakan pendapat pribadi penulis dan bukan cerminan sikap instansi dimana penulis bekerja. Kajian ini merupakan pengembangan lanjutan studi beliau sebelumnya dalam pengembangan *clustering* Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional pada tahun 2016 lalu yang telah dipublikasikan pada Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi September, Vol. 12, No. 2 dengan judul "Penguatan Diplomasi Ekonomi Indonesia Mendesain Clustering Tujuan Pasar Ekspor Indonesia: Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional."

Latar Belakang

Salah satu fokus utama dalam agenda politik luar negeri Indonesia adalah diplomasi ekonomi. Presiden Joko Widodo (Jokowi), pada berbagai kesempatan telah menyampaikan bahwa kinerja diplomasi ekonomi Indonesia perlu ditingkatkan. Peningkatan kinerja diplomasi ekonomi Indonesia diutamakan dalam meningkatkan ekspor, menarik investasi asing dan meningkatkan investasi *outbound*, dan meningkatkan wisatawan mancanegara.

Tujuan dari peningkatan kinerja ini adalah menghasilkan devisa negara dan menjawab persoalan perekonomian nasional terutama masalah defisit transaksi (seperti neraca perdagangan barang, neraca perdagangan jasa, neraca pendapatan primer, dan neraca pendapatan sekunder) yang terus terjadi.

Saat ini seluruh negara sedang menghadapi kondisi ekonomi global yang tidak ramah. Kebijakan anti-globalisasi yaitu kebijakan yang mendahulukan kepentingan ekonomi dalam negeri (*inward looking policy*) dari pada membuka diri dan isu perang dagang Amerika Serikat – Tiongkok telah menjadi fenomena belakangan ini. Globalisasi dan perdagangan terbuka dianggap sebagai sebuah ancaman, sehingga banyak negara mengambil kebijakan perdagangan yang

bersifat protektif. Selain itu, pandemik Covid-19 juga telah mencampakkan perekonomian global mengalami kontraksi tertinggi sepanjang sejarah dan pada tahun 2020 setidaknya perekonomian global menurun sebesar -4,5 persen (Congressional Research Service, 2021). Dengan melihat situasi yang ada saat ini, banyak yang memperkirakan kondisi perekonomian global pada beberapa tahun mendatang akan belum pulih sepenuhnya dan terus mengalami sejumlah tantangan.

Akibat perekonomian dunia yang melambat ini, pada tahun 2020 perekonomian Indonesia juga mengalami kontraksi sebesar 2,07 persen (Francisca, 2021). Padahal pada tahun sebelumnya, perekonomian Indonesia masih dapat tumbuh sebesar 5,02 persen (World Bank, 2021). Dalam beberapa tahun terakhir sebelumnya, Indonesia berhasil membukukan pertumbuhan ekonomi positif pada kisaran 5 persen. Maka dari itu, perlu serangkaian terobosan upaya dan kebijakan ekonomi untuk menghindari siklus perlambatan ekonomi ini. Dalam politik luar negeri, kuncinya adalah penguatan diplomasi ekonomi Indonesia untuk turut mendukung agenda perekonomian nasional.

Prioritas diplomasi ekonomi dalam politik luar negeri RI periode 2020-2024 merupakan kelanjutan dari program penguatan diplomasi ekonomi periode sebelumnya 2015-2019, dan diharapkan antara lain dapat menjadi ujung tombak mengatasi defisit perdagangan dan transaksi berjalan serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Kementerian Luar Negeri (Kemlu) telah menempatkan diplomasi ekonomi menjadi salah satu fokus utama, sehingga diplomasi ekonomi ini masuk dalam prioritas 4+1² (Kemlu, 2019). Politik luar negeri Republik Indonesia RI 4+1 periode 2020-2024 menempatkan penguatan diplomasi ekonomi sebagai hal utama. Untuk mencapai hal tersebut, Kementerian luar negeri telah menyusun Renstra 2020-2024 yang memuat tentang pencapaian strategi melalui peningkatan kerjasama ekonomi dan penguatan kerjasama ekonomi. Peningkatan dan penguatan kerjasama ekonomi dilakukan dengan cara terus berupaya untuk masuk dalam pasar potensial. Selain itu, dengan pertimbangan adanya fenomena pandemik Covid-19 yang semakin meluas di seluruh dunia, Kemlu RI diamanatkan untuk berperan dalam upaya penanganan

pandemik Covid-19 melalui optimalisasi diplomasi ekonomi dan kesehatan.

Kementerian Luar Negeri telah mempromosikan hubungan ekonomi Indonesia di luar negeri melalui sejumlah perwakilan Indonesia (Perwakilan Tetap, Kedutaan Besar, Konsulat Jenderal, dan Konsul Republik Indonesia). Mereka menjadi ujung tombak dan garda terdepan dalam mengkoordinasikan dan menjalankan agenda politik luar negeri, dalam hal ini salah satunya termasuk dalam melaksanakan misi diplomasi ekonomi. Sejumlah instansi Pemerintah Indonesia juga turut serta dalam mendukung misi tersebut dengan membuka kantor atase atau perwakilan di luar negeri. Kantor atase tersebut meliputi *Indonesia Investment Promotion Centre*, Atase Perdagangan, *Indonesian Trade Promotion Center*, dan Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia, Atase Pertanian, Atase Kantor Perwakilan Bank Indonesia di Luar Negeri, dan *Visit Indonesia Tourism Officer*.

Hubungan ekonomi antara Indonesia dan negara lain perlu diperkuat dengan memperkuat diplomasi dagang. Pentingnya peningkatan kinerja diplomasi Indonesia dalam hal mendorong ekspor (terutama ekspor non-migas) telah sering ditekankan oleh Presiden Jokowi. Kemlu Periode 2020-

² Prioritas 4+1 ini meliputi penguatan dalam diplomasi ekonomi, diplomasi perlindungan, diplomasi kedaulatan dan kebangsaan, dan meningkatkan kontribusi dan kepemimpinan Indonesia di kawasan dan dunia, serta pemenuhan infrastruktur diplomasi yang kuat.

2024 telah memasukkan kinerja perdagangan Indonesia dengan negara akreditasi menjadi salah satu Indikator Kinerja Utama (IKU) yang masuk dalam Sasaran Strategis (SS) “Nilai Manfaat Diplomasi Ekonomi yang Optimal” (Kemlu, 2020).

Salah satu tantangan pemerintahan Jokowi periode 2019-2024 adalah meningkatkan investasi dan menggenjot ekspor untuk menutup defisit transaksi berjalan dan neraca perdagangan. Maka dari itu, dalam berbagai kesempatan pengarahannya kepada para Kepala Perwakilan RI (Duta Besar RI, Konsul Jenderal RI dan Konsul RI), Presiden Jokowi selalu menekankan isu diplomasi ekonomi khususnya aspek diplomasi komersial (*commercial diplomacy*) dimana semuanya dituntut untuk menjadi *salesman* produk negaranya. Para diplomat Indonesia diminta menggalakkan promosi ekonomi, yang sering disebut promosi TTIS (*Trade, Tourism, Investment, dan Services*) antara lain termasuk mencari data potensi pasar, memasarkan produk Indonesia di luar negeri, membuka pasar baru untuk produk-produk Indonesia, serta membuka akses pasar dengan menjalin *Preferential Trade Agreement (PTA)/Free Trade Agreement (FTA)/Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)* dengan mitra ekonomi potensial Indonesia.

Berdasarkan RPJMN Republik Indonesia tahun 2020-2024, salah satu sasaran dalam diplomasi ekonomi Indonesia adalah kinerja ekspor Indonesia. Rencana tersebut dilakukan untuk memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dengan sasaran “Peningkatan Ekspor Bernilai Tambah Tinggi dan Penguatan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN)”. Keberhasilan rencana tersebut diukur dalam 22 (dua puluh dua) indikator yang meliputi: pertumbuhan ekspor riil barang dan jasa, neraca perdagangan, jumlah promosi *Tourism, Trade, and Investment (TTI)* terintegrasi, pertumbuhan ekspor non-migas, jumlah ratifikasi perjanjian kerjasama ekonomi internasional, jumlah negara akreditasi yang mencapai target peningkatan nilai perdagangan dengan Indonesia, serta PTA/FTA/CEPA yang disepakati (Bappenas, 2020).

Target sasaran ekspor nasional yang termuat dalam RPJMN 2020-2024 adalah peningkatan ekspor non-migas rata-rata sejumlah 7,4% setiap tahun (Bappenas, 2019). Peningkatan ekspor Indonesia ini bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan devisa negara, dan dengan tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Peningkatan ekspor barang dilakukan

melalui revitalisasi industri pengolahan, dengan tujuan memperbanyak berbagai produk Indonesia non-komoditas yang dikirim ke luar negeri. Produk yang paling utama adalah produk hasil olahan dengan menggunakan teknologi tinggi. Hal ini dilakukan untuk mengurangi ketergantungan impor. Sedangkan dalam ekspor jasa didorong upaya untuk meningkatkan kinerja jasa perjalanan antara lain melalui pengembangan sektor pariwisata. Pemerintah Indonesia melakukan diversifikasi ekspor dengan menekankan diversifikasi produk maupun diversifikasi negara tujuan ekspor. Perluasan pasar ekspor berdasarkan RPJMN 2020-2014 dilakukan di kawasan Amerika latin, Afrika, dan Eropa Timur.

Pemerintah Indonesia telah memetakan kawasan dan negara-negara mitra dagang Indonesia guna menjalankan diplomasi perdagangan. Indonesia telah mengkategorikan mitra dagang tersebut menjadi dua kelompok yaitu pasar tradisional dan pasar non-tradisional. Pasar non-tradisional ini dahulu dikenal dengan pasar alternatif (Sjahril, 2016). Kawasan atau negara yang termasuk dalam pasar tradisional pada umumnya memiliki dua ciri yaitu merupakan negara tujuan ekspor sejak lama dan telah memiliki hubungan kerjasama yang kuat dalam ekonomi.

Negara pada kawasan Eropa barat, Jepang dan Amerika Serikat merupakan negara dengan tujuan pasar tradisional. Negara yang berada pada kawasan Amerika Latin, Eropa Tengah dan Eropa Timur, Afrika, Asia Selatan dan Asia Tengah dan kawasan Pasifik Selatan merupakan negara dengan tujuan pasar non-tradisional.

Pemerintah Indonesia telah mendesain serta mengambil sejumlah langkah kebijakan diplomasi di bidang perdagangan berdasarkan klasifikasi tersebut. Salah satu kebijakan utama dalam hal ini adalah strategi meningkatkan ekspor Indonesia di negara tujuan. Kebijakan juga memuat tentang jumlah sumber daya di berbagai perwakilan Indonesia luar negeri. Sumber daya yang dimaksud meliputi anggaran terkait promosi ekonomi, sumber daya fisik, dan Sumber Daya Manusia (SDM). Pernyataan Pers Menteri Luar Negeri RI pada 29 Oktober 2019 menyampaikan bahwa penguatan diplomasi ekonomi termasuk penguatan pasar tradisional dan terobosan pasar non-tradisional merupakan prioritas pertama Politik Luar Negeri Republik Indonesia 2020-2024. Tujuan dari diplomasi di pasar tradisional adalah memperkuat kerjasama ekonomi yang strategis dan saling-menguntungkan. Terobosan baru akan dilakukan untuk masuk pada pasar non-tradisional yang

lebih banyak, antara lain Amerika Latin, Afrika, Timur Tengah dan Pasifik serta Asia Selatan dan Tengah.

Berdasarkan penjabaran tersebut, diperlukan ketelitian dan ketepatan untuk menentukan penggolongan pasar tradisional dan pasar non-tradisional. Hal ini tergolong sangat penting untuk diplomasi dan kebijakan di bidang perdagangan Indonesia. Kajian tentang penentuan negara tujuan pasar ekspor di Indonesia secara konkrit (klasifikasi pasar tradisional dan pasar non-tradisional) mulai bermunculan tapi relatif belum banyak. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti melakukan studi tujuan pasar negara ekspor Indonesia dengan metode kuantitatif. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sebuah *clustering* tujuan pasar ekspor Indonesia secara lebih konkrit. *Clustering* tidak tergolong lagi berbentuk kasat mata (kasar) maupun pertimbangan secara subyektif seperti yang masih dilakukan oleh banyak pelaku *stakeholders* di Indonesia.

Kajian ini dilakukan dilatarbelakangi dengan melihat banyaknya masukan dan pemanfaatan data klasterisasi tujuan ekspor Indonesia pada studi yang dilakukan penulis sebelumnya pada tahun 2016 lalu, sehingga penulis terpicu untuk pertama melakukan

update klasterisasi tujuan ekspor Indonesia dengan data terkini dan sekaligus merespon masukan yang ada untuk penyempurnaan alternatif klasterisasi tujuan pasar ekspor ini.

Studi Pustaka

Kajian terkait pasar jenis tradisional dan pasar non-tradisional Indonesia cukup banyak menjadi bahan diskusi. Penulis menilai bahwa penentuan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia didasarkan pada dugaan atau pandangan dari pemangku kepentingan. Meskipun kajian telah dilakukan, namun hanya analisis perkiraan awal (dugaan) tanpa penelitian mendalam. Walaupun kajian telah berkembang, penulis melihat kajian mendalam tentang penggolongan dan penentuan negara tujuan ekspor Indonesia masih relatif minim.

Pengertian yang berbeda serta penentuan pasar tujuan ekspor Indonesia telah banyak disampaikan oleh *stakeholders* Indonesia. Rasbin (2018) menjelaskan definisi pasar non-tradisional adalah negara-negara yang selama ini bukan menjadi tujuan ekspor Indonesia seperti *emerging countries* dan negara-negara potensial lainnya, sebaliknya pasar tradisional adalah pasar utama Indonesia yang meliputi Amerika Serikat, Jepang, dan negara-negara Eropa. Dalam suatu kesempatan, Direktur Eksekutif

Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) menyampaikan pasar tradisional seperti AS, Tiongkok, Jepang, India dan Eropa dan pasar non-tradisional seperti Afrika dan Asia Selatan (Ananta, 2018). Ketua Umum Gabungan Asosiasi Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) dalam suatu kesempatan menyampaikan pasar non-tradisional adalah negara-negara di Afrika dan Asia Timur (Abidin, 2019). Sedangkan Dian & Agustina (2019) dalam studinya menjelaskan negara yang termasuk pasar tradisional Indonesia adalah Jepang, Amerika Serikat, Cina, Singapura, India, Uni Eropa, Brazil, Filipina, dan Thailand.

Menteri Perdagangan RI dalam peluncuran *Trade Expo Indonesia Virtual Exhibition 2020* menyampaikan pasar non-tradisional dimaksudkan seperti Afrika, Timur Tengah, dan Amerika Latin (Rantung, 2020). Penganekaragaman pasar ekspor Indonesia yang awalnya dari klasifikasi pasar tradisional (pada negara maju) menuju ke pasar klasifikasi non-tradisional (pada pasar berkembang) dan pasar-pasar baru (semisal Afrika) juga pernah disampaikan oleh wakil Menteri Perdagangan RI (Susanto dan Rini, 2010). Berdasarkan pernyataan tersebut maka negara-negara maju merupakan tujuan ekspor pasar tradisional Indonesia,

sedangkan negara berkembang atau terbelakang (*developing and least developing countries*) adalah tujuan pasar non-tradisional.

Di lain kesempatan, Kementerian Perdagangan RI menjelaskan mitra pasar tradisional Indonesia antara lain Amerika Serikat, Jepang, Tiongkok, Thailand, Singapura, Malaysia, Prancis, Jerman, Australia, Inggris, India, dan Korea Selatan. Sedangkan pasar non-tradisional meliputi Timur Tengah, Afrika, Eropa Timur, Asia Tengah, dan Amerika Latin (Riyadi, 2012). Kemendag RI dalam siaran berita juga menyampaikan bahwa negara-negara Eropa Barat seperti Yunani, Spanyol, Inggris, dan Italia, merupakan negara sasaran pasar tradisional (Kementerian Perdagangan RI, 2008).

Kementerian Perindustrian (2017) dalam suatu *Forum Group Discussion* (FGD) menjelaskan pasar non-tradisional Indonesia mencakup kawasan Karibia, Amerika Tengah dan Selatan, Afrika, Eropa Tengah dan Timur berikut organisasi regionalnya, negara-negara di sekitar Samudera Hindia (*Indian Ocean Rim Association* atau IORA) dan Timur Tengah. Selanjutnya, Menko Perekonomian RI pernah menyampaikan bahwa Tiongkok dan Amerika Serikat merupakan pasar

tradisional Indonesia, sedangkan pasar non-tradisional Indonesia meliputi kawasan Asia Tengah, dan Afrika (Prayoga, 2015).

Menlu RI pernah menyampaikan bahwa ASEAN, Amerika Serikat, serta beberapa negara Eropa Barat merupakan beberapa negara dan wilayah-wilayah yang masuk kategori pasar tradisional Indonesia. Sedangkan Eropa Tengah dan Timur, Amerika Latin, dan Afrika termasuk kategori pasar non-tradisional Indonesia (Susanto dan Roza, 2015; Sjahril, 2016). Beranjak dari informasi *stakeholders* terkait di Indonesia, maka dapat disimpulkan adanya kecenderungan dalam kesamaan persepsi pandangan berkaitan dengan wilayah pasar yang tergolong pada kategori pasar tradisional dan non-tradisional. Akan tetapi, apabila hal ini dilihat dari negaranya, maka akan tampak sejumlah ketidaksamaan dari negara-negara yang termasuk ke dalam golongan pasar tradisional dan non-tradisional Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut kajian mendalam tentang *clustering* tujuan pasar ekspor Indonesia penting dilakukan. Pada tahun 2016, penulis mencoba untuk melakukan klasterisasi pasar tradisional dan non-tradisional yang dipublikasikan pada Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi September, Vol. 12, No. 2 dengan judul

“Penguatan Diplomasi Ekonomi Indonesia Mendesain Clustering Tujuan Pasar Ekspor Indonesia: Pasar Tradisional vs Pasar non-Tradisional”. Kajian klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia ditentukan berdasarkan bahwa untuk pasar tradisional yakni negara 15 besar dan entitas dari perekonomian yang secara konsisten termasuk tujuan negara ekspor Indonesia selama 40 tahun atau lebih. Di sisi lain, untuk kategori pasar non-tradisional meliputi: 1) negara yang termasuk ke golongan 15 besar negara tujuan ekspor dalam kurun waktu 10-39 tahun atau disebut persyaratan negara ekspor yang berkembang; 2) selain negara dengan persyaratan di atas termasuk dalam kriteria negara yang belum digarap.

Klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia terinspirasi dan merujuk pada kajian yang dilakukan oleh Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri (PKPLN) di Kementerian Perdagangan RI pada tahun 2015 lalu. Namun demikian, penulis melakukan modifikasi kriteria dari studi PKPLN Kemendag RI tersebut. PKPLN Kemendag RI mengklasifikasi bahwa negara mitra dagang yang termasuk 5 besar dari tujuan negara ekspor selama kurang lebih 40 tahun secara konsisten, termasuk dalam pasar tradisional. Pasar non-tradisional dapat terbagi menjadi dua kategori yaitu negara potensial untuk

pengembangan ekspor (*untapped market*) dan negara kategori ekspor sudah berkembang. Berdasarkan metode tersebut, Jepang, Amerika Serikat, dan beberapa negara di kawasan Eropa Barat termasuk dalam negara-negara yang masuk kategori pasar tradisional. Klasterisasi ini juga bermanfaat sebagai masukan pengambilan saran kebijakan dan diplomasi ekonomi Indonesia. Berdasarkan tujuan ekspor Indonesia, PKPLN Kemendag RI membagi dua macam strategi diplomasi ekonomi yaitu:

1. Arah daripada diplomasi ekonomi dalam mempertahankan pasar yang sudah dibangun periode sebelumnya, ditujukan kepada negara-negara di pasar tradisional.
2. Penekanan pada diplomasi ekonomi Indonesia berupa membuka sejumlah pasar baru salah satunya melalui cara membuka akses pasar, ditujukan untuk negara-negara dengan kategori ekspor yang telah berkembang dan *untapped countries* (pasar non-tradisional).

Selanjutnya, dalam perkembangannya studi mengenai klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia semakin relatif mendapatkan perhatian cukup banyak. Bank Indonesia dan ITAPS FEM IPB (2019) mengklasterisasi tujuan pasar ekspor

Indonesia dimana pasar non-tradisional didefinisikan bagi sejumlah negara-negara yang tidak memiliki konsistensi masuk dalam 15 (lima belas) besar negara sasaran ekspor Indonesia selama kisaran 30-40 tahun. Lebih lanjut, telah terdapat sejumlah studi yang memanfaatkan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia untuk keperluan mendukung kajiannya. Hotsawadi dan Widyastutik (2020) memanfaatkan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia untuk mengkaji diversifikasi kegiatan ekspor non-migas Indonesia menuju pasar non-tradisional. Sedangkan Mariane (2019) menelaah analisis kebijakan berkaitan diplomasi ekonomi Indonesia terhadap pasar non-tradisional (tantangan serta peluang) dengan merujuk pada klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia.

Selanjutnya terdapat pula pengembangan klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia seperti Kementerian Perdagangan RI (2018) dimana mengklasifikasikan tujuan dari pasar ekspor Indonesia yang berbeda menjadi 2 (dua) kategori yaitu: pasar unggulan dan pasar potensial. Klasterisasi tersebut berdasarkan indeks komposit, yang dihitung dari data perdagangan periode 2013-2017, dengan 6 (enam) variabel yaitu: (1) rata-rata impor negara mitra; (2) rata-rata ekspor Indonesia ke negara mitra; (3) rata-rata pangsa ekspor produk/kontribusi

terhadap ekspor non-migas; (4) rata-rata pangsa Indonesia di pasar negara mitra; (5) tren impor negara mitra; (6) tren ekspor Indonesia ke negara mitra. Dengan pendekatan tersebut, Kemendag RI telah mengindikasikan 20 pasar unggulan dan 20 pasar potensial. Selanjutnya pada tahun 2019, Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri Kementerian Luar Negeri RI (BSKLN Kemlu RI) melakukan pengembangan kajian klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia dari Kemendag RI tersebut dan menghasilkan 30 pasar unggulan dan 30 pasar potensial dengan tujuan penguatan diplomasi ekonomi pada rencana kerja Kemlu 2020-2024.

Metodologi Penelitian

Studi ini mencoba untuk melakukan *update* dan memberikan variasi alternatif klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia yang dikaji oleh penulis sebelumnya dengan data terkini yakni periode 1962-2019.³ Adapun metode studi yang digunakan serupa seperti sebelumnya dengan metode kuantitatif analisis statistik deskriptif. Sebagaimana studi penulis sebelumnya, penulis menggunakan metode kuantitatif guna mengkaji klasterisasi tujuan kegiatan pasar ekspor Indonesia.

Penggunaan metode ini diharapkan akan dapat memberikan hasil sebuah *clustering* dalam tujuan pasar ekspor Indonesia secara lebih nyata. Hasil penelitian tidak lagi berbentuk kasar atau pertimbangan subyektif dari pemangku kepentingan khususnya di lingkungan Pemerintah Indonesia dan *stakeholders* terkait, seperti halnya sebelumnya.

Arah serta strategi diplomasi dan kebijakan perdagangan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dapat ditentukan dari tujuan pasar ekspor Indonesia, untuk itu kajian ini menjadi sangat penting. Pada pembahasan sebelumnya telah membahas bahwa kajian tentang pemilihan daripada tujuan pasar ekspor Indonesia secara lebih konkrit (pasar tradisional dan pasar non-tradisional) telah banyak berkembang, namun masih terbatas.

Penulis, pada penjelasan sebelumnya telah memaparkan bahwa penentuan daripada penggolongan tujuan kegiatan pasar ekspor Indonesia didasarkan pada pendekatan metode klasterisasi PKPLN Kemendag RI. Klasterisasi pada studi ini memisahkan tujuan pasar ekspor Indonesia menjadi 2 (dua), yaitu: pasar tradisional dan pasar non-tradisional. Pasar non-tradisional kemudian dipisahkan lagi menjadi dua yaitu negara potensial untuk pengembangan

³ Pada kajian sebelumnya, rentang periode data kajian yaitu tahun 1962 sampai 2015.

ekspor (*untapped market*) dan negara kategori ekspor sudah berkembang. Penulis juga melakukan penyesuaian redefinisi dalam penentuan penggolongan pasar tradisional dan pasar non-tradisional.

Pertama, sebagaimana dalam studi penulis sebelumnya, dalam penentuan klasifikasi pasar tradisional, penulis mengkategorikan pasar tradisional yakni 15 besar negara serta entitas ekonomi yang sangat konsisten masuk dalam tujuan negara ekspor Indonesia selama kurun waktu 40 tahun atau bahkan lebih. Sedangkan berkaitan dengan kriteria pasar non-tradisional meliputi: 1) negara yang masuk ke dalam 15 besar negara tujuan ekspor selama kurun waktu 10-39 tahun atau disebut kriteria negara ekspor yang berkembang; 2) selain beberapa negara dengan kriteria tersebut di atas termasuk dalam kriteria negara yang belum digarap.

Kedua, dalam pengembangan serta memberikan variasi alternatif klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia, penulis melakukan hal yang serupa namun kali ini pasar tradisional dikategorikan sebagai 10 besar negara dan entitas perekonomian yang dengan konsisten termasuk sebagai tujuan ekspor Indonesia dalam kurun waktu 40 tahun atau lebih. Di sisi lain, untuk klasifikasi golongan pasar non-tradisional

meliputi: 1) negara yang termasuk penggolongan 10 besar negara tujuan kegiatan ekspor selama 10-39 tahun atau disebut kriteria negara ekspor yang berkembang; 2) selain negara dengan beberapa persyaratan di atas termasuk dalam kriteria negara yang belum digarap.

Ketiga, penulis mengkategorikan pasar tradisional dikategorikan sebagai 5 besar negara dan entitas ekonomi yang konsisten menjadi tujuan negara ekspor Indonesia selama kurun waktu 40 tahun atau bahkan lebih. Di sisi lain, untuk klasifikasi penggolongan pasar non-tradisional meliputi: 1) negara-negara termasuk golongan 5 besar negara tujuan ekspor selama kurun waktu 10-39 tahun termasuk dalam kriteria negara ekspor yang sudah berkembang; 2) selain negara dengan kriteria tersebut di atas termasuk dalam kriteria negara yang belum digarap.

Metode kuantitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis statistik deskriptif. Analisis ini memakai tren ranking yang didasarkan dari *clustering* tujuan dari pasar ekspor Indonesia. Selama jangka waktu penelitian, hasil analisis secara berkelanjutan diterjemahkan dalam bentuk tren ranking. Metode ranking didasarkan dari data nilai perdagangan yang dilakukan di Indonesia terhadap negara-negara mitra

dagang Indonesia. Data diolah dengan tahap pertama pengelompokan data, kedua perhitungan dan ketiga ditabelkan sesuai yang dibutuhkan. Paket program komputer Microsoft Excel, digunakan sebagai sarana pengolahan data kuantitatif yang kemudian hasil output Excel diterjemahkan ulang.

Data sekunder dalam kajian ini berupa data deret waktu (*time series*). Hal ini diperoleh dari data tahunan dari nilai perdagangan Indonesia dengan 239 negara-negara serta entitas perekonomian sebagai mitra perdagangan Indonesia dalam periode 1962-2019 digunakan peneliti sebagai data deret waktu. Peneliti menggunakan data dari Pemerintah Indonesia (Indonesia sebagai *reporter*) untuk data tahun 1962 dan 1967-2019.

Peneliti mengolah sumber data dari negara (dan entitas perekonomian) mitra perdagangan Indonesia (negara mitra dagang dan entitas ekonomi Indonesia sebagai *reporter*) untuk periode 1963 -1966. Hal ini dilakukan karena penulis kesulitan menggali data nilai perdagangan RI dari Pemerintah Indonesia (Indonesia sebagai *reporter*). Data dari Kementerian Perdagangan RI dan *World Integrated Trade Solution* (WITS) tersebut dijadikan sebagai data nilai ekspor Indonesia.

Selama periode 1962-2019, jumlah negara yang diobservasi cenderung variatif dalam perkembangannya mengingat terdapat fenomena dimana sejumlah negara pecah atau memisahkan diri antara lain seperti Yugoslavia, Uni Soviet, dan Sudan; serta negara yang bersatu seperti Republik Yaman (bergabungnya Yaman Utara dan Yaman Selatan). Pada kajian ini, data perdagangan Tiongkok (Cina Daratan), Hong Kong, Macau dan Taiwan digabung menjadi satu.

Hasil Pembahasan

Skenario 1: Kategori 15 Besar Tujuan Pasar Ekspor Indonesia

Berdasarkan hasil kajian dengan metode kuantitatif, menunjukkan golongan pasar tradisional Indonesia (lihat kategori kode 1), ditemukan hasil bahwa terdapat 12 (dua belas) negara yang tergolong kategori pasar tradisional bagi Indonesia. Adapun negara-negara yang masuk dalam golongan pasar tradisional Indonesia ialah Amerika Serikat, Australia, Jerman, Jepang, Tiongkok (termasuk Hong Kong, Taiwan dan Macau), Belanda, Singapura, Korea Selatan, Italia, Inggris Raya, Filipina, dan Malaysia. Bilamana dibandingkan studi penulis sebelumnya, maka praktis, jumlah negara yang masuk kategori pasar tradisional Indonesia masih tetap sama.

Berdasarkan pada wilayahnya, dapat dilihat bahwa pasar tradisional bagi negara Indonesia tersebar di 6 negara kawasan Asia, 4 negara wilayah Eropa Barat, 1 negara wilayah Amerika, dan 1 negara di wilayah Oceania. Lebih lanjut, di wilayah geografis Asia meliputi 3 (tiga) negara anggota ASEAN (Singapura, Filipina dan Malaysia) dan 3 (tiga) negara-negara di wilayah Asia Timur (Tiongkok, Korea Selatan dan Jepang). Secara keseluruhan, kawasan Eropa Barat merupakan negara dengan perekonomian besar yang meliputi Inggris Raya, Belanda, Jerman, dan Italia. Amerika Serikat yang merupakan negara adidaya adalah satu-satunya negara yang mewakili kawasan Amerika. Australia juga ialah satu-satunya negara yang termasuk kategori pasar tradisional bagi Indonesia di kawasan Oceania.

Sepanjang tahun 1962-2019, terdapat 4 (empat) negara yang konsisten masuk dalam kategori 15 besar mitra dagang Indonesia yaitu: Amerika Serikat, Australia, Jerman, dan Jepang (sebanyak 58 kali). Fakta ini menunjukkan bahwa negara-negara tersebut sudah sejak lama menjadi mitra dagang utama negara Indonesia. Berdasarkan hal tersebut pula negara tersebut termasuk golongan kategori pasar tradisional Indonesia. Di sisi lain, Belanda dan Tiongkok menjadi negara sering

termasuk dalam kategori 15 besar mitra tujuan ekspor Indonesia (sejumlah 57 kali).

Hasil analisis statistik deskriptif kategori pasar tradisional secara garis besar terlihat wajar dan konsisten pernyataan dan pandangan pejabat Pemerintah Indonesia dari Kementerian/Lembaga instansi terkait serta pemangku kepentingan terkait. Pandangan subyektif penulis tentang masuknya Italia dalam kategori pasar tradisional Indonesia, mungkin agak sedikit di luar perkiraan banyak orang. Italia, yang secara geografis sangat jauh (berada di Eropa Selatan), dan secara historis juga tidak memiliki keterikatan dalam hubungan emosional (seperti Suriname, Madagaskar, Belanda, dan Republik Yaman) namun Italia ialah salah satu negara anggota G-20 dengan perekonomian cukup besar. Bahkan Brasil tidak masuk sebagai pasar tradisional Indonesia, walaupun negara tersebut memiliki perekonomian yang lebih besar jika dibandingkan dengan Italia pada saat ini.

Berdasarkan penelitian ini, maka dapat ditunjukkan bahwa Tiongkok termasuk ke golongan kategori pasar tradisional Indonesia. Tiongkok (di dalamnya hanya mencakup Cina daratan) tentu tidak termasuk sebagai pasar tradisional Indonesia jika terdapat pemisahan antara Tiongkok (Cina daratan), Hong Kong,

Macau, dan Taiwan (sebagai entitas ekonomi). Cina daratan termasuk ke dalam kategori 2, yaitu mitra negara ekspor yang sudah berkembang. Hal ini berkebalikan Hong Kong yang dapat termasuk golongan pasar tradisional Indonesia.

Tabel 1: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Pasar Tradisional

Negara	Jumlah	Kode
Amerika Serikat	58	1
Australia	58	1
Jerman	58	1
Jepang	58	1
Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau dan Taiwan)	57	1
Belanda	57	1
Singapura	55	1
Korea Selatan	50	1
Italia	48	1
Inggris Raya	47	1
Filipina	47	1
Malaysia	46	1

Sumber: World Integrated Trade Solution, Diolah oleh Penulis (2021)

Untuk golongan pasar non-tradisional, pada golongan negara-negara ekspor sudah berkembang terdapat sejumlah 9 (sembilan) negara. Negara tersebut meliputi Thailand, Prancis, Belgia, India, Spanyol, Uni Soviet (dan Federasi Rusia), Arab Saudi, Vietnam, dan Trinidad and Tobago. Jika dibandingkan dengan studi penulis sebelumnya, jumlah negara yang masuk

kategori pasar non-tradisional Indonesia juga masih sama. Tetapi berdasarkan pada hubungan perdagangan RI-Thailand saat ini, penulis melihat Thailand berpotensi besar berubah menjadi pasar tradisional Indonesia pada tahun 2020.

Untuk kategori pasar non-tradisional, 15 besar negara yang dalam 25 tahun atau lebih pada masa periode tertentu yang telah ditentukan menjadi mitra dagang Indonesia secara konsisten adalah Prancis (25 kali), Belgia (28 kali), dan Thailand (39 kali). Dilihat dari sisi distribusi geografis, maka pasar non-tradisional bagi Indonesia dengan kategori negara-negara ekspor sudah berkembang tersebar di 4 negara pada kawasan Asia, 3 negara pada kawasan Eropa Barat, 1 negara pada kawasan Amerika, dan 1 negara pada kawasan Eropa Tengah dan Timur. Pada kawasan Asia terdapat dua negara anggota ASEAN yaitu Thailand dan Vietnam, satu negara yaitu India di Asia Selatan dan satu negara di Arab Saudi. Terdapat tiga negara pada kawasan Eropa Barat yakni Belgia, Spanyol dan Prancis. Sedangkan untuk kawasan Amerika, hanya terdapat satu negara yang merupakan salah satu negara di kawasan Karibia yaitu Trinidad and Tobago. Begitu pula untuk kawasan Eropa Tengah dan Timur, merupakan satu-satunya dari negara yang berada di

kawasan yang tergolong masuk kategori negara-negara ekspor sudah berkembang bagi Indonesia hanyalah Rusia (Uni Soviet dan Federasi Rusia).

Tabel 2: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Ekspor yang Sudah Berkembang

Negara	Jumlah	Kode
Thailand	39	2
Belgia	28	2
Prancis	25	2
Spanyol	22	2
India	22	2
Vietnam	14	2
Uni Soviet dan Federasi Rusia	12	2
Arab Saudi	12	2
Trinidad and Tobago	11	2

Sumber: *World Integrated Trade Solution*, Diolah oleh Penulis (2021)

Uni Soviet sebagai salah satu negara yang sangat adidaya dalam masa perang dingin, berdasarkan hasil analisis statistik deskriptif adalah mitra dagang utama negara Indonesia, serta menjadi pasar tujuan perdagangan ekspor Indonesia. Akan tetapi, negara ini tidak lagi tergolong menjadi negara tujuan ekspor Indonesia yang masuk ke dalam kategori 15 besar setelah peristiwa runtuhnya Uni Soviet yang kemudian menjadi sebuah negara Federasi Rusia. Rusia tidak tergolong lagi masuk dalam kategori pasar ekspor yang sudah

berkembang, jika data ini hanya merujuk data ekspor Indonesia kepada Federasi Rusia saja pada periode 1992-2015. Rusia termasuk dalam kode 3 yaitu negara yang potensial untuk pengembangan ekspor (*untapped market*).

Negara Uni Soviet pada periode 1962-1991 kerap kali menjadi pasar tujuan ekspor utama Indonesia terutama pada tahun 1960an s/d 1970an. Setelah memasuki tahun 1980an hingga 1991 ekspor Indonesia ke Rusia sedikit menurun. Berdasarkan hal tersebut, Rusia termasuk ke golongan kategori pasar ekspor yang sudah berkembang bagi Indonesia pada saat era Uni Soviet dan Federasi Rusia.

Pembahasan menarik juga terdapat pada Trinidad and Tobago. Negara ini termasuk kategori pasar ekspor yang sudah berkembang. Masa keemasan ekspor Indonesia ke Trinidad and Tobago terjadi pada tahun 1975-1985. Pada masa ini, negara tersebut menjadi top lima besar negara tujuan ekspor Indonesia, dengan sepuluh kali top ekspor pada tahun 1975-1984. Trinidad and Tobago menurun pada posisi ke-7 tujuan ekspor Indonesia pada tahun 1985. Penurunan terus terjadi secara signifikan pada tahun-tahun berikutnya.

Negara dengan perekonomian yang kecil pada wilayah Karibia ini, secara geografis sangat jauh dari Indonesia, sehingga tidak banyak kalangan yang menyangka bahwa negara ini termasuk dalam *cluster* pasar ekspor yang sudah berkembang. Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan, Indonesia melakukan ekspor minyak bumi mentah (*crude petroleum*, SITC Rev 1 – Kode 33101) ke Trinidad and Tobago selama masa keemasan.

Terdapat dua negara pada kawasan ASEAN yang termasuk klasifikasi pasar ekspor sudah berkembang. Negara tersebut meliputi Thailand dan Vietnam. Thailand telah menjadi tujuan pasar ekspor Indonesia secara konsisten dengan masuk sebanyak 39 kali, 15 negara besar tujuan ekspor. Vietnam juga telah menjadi tujuan pasar ekspor Indonesia secara konsisten dengan masuk sebanyak 14 kali, 15 negara besar tujuan ekspor. Peningkatan ekspor Indonesia ke negara Thailand dan Vietnam ini tidak terlepas dari faktor kekuatan ekonomi, kedekatan wilayah geografis, hubungan sejarah atau historis dan sosial budaya. Faktor-faktor tersebut juga mendukung peningkatan nilai perdagangan bilateral dengan Indonesia. Semenjak tahun 2004 Thailand telah menjadi tujuan pasar ekspor Indonesia dengan selalu menempati posisi 10 besar negara tujuan ekspor.

Berdasarkan pandangan penulis, Thailand memiliki potensi besar untuk masuk kategori pasar tradisional Indonesia bila ditambahkan satu tahun skala waktu kajian (misalnya tahun 2020).

Negara India ialah salah satu tujuan dari pasar ekspor Indonesia yang sangat vital sejak dahulu. Bahkan akhir-akhir ini India menjadi semakin penting dalam tujuan pasar ekspor Indonesia. India selalu masuk 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia sejak tahun 1999. Pada tahun 2013-2019 India hampir secara konsisten masuk golongan 5 besar tujuan pasar ekspor Indonesia, kecuali tahun 2015. Faktor utama India menjadi tujuan pasar ekspor Indonesia adalah perkembangan perekonomian India yang sangat pesat, bahkan menjadi salah satu perekonomian besar dunia. Hal yang sama juga terjadi pada Arab Saudi sebagai salah satu anggota G-20. Negara ini menjadi tujuan pasar ekspor Indonesia karena merupakan negara dengan perekonomian terbesar di wilayah Timur Tengah.

Negara dengan kriteria belum digarap (*untapped market*) merupakan negara yang belum masuk golongan 15 besar negara tujuan ekspor selama kurang dari 10 tahun. Pada periode 1962-2019, berdasarkan hasil kajian terdapat 218 negara-negara dan

entitas ekonomi yang masuk dalam kategori *untapped market*. Penulis mengkategorikan hal tersebut berdasarkan periode 1962-2019, negara-negara (atau entitas ekonomi) tersebut minimal satu kali masuk golongan 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia. Negara yang minimal satu kali masuk golongan 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia selama periode 1962-2019 sejumlah enam belas negara. Terdapat satu penambahan negara yang masuk kategori ini jika dibandingkan dengan studi sebelumnya. Negara tersebut adalah Bangladesh. Selain itu, terdapat perubahan urutan ranking dimana kini Pakistan menempati urutan pertama sebanyak 9 (sembilan) kali. Sebagai gambaran, selama periode 2015-2019, nilai ekspor Indonesia ke Pakistan masuk dalam 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia.

Berdasarkan hasil kajian, beberapa negara kategori *untapped market* dianggap (atau diduga) sebagai pasar tradisional Indonesia oleh sebagian kalangan pejabat Pemerintah Indonesia. Negara tersebut meliputi Uni Emirat Arab, Brasil dan Kanada. Kanada, negara anggota G-8 ini termasuk kategori *untapped market*. Selama tahun 1962-2019, negara ini tercatat hanya satu kali masuk menjadi 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia. Negara G-20 lainnya seperti Brasil, Argentina, Meksiko, Afrika Selatan

dan Turki dapat digolongkan sebagai *untapped market* bagi tujuan pasar ekspor Indonesia. Kondisi tersebut menjadi bukti bahwa faktor-faktor yang berpengaruh (atau yang menentukan) bagi tujuan pasar ekspor Indonesia bukan hanya besaran kegiatan ekonomi di negara-negara mitra perdagangan Indonesia.

Tabel 3: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Negara yang Belum Digarap (*Untapped Market*)

Negara	Kode	Jumlah
Pakistan	3	9
Denmark	3	6
Uni Emirat Arab	3	6
Selandia Baru	3	5
The Bahamas	3	4
Swiss	3	3
Brasil	3	2
Irak	3	2
Yugoslavia, FR (Serbia/Montenegro)	3	2
Aljazair	3	1
Kanada	3	1
Cekoslovakia	3	1
Liberia	3	1
Polandia	3	1
Swedia	3	1
Bangladesh	3	1

Sumber: *World Integrated Trade Solution*,
Diolah oleh Penulis (2021)

Tujuan pasar ekspor Indonesia lebih dipengaruhi oleh faktor kedekatan geografis. Hal ini terbukti dengan negara-

negara ASEAN mejadi tujuan pasar ekspor Indonesia. Negara Malaysia, Filipina dan Singapura termasuk dalam klasifikasi pasar tradisional. Sedangkan negara Thailand dan Vietnam termasuk golongan negara ekspor sudah berkembang. Korea Selatan, Jepang dan Tiongkok (termasuk Hongkong) merupakan negara Kawasan Asia Timur yang kategori negara pasar tradisional. Negara tetangga Indonesia, Australia juga termasuk dalam kategori negara pasar tradisional. Sedangkan India yang secara wilayah tidak terlampaui jauh dari wilayah Indonesia termasuk pasar ekspor sudah berkembang bagi Indonesia.

Berdasarkan analisis, terdapat dua negara yang memiliki potensi meningkatkan predikatnya dari kategori *untapped market* menjadi negara ekspor yang sudah berkembang. Perubahan status ini juga tidak memerlukan waktu yang lama. Negara tersebut adalah Uni Emirat Arab dan Pakistan. Uni Emirat Arab merupakan negara kawasan Timur Tengah yang memiliki potensi sebagai mitra ekonomi penting Indonesia. Sedangkan Pakistan merupakan negara anggota Asia Selatan, belakangan ini mengalami pertumbuhan ekonomi yang cepat. Pakistan pada tahun 2012 juga menyepakati RI-Pakistan *Preferential Trade Agreement* (PTA) dan sedang melakukan perundingan Indonesia-

Pakistan *Trade in Goods Agreement* (IP-TIGA) (Yuniartha, 2021).

Cekoslovakia dan Yugoslavia, sebagai dua eks-negara berdaulat juga menjadi catatan penting dalam kajian ini. Cekoslovakia telah terbagi menjadi dua negara yaitu Ceko dan Slovakia. Begitu pula dengan Yugoslavia, yang terpecah menjadi beberapa negara. Dua negara ini yaitu Cekoslovakia dan Yugoslavia pada tahun 1962 termasuk dalam 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia. Hal sebaliknya terjadi setelah dua negara ini terpecah, tidak ada satupun pecahan negara tersebut yang masuk golongan 15 besar tujuan pasar ekspor Indonesia.

Studi ini juga menemukan bahwa tidak ada satupun negara-negara di kawasan benua Afrika dan Asia Tengah yang masuk ke klasifikasi pasar tradisional atau setidaknya pasar ekspor yang sudah berkembang, artinya seluruh negara di Afrika masuk dalam kategori *untapped market* bagi tujuan ekspor Indonesia. Begitu pula dengan hampir seluruh negara-negara di benua Amerika (kecuali Amerika Serikat dan Trinidad and Tobago) di kawasan Eropa Tengah dan Timur (kecuali Rusia), dan di kawasan Oceania (kecuali Australia) juga berada dalam kategori *untapped market* bagi tujuan ekspor Indonesia.

Skenario 2: Kategori 10 Besar Tujuan Pasar Ekspor Indonesia

Berdasarkan hasil pengelolaan data, negara yang termasuk dalam kategori pasar tradisional Indonesia sejumlah delapan negara. Negara-negara tersebut meliputi Singapura, Amerika Serikat, Australia, Korea Selatan, Jepang, Jerman, Belanda, dan Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau, dan Taiwan). Pasar tradisional bagi Indonesia, jika dilihat dari sisi letak geografis tersebar pada empat kawasan yaitu kawasan Asia, kawasan Eropa Barat, kawasan Amerika dan kawasan Oceania. Pada kawasan Asia terdapat empat negara tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia, pada kawasan Eropa Barat terdapat dua negara, kawasan Amerika satu negara dan kawasan Oceania juga satu negara.

Tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia pada kawasan Asia meliputi negara anggota ASEAN dan negara pada kawasan Asia Timur. Negara anggota ASEAN yang menjadi tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia adalah negara Singapura. Negara-negara kawasan Asia Timur tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia antara lain Jepang, Korea Selatan, dan Tiongkok.

Tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia pada kawasan Eropa Barat adalah Belanda dan Jerman. Dilihat dari keseluruhan,

negara kawasan Eropa Barat yang termasuk dalam tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia tersebut adalah negara-negara dengan perekonomian besar (dan cukup besar). Sedangkan untuk kawasan Amerika tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia, hanya diwakili oleh Amerika Serikat. Hal yang sama juga terjadi pada kawasan Oceania, tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia hanya diwakili oleh satu negara yaitu Australia. Jepang dan Amerika Serikat merupakan dua negara yang selalu konsisten masuk golongan 10 besar mitra perdagangan negara Indonesia selama tahun 1962-2019.

Tabel 4: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Pasar Tradisional

Negara	Jumlah	Kode
Amerika Serikat	58	1
Jepang	58	1
Singapura	55	1
Belanda	53	1
Korea Selatan	49	1
Australia	46	1
Jerman	42	1
Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau dan Taiwan)	41	1

Sumber: World Integrated Trade Solution, Diolah oleh Penulis (2021)

Terdapat tujuh negara dalam klasifikasi pasar non-tradisional untuk penggolongan negara-negara ekspor yang sudah berkembang. Negara-negara tersebut

meliputi Filipina, Malaysia, Thailand, Inggris Raya, Italia, India, dan Trinidad and Tobago. Terdapat dua negara yang secara konsisten masuk ke dalam 10 besar selama 25 tahun atau lebih menjadi mitra tujuan ekspor Indonesia untuk kategori pasar non-tradisional. Negara tersebut adalah Malaysia sejumlah 35 kali dan Filipina sejumlah 25 kali.

Pasar non-tradisional untuk Indonesia dengan kategori negara-negara ekspor yang sudah berkembang, jika dilihat dari sisi letak geografis tersebar pada tiga kawasan yaitu kawasan Asia, kawasan Eropa Barat, dan kawasan Amerika. Pada kawasan Asia terdapat empat negara tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia, pada kawasan Eropa Barat terdapat dua negara, dan kawasan Amerika satu negara. Tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia pada kawasan Asia meliputi negara anggota ASEAN dan negara pada kawasan Asia Selatan. Negara anggota ASEAN yang menjadi tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia adalah negara Malaysia, Filipina dan Thailand. Negara kawasan Asia Selatan tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia adalah India. Tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia pada kawasan Eropa Barat adalah Inggris Raya dan Italia. Sedangkan untuk kawasan Amerika tujuan pasar ekspor non-tradisional

Indonesia adalah Trinidad and Tobago yang merupakan salah satu dari negara-negara di kawasan Karibia.

Tabel 5: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Ekspor yang Sudah Berkembang

Negara	Jumlah	Kode
Malaysia	35	2
Filipina	25	2
Inggris Raya	24	2
Thailand	21	2
India	18	2
Italia	12	2
Trinidad and Tobago	11	2

Sumber: *World Integrated Trade Solution*,
Diolah oleh Penulis (2021)

Kriteria terakhir yaitu golongan negara yang belum digarap (*untapped market*). Negara ini merupakan negara-negara yang tidak memenuhi persyaratan. Negara tersebut merupakan negara yang tidak termasuk dalam 10 besar negara tujuan kegiatan ekspor selama kurang dari 10 tahun. Pada tahun 1962-2019 terdapat 224 negara serta entitas ekonomi yang termasuk dalam golongan *untapped market*. Pada sub-bab ini, penulis juga sebatas menuliskan negara-negara atau entitas perekonomian, yang paling tidak satu kali termasuk golongan 10 besar tujuan pasar ekspor Indonesia pada tahun 1962-2019. Pada tahun tersebut, terdapat sembilan negara

yang masuk minimal sekali 10 besar negara tujuan pasar ekspor Indonesia.

Tabel 6: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Negara yang Belum Digarap (*Untapped Market*)

Negara	Kode	Jumlah
Belgia	3	7
Rusia dan Uni Soviet	3	6
Denmark	3	4
Prancis	3	3
Selandia Baru	3	3
Arab Saudi	3	3
Vietnam	3	3
Pakistan	3	2
The Bahamas	3	1

Sumber: *World Integrated Trade Solution*, Diolah oleh Penulis (2021)

Skenario 3: Kategori 5 Besar Tujuan Pasar Ekspor Indonesia

Berdasarkan hasil pengolahan data, terdapat tiga negara yang digolongkan masuk dalam golongan pasar tradisional bagi Indonesia (lihat kategori kode 1). Negara tersebut adalah Amerika Serikat, Singapura, dan Jepang. Sedangkan jika dilihat dari posisi geografis, pasar tradisional bagi Indonesia terdapat pada kawasan Asia dan Amerika. Negara tujuan pasar ekspor tradisional bagi Indonesia pada kawasan Asia terdiri dari dua negara dan pada kawasan Amerika hanya terdapat satu negara.

Tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia pada kawasan Asia meliputi negara anggota ASEAN dan negara pada kawasan Asia Timur. Negara anggota ASEAN yang menjadi tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia adalah negara Singapura. Negara-negara kawasan Asia Timur tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia adalah Jepang. Sedangkan untuk kawasan Amerika tujuan pasar ekspor tradisional Indonesia, hanya diwakili oleh Amerika Serikat. Jepang dan Amerika Serikat merupakan dua negara yang secara konsisten termasuk dalam kategori 10 besar mitra dagang Indonesia selama tahun 1962-2019 sejumlah 58 kali.

Tabel 7: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Pasar Tradisional

Negara	Jumlah	Kode
Amerika Serikat	58	1
Jepang	58	1
Singapura	55	1

Sumber: *World Integrated Trade Solution*, Diolah oleh Penulis (2021)

Terdapat empat negara dalam golongan pasar non-tradisional untuk golongan negara-negara ekspor yang sudah berkembang. Negara-negara tersebut meliputi Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau, dan Taiwan), Korea Selatan, Belanda, dan Trinidad and Tobago. Terdapat dua negara yang secara konsisten

selalu masuk ke dalam 5 besar dalam kurun waktu 25 tahun atau lebih menjadi mitra tujuan ekspor Indonesia untuk kategori pasar non-tradisional. Negara tersebut adalah Tiongkok sejumlah 36 kali dan Korea Selatan sejumlah 29 kali.

Dilihat dari letak geografis wilayahnya, pasar non-tradisional Indonesia termasuk golongan negara-negara ekspor yang sudah berkembang tersebar pada tiga kawasan yaitu kawasan Asia, kawasan Eropa Barat, dan kawasan Amerika. Pada wilayah Asia terdapat dua negara tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia, pada kawasan Eropa Barat terdapat satu negara, dan kawasan Amerika satu negara. Tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia pada kawasan Asia adalah Tiongkok dan Korea Selatan, yang merupakan bagian Asia Timur. Tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia pada kawasan Eropa Barat adalah Belanda. Sedangkan untuk kawasan Amerika tujuan pasar ekspor non-tradisional Indonesia adalah Trinidad and Tobago.

Tabel 8: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Ekspor yang Sudah Berkembang

Negara	Jumlah	Kode
Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau dan Taiwan)	36	2
Korea Selatan	29	2
Belanda	17	2
Trinidad and Tobago	10	2

Sumber: *World Integrated Trade Solution*, Diolah oleh Penulis (2021)

Kriteria terakhir yaitu kategori negara yang belum digarap (*untapped market*). Negara ini merupakan negara-negara yang tidak memenuhi persyaratan. Negara tersebut merupakan negara yang tidak termasuk dalam 5 besar dari negara-negara tujuan ekspor selama waktu kurang dari 10 tahun.

Pada tahun 1962-2019 terdapat 232 negara dan entitas perekonomian yang tergolong ke dalam kategori *untapped market*. Pada sub-bab ini, penulis juga hanya menuliskan beberapa negara atau entitas perekonomian, yang paling tidak satu kali termasuk golongan 5 (lima) besar tujuan pasar ekspor Indonesia pada tahun 1962-2019. Beranjak tahun tersebut, terdapat sembilan negara yang setidaknya masuk sekali 5 besar tujuan dari pasar ekspor negara Indonesia.

Tabel 9: Negara-Negara dan Entitas Ekonomi Kategori Negara yang Belum Digarap (*Untapped Market*)

Negara	Kode	Jumlah
Australia	3	8
Jerman	3	8
India	3	6
The Bahamas	3	1
Malaysia	3	1
Filipina	3	1
Thailand	3	1
Inggris Raya	3	1

Sumber: *World Integrated Trade Solution*,
Diolah oleh Penulis (2021)

Perkembangan Kinerja Ekspor RI di Pasar Tradisional dan Pasar Non-Tradisional

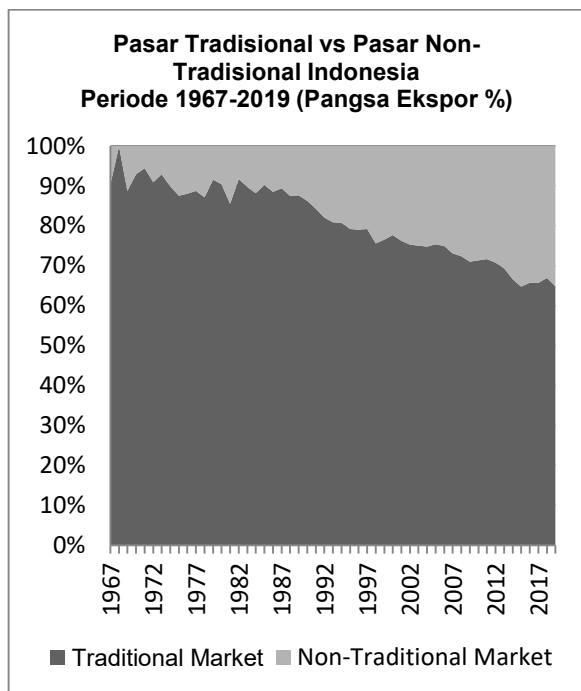
Pada sub-bab ini, berdasarkan klasterisasi skenario 1 (Kategorisasi 15 Besar Tujuan Pasar Ekspor Indonesia), penulis akan menjelaskan perkembangan kinerja ekspor negara Indonesia di pasar tradisional dan pasar non-tradisional selama periode 1967-2019. Selama kurun waktu tersebut, pangsa pasar ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari 9.6% (1967) menjadi 35.17% (2019). Pangsa pasar ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional pernah mencapai puncaknya pada tahun 2015 sebesar 35.24%. Artinya secara perlahan Indonesia berhasil meningkatkan kinerja ekspor dan mendiversifikasikan ekspor

Indonesia ke pasar non-tradisional selama kurun waktu lebih dari 50 tahun.

Keberhasilan dalam mendorong pangsa ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional sangat banyak ditentukan oleh sejumlah faktor baik eksternal maupun internal. Faktor eksternal, antara lain fenomena geoekonomi dan politik dunia seperti berakhirnya masa perang dingin (1991) dan resiko geopolitik di Timur Tengah, dan memasuki era tahun 2000-an seperti serangan 9/11 dan resesi AS 2001/2002, resesi perekonomian global 2007-2008, perang dagang AS-Tiongkok, dan pandemik Covid-19. Selain itu perkembangan harga komoditas dunia seperti minyak bumi, dan harga komoditas internasional ekspor utama Indonesia seperti batubara dan minyak kelapa sawit, serta isu diskriminasi minyak kelapa sawit di Uni Eropa dan AS tampaknya cukup mempengaruhi pula pada kinerja ekspor RI di pasar tradisional dan non-tradisional.

Untuk faktor internal, antara lain seperti kebijakan politik luar negeri RI dalam melakukan upaya diversifikasi ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional (terutama sejak berakhirnya perang dingin) dan semakin meningkatnya prioritas diplomasi ekonomi (khususnya perhatian dalam penetrasi ke pasar non-tradisional)

dalam agenda politik luar negeri RI (atau bahkan arahan Presiden RI) dari tahun ke tahun termasuk menjadi pemicu dalam mendorong ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional.



* Sumber: *World Integrated Trade Solution*, Diolah oleh Penulis (2021)

Grafik 1: Perkembangan Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional Indonesia Periode 1967-2019

Berdasarkan geografis, kinerja Pemri dalam mendorong ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional di kawasan Amerika Latin dan benua Afrika walaupun semakin meningkat namun tampaknya masih perlahan dan belum maksimal. Di kawasan Amerika Latin, pangsa ekspor Indonesia sebesar 1.29% (1989) menjadi 2.29% (2019). Sedangkan di benua Afrika, pangsa ekspor Indonesia sebesar 0.84% (1989) dan pada tahun 2019

sebesar 2.73%. Tergambarkan bahwa selama kurun waktu 30 tahun, Pemri dapat meningkatkan pangsa pasar ekspor ke kawasan Amerika Latin dan Afrika namun berjalan perlahan. Maka dari itu, ke depan upaya Pemri dalam mendorong ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional perlu semakin digalakkan. Hal ini sesuai sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2020-2024 dalam upaya diversifikasi ekspor produk dan negara tujuan ekspor (*don't put all your eggs in one basket*).

Indonesia sangat berpotensi meningkatkan nilai ekspornya ke negara-negara pasar non-tradisional ke depannya. Defisit neraca perdagangan Indonesia, salah satunya dapat diatasi dengan ekspor ke negara-negara pasar non-tradisional tersebut. Pemerintah Indonesia seharusnya mampu melihat potensi ini. Untuk meningkatkan ekspor, Indonesia juga harus mampu memanfaatkan perjanjian perdagangan internasional. Pada beberapa produk tertentu, Indonesia bisa memanfaatkan perjanjian tersebut untuk penghapusan atau pengurangan tarif impor. Dengan demikian produk Indonesia dapat bersaing dibandingkan produk pesaingnya. Terakhir, tak kalah penting pula, selain upaya diversifikasi ekspor produk dan negara tujuan ekspor Indonesia, upaya peningkatan

kualitas dan daya saing produk Indonesia juga harus terus ditingkatkan ke depannya.

Kesimpulan dan Saran Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian, klasterisasi tujuan pasar ekspor negara Indonesia, hampir senada dengan pernyataan pejabat Pemerintahan Republik Indonesia dan *stakeholders* terkait. Hasil studi pada skenario satu yaitu skenario 15 besar, menunjukkan hasil bahwa terdapat dua belas negara yang termasuk ke dalam klasifikasi pasar tradisional bagi Indonesia. Negara-negara tersebut adalah Australia, Amerika Serikat, Jepang, Jerman, Tiongkok (termasuk Hong Kong, Taiwan dan Macau), Singapura, Belanda, Italia, Korea Selatan, Filipina, Inggris Raya, dan Malaysia. Hasil tersebut masih tetap sama dibandingkan studi sebelumnya yang dilakukan oleh penulis.

Pada skenario 2 (kategori 10 besar) menghasilkan 8 (delapan) negara masuk dalam kategori pasar tradisional bagi Indonesia yaitu Jepang, Amerika Serikat, Belanda, Singapura, Australia, Korea Selatan, Jerman dan Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau, dan Taiwan). Terakhir, pada skenario 3 (kategori 5 besar) Amerika Serikat, Jepang, dan Singapura merupakan negara yang tergolong ke dalam kategori pasar tradisional untuk Indonesia.

Hasil skenario satu terdapat sembilan negara yang termasuk pada golongan pasar non-tradisional klasifikasi beberapa negara ekspor sudah berkembang. Negara-negara tersebut adalah Belgia, Thailand, Spanyol, Prancis, Vietnam, India, Arab Saudi, Uni Soviet (dan Federasi Rusia), dan Trinidad and Tobago. Terdapat 218 negara dan entitas perekonomian yang termasuk klasifikasi pasar yang belum digarap (*untapped market*). Skenario dua menunjukkan hasil bahwa terdapat tujuh negara ekspor sudah berkembang. Negara tersebut adalah Malaysia, Filipina, Inggris Raya, Thailand, India, Italia, dan Trinidad and Tobago. Sedangkan untuk kategori *untapped market* terdapat sebanyak 224 negara dan entitas ekonomi. Dan dalam skenario 3, terdapat empat negara yang termasuk dalam klasifikasi negara-negara ekspor sudah berkembang. Negara-negara tersebut adalah Tiongkok (termasuk Hong Kong, Macau, dan Taiwan), Korea Selatan, Belanda, dan Trinidad and Tobago. Sedangkan untuk kategori *untapped market* terdapat sebanyak 232 negara dan entitas ekonomi.

Dalam ketiga skenario klasterisasi tersebut, studi ini juga menemukan bahwa seluruh negara-negara di kawasan benua Afrika dan Asia Tengah, dan hampir seluruh negara di benua Amerika, kawasan Eropa

Tengah dan Timur, dan Oceania berada dalam kategori *untapped market* bagi tujuan ekspor Indonesia. Trinidad and Tobago mampu masuk dalam kategori negara ekspor sudah berkembang. Walaupun, negara ini berada di kawasan wilayah Karibia dan lokasinya cukup jauh dari Indonesia, dan dengan perekonomian yang termasuk kecil. Italia termasuk dalam kategori pasar tradisional pada skenario satu. Negara ini cukup jauh dari Indonesia, tidak memiliki keterikatan hubungan emosional secara historis dan memiliki perekonomian yang cukup besar. Sebagai contoh, bahkan beberapa negara anggota G-20 dengan perekonomian cukup besar seperti Kanada, Brasil, Argentina, Meksiko, Turki dan Afrika Selatan tidak masuk dalam kategori pasar tradisional, bahkan termasuk ke dalam kategori *untapped market*.

Berdasarkan hasil studi ini maka besaran perekonomian negara mitra belum tentu menjadi faktor penentu tujuan pasar ekspor Indonesia. Faktor geografis tampaknya lebih memberi dampak terhadap jumlah besar dan peringkat dari negara tujuan pasar ekspor Indonesia. Banyaknya negara Asia yang termasuk dalam golongan pasar tradisional dan pasar ekspor sudah berkembang bagi negara Indonesia menjadi bukti atas pernyataan ini.

Selanjutnya studi ini juga menjelaskan gambaran perkembangan kinerja ekspor negara Indonesia di pasar tradisional dan pasar non-tradisional dalam kurun waktu periode 1967-2019 dengan memanfaatkan klasterisasi negara tujuan ekspor kategori 1. Selama kurun waktu tersebut, pangsa pasar ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari 9.6% (1967) menjadi 35.17% (2019). Artinya secara perlahan Indonesia berhasil meningkatkan kinerja ekspor dan mendiversifikasikan ekspor Indonesia ke pasar non-tradisional selama kurun waktu lebih dari 50 tahun. Melihat perkembangan yang ada, Indonesia sangat berpotensi meningkatkan nilai ekspornya ke negara-negara pasar non-tradisional ke depannya. Indonesia hendaknya memanfaatkan perjanjian perdagangan internasional dan meningkatkan kualitas dan daya saing produk sebagai upaya meningkatkan ekspor Indonesia ke negara mitra dagang di pasar non-tradisional.

Penelitian tentang *clustering* tujuan pasar ekspor Indonesia masih perlu disempurnakan dan dikembangkan. Kecermatan dan ketepatan tentunya menjadi faktor penting dalam menggolongkan kategori pasar tradisional dan pasar non-tradisional. Hal ini dapat mendukung diplomasi dan kebijakan

perdagangan Indonesia mengingat strategi diplomasi ekonomi yang ditempuh Pemri di negara akreditasi pada pasar tradisional dan pasar non-tradisional akan berbeda. Untuk itu, agar mendapatkan *clustering* tujuan pasar ekspor Indonesia yang terukur, penting sekali dilakukan penyempurnaan, perbaikan, dan pengembangan model serta metode analisis kuantitatif maupun kualitatif.

Studi ini juga diharapkan menjadi salah satu rujukan awal klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia. Selain itu juga dapat mendukung diplomasi ekonomi Indonesia. Dengan studi ini para pemangku kepentingan terkait seperti peneliti, para akademisi, mahasiswa, serta praktisi lebih terdorong untuk mengkaji lebih lanjut klasterisasi tujuan pasar ekspor Indonesia. Penelitian ke depan tentang klasterisasi tujuan pasar ekspor negara Indonesia dapat dilakukan melalui metodologi yang dirasa lebih baik lagi. Perbaikan metode dapat dari sisi pendekatan kuantitatif maupun kualitatif (atau keduanya). Hasil dari penelitian ke depan diharapkan mampu menjadi sebuah *clustering* tujuan pasar ekspor negara Indonesia menuju ke arah yang lebih baik lagi.

Daftar Pustaka

Abidin, F. (2019, November 26). Dorong Ekspor, GAPKI Minta Pemerintah Buka Pasar Non Tradisional di Luar Negeri.

IDX Channel.
<https://www.idxchannel.com/market-news/dorong-ekspor-gapki-minta-pemerintah-buka-pasar-non-tradisional-di-luar-negeri>

Ananta, Y. (2018, Oktober 29). Hadapi Tantangan Global, Ekspor Indonesia Sasar Pasar Non-tradisional. *Media Indonesia*.
<https://mediaindonesia.com/ekonomi/194135/hadapi-tantangan-global-ekspor-indonesia-sasar-pasar-nontradisional>

Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri Kementerian Luar Negeri RI (2019). *Proyeksi Target Ekspor Non-Migas 2024 Indonesia dengan Wilayah Akreditasi* (bukan untuk dipublikasi). BPPK, Kemlu RI.

Congressional Research Service (2021), *Global Economic Effects of Covid-19*, 10 Maret. Dapat diunduh pada situs: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46270.pdf>

Dian, P. U., & Agustina, N. (2019). Aplikasi Regresi Data Panel dalam Menganalisis Potensi Diversifikasi Pasar Ekspor Kakao Olahan Indonesia ke Negara Non-Tradisional Tahun 2002-2018. *Prosiding Seminar Nasional Official Statistics 2020*, Vol. 1. Dapat diunduh pada situs: <https://prosiding.stis.ac.id/index.php/semnasoffstat/article/view/534/172>

Francisca, C.R. (2021, Februari 5). BPS: Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2020 – 2,07 Persen. *Tempo.Co*.
<https://bisnis.tempo.co/read/1429918/bps-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-2020-207-persen/full&view=ok>

Hotsawadi, & Widyastutik (2020). Diversifikasi Ekspor Non Migas Indonesia ke Pasar Non Tradisional. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. 14, No. 2, Desember, 215-238. Dapat diunduh pada situs:

- <http://jurnal.kemendag.go.id/bilp/article/view/442>
- ITAPS FEM IPB, [BI] Bank Indonesia. (2019). *Laporan Potensi Kerjasama Ekonomi dan Keuangan dengan Pasar Non-Tradisional* (bukan untuk dipublikasi).
- Kamaludin, A. (2014, Oktober 8). Jokowi akan Tingkatkan Promosi untuk Genjot Ekspor. *KataData News and Research*. <http://katadata.co.id/berita/2014/10/08/jokowi-akan-galakkan-promosi-untuk-genjot-ekspor>
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (2019). *Rancangan Teknokratik: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*. Dapat diunduh pada [situs: https://www.bappenas.go.id/files/rpjmn/Narasi%20RPJMN%20IV%202020-2024_Revisi%2014%20Agustus%2019.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/rpjmn/Narasi%20RPJMN%20IV%202020-2024_Revisi%2014%20Agustus%2019.pdf)
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, (2020). *Rencana Strategis 2020-2024, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia*. Dapat diunduh pada [situs: https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0IQL0tlbWVudGVyaWFuJTlwTHVhciUyME5IZ2VyaS9UYWwh1biUyMDIwMjAVUmVuY2RyYSUyMETlbWVubHUIIMjAyMDIwLTIwMjQucGRm](https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0IQL0tlbWVudGVyaWFuJTlwTHVhciUyME5IZ2VyaS9UYWwh1biUyMDIwMjAVUmVuY2RyYSUyMETlbWVubHUIIMjAyMDIwLTIwMjQucGRm)
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, (2015). *Rencana Strategis 2015-2019 Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia*. Dapat diunduh pada [situs: http://www.kemlu.go.id/Documents/RENSTRA_PK_LKJ/RENSTRA%20KEMENLU%202015-](http://www.kemlu.go.id/Documents/RENSTRA_PK_LKJ/RENSTRA%20KEMENLU%202015-2019%20FINAL%20DONE%20SK%20MENLU%20pdf%20version.pdf)
- 2019%20FINAL%20DONE%20SK%20MENLU%20pdf%20version.pdf
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (2019). *Penyampaian Prioritas Politik Luar Negeri Republik Indonesia 2019-2024*. Dapat diunduh pada [situs: https://kemlu.go.id/portal/id/read/725/pidato/penyampaian-prioritas-politik-luar-negeri-republik-indonesia-2019-2024](https://kemlu.go.id/portal/id/read/725/pidato/penyampaian-prioritas-politik-luar-negeri-republik-indonesia-2019-2024)
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, (2016). *Neraca Perdagangan dengan Negara Mitra Dagang*. Dapat diunduh pada [situs: http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/indonesia-export-import/balance-of-trade-with-trade-partner-country](http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/indonesia-export-import/balance-of-trade-with-trade-partner-country)
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, (2008). *Trade Expo Indonesia 2008: Transaksi dengan Pasar Non-Tradisional Meningkat*, 23 Oktober, Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, (2019). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*. Dapat diunduh pada [situs: https://drive.bappenas.go.id/owncloud/index.php/s/4q7Cb7FBxavq3IK#pdfviewer](https://drive.bappenas.go.id/owncloud/index.php/s/4q7Cb7FBxavq3IK#pdfviewer)
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, (2015). *Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Buku I Agenda Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Kementerian Perindustrian (2017). *Industri Nasional Perlu Garap Pasar Ekspor Non-Tradisional*. Dapat diunduh pada [situs: https://kemenperin.go.id/artikel/17533/industri-Nasional-Perlu-Garap-Pasar-Ekspor-Nontradisional](https://kemenperin.go.id/artikel/17533/industri-Nasional-Perlu-Garap-Pasar-Ekspor-Nontradisional)

- Mariane, O. D. (2019). Analisis Kebijakan Diplomasi Ekonomi Indonesia terhadap Pasar Non-Tradisional: Tantangan dan Peluang. *Dinamika Global Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 4, No. 2, 382-402. Dapat diunduh pada situs: <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/jurnal-dinamika-global/article/view/140/114>
- Prayoga, R. (2015, Desember 16). Indonesia Harus Proaktif Temukan Pasar Baru Tujuan Ekspor. *Antara News Lampung Online*. <http://lampung.antarane.ws.com/berita/286931/indonesia-harus-proaktif-temukan-pasar-baru-tujuan-ekspor>
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kawasan Amerika dan Eropa, (2015). *Analisa Market Potential Index: Studi Kasus Negara-Negara Kawasan Amerika dan Eropa*. Diskusi Terbatas dengan Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan RI, 23 September, Jakarta.
- Rasbin (2018). *Kinerja, Prospek, dan Kebijakan Diversifikasi Pasar Ekspor Nonmigas*. *Info Singkat*, Vol. X, No. 01, Januari, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Dapat diunduh pada situs: http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-1-I-P3DI-Januari-2018-234.pdf
- Rantung, F., (2020, September 21). Gelar Trade Expo Indonesia 2020, Mendag Incar Pasar Non Tradisional. *Okezone*. <https://economy.okezone.com/read/2020/09/21/320/2281420/gelar-trade-expo-indonesia-2020-mendag-incar-pasar-non-tradisional?page=1>
- Riyadi, S., (2012, Februari 7). RI Tingkatkan Diversifikasi Pasar Tujuan Ekspor. *Finance Roll Online*. <http://financeroll.co.id/news/ri-tingkatkan-diversifikasi-pasar-tujuan-ekspor/>
- Sjahril, S. S. (2016). Penguatan Diplomasi Ekonomi Indonesia Mendesain Clustering Tujuan Pasar Ekspor Indonesia: Pasar Tradisional vs Pasar Non-Tradisional. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, Edisi September, Vol. 12, No. 2, 205-221, ISSN – 1693-556X (Printed Version). Dapat diunduh pada situs: <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalIlmiahHubunganInternasional/issue/view/288>
- Susanto, H., & Rini, E. S. (2010, Maret 10). RI Ambisi Jadikan China Pasar Ekspor Terbesar. *Viva News Online*. http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/135390-ri_ambisi_jadikan_china_pasar_ekspor_terbesar
- Susanto, H., & Roza, A. M. (2015, Januari 12). Diplomat Harus Menjadi Marketer. *KataData News and Research*. <http://katadata.co.id/opini/2015/01/12/%E2%80%9Cdiplomat-harus-menjadi-marketer%E2%80%9D>
- World Bank (2021). GDP Growth (Annual %) – Indonesia. *Data World Bank*. Dapat diunduh pada situs: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ID>
- World Integrated Trade Solutions (2015, Juli 10). Trade Database and Trade Indicators. *World Bank*,. Dapat diunduh pada situs: <http://wits.worldbank.org/>
- Yuniartha, L., (2021, Maret 4). Perluas Pasar Non-Tradisional, Kemendag akan Manfaatkan Perjanjian Dagang. *Kontan Online*. <https://nasional.kontan.co.id/news/perluas-pasar-non-tradisional-kemendag-akan-manfaatkan-perjanjian-dagang>

DIPLOMASI SAWIT INDONESIA: Perspektif SDGs Plus

Dr. (HC) Drs. Priyo Iswanto, M.H

Duta Besar LBBP RI untuk Republik Kolombia, Saint Kitts & Nevis, dan Antigua & Barbuda

Abstrak

Artikel ini mengkaji tentang diplomasi sawit Indonesia dalam menghadapi tantangan kampanye negatif oleh pasar dunia khususnya di Eropa. Artikel ini ditulis dengan pendekatan utama *SDGs Plus*, yang ditopang dengan dua teori: sosiologi moralitas dan pertukaran sosial serta praktik diplomasi. Dalam menghadapi tantangan tersebut, Indonesia telah melakukan dua strategi yang bersifat nasional dan internasional. Strategi terkait kelapa sawit nasional adalah memperluas cakupan pasar ekspor sawit selain Eropa, terus menumbuhkan penggunaan kelapa sawit di dalam negeri, mengembangkan sektor hilir (hilirisasi) dan mengoptimalkan kerja sama riset antar lembaga penelitian di Indonesia dan negara mitra di kawasan Amerika dan Eropa. Adapun strategi internasionalnya adalah memaksimalkan potensi diplomasi sawit oleh para diplomat Indonesia, khususnya di negara-negara penghasil sawit dunia, misalnya Kolombia. Terkait dengan yang terakhir ini, penulis menawarkan pentingnya membangun kerjasama antara tiga poros kontinen wilayah utama penghasil sawit dunia, yaitu di Asia Tenggara (*CPOPC*), Afrika (Pusat Kampanye Positif terkait Kelapa Sawit) dan di Amerika Latin (mendirikan perguruan tinggi kelapa sawit bertaraf internasional).

Kata Kunci: Diplomasi, sawit, *SDGspilus*

¹ Artikel ini berasal dari orasi ilmiah yang dibacakan penulis di depan Dewan Guru Besar dan Civitas Academica Universitas Muhammadiyah Malang dalam rangka penganugerahan gelar Doktor Honoris Causa kepada penulis pada tanggal 30 Januari 2021.

Latar Belakang

Kelapa sawit memegang peranan penting dalam meraih target Tujuan Pembangunan Berkelanjutan – (SDGs) di ASEAN, mengingat komoditas ini dari perspektif sosial-ekonomi, telah menurunkan angka kemiskinan dengan memberikan lapangan pekerjaan bagi 26 juta orang lebih. Selain itu, 40 persen perkebunan kelapa sawit di ASEAN juga dikelola oleh petani kecil. Di Indonesia, industri sawit telah menekan angka kemiskinan hingga 10 juta orang lebih dan berkontribusi pada devisa sebesar US\$23 miliar pada tahun 2019. Dalam perspektif lingkungan hidup, kelapa sawit telah menunjukkan ramah lingkungan karena sangat efektif jika dibandingkan dengan sumber minyak nabati lainnya. Jika sumber minyak nabati menggunakan lahan sebesar 278 juta hektar maka kelapa sawit hanya menggunakan lahan 23 juta hektar, lahan yang jauh lebih sedikit tetapi membuah hasil yang sangat produktif dan memerlukan air dan pupuk lebih hemat dibanding sumber minyak nabati lainnya.

Dalam Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN dan UE ke-23 telah dihasilkan kesepakatan yang pertama kali oleh kedua pihak untuk mengaitkan isu

kelapa sawit bersama minyak nabati lainnya dalam upaya pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) sebagaimana tercantum dalam *Co-Chair's Press Release*, butir 5, yang menyebutkan:

“In the spirit of mutual cooperation pertaining to sustainable vegetable oil production, we welcomed the launch of a joint working group between the EU and relevant ASEAN Member States to address the challenge towards reaching Sustainable Development Goals (SDGs) in the vegetable oil sector, especially the importance of a holistic approach to the environment and looked forward to the convening of its first meeting, to be held in January 2021.”

Berdasarkan dokumen di atas, ada tiga elemen penting yang selaras dengan materi pembahasan ini, yaitu: a) singgungan tentang berkelanjutan yang tidak hanya untuk kelapa sawit tetapi semua minyak nabati sehingga tidak diskriminatif, b) minyak nabati sebagai salah satu sektor untuk mencapai SDGs dan c) penggunaan konsep *holistic approach toward environment*, yang artinya bukan hanya mengangkat persoalan deforestasi yang selama ini diarahkan untuk mengkritik kelapa sawit, tetapi juga melibatkan faktor-faktor lain yang mempengaruhi lingkungan seperti polusi air dan tanah akibat pestisida dan

pupuk yang digunakan untuk kedelai, bunga matahari, dan kanola, sehingga parameter yang berlaku tidak hanya *Indirect Land Use Change (ILUC)* rancangan Uni Eropa.

Saat ini, Indonesia masih merupakan negara produsen kelapa sawit terbesar nomor satu di dunia, menguasai 58 persen pangsa pasar sawit dunia. Namun demikian, pada tanggal 4 April 2017, industri kelapa sawit Indonesia dikejutkan dengan dikeluarkannya Resolusi Parlemen Eropa (UE) tentang *Palm Oil and Deforestation of Rainforest* atau Minyak Kelapa Sawit dan Deforestasi Hutan Tropis (Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, 2017, p. 11). Keluarnya resolusi tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi produk kelapa sawit Indonesia, terutama yang akan memasuki pasar UE. Data statistik menyebutkan bahwa UE merupakan tujuan ekspor sawit terbesar kedua Indonesia, setelah India. Besaran nilai ekspor kelapa sawit Indonesia pada tahun 2016, misalnya, merupakan yang terbesar dibandingkan dengan ekspor Indonesia di sektor nonmigas lainnya. Dengan posisi strategis tersebut, isu ini menjadi perhatian bagi seluruh pihak terkait di Indonesia, karena terganggunya ekspor kelapa sawit Indonesia ke UE

akan berdampak pada perekonomian Indonesia secara keseluruhan (Windratmo Suwarno, 2019, p. 24). Oleh karena itu, isu kelapa sawit kemudian menjadi bagian penting dari upaya diplomasi sawit Indonesia di dunia, khususnya di UE.

Pendekatan dan Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan pendekatan utama *Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) Plus* yang ditopang dengan teori sosiologi moralitas dan pertukaran sosial serta praktik diplomasi. Tujuan yang ingin dihasilkan dari *SDGs* adalah memperoleh tujuan bersama yang universal serta mampu memelihara keseimbangan atas tiga dimensi pembangunan berkelanjutan: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dalam menjaga keseimbangan tiga dimensi pembangunan tersebut, maka *SDGs* memiliki 5 fondasi utama, yaitu: manusia, planet, kesejahteraan, perdamaian, dan kemitraan yang ingin mencapai tiga tujuan mulia di tahun 2030, yakni mengakhiri kemiskinan, mencapai kesetaraan dan mengatasi perubahan iklim. Kemiskinan masih menjadi isu penting dan utama, selain dua capaian lainnya. Untuk mencapai tiga tujuan mulia tersebut, disusunlah 17 Tujuan Global, yang utama dan pertama

adalah 'tanpa kemiskinan' dan 'tanpa kelaparan'. Artinya, tidak ada kemiskinan dalam bentuk apapun di seluruh penjuru dunia. Selama 2010-2016, industri sawit di Indonesia telah terbukti mampu menekan angka kemiskinan sebesar 10 juta orang miskin (Armida Salsiah Alisjahbana dan Endah Murniningtyas, 2018, p. 21).

Menurut penulis, tiga pilar utama dalam *SDGs* tersebut, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan perlu diperkuat dengan pilar keempat, yaitu moralitas. Inilah yang penulis sebut sebagai *SDGs Plus* itu. Artinya, *plus* moralitas. Pencapaian *SDGs* memerlukan kemitraan baik secara internal maupun dalam hubungan antar bangsa yang semuanya memerlukan empat pilar tersebut. Dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan adalah dimensi material, sedangkan moralitas adalah dimensi non material. Kedua dimensi tersebut mesti dipadukan sebagai satu cara pandang, yaitu dengan pendekatan sosiologi moralitas, sebagai pendekatan kedua. Meminjam Teori Sosiologi Moralitas dari Emile Durkheim (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004, p. 81), ada dua tipe ranah dalam fakta sosial, yakni fakta sosial material dan fakta sosial nonmaterial. Fakta sosial material itu seperti arsitektur, teknologi,

serta hukum dan perundang-undangan, yang mempunyai kecenderungan untuk lebih mudah dipahami karena dapat diamati secara langsung. Adapun fakta sosial nonmaterial itu seperti kekuatan moral, nilai atau norma, yang bersifat internal, tetapi saat berkomunikasi dengan anggota masyarakat lain, maka fakta sosial nonmaterial tersebut harus patuh dan tunduk pada interaksi yang sifatnya eksternal. Untuk mengaitkan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan dan penambahan dimensi moralitas dalam *SDGs Plus*, perlu diperkuat dengan Teori Pertukaran Sosial dari George Homans. Asumsi teori ini adalah bahwa interaksi sosial itu mirip dengan transaksi ekonomi; manusia cenderung menghitung '*profit vs cost*' dalam berinteraksi. Namun bagi Teori Pertukaran, pertukaran sosial tidak hanya dapat diukur melalui dimensi material saja karena hal-hal yang dipertukarkan ada yang nyata atau ekstrinsik dan tidak nyata atau intrinsik (Bryan S. Turner, 2012, p. 5). Kerangka berpikir tersebut kemudian penulis gunakan untuk membaca diplomasi sawit Indonesia.

Fakta sosial yang akan dikaji dalam artikel ini adalah terkait 'kampanye hitam' kelapa sawit yang dilakukan oleh berbagai pihak di Uni Eropa. Kampanye

hitam itu adalah bentuk tindakan tak bermoral yang tidak selayaknya dilakukan oleh berbagai institusi baik swasta ataupun negara. Kampanye hitam itu terjadi karena aktor (pelaku) tidak menerapkan prinsip-prinsip moralitas sebagaimana diajarkan pada teori sosiologi moralitas bahwa hubungan antar negara sebagaimana antar individu mesti memahami dan menghormati kepentingan pihak lain serta tunduk pada norma-norma yang berlaku dalam hubungan antarbangsa. Demikian pula, dalam interaksi antarbangsa sebagai bentuk kemitraan mencapai *SDGs*, juga bisa berlaku teori pertukaran sosial bahwa yang dipertukarkan secara ekstrinsik (dimensi ekonomi yang bersifat material) tidak harus mendapatkan imbalan secara ekstrinsik pula karena bisa diimbangi dengan hasil yang bersifat intrinsik (dimensi politik yang bersifat nonmaterial). Disinilah perlunya moralitas dalam berinteraksi dan penulis akan mengaitkan moralitas itu dengan sumber ajaran moral, yaitu agama dan di luar agama ada filsafat yang secara keilmuan mengajarkan moralitas yang positif. Diplomasi dan setiap pengambil keputusan senantiasa perlu mengedepankan sikap dan nilai-nilai moral seperti kebenaran, dapat

dipercaya, kejujuran dan bijaksana (dalam agama Islam dikenal sebagai sifat profetik *shiddiq, amanah, tabligh, fatanah*), untuk mengalahkan sifat-sifat manusia, seperti egoisme tidak mau memahami orang lain, selalu menyalahkan orang lain, tamak, dan lain-lain. Adapun terkait aplikasi pendekatan ketiga, yaitu Teori Pertukaran Sosial, yang sifatnya *take and give*, penulis akan memberikan contoh praktik diplomasi terkait masuknya Kolombia menjadi anggota *CPOPC (Council of Palm Oil Producing Countries)*, dimana secara material dan nonmaterial antara Indonesia dan Kolombia saling mendapatkan banyak manfaat atas bergabungnya negara tersebut ke dalam *CPOPC*.

Pembahasan

Pasar dan publik di Eropa telah melakukan kampanye negatif terkait kelapa sawit Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia kemudian melakukan berbagai upaya diplomasi sawit baik di level domestik, regional maupun internasional. Kampanye negatif mengenai industri kelapa sawit dan adanya publikasi yang gencar melalui media internasional yang mendiskreditkan kelapa sawit juga dilakukan oleh berbagai pihak dan

media internasional. Selain itu organisasi-organisasi internasional pun disinyalir telah disusupi oleh kepentingan kampanye antisawit melalui berbagai isu, seperti yang dilakukan Organisasi Kesehatan Dunia (*WHO*) dimana baru-baru ini salah satu kantor cabang untuk wilayah Mediterania Timur (*EMRO*) dan Eropa mengeluarkan infografis yang berjudul "*Nutrition Advice for Adults During Covid-19*". Dalam infografis yang dimuat di website resmi hingga media sosial *WHO* regional tersebut berisikan anjuran kepada masyarakat khususnya orang dewasa untuk menghindari makanan lemak jenuh selama pandemi, termasuk diantaranya minyak sawit.

Resolusi Parlemen Uni Eropa 2017 tersebut melarang impor kelapa sawit yang tidak sesuai dengan pembangunan berkelanjutan (*SDGs*) serta produk turunannya pada tahun 2030 ke wilayah UE (*European Parliament*, 2017, p. 11). Resolusi tersebut diajukan berdasarkan tuduhan bahwa pengembangan industri kelapa sawit menjadi penyebab utama munculnya deforestasi dan perubahan iklim. Selain itu, resolusi tersebut juga mendesak agar minyak kelapa sawit tidak dimasukkan kategori bahan baku dalam program biodiesel UE tahun 2030.

Selang dua bulan kemudian, pada Juni 2017, Parlemen Norwegia juga menerbitkan resolusi senada yang pada intinya mendesak Pemerintah Norwegia untuk melarang penggunaan maupun pengadaan publik untuk produk minyak kelapa sawit dan seluruh turunannya (*BPPK*, 2017, p. 12). Sawit juga dianggap sebagai permasalahan serius yang dikaitkan dengan isu korupsi, pekerja anak-anak, pelanggaran HAM, mengesampingkan hak masyarakat adat, sebagai pemicu deforestasi, dan kerusakan habitat. Resolusi tersebut juga merekomendasikan perlunya investasi dari komoditas sawit ke minyak biji bunga matahari dan kanola (*E.V. Sari*, 2017, p. 23).

Upaya untuk menghalangi industri sawit juga dilakukan lewat aturan skema sertifikasi tunggal bagi minyak sawit yang masuk ke UE. Kemudian, secara bertahap, UE akan mengeliminasi penggunaan minyak nabati pemicu deforestasi mulai tahun 2030. Resolusi yang dilakukan terkait sawit ini tidak terang-terangan menyebut Indonesia, namun seluruh dunia tahu bahwa produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia adalah Indonesia, yang kemudian diikuti oleh Malaysia, Thailand, Kolombia, dan beberapa negara produsen lainnya.

Pada tahun 2018 kemudian keluar regulasi baru oleh Komisi Uni Eropa, yakni *Renewable Energy Directives II* atau RED II, yang merupakan *platform* kebijakan energi terbarukan di Eropa tahun 2021-2030. Peraturan baru tersebut mewajibkan negara-negara Uni Eropa untuk menggunakan energi terbarukan paling sedikit 32 persen dari total konsumsi energi negaranya hingga tahun 2030. Regulasi baru ini dapat mengancam keberlangsungan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke Eropa karena dalam pelaksanaan RED II Komisi Uni Eropa mengeluarkan *Delegated Act* (Maret 2019) yang memberlakukan pendekatan baru untuk membatasi sumber minyak nabati yang dikategorikan sebagai *high indirect land use change (ILUC) risk* (yaitu biofuel yang diperoleh dari perluasan tanah yang mengeluarkan karbon dalam jumlah besar –hutan, tanah subur, dan gambut–) hingga tahun 2023 dan selebihnya dibatasi secara progresif dan tidak dipakai lagi pada tahun 2030. Sebaliknya aturan tersebut memberikan pengecualian terhadap *low ILUC risk* (kedelai, bunga matahari, dan kanola). *Delegated Act* tersebut menyebutkan kelapa sawit sebagai satu-satunya yang masuk kategori *high ILUC risk* sehingga dengan aturan tersebut penggunaan

kelapa sawit sangat dibatasi hingga tahun 2023 dan tidak bisa dipergunakan sebagai sumber energi terbarukan (biofuel) di Eropa setelah tahun 2030. Regulasi baru ini sangat krusial bagi Indonesia karena Uni Eropa merupakan destinasi ekspor terbesar kedua bagi minyak kelapa sawit (*crude palm oil/ CPO*) Indonesia dan turunannya.

Darmin Nasution, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia saat itu, mengatakan kebijakan UE lewat RED II telah mendiskriminasi produk minyak kelapa sawit dari produk minyak nabati lain seperti kedelai dan biji bunga matahari. Oleh sebab itu, Indonesia bersama dengan Malaysia dan Kolombia yang tergabung dalam Dewan Negara-negara Produsen Minyak Sawit/CPOPC sepakat mengirim misi bersama untuk menentang pemberlakuan kebijakan RED II. Setelah mengeluarkan peraturan RED II, UE memberi waktu kepada Indonesia hingga Maret 2019 untuk menyampaikan respons dari kebijakan RED II. Dalam merespon regulasi ini para menteri di Indonesia sepakat untuk menentang rancangan peraturan (RED II) tersebut melalui konsultasi bilateral antara lain melalui ASEAN, WTO, dan forum lainnya (Dini Tiara Sasmi, 2019, pp. 262-284).

RED II sangat diskriminatif dan berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi penghasil kelapa sawit. Oleh karena itu Pemerintah Indonesia bersama-sama dengan pemerintah negara lain yang tergabung dalam CPOPC mengunjungi Uni Eropa pada 8-9 April 2019. Misi Gabungan yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution tersebut mengajukan dua (2) opsi dalam 'melawan' diskriminasi Uni Eropa terhadap produk sawit nasional, yaitu: pertama, mengadukan kasus diskriminasi ke Organisasi Perdagangan Internasional (WTO); dan kedua meninjau kembali hubungan kemitraan Indonesia-Uni Eropa (Laporan Kedutaan Besar Republik Indonesia di Brussels, 16 April 2019).

Menyikapi kebijakan RED II tersebut, Pemerintah Indonesia juga telah melakukan beberapa strategi terkait kelapa sawit nasional. Pertama, memperluas cakupan pasar ekspor sawit selain Eropa, yaitu Asia dan Afrika. Kerja sama antar wilayah dapat mulai dilakukan, selain tentunya terus memperbesar penggunaan kelapa sawit di dalam negeri. Kedua, mengembangkan sektor hilir (hilirisasi) merupakan alternatif solusi lain yang

harus diprioritaskan. Indonesia baru dapat mengembangkan 40 jenis produk turunan *CPO*, sedangkan Malaysia telah berhasil mengembangkan 100 jenis turunan *CPO*. Dengan demikian, potensi untuk mengembangkan industri hilir sangat besar dan lebih dibutuhkan ketimbang fokus kepada ekspansi lahan yang berisiko meningkatkan konflik dan tuduhan kerusakan lingkungan hidup. Ketiga, berkaitan dengan aspek lingkungan, peremajaan lahan sawit dilakukan sebagai wujud dari pengembangan industri sawit nasional. Selain peremajaan, hal yang sudah dilakukan yaitu moratorium yang berlaku paling lama tiga tahun sesuai Inpres No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Sawit. Moratorium ini dilakukan dalam rangka mengevaluasi dan menata kembali izin-izin perkebunan sawit dan meningkatkan produktivitas. Keempat, Pemerintah perlu terus mengembangkan biodiesel dari minyak sawit melalui program B-20, dan B-30, serta B-100 dengan memanfaatkan minyak sawit sebagai bahan bakar minyak nabati. Kelima, Pemerintah perlu terus-menerus melakukan perundingan dengan pihak Uni Eropa melalui jalur diplomasi *G to G*. Indonesia harus fokus dan membuktikan

argumen bahwa tuduhan Komisi Eropa tidak benar dan tidak beralasan. Diplomasi perdagangan dan ekonomi perlu dipertajam dengan mempertimbangkan semua aspek untung ruginya (Dewi Restu Mangeswuri, 2019, pp. 22-23).

Pada awal tahun 2015, dalam rapat kerja para Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Kementerian Luar Negeri, Presiden Joko Widodo memberikan instruksi dan mandat kepada Kementerian Luar Negeri untuk melaksanakan diplomasi ekonomi, salah satunya terkait diplomasi sawit. Para diplomat harus memiliki pandangan sebagai *marketer* atau pencari pasar bagi produk-produk Indonesia. Dengan ditetapkannya diplomasi ekonomi sebagai salah satu prioritas Kementerian Luar Negeri RI, sinergi dan koordinasi dengan semua pemangku kepentingan serta merta ditingkatkan dan diperkuat. Kementerian Luar Negeri melalui Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK — sesuai Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2020 sekarang namanya berubah menjadi Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri) telah menginisiasi diplomasi ekonomi, khususnya untuk penguatan industri kelapa sawit yang berkelanjutan,

sesuai ranahnya lebih mengarah pada pengembangan kerja sama yang intensif dengan kalangan akademisi, peneliti, lembaga *think-tank*, dan institusi lain terkait, baik dalam dan luar negeri. BPPK diharapkan dapat merumuskan kebijakan luar negeri yang tepat guna dan menjadi bagian penyusunan narasi tunggal kebijakan kelapa sawit berkelanjutan Indonesia (Windratmo Suwarno, 2019, pp. 23-34).

BPPK Kementerian Luar Negeri Indonesia kemudian menyelenggarakan Forum Kajian Kebijakan Luar Negeri (FKKLN) berjudul “*Strategi Menghadapi Kampanye Negatif Sawit Indonesia di Eropa dan Amerika,*” pada 20 Juli 2017 di Bogor. Penyelenggaraan FKKLN ini bertujuan untuk menghadapi meningkatnya kampanye negatif terhadap kelapa sawit Indonesia di luar negeri, khususnya Amerika dan Eropa, terutama dengan dikeluarkannya Resolusi Uni Eropa atas minyak kelapa sawit dan deforestasi pada April 2017. Dari hasil beberapa kajian dan diskusi sebelumnya, diidentifikasi isu-isu yang digunakan pihak Amerika dan Eropa dalam menghambat ekspor kelapa sawit Indonesia, antara lain adalah isu deforestasi dan lingkungan hidup, kesehatan, dan HAM (pekerja anak dan

perempuan). Dari hasil diskusi pada FKKLN ini, para narasumber menyepakati sejumlah strategi untuk diterapkan Pemerintah Indonesia dalam menghadapi kampanye negatif terhadap kelapa sawit Indonesia. Di antara gagasan yang muncul saat itu adalah perlunya narasi tunggal bagi Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta mengoptimalkan kerja sama riset antar lembaga penelitian di Indonesia dan negara mitra di kawasan Amerika dan Eropa, serta melibatkan semua pemangku kepentingan dalam riset.

BPPK Kemenlu kemudian mengembangkan kerja sama dengan para peneliti dari *Collaborative Research Center 990* (CRC 990), sebuah konsorsium penelitian antara Indonesia dan Jerman yang beranggotakan empat perguruan tinggi dari kedua negara, yaitu University of Gottingen, Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Jambi (UNJA), dan Universitas Tadulako (UNTAD) Palu. CRC 990 telah melakukan penelitian di Jambi, Indonesia selama lima tahun sejak tahun 2012 dengan tema "*Ecological and Socioeconomic Functions of Tropical Lowland Rainforest Transformation System*" (Sumatra, Indonesia) atau disingkat *EFForTS*. Penelitian CRC 990 dibagi ke dalam tiga

topik utama, yaitu: (1) *environmental process*; (2) *biodiversity*; dan (3) *human aspect/socio economy*. Ketiga topik penelitian ini memiliki kaitan erat dengan sejumlah prinsip-prinsip kelapa sawit yang berkelanjutan. Selama jangka waktu lima tahun tersebut, CRC 990 telah menghasilkan lebih dari 60 artikel yang diterbitkan dalam sejumlah jurnal ilmiah internasional.

Dalam upaya terus meningkatkan reputasi kelapa sawit, BPPK Kemenlu juga baru-baru ini telah melakukan kerja sama dengan konsultan independen Jaringan Auditor Nusantara (JAN) untuk menyusun matriks capaian (*SDGs*) oleh industri empat minyak nabati utama yaitu minyak kelapa sawit, kanola, kedelai dan bunga matahari. Kajian tersebut merupakan studi komparatif yang membandingkan kontribusi minyak nabati terhadap pencapaian *SDGs* di 10 negara dan 1 wilayah penghasil minyak nabati (Indonesia dan Malaysia untuk kelapa sawit, Kanada, Prancis, China dan Eropa untuk kanola, Amerika Serikat, Argentina, Brasil, dan China untuk kedelai, dan Ukraina, Rusia, dan Eropa untuk bunga matahari) dan diukur dengan menggunakan 21 indikator yang meliputi tiga aspek pembangunan berkelanjutan, yaitu sosial, ekonomi,

dan lingkungan hidup. Hasil kajian tersebut menyimpulkan terdapat bukti yang kuat bahwa minyak nabati berkontribusi besar untuk pencapaian *SDGs* dan secara keseluruhan minyak sawit memiliki kontribusi yang jauh lebih tinggi disusul minyak kedelai, minyak bunga matahari dan kanola.

Di sisi lain, untuk mengatasi isu yang dibawa oleh Uni Eropa dalam melakukan pembatasan minyak sawit, Indonesia mengeluarkan klaim untuk menyanggah isu tersebut dan menegaskan kembali terkait keuntungan produk kelapa sawit. Berikut beberapa klaim Pemerintah Indonesia untuk menyangkal 'kampanye hitam' yang dilakukan oleh Uni Eropa: Pertama, emisi GHG (*Green House Gas*) terbesar secara global adalah gas karbondioksida yang mencapai 92% dari total GHG global tahun 2011; Kedua, sektor terbesar dalam pengemisi CO₂ adalah konsumsi energi/bahan bakar fosil (BBF) global, sektor ini berkontribusi 65% dari jumlah total, sedangkan pengembangan lahan hanya 12,2%; Ketiga, negara pengemisi BBF terbesar di dunia adalah China, Amerika Serikat, India, Rusia, Jepang, Jerman, Iran, Kanada, Korsel dan Inggris; Keempat, negara pengemisi GHG terbesar dari pertanian global adalah China, Brazil,

India, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Argentina; Kelima, deforestasi hutan juga terjadi di negara yang memiliki hutan nontropis, sedangkan bagi negara pemilik hutan tropis (termasuk Indonesia) cenderung mengalami reforestrasi (Novian Uticha Sally, 2013, p. 23).

Dalam perspektif *SDGs Plus*, produk kelapa sawit sangat menguntungkan atas empat dimensi sekaligus, yaitu ekonomi, sosial, lingkungan dan moral;

a. Dimensi ekonomi

Kelapa sawit telah menjadi faktor penting dalam pencapaian *SDGs*, antara lain:

- i) Menanggulangi/menekan angka kemiskinan;
- ii) Mengurangi kelaparan di desa-desa; dan
- iii) Mendukung pertumbuhan ekonomi dan penciptaan pekerjaan yang layak, yang sangat relevan dengan *SDGs* 1 (tidak ada kemiskinan); *SDGs* 2 (tidak ada kelaparan); *SDGs* 3 (kehidupan sehat dan lebih sejahtera) dan *SDGs* 8 (pekerjaan yang layak dan pembangunan ekonomi).

b. Dimensi sosial

Kelapa sawit telah membantu mengurangi kesenjangan sosial

antara penduduk kota dan desa. Industri sawit telah memberikan akses layanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik kepada penduduk desa, membantu untuk lebih menjamin agar masyarakat beserta anak-anaknya dapat memiliki kualitas dan standar kehidupan yang lebih baik. Industri sawit sangat relevan dengan SDGs 4 (akses terhadap pendidikan yang berkualitas) dan SDGs 10 (berkurangnya kesenjangan).

c. Dimensi lingkungan hidup

Tuduhan kelapa sawit telah merusak lingkungan tidaklah adil, karena

- i) Pada faktanya, kelapa sawit memerlukan lahan jauh lebih hemat (23 juta ha) dari pada kedelai (122,5 juta ha), kanola (34,7 ha), dan bunga bunga matahari (26 juta ha),
- ii) Deforestasi yang lebih besar juga terjadi pada perluasan lahan pertanian dan peternakan di benua lain,
- iii) Kelapa sawit hanya menyumbang 5% emisi gas karbondioksida (co2) saja, jauh dibanding 65% karena kegiatan manusia yang berbasis bahan bakar fosil;
- iv) Menurut GAPKI, kelapa sawit

justru menyerap 161 ton co2 dan menghasilkan oksigen 18,7 ton/ha per tahun;

- v) Kelapa sawit berperan penting dalam pengadaan energi ramah lingkungan, yang relevan dengan SDGs 7.

d. Dimensi moralitas

Moralitas sangat mempengaruhi pengambilan keputusan, terutama dalam menentukan dominasi sifat manusia di dalamnya, baik oleh sifat baik manusia yang mencakup kebenaran/kejujuran, dapat dipercaya, cerdas dan bijaksana (dalam agama Islam disebut sifat profetik *siddiq, amanah, tabligh, fatanah*) maupun sifat-sifat manusiawi (serakah, angkuh, iri, dan sebagainya). SDGs akan lebih mudah tercapai apabila pengambilan keputusan dalam kemitraan dilandaskan pada moralitas.

Indonesia juga terus menggalakkan diplomasi dalam upaya meningkatkan kerjasama dengan beberapa negara khususnya negara produsen kelapa sawit seperti Malaysia, Thailand, Kolombia, dan negara-negara lain serta bekerja sama dengan sejumlah organisasi internasional. Seperti halnya

kerja sama yang dilakukan dengan Malaysia melalui promosi dalam menghadapi kampanye hitam yang saat itu tengah didengungkan di Eropa, terhadap komoditas itu. Sejauh ini, Jakarta dan Kuala Lumpur telah memiliki mekanisme kerja sama kelapa sawit dalam instrumen CPOPC. Presiden Jokowi juga mengajak Thailand untuk bergabung pada CPOPC untuk kerja sama terkait penjualan minyak sawit (Suastha, 2017, p. 30).

Indonesia dalam kerangka ASEAN berhasil mengedepankan masalah minyak sawit di UE. Masalah minyak sawit sudah menjadi isu dalam diplomasi regional ASEAN. Dalam pernyataan Ketua Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN pada 29 April 2017, masalah minyak sawit telah menjadi perhatian serius bagi negara-negara anggota ASEAN. Dalam pernyataannya disampaikan:

“We noted the concern expressed over the adoption of the Resolution on Palm Oil and Deforestation of Rainforest by the European Parliament on 4 April 2017 which discriminates against oil palm cultivation by singling it out as being the largest contributor to deforestation, to the detriment of the palm oil industries in the region. We urged the European Union to recognize the certification of the Sustainable Palm Oil Schemes in the

countries concerned which is a manifestation of our commitment to the UN Sustainable Development Goals.” (Chairman’s Statement 30th Asean Summit Manila: Partnering For Change, Engaging The World, 2017, p. 40).

Pernyataan di atas merupakan bentuk keberhasilan bagi diplomasi Indonesia di tingkat regional bahwa negara-negara anggota merasakan keprihatinan yang sangat besar terhadap resolusi minyak sawit oleh Parlemen Eropa. Tindakan yang dilakukan oleh UE merupakan bentuk diskriminasi terhadap minyak sawit dengan menganggap kelapa sawit sebagai penentu kerusakan hutan. Lebih dari itu, upaya UE ini akan secara langsung dapat merugikan masyarakat industri minyak kelapa sawit. Dalam kaitan ini, bentuk diskriminasi yang semakin nyata disampaikan dalam pernyataan tersebut. Diskriminasi ini bertentangan dengan SDGs karena kelapa sawit yang memiliki sertifikat skema berkelanjutan dan memiliki komitmen pada tujuan pembangunan yang berkelanjutan (SDGs) dari Perserikatan Bangsa-bangsa justru tidak diakui oleh negara-negara di UE.

Komitmen Indonesia juga telah ditangkap oleh Perdana Menteri Malaysia bahwa masalah minyak sawit menjadi isu utama bagi ASEAN. Dalam hal ini Presiden Joko

Widodo dan Perdana Menteri Mahathir Muhammad telah menyampaikan surat bersama kepada UE dan menyatakan kekecewaan yang mendalam atas rencana UE untuk melarang penggunaan bahan bakar minyak sawit untuk biofuel (Jakarta Post, 21 Maret 2019). Pernyataan kedua kepala negara ini merupakan respons dari diplomasi ekonomi dan diplomasi sawit yang akan terus berlanjut terhadap kebijakan UE. Sebagai Dubes Republik Indonesia untuk Kolombia, penulis juga telah melakukan diplomasi sawit tersebut, sebagai upaya meningkatkan reputasi kelapa sawit, dengan mendorong Kolombia untuk menjadi anggota CPOPC dan berpartisipasi aktif dalam perdebatan formal maupun informal tentang kelapa sawit di Uni Eropa. Masuknya Kolombia menjadi anggota CPOPC telah membantu memperkuat solidaritas negara-negara penghasil kelapa sawit dunia dan membantu kampanye positif untuk meningkatkan reputasi kelapa sawit di dunia. Dalam perspektif sosial-ekonomi, tidak miskin itu lebih bermartabat.

Singkat cerita, Pemerintah Kolombia melalui surat Menteri Luar Negeri Kolombia, Maria Holgin, tertanggal 31 Juli 2018, kemudian menyampaikan aplikasi resmi untuk menjadi anggota

CPOPC. Usulan tersebut mendapat tanggapan positif, dimana Kolombia kemudian diterima menjadi anggota CPOPC yang diputuskan dalam *5th Ministerial Meeting of CPOPC* di Putrajaya, Malaysia, pada 8 November 2018. Masuknya Kolombia, negara produsen kelapa sawit terbesar di Amerika Latin dan keempat terbesar di dunia, ke dalam CPOPC telah mendorong negara-negara produsen kelapa sawit lainnya seperti Ghana, Honduras, dan Papua Nugini untuk turut bergabung. Sebagai anggota baru, kehadiran Kolombia diyakini akan memperkuat posisi CPOPC untuk mendukung peranan kelapa sawit dalam perekonomian global. Terkait agenda PBB untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*SDGs*) pada 2030, CPOPC menyatakan pihaknya mendukung penuh upaya tersebut dan sepakat untuk mengadopsi kelapa sawit masuk kedalam *SDGs*. Upaya ini sejalan dengan komitmen CPOPC untuk menciptakan keselarasan antara kemajuan ekonomi dan sosial dengan lingkungan.

CPOPC didirikan dengan tujuan mendorong, mengembangkan dan meningkatkan kerja sama industri minyak sawit di antara negara-negara anggotanya.

Hal ini akan semakin memastikan kalau industri minyak sawit berkontribusi terhadap pengembangan ekonomi dan kesejahteraan seluruh masyarakat. Fungsi dari CPOPC antara lain mendorong komunikasi di dalam pengembangan industri minyak sawit di antara para pemangku kepentingan di negara-negara pembudi daya kelapa sawit, meningkatkan kesejahteraan pekebun kelapa sawit skala kecil, membangun dan membentuk sebuah kerangka prinsip-prinsip industri minyak sawit yang berkelanjutan. Selain itu, CPOPC mendorong kerja sama dan investasi dalam membangun zona industri kelapa sawit yang berkelanjutan dan ramah lingkungan, termasuk zona ekonomi hijau, memberi perhatian terhadap hambatan-hambatan perdagangan minyak sawit, dan melaksanakan kegiatan-kegiatan dan fungsi lainnya yang dibutuhkan untuk kepentingan industri minyak sawit.

Indonesia dan Malaysia adalah pendiri CPOPC dengan Sekretariat berkedudukan di Jakarta, Indonesia; dan guna mendukung operasionalisasi awal dari CPOPC, kedua negara telah berkontribusi sebesar US\$ 5 juta (Rp 68,49 miliar - asumsi kurs Rp 13.698 per dolar AS saat itu). Kini keanggotaan

CPOPC telah dibuka untuk seluruh negara-negara penghasil kelapa sawit lainnya, antara lain Costa Rica, Ekuador, Filipina, Guatemala, Kolombia, Thailand, Ghana, Liberia, Nigeria, Papua Nugini, dan Uganda. CPOPC genap berusia lima tahun pada tanggal 21 November 2020 (2015-2020) yang lalu. Lima tahun adalah usia yang masih sangat muda untuk melaksanakan amanat yang cukup kompleks, yaitu mengembangkan kerjasama dan pembangunan ekonomi bagi pemangku kepentingan sawit di negara anggota. Sedangkan tantangan yang dihadapi cukup besar khususnya kampanye negatif oleh pasar di Eropa dan bagaimana kedepan produsen dapat menjamin harga minyak sawit menguntungkan bagi petani sawit (Priyo Iswanto, 2020, p. 11).

Tentang kampanye negatif oleh pasar khususnya di Eropa, publik tahu bahwa akar masalah adalah persaingan dagang untuk memenuhi kebutuhan minyak nabati dunia yang jumlahnya terus meningkat (200 juta ton lebih pada tahun 2020). Sejak tahun 2006, kelapa sawit menggeser pasokan minyak nabati dunia yang selama puluhan tahun sebelumnya didominasi oleh minyak kedelai, kanola, dan bunga matahari.

Dalam pasar minyak nabati dunia terdapat berbagai macam jenis sumber minyak nabati seperti, minyak biji bunga matahari, minyak kedelai, minyak lobak, dan terakhir minyak kelapa sawit. Dari keseluruhan macam sumber minyak nabati tersebut, minyak kelapa sawit merupakan yang paling efektif dan efisien untuk diproduksi. Hal ini dikarenakan dalam satu (1) hektar luas area lahan, perkebunan sawit mampu menghasilkan minyak hingga berkali-kali lipat dibandingkan dengan hasil produksi minyak dari sumber nabati lain. Sebagai perbandingan, dalam satu (1) hektar, minyak kedelai hanya mampu memproduksi hingga 0.4 ton, minyak biji matahari 0.6 ton, dan minyak biji kanola sebesar 0,7 ton. Di sisi lain, sawit mampu memproduksi minyak kelapa sawit hingga 4 ton per hektarnya. Produktivitas minyak kelapa sawit unggul 6-10 kali lipat produktivitas minyak nabati lainnya (Sasmi, 2019, p. 265).

Tuduhan kelapa sawit merusak lingkungan juga tidak *fair* karena faktanya kelapa sawit menggunakan lahan hanya 23 juta ha dibanding kedelai yang saat ini menguasai lahan seluas 122,5 juta ha, kanola 34,7 ha, dan bunga matahari 26 juta ha. Deforestasi juga terjadi pada perluasan

lahan pertanian dan peternakan di benua lain, kelapa sawit hanya menyumbang 5% emisi gas karbondioksida (co₂) dibanding 65% karena kegiatan manusia yang berbasis bahan bakar fosil. Menurut Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), kelapa sawit justru menyerap 161ton co₂ dan menghasilkan oksigen 18,7 ton/ha per tahun.

Kampanye negatif terkait kelapa sawit tersebut perlu diimbangi dengan kampanye positif oleh negara-negara penghasil kelapa sawit lainnya. Meningkatnya permintaan minyak nabati dunia hanya bisa dipenuhi oleh kelapa sawit karena fakta produktivitas hingga 6-10 kali lipat dari minyak nabati lain dengan luasan lahan yang sama dan sekali tanam bertahan 30 tahun. Perlu kesadaran oleh pengambil kebijakan dan konsumen bahwa pemenuhan minyak nabati dunia akan lebih merusak lingkungan apabila tanpa kelapa sawit, karena perlu lahan lebih luas guna memenuhi kebutuhan tersebut. Persoalannya juga karena minyak nabati belum menjadi perhatian pemimpin dunia pada tingkat global bahwa dampak ekonomi dan sosial dari perkebunan sawit jauh lebih besar daripada upaya mitigasi dampak

lingkungan yang ditimbulkan.

Dalam konteks diplomasi kelapa sawit, upaya lain dalam rangka kampanye positif kelapa sawit adalah penguatan CPOPC melalui penambahan anggota secara akseleratif dan mewakili seluruh kawasan penghasil kelapa sawit. Masuknya Kolombia menjadi anggota CPOPC pada 2018 atas inisiasi penulis selaku Duta Besar Republik Indonesia untuk negara tersebut patut diapresiasi dan dapat menjadi pendorong bagi negara-negara penghasil kelapa sawit lainnya. Mengikuti jejak Kolombia, patut dicatat kemajuan pada tahun 2020, Ghana, Honduras dan Papua Nugini disetujui untuk menyelesaikan proses aksesasi atas Piagam CPOPC sebelum diterima menjadi anggota penuh dalam waktu dekat. Perluasan keanggotaan demikian akan membuat Eropa merasa berhadapan dengan banyak negara penghasil kelapa sawit yang bersatu. CPOPC dapat mewadahi semua negara penghasil sawit baik jumlah besar atau kecil, mengespor ataupun tidak, sehingga menambah bobot politik organisasi ini. Memang perlu meyakinkan negara-negara produsen untuk bergabung CPOPC bahwa mereka mendapat manfaat bersama anggota lain dalam pengembangan kelapa sawit,

berbagi hasil riset, menanggulangi hama, meningkatkan produktivitas dan biaya keanggotaan yang proporsional tidak memberatkan anggota. Dua hal inilah yang pernah ditanyakan oleh Kolombia saat proses masuk menjadi anggota CPOPC pada tahun 2017, dan kemungkinan negara lain akan bertanya hal yang sama.

Semua negara penghasil kelapa sawit berkepentingan untuk membangun jejaring dan aliansi global untuk mengembangkan dan membesarkan industri sawit yang bersendikan prinsip-prinsip keberlanjutan dan melakukan kampanye positif secara koheren dan terpadu melawan peningkatan kampanye hitam dan negatif untuk berbagai motif seperti dagang dan kepentingan minyak nabati lain. Industri sawit berkaitan erat dengan pengentasan kemiskinan, karena sektor ini melibatkan 54 juta lebih orang secara langsung ataupun tidak langsung. Pekebun (*smallholders*) merupakan komponen sangat penting bagi pengembangan industri sawit global mengingat 40 persen lebih industri ini dimiliki pekebun sawit. Beberapa negara seperti Honduras dan di Afrika, pekebun menguasai 70 persen kebun sawit sedangkan di Indonesia 42 persen (2,5

juta) pekebun menguasai kebun sawit di seluruh negeri. Kelapa sawit telah menjadi komoditas penting bagi banyak negara dalam upaya mencapai *SDGs 2030*, khususnya dalam sumbangsih yang jelas dan terukur seperti pengentasan kemiskinan, makanan bergizi, penciptaan pekerjaan yang layak dan pendidikan.

Selain kampanye negatif, tantangan bagi CPOPC adalah mempertahankan harga kelapa sawit agar tetap menguntungkan bagi petani. Prospek kebutuhan minyak nabati akan tetap tinggi karena pertumbuhan penduduk dan tingkat kesejahteraan. GAPKI memperkirakan pada tahun 2050, dunia memerlukan 370 juta ton minyak nabati dan kebutuhan tersebut tidak bisa dipenuhi tanpa kehadiran minyak sawit. Indonesia dan Malaysia yang menguasai pasar minyak nabati sejak 2006 perlu terus mempertahankan supremasi dan menjadi *stabilisator* dalam menentukan pasokan dan harga minyak sawit yang diperkirakan mencapai USD 743/ton pada tahun 2025.

Penting juga mengurangi gap jumlah produksi antara produsen yang satu dengan yang lain dengan cara membantu membesarkan yang kecil, misalnya

dengan relokasi investasi ke tempat baru. Dengan jumlah produksi yang tidak jauh timpang diharapkan tumbuh *shared responsibility* oleh setiap negara produsen untuk mempertahankan reputasi minyak sawit sebagai sumber makanan, sumber energi, dan bahan industri lainnya yang menguntungkan bagi semua. Kenyataan bahwa Indonesia dan Malaysia telah menguasai pangsa pasar minyak sawit dunia (85%) akan tetap menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai pemasok terbesar produksi sawit dunia. Guna menghindari kritikan, kawasan ini dapat meningkatkan produktivitas dengan mengubah strategi, yaitu intensifikasi dan peremajaan sebagaimana telah dimulai Indonesia sejak tiga tahun lalu.

Kawasan Afrika yang terdiri Nigeria, Ghana, Pantai Gading, Kamerun dan Kongo baru menghasilkan kelapa sawit kurang dari 3 juta ton per tahun, jumlah yang relatif kecil dibandingkan lahan yang tersedia. Mereka perlu didukung untuk mengembangkan sawit berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan minyak nabati yang terus meningkat sekaligus meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menumbuhkan kebanggaan kawasan karena melihat kembalinya tanaman asli mereka *elaeis*

guineensis mampu meningkatkan kesejahteraan di kawasan. Kawasan Amerika Latin dan Tengah yang baru berpartisipasi 5% di pangsa sawit dunia, terlihat prospektif untuk pengembangan kelapa sawit masa depan karena tersedia lahan dan tidak menghadapi kritikan terhadap deforestasi. Kolombia sebagai produsen terbesar ke-4 dunia dengan lahan 550.000 ha dan produksi berkisar 1,6 juta ton per tahun, memiliki 32,2 juta ha lahan siap pakai untuk pertanian. Studi oleh *Swiss Federal Institute of Technology* mengungkap bahwa kawasan luas *Los Llanos* yang berupa tanah rumput tidak menimbulkan deforestasi, rumput yang dibuka tidak mengeluarkan banyak karbon dan karbon yang terkandung di dalam tanah mudah terserap kembali setelah daun atau akar yang telah mati terurai.

Bahkan, Kolombia juga akan menggagas pendirian universitas kelapa sawit untuk mendukung industri sawit kedepan di negeri tersebut. Gagasan ini disampaikan oleh Presiden Fedepalma, Jens Mesa, pada Kongres Pekebun Sawit Kolombia pada Juni 2019 dan mendapat sambutan positif dari Presiden Kolombia, Ivan Duque. Menurut penulis, gagasan tersebut sebaiknya dikembangkan ke arah pembentukan Universitas Kelapa

Sawit pada skala internasional sehingga memiliki sumberdaya dan pemanfaatan yang lebih besar.

Berdirinya universitas (internasional) kelapa sawit di kawasan Amerika Latin akan menambah dinamika interaksi negara-negara penghasil kelapa sawit; di Asia Tenggara ada CPOPC, di Amerika Latin ada universitas sawit, dan di kawasan Afrika dapat dibentuk pusat kampanye positif terkait sawit.

Kesimpulan

Ada tiga kesimpulan dalam artikel ini, yaitu secara:

1. Teoritis: terdapat empat pilar yang perlu dikembangkan secara sinergis-integratif dalam konsep *SDGs*, yaitu dimensi ekonomi, sosial, lingkungan dan ditambah moralitas, yang bersumber dari agama (moralitas profetik) dan filsafat yang secara keilmuan mengajarkan moralitas yang positif (etika internasional). Peran nilai-nilai moral wajib melekat dalam praktik hubungan antar manusia dan antarbangsa. Di sisi lain, salah satu kunci pencapaian *SDGs* adalah kemitraan. Hal ini tidak dapat tercapai apabila salah satu pihak menonjolkan ego masing-masing dan mendiskreditkan pihak lainnya, seperti yang terjadi pada kampanye

hitam kelapa sawit dengan mencari berbagai dalih dan argumen yang mengada-ada. Sekiranya setiap pengambil keputusan memperhatikan prinsip-prinsip dasar moralitas dan memahami kepentingan pihak lainnya, maka pencapaian sebuah tujuan bersama akan menjadi lebih mudah. Dalam perspektif *SDGs Plus*, produk kelapa sawit sangat menguntungkan atas empat dimensi sekaligus, yaitu ekonomi, sosial, lingkungan dan moral yang sangat relevan dengan SDGs 1 (tidak ada kemiskinan), SDGs 2 (tidak ada kelaparan), SDGs 8 (pekerjaan yang layak dan pembangunan ekonomi), SDGs 3 (kehidupan sehat dan lebih sejahtera), SDGs 4 (pendidikan yang berkualitas), SDGs 10 (berkurangnya kesenjangan) dan SDGs 7 (akses bagi semua terhadap energi modern yang berkelanjutan).

2. Praktis: penulis selaku Duta Besar Republik Indonesia untuk Kolombia telah berprakarsa dan menginisiasi kepada Kolombia untuk menjadi anggota CPOPC, menjadi negara pertama di luar negara pendiri CPOPC. Bergabungnya Kolombia, diyakini dapat memperkuat keberadaan CPOPC dan dukungan

untuk melawan kampanye hitam terhadap komoditas minyak sawit dunia. Dari dimensi sosial dan ekonomi, masuknya Kolombia, menambah interaksi sesama negara produsen sawit untuk meningkatkan produktivitas dan kegiatan lain yang berdampak baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kesejahteraan pekebun sawit.

3. Dampak: Diplomasi *G to G* antara Indonesia dan Kolombia terkait kelapa sawit ternyata tidak hanya berdampak secara bilateral saja, namun juga regional bahkan internasional, yaitu menguatkan posisi negara-negara penghasil kelapa sawit terhadap Uni Eropa dan mendorong semakin banyaknya negara-negara lain menjadi anggota CPOPC (dalam waktu dekat Ghana, Honduras, dan Papua Nugini) dan kedepannya terbuka kemungkinan negara-negara lainnya turut bergabung. Kehadiran negara-negara penghasil kelapa sawit ke dalam keanggotaan CPOPC tersebut dapat diyakini akan memperkuat posisi CPOPC untuk mendukung kepentingan kelapa sawit dalam perekonomian global serta untuk bersama-sama melawan kampanye hitam (*black campaign*)

terkait kelapa sawit dari Amerika dan Eropa.

Adapun rekomendasi artikel ini ada dua, yaitu:

1. Meskipun telah tercapai kesepakatan antara ASEAN dan Uni Eropa tentang isu kelapa sawit yang dikaitkan dengan *SDGs*, negara-negara penghasil kelapa sawit perlu terus melakukan kampanye positif agar publik semakin percaya bahwa kelapa sawit memiliki banyak nilai positif dan para pengambil keputusan di tingkat global semakin menyadari pentingnya peranan kelapa sawit dalam pencapaian *SDGs*. Dari aspek sosial dan ekonomi, dampak positif industri sawit sangatlah besar, salah satunya dapat menekan angka kemiskinan. Namun, dampak positif tersebut sering dikaburkan dengan kampanye hitam tentang sawit dari Uni Eropa, bahwa sawit itu merusak lingkungan. Oleh karena itu, penulis memandang pentingnya digencarkan promosi, pencitraan positif melalui publikasi ilmiah tentang sawit yang positif. Dalam konteks ini, posisi Masyarakat Perkelapasawitan Indonesia (MAKSI) atau *Indonesian Oil Palm Society* (IOPS) sangatlah strategis. MAKSI

adalah asosiasi profesional ilmuwan penelitian, akademisi, mahasiswa pascasarjana yang memiliki minat kuat dalam penelitian dan pengembangan industri hulu dan hilir kelapa sawit di Indonesia. Sebagai asosiasi ilmuwan dan akademisi, MAKSI perlu ikut serta membantu pemerintah dengan menerbitkan hasil penelitian ilmiah tentang sawit yang positif ke kancah internasional melalui jurnal-jurnal berreputasi internasional. Publikasi ilmiah tentang sawit yang positif tersebut sangatlah penting untuk menandingi kampanye hitam melalui hasil riset dan penelitian terkait sawit oleh pasar Eropa.

2. Terkait dengan masa depan sawit di ranah global, penulis memandang pentingnya upaya untuk mengintensifkan kerjasama antara tiga poros kontinen wilayah utama penghasil sawit dunia (Asia Tenggara, Afrika, dan Amerika Latin), yaitu di Asia Tenggara terdapat CPOPC, di kawasan Afrika dapat dibentuk Pusat Kampanye positif terkait kelapa sawit, dan di Amerika Latin dapat didirikan Perguruan Tinggi Kelapa Sawit bertaraf internasional. Berdirinya

perguruan tinggi (baik berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi atau pun politeknik) kelapa sawit bertaraf internasional di kawasan Amerika Latin tersebut akan menambah pusat riset sawit dan dinamika interaksi negara-negara penghasil kelapa sawit.

Daftar Pustaka

- Alisjahbana, A. S. & Endah M. (2018). *Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia: Konsep Target dan Strategi Implementasi*. Unpad Press.
- Arfiansyah, M. R. (2020). *Implementasi Perilaku Kerja Berbasis Nilai Budaya Kerja Pada Kementerian Agama RI: Analisis Dengan Pendekatan Modifikasi Theory of Planned Behaviour (TPB)*. Disertasi, UII.
- ASEAN (2017, April 29), *Chairman's Statement 30th Asean Summit Manila: Partnering For Change, Engaging The World*. Dipetik Agustus 7, 2019, dari https://asean.org/storage/2017/04/Chairs-Statement-of-30th-ASEAN-Summit_FINAL.pdf.
- Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan-BPPK (2017). *Diplomasi Sawit*. BPPK, Kemlu.
- European Parliament (2017, April 4). *European Parliament Resolution of 4 April 2017 on Palm Oil and Deforestation of Rainforests*. Dipetik Juli 25, 2018, dari <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0098+0+DOC+XML+V0//EN>.
- E.V. Sari (2017, April 17). Menteri Perdagangan Berencana Bikin Standar Sertifikat Minyak Sawit. *CNN Indonesia*. Dipetik Juli 13, 2018, dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170417163759-92-208126/mendag-berencana-bikin-standar-sertifikat-minyak-sawit>.
- Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia-GAPKI (2013). *Indonesia dan Kelapa Sawit dalam Isu Lingkungan Global*. GAPKI
- Ishartono & Santoso Tri Raharjo (2020). Sustainable Development Goals (SDGs) dan Pengentasan Kemiskinan. *Social Work Jurnal*, Vol. 6, Nomor 2.
- Iswanto, Priyo (2020, Oktober 14). *40 Tahun Yang Hangat: Bela Sawit Saling Menguat*.
- Iswanto, Priyo (2020, November 23). Konsolidasi Produsen Sawit Global. *Kompas*.
- Iswanto, Priyo (ed.) (2020). *Indonesia-Colombia: 40 años de amistad y convergencia*, Bogotá: Kedutaan Besar Republik Indonesia untuk Kolombia.
- Jakarta Post (2019, Maret 21). Indonesia Reviews CEPA After EU Proposes Cap On Palm Oil-Based Biofuels. *The Jakarta Post*. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/03/21/indonesia-reviews-cepa-after-eu-proposes-cap-on-palm-oilbased-biofuels.html>.
- Jakarta Post. (2019, April 8). Palm Oil Plan. *The Jakarta Post*. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/04/08/jokowimahathir-send-letter-of-objection-to-eu-over-palm-oil-plan.html>.

- Mangeswuri, D. R. (2019). Hambatan Ekspor Minyak Sawit Ke Uni Eropa dan Upaya Mengatasinya. *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, Vol. XI, Nomor 08/II/Puslit/April/2019.
- Nugraha, Indra & Sapariah Saturi (2019, Maret 23). Tak Perlu Sewot Kebijakan Uni Eropa, Serius Saja Benahi Tata Kelola dan Hilirisasi Sawit. *Mongabay*. <https://www.mongabay.co.id/2019/03/23/tak-perlusewot-kebijakan-uni-eropa-serius-saja-benahi-tata-kelola-danhilirisasi-sawit/>.
- Palm Oil Today (2018, Maret 12). Trilogue Negotiation to Determine Palm Biofuels Ban. *Palm Oil Today*. <http://palmoiltoday.net/trilogue-negotiations-will-the-palm-biofuelsban-prevail/>.
- Ritzer, G. & Douglas J. G. (2004). *Teori Sosiologi*. KreasiWacana
- Sally, Novian Uticha (2020). *Sengketa Minyak Sawit antara Indonesia dan Uni Eropa*. International University of Batam.
- Sasmi, D. T. (2019). Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Menghadapi Peraturan EU Directive Tentang Sawit di Eropa Tahun 2017-2019. *Frequency of International Relations*, Vol 1 (2).
- Suastha, R. D (2017, Agustus 12). RI-Malaysia Lawan Resolusi Diskriminatif UE Soal Sawit. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170812031841-106-234173/ri-malaysia-lawan-resolusi-diskriminatif-ue-soal-sawit>.
- Suhartono, Izzaty (2019). Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel dan Upaya Hilirisasi Nikel. *Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Info Singkat, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. XI, No.23/II/Puslit/Desember/2019.
- Sutrisno, D. (2017, April 30). Indonesia Ajak Thailand Lawan Resolusi Sawit Eropa. *Republika*. <https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/04/30/op7f14382-indonesia-ajak-thailand-lawan-resolusi-sawit-eropa>.
- Suwarno, Windratmo (2019). Kebijakan Sawit Uni Eropa dan Tantangan bagi Diplomasi Ekonomi Indonesia. *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 8(1).
- Turner, Bryan S. (ed) (2012). *Teori Sosial Dari Klasik Sampai Posmodern*. Pustaka Pelajar.

HOW ARE HUMAN RIGHTS STANDARDS INCLUDED IN FREE TRADE AGREEMENTS AND WHAT ARE THEIR RATIONALE AND THEIR EFFECTS?

Ernesto Simanungkalit

First Secretary to the Embassy of the Republic of Indonesia in Berlin

Abstract

This study investigates how human rights standards are included in free trade agreements (FTAs). The inclusion of human rights or human rights related provisions in its FTAs continues to evolve until today. The study uses the case of the US' and the EU's FTAs, knowing they are the main actors on linking human rights with trade. This study shows techniques of how human rights provisions are inserted in FTAs, including the stipulation of a sanction-based dispute settlement mechanism in case of violation occur. The study further explains different approaches, interests and rationale of states when deciding on what kind of human rights or human rights related concerns those countries like to include in their FTAs. This study further discusses whether these proliferations of human rights provisions in FTAs have any impact to the promotion and protection of human rights.

Keywords: International economic law, international trade law, free trade agreements, human rights, sustainable development.

Introduction

Government's attempts to include human rights provisions in its free trade agreements (FTAs) continue to evolve until today. Human rights standards have been creatively crafted in various forms of provisions in FTAs that have now entered into force and binding among the parties. Negotiations of the so called "new generation" or "WTO-plus" FTAs, in which human rights provisions as one of the "new" or "plus" additions to the traditional goods and services provisions mostly found in trade agreements, are ongoing.

The attempts of including human rights provisions as part of an FTA are mostly driven by developed countries, in particular the United States and the European Union. There are also other countries, such as Canada, New Zealand, and the European Free Trade Association countries that apply a similar approach. On the other side of the table, as their counterparts are mostly developing countries, such as Mexico, Viet Nam, Tunisia, to name a few. However, this is not always the case, knowing that there are also FTAs concluded between developed economies that included human rights standards as part of the agreement.

Based on the FTAs that have already entered into force, there are many ways of inserting human rights standards as part of the agreement. The common way is by putting a reference to the promotion and protection of universal human rights in the preambular paragraph of an agreement. Other FTAs included specific human rights such as labor rights, indigenous people's rights, in a specific chapter or articles in the agreement. There are also FTAs that included sustainable development of which the attainment of such development is indeed related to human rights.

This study will discuss on how the human rights standards are included in FTAs, with a focus on the US' and the EU's FTAs, as they are the two major actors who have FTAs with human rights provisions. This study will also further investigate the rationale of having such human rights standards and its effect. The effect of such human rights provisions can be measured more accurately when the respective FTAs have already been in force. This study utilizes the FTAs that are notified to the World Trade Organization and are available in the Regional Trade Agreements Database developed by the RTA Section of WTO Trade Policies Review Division (World Trade Organization, 2020).

1. How human rights standards are included in FTAs

There are various types, forms and ways of human rights are included in FTAs. Human rights provisions could be found in normative language, or more aspirational one. It could include universal human rights, or focus on specific rights that are trade-related such as labor rights. It could also stipulate human rights related matters, such as sustainable development that includes economic, social and environmental aspects. We will have a closer look and further identify how such human rights provisions are included in FTAs based on selected examples of provisions that have been concluded by the US and the EU.

1.1. The United States' FTAs

Based on the WTO Regional Trade Agreements Database, the United States currently has fourteen free trade agreements in force. These are the US-Dominican Republic-Central America FTA (US CAFTA-DR) (Office of The United States Trade Representative, 2020a), US-Korea FTA (Office of The United States Trade Representative, 2020b), US-Australia (Office of The United States Trade Representative, 2020c), US-Bahrain (Office of The United States Trade Representative, 2020d), US-Chile (Office of The United States Trade Representative, 2020e), US-

Colombia (Office of The United States Trade Representative, 2020f), US-Israel (Office of The United States Trade Representative, 2020g), US-Jordan (Office of The United States Trade Representative, 2020h), US-Morocco (Office of The United States Trade Representative, 2020i), US-Oman (Office of The United States Trade Representative, 2020j), US-Panama (Office of The United States Trade Representative, 2020k), US-Peru (Office of The United States Trade Representative, 2020l) , US-Singapore (Office of The United States Trade Representative, 2020m), and the US-Mexico-Canada (USMCA) (Office of The United States Trade Representative, 2020n). Out of such fourteen FTAs, the only US FTA that has no human rights provision is the US-Israel FTA. We will only discuss the FTAs which include human rights standards, and further identify how the US included them in their FTAs.

1.1.1.Inserting specific human rights in the preamble

Although preambular paragraph only constitutes good intentions and general objective of the parties, it is worth noticing that their function as the main entrance to an agreement is important to set the tone, in this particular case, on linking human rights and the FTAs. The US consistently placed languages on the promotion of human rights

in the preambular paragraph of its FTAs. The US used different approaches in terms of drafting. First, it always mentions the need to protect specific human rights such as labor rights. Differences occurred on wordings, as a result of compromise between the negotiating parties. In most of its FTAs, the US used soft languages with the focus on promotion and cooperation in protecting and enforcing labor rights. In some FTAs (US-Chile, US-CAFTA-DR, US-Peru, US-Colombia, US-Panama), the language used is to “Protect, enhance, and enforce basic workers’ rights”, which could be considered as stronger.

Second, the US always conveys specific wordings’ stressing the importance of preserving and conserving the environment with a view of maintaining high environmental standards through cooperation. In this case, differences on wordings also occurred, although the reference to protecting the environment is found in all US FTAs with its partners.

Third, there is always a reference on efforts to promote the attainment of sustainable development. For instance, most of the US’ FTAs highlighted the environmental and labor aspects when talking about sustainable development. However, one of its FTAs (US-Singapore) clearly mentioned,

there is a clear mentioning of the three pillars of sustainable development (economic, social, environmental) and the basic principle that they are interdependent and mutually reinforcing.

There are also topic that may relate to human rights and found in some US FTAs such as the effort to combat corruption and bribery (US-Singapore, US-Morocco, US-CAFTA-DR, US-Oman, US-Peru, US-Colombia, US-Panama, USMCA), and specific interest such as poverty reduction by providing sustainable economic alternatives to drug-crop production (US-Colombia). The most recent US FTA (USMCA) introduced new topics such as the effort to promote involvement of indigenous people in trade and investment, facilitate equal access to women to benefit from trade, promote good governance, displaying that the attempt to include human rights continues to evolve.

1.1.2. Inserting specific article on labor rights

The inclusion of legally binding provisions on labor is one of the main characters of US FTAs. Started from having labor provisions as a side agreement of the North American Free Trade Agreement (World Trade Law Net, 2001), the US now placed a specific article or chapter on labor in all of its FTAs.

There are differences in terms of drafting and procedural arrangements, although a similar pattern exists.

First, the labor article is included in the scope of the dispute settlement mechanism under the FTA. This means rights and obligations arising from the labor article are enforceable and infringement of such rights and obligations may result in suspension of benefits of the FTA. There is, however, specific arrangement and additional procedures to scrutinize disputes arising from the infringement of labor article (except in the case of the US-Jordan FTA). This notion of enforceability needs to be underlined as it would be influential on measuring the effect of human rights standards in FTAs which would be discussed later in this study.

Second, there is always standard setting of domestic labor rights, including standard setting on the enforcement of such domestic labor rights, without undermining the right of the parties to regulate. In relation to this, all US FTAs consistently use the labor standards under the International Labor Organization (ILO) and commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, as benchmark to set minimum standards of domestic labor rights.

Third, there is always a provision stating the obligation of parties not to lower labor standards for the purpose of encouraging trade and investment. This notion is important to underline the rationale of including human rights provisions in FTAs which we will discuss later in this study.

Fourth, all US FTAs create an institutional arrangement in order to, among others, implement or supervise the implementation of the respective labor provisions in the FTA. In some FTAs (US-Jordan, US-Bahrain, US-Singapore), it would be the job of the Joint Committee of the FTA. In other FTAs (US-Peru, US-Chile, US-Colombia, US-CAFTA-DR, USMCA), the US establishes Labor Affairs Council or Labor Council that also implements all cooperation activities related to labor under the FTA.

New obligations of specific human rights related to labor were introduced in the recent USMCA, namely the obligation to prohibit the importation of products made by forced or compulsory labor, including child labor, the obligation to include promotion and protection of migrant workers' rights in its domestic labor laws, and the obligation to establish domestic policies that protect workers against discrimination in the workplace. The evolution of labor provisions of the US FTAs, so far, culminates through

the inclusion of the labor chapter in the USMCA which comprehensively addresses labor and labor related issues with strict legal obligations.

1.1.3. Inserting specific article on environment

Another characteristic of the US FTAs is the inclusion of a legally binding article on environment. Like the article on labor, most of the US FTAs has included the following provisions:

- Provisions on the inclusion of environment article in the scope of the dispute settlement mechanism under the FTA. There is, however, specific arrangement and additional procedures to scrutinize disputes arising from the infringement of the environment article (except in the case of the US-Jordan FTA).
- Provisions on standard setting of domestic environmental laws, including standard setting on the enforcement of such laws, without undermining the right of the parties to regulate.
- Provisions on the obligation of parties that they shall not lower standards of environmental protection for the purpose of encouraging trade and investment.

- Provisions on institutional arrangement which stipulate among others the function of the Joint Committee of FTA to supervise the implementation of the article on environment, (US-Jordan, US-Bahrain, US-Singapore), or the establishment of Environmental Affairs Council or Environmental Committee (US-Peru, US-Chile, US-Colombia, US-CAFTA-DR, USMCA) having more comprehensive functions than the FTA Joint Committee.
- Provision on cooperation in various areas in relation to the preservation and protection of the environment. This would include cooperation in the multilateral environmental forum.

The USMCA has introduced a wide range of new provisions in its environmental chapter which include, among others, provision on the protection of ozone layer, protection of marine environment from ship pollution, air quality, marine litter, corporate social responsibility, trade and biodiversity, sustainable fisheries management, sustainable forest management and trade. However, these provisions are more like a collection of areas for future cooperation between the parties.

1.1.4. Inserting other human rights related provisions

The US also have provisions on specific rights and human rights related issues such as provision on data privacy in the chapter on electronic commerce or digital trade, exception clause on the basis of protecting the rights of indigenous people (US-Australia, USMCA), specific article on cooperation to combat corruption (US-Singapore, US-Australia), provision on good regulatory practices (USMCA), and understanding on the importance of access to genetic resources and traditional knowledge, as well as the equitable sharing of benefits resulting from use of such resources (US-Peru, US-Colombia, US-Panama).

1.2. The European Union's FTAs

Based on the WTO Regional Trade Agreements Database, the European Union (EU) currently has fifty-five free trade agreements in force. This study uses some of those FTAs as examples to understand how the EU included human rights standards in their FTAs. Those FTAs would be the EU-Albania covered in 'Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part - Protocols – Declarations' (2009), EU-Colombia-Peru

covered in 'Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part' (2012), EU-Egypt in 'Official Journal of the European Union' (2004), EU-Georgia 'Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part' (2014), EU-Japan 'Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership' (2018), EU-Korea 'Free trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part' (2011), EU-South Africa covered in 'Council Decision of 29 July 1999 concerning the provisional application of the Agreement on Trade, Development and Cooperation between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of South Africa, of the other part' (1999), EU-Tunisia in 'Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part - Protocol No 1 on the arrangements applying to imports into the Community of agricultural products originating in Tunisia - Protocol No 2 on the arrangement applying to imports into the Community of fishery products

originating in Tunisia - Protocol No 3 on the arrangements applying to imports into Tunisia of agricultural products originating in the Community - Protocol No 4 concerning the definition of originating products and methods of administrative cooperation - Protocol No 5 on mutual assistance in customs matters between the administrative authorities - Joint Declarations – Declarations' (1998), and the EU-Viet Nam FTA 'Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam' (2019).

1.2.1. Inserting human rights in the preamble

We have indicated earlier the influential role of the preambular paragraph in an agreement. In the EU's case, there are many instances where human rights are mentioned in the preamble of its FTAs. Differences occurred in terms of wordings in different EU FTAs. However, it is important to note that, based on what has been identified earlier in this study, there are distinctions between the EU's and the US' approach in the inclusion of human rights in the preamble.

First, while the US' focuses more on specific rights i.e., labor rights, the EU addresses the broad term of human rights, including the rights of the minorities, the rule of law,

democratic principles, good governance (EU-Albania, EU-Georgia, EU-Egypt). Other EU FTAs even specifically referred to international human rights documents particularly the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights highlighting the importance to adhere to the standards and principles contained in such documents (EU-Colombia-Peru, EU-Egypt, EU-Georgia, EU-Japan, EU-Korea, EU-Tunisia, EU-South Africa, and EU-Viet Nam).

Second, in some of the EU's FTAs, there is a specific condition whereby the EU's counterpart is a potential candidate for EU membership (EU-Albania) or part of the EU's enlargement strategy (EU-Georgia). These kinds of agreements are usually called the Stabilization Agreement or Association Agreement. In this regard, additional references to European documents such as the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms exist. This condition is alien any US' FTAs.

There is however similarity between the US's and the EU when inserting human rights related issues in the preamble of their FTAs. In this regard, topics such as sustainable development, labor, and

preservation of the environment are consistently found in most of the EU's FTAs.

1.2.2. The essential element provisions

The essential elements article is what distinct the EU's FTAs with other FTAs. It establishes a cause-and-effect relationship between the essential elements and the FTA in its entirety. It gives the power to a party in the FTA to take immediate measures, such as suspension of benefits of the FTA, unilaterally, whenever it considers that the other party has violated the essential elements article. There is a consistent pattern on how the essential elements provisions are included in the EU's FTAs.

First, it starts with the inclusion of a dedicated article constituting the legal obligation of the parties to respect democratic principles and fundamental human rights, as laid down in the Universal Declaration of Human Rights, and for the principle of the rule of law, as the essential element of the agreement (EU-Colombia-Peru, EU-South Africa, EU-Egypt, and EU-Tunisia). In FTAs where the EU's partners are candidates for EU membership (EU-Albania) or countries that are part of the EU's enlargement strategy (EU-Georgia), the list of what to respect may become longer, including among others the

European Convention on Human Rights, the Helsinki Final Act, and Charter of Paris for a New Europe. There is also an instance where additional obligation such as countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials and their means of delivery, constitutes as essential element of the agreement (EU-Georgia, EU-Colombia-Peru).

The next step is the insertion of the enforcement provision for violation of the essential elements' provisions. There are three main points in such enforcement provision that needs to be highlighted. The first is the constitution of the violation of the essential element provisions as a "material breach" of the agreement. The second is the constitution that such violation needs to be resolved swiftly (the "urgent" nature of the case). The third point is a party may unilaterally exercise measures, such as suspension of benefits, in case it considers that the other party violates the essential elements provisions. Such enforcement provisions exist in most of the EU's FTAs (EU- Colombia-Peru, EU-South Africa, EU-Egypt, EU-Tunisia, EU-Albania, and EU-Georgia).

In most of the EU's FTAs, the enforcement provisions of the essential element articles are placed separately from the dispute

settlement articles of the FTA. However, essential element is included in the scope of dispute settlement, making the enforcement provisions for violation of essential element articles the *lex specialis* in dispute settlement mechanism of the FTA.

1.2.3. Human rights in trade and sustainable development chapter

The trade and sustainable development (TSD) chapter introduces the attainment of sustainable development that focuses on the social and environmental pillars of sustainability (EU-Japan, EU-Republic of Korea, EU-Viet Nam). The provisions in the TSD chapter are aspirational in nature and there is clear mentioning that the implementation of such chapter is on a cooperation basis. All EU's TSD chapter is excluded from the dispute settlement mechanism of the FTA, making them unenforceable.

The TSD chapter mostly consists of provisions for the commitment of the parties to the attainment of sustainable development, the right of the parties to regulate their own domestic labor and environmental laws and set their own policies, standard setting of labor and environmental laws based on international conventions, such as International Labor Organization conventions, or internationally

recognized documents, the commitment to prohibit the lowering of labor and environmental standards to encourage trade and investment, commitment to cooperation in mitigating climate change, preserve biodiversity, cooperate in the area of sustainable management of forest, fisheries, and also commitment to support the promotion of environmental goods.

The TSD chapter also introduces a dedicated institutional mechanism that is responsible in matters relating to the implementation of the provisions in the said chapter. In relation to this, the TSD introduces the possibility for nationals of the parties, civil society organizations, non-governmental organizations and interested parties to engage in dialogue with the parties of the FTA on matters concerning the implementation of the TSD chapter.

2. Rationale and effect of including human rights standards in FTAs

We have seen examples of how human rights standards are included in FTAs. In this regard, we realized that there is clear distinction between the US and the EU in terms of approach. Such distinction does not necessarily mean that one is better than another. In this regard, to better understand such different approaches, it is necessary to know the rationales behind the inclusion of

human rights standards in FTAs and its effects, if any.

2.1. FTA as a tool to influence human rights conditions

As it has already been mentioned earlier, most of the US' and the EU's FTAs with developing countries have human rights provisions. This fact has positioned the US and the EU to have the upper hand towards the operationalization of human rights provisions in the FTAs. The US and the EU use trade agreements as tools to influence human rights for developing countries with the lure of the US and the EU's market access as leverage (Aaronson, 2018). This is the initial rationale behind the decision to include human rights standards in FTAs.

Following that line of thinking, the logic would then be that the developing countries that entered into FTAs with the US and the EU should be countries prone to violation of human rights or at least having severe human rights problems. This is, however, insufficient to conclude, as most of the developing countries that have FTAs with the US and the EU are democracies, members of the United Nations, and also members of the WTO. In this regard, they are in equal position with the US and the EU in terms of respecting their international human rights obligations and they have

access to international trade. On the other hand, most of the worst human rights offenders do not participate in FTAs with the US or the EU. Therefore, although human rights standards may improve in those developing countries who have FTAs with the US or the EU, but in parts of the world where human rights are constantly abused, such FTAs has no effect (Lewis, 2014).

Furthermore, although the design is to make human rights provisions enforceable, equipped with special enforcement mechanism, these provisions and mechanisms are rarely used (Idris, 2017). This makes measuring the effect of having human rights provisions in FTAs even harder.

2.2. Specific rights for specific interests

We have identified in this study that government, such as the US focuses on including specific human rights standards in their FTAs. In this regard, the US placed prescriptive provisions obliging parties to achieve minimum standards of labor rights. It also includes the enforcement mechanism with the possibility to put sanction if infringement occurred. These provisions however, are not isolated in terms of having the purpose of improving labor rights standards of the parties to the FTA.

Scholars have indicated that internal politics played a significant role in the US' attempt to push the inclusion of labor provisions in its FTAs with its trading partners. The main political driver is the growing concern that multinational companies are moving out of the US to developing countries due to lower labor costs (McCrudden & Davies, 2001). As labor union is one of the strongest political constituencies in the US, politicians consider that it is important to support the US' labor interests. This political process resulted in "the May 10, 2007 Agreement" between the US Congress and the US government, which constitutes the mandate for the US to include enforceable labor provisions in its FTAs with its trading partners (US Representative of Trade, Department of Labour, 2015a).

Having the above context, although labor provisions in FTAs have positively improve labor standards and protection in developing countries, there is another side of the story that the US also has a specific interest to protect its workers' competitiveness and mitigate jobs loss. In this regard, it is not only hard to measure the effectivity of labor rights provisions towards improvement of human rights conditions in developing countries, but also it becomes even harder to maintain the

integrity of such provisions due to its “hidden protectionism” nature.

2.3. Promoting values globally

The EU uses its FTAs as one of the tools in pursuing its main agenda to promote a rule-based international order (US Representative of Trade, Department of Labour, 2015b). In this regard, human right is one of the values that the EU shall actively promote around the world. Article 2 of the Treaty on European Union in ‘Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences’ (2012) listed a set of values that now can be found in human rights provisions of the EU’s FTAs. The EU also uses its FTAs to influence the global norm and standard setting in terms of human rights, labor rights and environmental protection. This global campaign on promoting EU values is one of the rationales of having human rights standards included in FTAs.

In this regard, to know whether such campaign is effective or not, we need to

consider the public opinion towards the EU, which most likely the result would be volatile. Such volatility would be influenced among others by the EU’s consistency in enforcing human rights standards and the EU’s internal human rights issues (Prickartz & Staudinger, 2019). In relation to this, the EU has also increasingly received critiques on the perception that its reward and punishment approach dictates developing countries (Gammage, 2018).

Conclusion

This study has identified how human rights standards are included in FTAs. It has used the case of the US’ and the EU’s FTAs, knowing they are the major actors on linking human rights with trade. There are similarities between the two in terms of how human rights provisions are included in their FTAs. First, the US and the EU have inserted commitments to promote and protect human rights in the preamble of the agreement. This is an important exercise as it would set the tone of the agreement and influence the content in the main agreement. Second, the US and the EU introduced enforceable legal obligations of the parties to promote and protect human rights. These legal obligations are stipulated in prescriptive provisions that create cause and effect relationship between the obligation to protect human rights and the

agreement in its entirety. Third, the US and the EU included a special sanction-based enforcement mechanism which becomes part of the FTA's dispute settlement mechanism.

There are differences between the two, such as how they approach the issue of human rights. In the US FTAs, the focus is promoting and protecting specific human rights, in particular labor rights and protection of the environment. While the EU took a broader stance, addressing the promotion and protection of human rights as proclaimed in Universal Declaration of Human Rights.

Another distinction is the essential element article of the EU FTAs, providing a party the possibility to unilaterally take measures against the other party on the basis of violation of human rights article in the agreement. This is unique as the US approach is to have specific procedure for labor provisions related dispute as part of the FTAs dispute settlement mechanism.

This study also identified the rationale of the US and the EU in including human rights standards in its FTAs, and its effects. In general, the initial rationale is to use trade agreements as tool to influence human rights condition. However, although

improvement occurs in countries having FTAs that include human rights provisions, situation is still the same in countries having worst records in terms of gross violation of human rights. In the case of including specific human rights such as labor rights in FTAs, it has been found that the US' position to include labor rights provisions in its FTAs with its trading partners is a result of domestic political process. The US government is pressured by labor union in the US who demands protection against the impact of the FTAs that deteriorate US' labor competitiveness. This has created doubt towards the integrity of the human rights provisions in the FTA. In the case of EU, the specific rationale of having human rights standards in its FTAs is stipulated in its Treaties. One of the main agenda of its external policy is to promote European values as provided in Article 2 of the Treaty on the European Union globally. In this regard, the EU's attempt is to influence global norms and standard setting with European values are very much depends on the public perception towards the EU itself. Such perception would be very much influenced by the conduct of the EU, in particular its consistency in addressing human rights issues, including its own.

References

Prickartz, I. Staudinger. (2019). Policy vs practice: The use, implementation and

- enforcement of human rights clauses in the European Union's international trade agreements 3(1): 2. *Europe and the World: A law review* [23].
- Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership. (2018). *Official Journal of The European Union*, L 330, p. 3 – 889.
- Agreement on Trade, Development and Cooperation between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of South Africa, of the other part - Protocol 1 concerning the definition of the concept of 'originating products' and methods of administrative cooperation - Protocol 2 on mutual administrative assistance in customs matters - Final Act – Declarations. (1999). *Official Journal of the European Communities*, L 311, p. 3 – 415.
- Aaronson, S. (2018). A Match Made in Heaven? The Wedding of Trade and Human Rights. In Oxford, *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade* (p. 3). Oxford University Press.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. (2014). *Official Journal of The European Union*, L 261, p. 4 – 743.
- Gammage, C., A critique of the extraterritorial obligations of the EU in relation to human rights clauses and social norms in EU free trade agreements. (2018) 2(1): 9. *Europe and the World: A law review* [20].
- Consolidated version of the treaty on European Union. (2012). *Official Journal of The European Union*, C 326, p. 13.
- 'Council Decision of 31 May 2012 on the signing, on behalf of the Union, and provisional application of the Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part'. (2012). *Official Journal of The European Union*, L 354, p. 3 – 2607.
- Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part - products originating in Tunisia - Protocol No 2 on the arrangement applying to imports arrangements applying to imports into Tunisia of agricultural products originating in the Community - Protocol No 4 concerning the definition of originating products and methods of administrative cooperation - Protocol No 5 on mutual assistance in customs matters between the administrative authorities - Joint Declarations – Declarations. (1997). *Official Journal of the European Communities*, L 107, p. 2 – 183.
- Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part. (2004). *Official Journal of the European Communities*, L 304, p. 39 -208.
- Executive Office of The President (2020). Australian FTA (online). *Office of the United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/australian-fta/final-text>.

Executive Office of The President (2020). Bahrain FTA (online). *Office of the United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/bahrain-fta/final-text>.

Executive Office of The President. Chile FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Colombia TPA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-tpa/final-text>.

Executive Office of The President., Dominican Republic – Central America FTA (online). *Office of the United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Israel FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/israel-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Jordan FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/jordan-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Korus FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 19 November 2020].

<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Mexico - Canada FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

Executive Office of The President., Morocco FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/morocco-fta/final-text>.

Executive Office of The President., Oman FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta>.

Executive Office of The President., Panama FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa/final-text>.

Executive Office of The President., Peru FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa/final-text>.

Executive Office of The President., Singapore FTA (online). *Office of The United States Trade Representative*. [Viewed 20 November 2020]. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/singapore-fta/final-text>.

Free trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part. (2011). *Official Journal of The European Union*, L 127, p. 6 – 1343.

Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam. (2020). *Official Journal of The European Union*, L 186, p. 3 – 1400.

Idris, I., (2017) Human Rights and Governance Provisions in OECD Country Trade Agreements with Developing Countries in *Knowledge, Evidence, and Learning for Development Helpdesk Report*.

Lewis, M.K., (2014). Human Rights Provisions in Free Trade Agreements: Do the Ends Justify the Means?. *Loy. U. Chi. Int'l L. Rev.* [Viewed 20 November 2020]. <https://lawecommons.luc.edu/lucilr/vol12/iss1/2>.

McCrudden, C., & Davies (2001). A Perspective on Trade and Labour Rights. In F. Francioni (ed.), *Environment, Human Rights and International Trade* (pp. 179–198). Hart Publishing.

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part - Protocols – Declarations 28 April 2009. (2009). *Official Journal of the European Communities*, L 107, p. 0166 – 0502.

World Trade Law (2020). North American Agreement on Labor Cooperation (online). *World Trade Law*. <http://www.worldtradelaw.net/nafta/naalc.pdf.download>.

World Trade Organization., (2020). RTA's in force including accessions (online), *World Trade Organization*. [Viewed 19 November 2020]. <https://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAListAccession.aspx>.

IDENTITAS DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI: Peran Indonesia Pasca Kudeta Militer di Myanmar Tahun 2021

Mohamad Rosyidin, S.Sos, MA

Associate Professor, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Diponegoro

Abstrak

Artikel ini bertujuan menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengatasi krisis politik di Myanmar pasca kudeta militer tahun 2021. Menggunakan teori konstruktivis hubungan internasional, artikel ini berargumen bahwa identitas memainkan peran penting dalam memahami kebijakan luar negeri Indonesia. Identitas peran Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian' dan 'pemecah masalah global' mempengaruhi bagaimana elit-elit pemerintah merumuskan kebijakan luar negeri untuk memulihkan arsitektur keamanan regional. Komitmen Indonesia terhadap perdamaian serta reputasinya sebagai penengah dalam konflik-konflik internasional memperkuat citra global Indonesia sebagai negara yang menonjolkan pendekatan damai, terlepas dari tekanan politik domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri. Alhasil, sekalipun kekuasaan datang silih-berganti, identitas tersebut tidak berubah. Identitas peran Indonesia mendorong munculnya dua tanggungjawab yang berjalin-berkelindan. Pertama, Indonesia turut bertanggungjawab secara etis mengatasi krisis Myanmar dengan mendesak junta militer menghormati HAM, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik. Kedua, Indonesia juga bertanggungjawab secara politis dengan menginisiasi KTT ASEAN di Jakarta yang menghasilkan lima konsensus ASEAN terkait Myanmar. Argumen ini menantang berseberangan dengan asumsi realis yang menjelaskan kebijakan luar negeri berdasarkan pada logika kepentingan nasional. Artikel ini menyatakan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia harus mengakomodasi tanggung jawab di tingkat internasional sebagai salah satu unsur penting kepentingan nasional.

Kata Kunci: Kebijakan luar negeri Indonesia, Myanmar, *constructivist*, peran identitas, tanggung jawab.

Pendahuluan

Senin dini hari, 1 Februari 2021, militer Myanmar mengambil alih kekuasaan setelah Partai Liga Nasional untuk Demokrasi (LND) yang dipimpin Aung San Suu Kyi memenangkan pemilu. Presiden Win Myint dan petinggi partai lainnya juga ditangkap aparat militer. Pihak militer menyatakan pemilu tersebut curang dan memberlakukan darurat nasional.

Beberapa hari sebelum pengambilalihan kekuasaan, PBB dan sejumlah kedutaan besar negara-negara Barat di Myanmar sudah mensinyalir indikasi akan adanya kudeta. Namun pemimpin tertinggi militer Jenderal Senior Min Aung Hlaing menampik anggapan itu dan menyatakan bahwa militer akan senantiasa patuh dan melindungi konstitusi negara tahun 2008. Menurutnya,

media dan lembaga internasional salah paham bahwa militer akan menghapus konstitusi (Naing, 2021). Akan tetapi, kenyataan menunjukkan sebaliknya dimana militer pada akhirnya benar-benar mengambil alih kekuasaan.

Kudeta itu ditanggapi dengan aksi demonstrasi masif masyarakat pro-demokrasi di Myanmar. Pihak militer menanggapi aksi itu dengan pendekatan represif. Tercatat lebih dari 700 warga sipil tewas akibat kekerasan aparat militer Myanmar serta 3.300 orang ditahan (Anadolu Agency, 2021). Komunitas internasional mengancam keras kudeta yang disusul kekerasan berdarah di Myanmar. Negara-negara Barat kompak menghukum Myanmar dengan memberlakukan sanksi ekonomi. Sanksi yang diterapkan merupakan jenis sanksi spesifik (*targeted sanctions*) yang lebih menasar para petinggi militer Myanmar ketimbang sanksi komprehensif yang melumpuhkan seluruh sendi perekonomian negara itu. Negara-negara kuat seperti China dan India memilih opsi tidak ikut campur dalam masalah tersebut. Sementara itu, ASEAN pada mulanya terbelah dimana Brunei, Vietnam, dan Laos memilih abstain. Thailand, Filipina, dan Kamboja memilih tidak ikut campur. Kontras dengan itu, Indonesia, Singapura, dan Malaysia menunjukkan

perhatian lebih terhadap situasi politik di Myanmar. Namun kemudian, ASEAN sepakat untuk mengadakan pertemuan tingkat tinggi di Jakarta pada 24 April 2021 yang menghasilkan lima poin konsensus untuk menyelesaikan krisis politik di Myanmar.

Di antara negara-negara ASEAN, Indonesia adalah pihak yang paling dominan peranannya sejak awal. Segera setelah pengambilalihan kekuasaan oleh militer, Presiden Joko Widodo (Jokowi) ketika menerima kunjungan Perdana Menteri Malaysia Tan Sri Muhyiddin Yassin pada 5 Februari 2021 mendorong dilakukannya pertemuan tingkat menteri luar negeri ASEAN. Ia melanjutkan mengenai pentingnya menjaga visi komunitas ASEAN dan menghormati Piagam ASEAN terutama prinsip supremasi hukum, *good governance*, demokrasi, hak asasi manusia, dan pemerintahan yang konstitusional (Adyatama, 2021). Jokowi juga melakukan pembicaraan dengan Brunei Darussalam sebagai ketua ASEAN untuk mengadakan pertemuan tingkat tinggi ASEAN khusus untuk membahas krisis Myanmar. Secara konkret, Indonesia melakukan gerak cepat dengan melakukan diplomasi ulang-alik (*shuttle diplomacy*) ke sejumlah negara diantaranya Brunei, Singapura, dan Thailand untuk mencapai kesamaan

pandangan mengenai kudeta tersebut. Menlu Retno Marsudi bertemu dengan Menlu Myanmar U Wunna Maung Lwin dan mengatakan bahwa “Keselamatan dan kesejahteraan rakyat (Myanmar) menjadi prioritas nomor satu” (Sorongan, 2021).

Melihat peran aktif Indonesia dalam menyikapi kudeta Myanmar tersebut, timbul pertanyaan; mengapa Indonesia tampak sangat aktif memperjuangkan penyelesaian masalah di Myanmar? Mayoritas akademisi dan pembuat kebijakan cenderung melihat perilaku negara hanya berdasarkan pada konsep kepentingan nasional. Politik luar negeri selalu dipahami sebatas perjuangan meraih kepentingan nasional yang kerap disalahpahami sebagai pengejaran keuntungan. Pemikiran ini dilandasi oleh paradigma rasionalis yang memandang negara adalah aktor rasional yang bertindak berdasarkan pertimbangan untung-rugi (*cost and benefit*) (lihat misalnya, Kahler, 1998; Snidal dalam Carlnaes, Risse and Simmons, 2002). Tulung (2019) misalnya, berpendapat bahwa keterlibatan Indonesia dalam konflik di Myanmar didasari faktor kepentingan nasional yaitu dorongan publik domestik, mencari pengakuan internasional, dan mengantisipasi ancaman nasional sebagai dampak dari konflik tersebut. Sementara itu, Matthew (2020) berargumen bahwa faktor kepentingan nasional

berkontribusi di balik peran Indonesia di Myanmar dalam isu Rohingya. Ia menyebutkan biaya penampungan yang besar, adanya politisasi bermotif identitas, dan ancaman separatisme sebagai indikator kepentingan nasional tersebut.

Akan tetapi, penjelasan berbasis kepentingan (*interest-based explanation*) nampaknya kurang memadai. *Pertama*, argumen Tulung tentang dorongan publik domestik dan mencari pengakuan internasional tidak termasuk konsep kepentingan nasional menurut cara pandang realis. Realis mendefinisikan kepentingan nasional sebagai kekuasaan (Morgenthau, 1948; Mearsheimer, 2001) dan keamanan atau *survival* (Waltz, 1979). *Kedua*, argumen Matthew tentang biaya penampungan dan faktor politik identitas juga bukan termasuk kategori kepentingan nasional versi realisme. Ketidakkuratan dalam menerapkan konsep kepentingan nasional dalam perspektif realis membuat riset-riset tersebut lemah dalam menjelaskan peran aktif Indonesia di Myanmar.

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan peran aktif Indonesia dalam isu kudeta militer di Myanmar menggunakan perspektif konstruktivisme. Konsep utama yang akan diaplikasikan adalah identitas khususnya

identitas peran (*role identity*). Argumen utama artikel ini adalah aktivisme Indonesia dalam menyelesaikan krisis politik di Myanmar kuat dipengaruhi oleh identitas peran Indonesia sebagai "*peacemaker*" yang menciptakan gagasan tentang "*global problem solver*" dimana konsepsi ini menuntut Indonesia untuk senantiasa terlibat aktif dalam upaya penciptaan perdamaian dunia.

Artikel ini menawarkan penjelasan berbeda dari perspektif-perspektif klasik seperti realis dan liberal yang melulu melihat kebijakan luar negeri dari konsep kepentingan nasional. Dengan demikian, secara akademik artikel ini akan memperkaya pemahaman kita tentang faktor pendorong kebijakan luar negeri suatu negara bahwa kepentingan nasional hanyalah satu sisi dari kebijakan luar negeri; faktor-faktor non-strategis seperti identitas juga memainkan peran penting. Di samping itu, artikel ini juga diharapkan dapat berkontribusi secara praktis kepada para perumus kebijakan luar negeri Indonesia. Lebih spesifik, artikel ini merekomendasikan supaya perumusan kebijakan luar negeri Indonesia tidak semata-mata didasarkan pada definisi kepentingan nasional secara sempit yakni logika untung-rugi. Akan tetapi, terminologi kepentingan nasional juga perlu mengakomodasi elemen-elemen ideasional

seperti identitas, norma, budaya, dan lain-lain.

Setelah mendiskusikan konstruktivisme sebagai kerangka teori, bagian kedua akan menguraikan rekam jejak Indonesia sebagai "pencipta perdamaian" dimulai sejak era Sukarno sampai sekarang pada pemerintahan Joko Widodo. Fokus perhatian bagian ini akan dititikberatkan pada peran Indonesia sebagai mediator konflik-konflik internasional. Bagian ketiga adalah analisis dimana akan dibahas mengenai pertimbangan-pertimbangan moral dan politik sebagai implikasi dari identitas peran Indonesia sebagai "pencipta perdamaian" dan "*global problem solver*." Bagian ini akan menunjukkan kontras antara analisis dari sudut pandang konstruktivisme dan realisme yang berbasis kepentingan. Bagian keempat adalah penutup yang berisi kesimpulan serta rekomendasi kebijakan. Hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya berkontribusi di tataran akademik tetapi juga mampu menyediakan peta jalan bagi perumusan kebijakan luar negeri Indonesia ke depan, khususnya menyangkut penyelesaian konflik-konflik internasional.

Metode penelitian

Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan menitikberatkan pada sumber data

primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari arsip-arsip resmi pemerintah Indonesia khususnya Kementerian Luar Negeri. Data sekunder diperoleh dari hasil penelitian para pakar baik berupa buku maupun artikel jurnal dan berita-berita di media online. Data kemudian diolah menggunakan metode analisis kongruen, yaitu mencocokkan antara asumsi dari teori yang dipakai dan bukti-bukti empiris (George dan Bennett, 2004).

Untuk pisau analisis, artikel ini menggunakan teori konstruktivis. Konstruktivisme adalah salah satu pendekatan teoretis Hubungan Internasional yang menekankan pada pentingnya elemen-elemen non-material untuk menjelaskan perilaku negara. Tokoh terkemuka pendekatan ini, Alexander Wendt, dalam buku *Social Theory of International Politics* yang kerap disebut sebagai 'kitab suci' kaum konstruktivis, mengemukakan dua premis dasar konstruktivisme; pertama, faktor gagasan lebih penting ketimbang faktor material, dan kedua, identitas dan kepentingan aktor internasional ditentukan oleh faktor gagasan tersebut (Wendt, 1999, p. 1). Sementara itu, Finnemore dan Sikkink (2001, p. 392) mengatakan, konstruktivisme berfokus pada peran gagasan, norma, pengetahuan, budaya, dan argumen dalam politik, serta

menekankan peran gagasan intersubjektif di kehidupan sosial. Intersubyektivitas merupakan proses dimana aktor-aktor yang terlibat interaksi saling memberikan pemaknaan terhadap tindakan sehingga menciptakan semacam pemahaman bersama (*shared understanding*). Karena itu, konstruktivis berutang secara intelektual pada disiplin psikologi sosial yang memandang keberadaan individu tidak terpisah dari lingkungannya.

Salah satu konsep kunci dalam konstruktivisme adalah identitas. Wendt (1999, p. 224) mendefinisikan identitas sebagai atribut yang melekat pada diri aktor yang mendasari cara aktor tersebut bertindak. Dengan kata lain, identitas adalah definisi aktor terhadap dirinya sendiri (Rosyidin, 2020a, p. 85). Meskipun definisi ini mengimplikasikan identitas sebagai suatu pandangan subyektif mengenai jati diri aktor, konsep identitas dapat dibingkai ke dalam dua sudut pandang. Pertama, sudut pandang 'personal' dimana identitas dipahami sebagai karakteristik yang membedakan antara satu aktor dan aktor lainnya. Konsepsi ini berhubungan erat dengan harga diri atau bagaimana aktor memposisikan diri di lingkungannya. Kedua, sudut pandang 'sosial' dimana identitas merupakan suatu kategori sosial. Identitas dalam pengertian ini mengimplikasikan

atribut aktor yang ditentukan berdasarkan konsensus masyarakat. Artinya, berbeda dengan jenis identitas personal yang tercipta semata-mata dari pemahaman aktor sendiri, identitas sosial muncul dari proses interaksi antar aktor. Dengan demikian, identitas sosial mensyaratkan keberadaan pihak lain (*significant other*) untuk membentuk jati diri aktor (lihat lebih jelas dalam Turner et al, 1992; Wendt, 1999; Fearon, 1999). Dikotomi ini bisa dilacak jauh sampai ke pemikiran sosiolog aliran interaksionisme simbolik George Herbert Mead yang membedakan antara konsep 'aku' (*I*) dan 'saya' (*me*) dalam bukunya *Mind, Self, and Society*. Menurut Mead, 'aku' mengacu pada konsepsi diri sang aktor terlepas dari konteks sosial. Sementara 'saya' merupakan konsepsi diri sang aktor dengan mempertimbangkan konteks sosial dimana ia berada (lihat Mead, 1934).

Di ranah studi Hubungan Internasional, konsep identitas dibagi menjadi beberapa jenis (Wendt, 1999, pp. 224-229; Rosyidin, 2015, pp. 50-58; Rosyidin, 2020a, pp. 87-88). Pertama, identitas korporat, yaitu identitas negara yang relatif permanen dan didefinisikan (umumnya) berdasarkan kategori fisik terutama karakteristik geografis. Contohnya adalah identitas Indonesia sebagai 'negara kepulauan' atau 'negara maritim'. Contoh lainnya misalnya

Indonesia sebagai 'negara majemuk' juga dapat dimasukkan ke dalam kategori identitas korporat. Kedua, identitas tipe, yaitu identitas negara yang dikategorikan berdasarkan nilai, norma, ideologi, sistem politik yang diadopsi oleh negara tersebut. Indonesia sebagai 'negara demokrasi Pancasila' adalah contoh kategori identitas tipe ini. Ketiga, identitas peran, yaitu identitas negara yang berkaitan dengan kewajiban dan tanggung jawab negara tersebut di tingkat internasional. Contohnya Indonesia sebagai '*bridge-builder*' yaitu peran sebagai 'pembangun jembatan' atau penengah dalam konflik internasional. Keempat, identitas kolektif, yaitu identitas negara yang mengandung unsur solidaritas terhadap negara lain. Identitas ini didasarkan pada kesamaan (*commonality*) antarnegara baik dalam hal budaya, agama, ideologi, sejarah, ancaman bersama, maupun kepentingan. Misalnya Indonesia dan AS memiliki identitas kolektif sebagai 'negara demokrasi terbesar'.

Artikel ini secara khusus mengaplikasikan tipologi identitas peran. Namun, sebelum dikenal dalam literatur konstruktivis, konsep identitas peran sudah dikaji sejak lama oleh sarjana hubungan internasional. Salah satunya adalah K.J. Holsti yang mengemukakan pemikiran tentang 'konsepsi peran nasional' (*national role*

conception) untuk menganalisis politik luar negeri. Ia mendefinisikan 'konsepsi peran nasional' sebagai "*policymakers' conceptions of their nation's orientations and tasks in the international system or in subordinate regional systems*" (Holsti, 1970, p. 245). Perlu digarisbawahi bahwa definisi Holsti menekankan pada 'konsepsi pembuat keputusan' yang cenderung berorientasi pada gagasan elit (tentang hal ini lihat juga dalam Wish, 1980). Hal ini berbeda dengan definisi konstruktivis yang lebih condong pada negara sebagai entitas tunggal (*unitary*). Pandangan negara-sentris inilah yang membedakan antara konsepsi konstruktivis dan Holsti mengenai konsep 'identitas peran'. Di samping itu, Wendt sendiri juga menyatakan bahwa perbedaan konsepnya dengan Holsti adalah konsepsi konstruktivis tentang identitas peran memandang pentingnya interaksi di balik terciptanya identitas peran tersebut sementara definisi Holsti tidak menjelaskan hal itu (Wendt, 1999, p. 227).

Untuk menjelaskan kebijakan luar negeri, konsep identitas peran ini penting karena dalam pandangan konstruktivis, identitas menentukan kepentingan dan kepentingan menentukan kebijakan luar negeri. Negara tidak akan mengetahui apa yang akan ia lakukan apabila ia tidak memahami apa yang ia inginkan (kepentingan). Lebih lanjut,

negara tidak akan mengetahui apa yang ia inginkan apabila ia tidak mengetahui siapa dirinya. Sebagai contoh, kebijakan Turki membantu Azerbaijan dalam perang di Nagorno-Karabakh melawan Armenia tidak bisa dijelaskan tanpa melihat identitas kolektif antara Turki dan Azerbaijan dalam hal agama (Islam). Kebijakan negara-negara Skandinavia dalam isu HAM, perdamaian, kesetaraan gender, demokrasi, dan lingkungan hidup juga tidak bisa dijelaskan tanpa mempertimbangkan faktor identitas peran mereka sebagai '*peacemaker*'. Karena meletakkan faktor identitas sebagai variabel penjelas (*independent variable*) dalam menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara, konstruktivis berasumsi bahwa kepentingan bukan variabel tetap dan berlaku sama saja bagi semua negara. Sebaliknya, konstruktivis percaya bahwa kepentingan 'tercipta melalui konstruksi sosial' (*socially constructed*) baik melalui interaksi antarnegara maupun pemaknaan negara terhadap dirinya. Wendt (1999, p. 139) merangkum teori ini dengan kalimat, "*Without ideas there are no interests, without interests there are no meaningful material conditions, without material conditions there is no reality at all.*"

Pembahasan

1. Rekam jejak Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian'

Menjadi 'pencipta perdamaian' agaknya telah menjadi DNA Indonesia sejak merdeka dari penjajahan Belanda. Hal itu setidaknya tercermin dalam dua hal. Pertama, konstitusi Indonesia secara eksplisit menyebutkan peran Indonesia ini. Dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea-4, terdapat kalimat "... dan ikut melaksanakan *ketertiban dunia* yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial" [cetak miring ditambahkan]. Kalimat ini memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang berorientasi pada tatanan dunia yang damai, stabil, dan makmur. Kedua, prinsip politik 'bebas-aktif' yang dicetuskan oleh Bung Hatta pada pidatonya di hadapan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), 2 September 1948. Pidato tersebut menyinggung tentang posisi Indonesia di tengah konflik AS-Uni Soviet yang berdampak pada polaritas politik di dalam negeri. Bung Hatta mengatakan bahwa Indonesia jangan menjadi obyek dalam pertarungan internasional melainkan harus menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri (Hatta, 1988, p. 13). Itu merupakan makna dari prinsip 'bebas'. Sementara prinsip 'aktif' oleh Bung Hatta

dimaknai sebagai "*the effort to work energetically for the preservation of peace and the relaxation of tension generated by the two blocs, through endeavors supported if possible by the majority of the members of the United Nations* [cetak tebal ditambahkan]" (Hatta, 1953, p. 444). Prinsip 'aktif' mengandung makna orientasi kebijakan luar negeri Indonesia yang tidak hanya mengejar kepentingan nasional melainkan juga kepentingan internasional.

Meskipun pemerintahan datang silih-berganti, namun prinsip 'aktif' tetap menjadi komitmen kebijakan luar negeri di setiap periode pemerintahan. Di era kepemimpinan Presiden Sukarno yang kerap diasosiasikan dengan politik konfrontatifnya, komitmen terhadap upaya perdamaian dunia menjadi salah satu fitur utama kebijakan luar negeri Sukarno. Pada 1957 Indonesia mengirimkan kontingen Pasukan Garuda yang tergabung dalam misi perdamaian PBB untuk meredakan krisis Suez (UNEF) akibat nasionalisasi Terusan Suez oleh Presiden Mesir Gamal Abdul Nasser. Indonesia saat itu mengirimkan 559 personel infanteri dari Kodam IV/Diponegoro Jawa Tengah dan Kodam V/Brawijaya Jawa Timur. Pengiriman Kontingen Garuda I ini dilakukan setahun setelah Indonesia menjadi tuan rumah Konferensi Asia-Afrika

yang mengesankan citra solidaritas anti-Barat dengan Mesir, dimana Mesir merupakan salah satu negara pertama yang mengakui kemerdekaan Indonesia (Capie, 2016, p. 6). Status sebagai bekas negara jajahan dipandang turut berperan penting di balik pengiriman pasukan perdamaian itu (Cook, 2014, p. 160). Ketika Sekretaris Jenderal PBB Dag Hammarskjöld menawarkan pasukan perdamaian Indonesia kepada pemerintah Mesir, Presiden Nasser seketika menerima tawaran itu karena melihat keuntungan dengan keberadaan pasukan kulit berwarna dari negara non-Blok yang dipimpin sahabatnya, Sukarno (Jorgensen, 2016, p. 170). Kemudian pada 1960 dan 1962, Indonesia juga mengirimkan pasukan perdamaian ke Kongo (UNOC) sebanyak 1.144 dan 3.457 secara berturut-turut. Selain dimotivasi oleh semangat anti-kolonialisme dan mungkin upaya mencari dukungan Afrika terhadap isu Papua Barat (Capie, 2016, p. 6; Anwar dalam Aoi and Heng, 2014, p. 193), Sukarno tentu tidak mengabaikan komitmen 'etis' Indonesia untuk mendukung perdamaian dunia sebagaimana tertuang dalam konstitusi.

Di era pemerintahan Suharto, komitmen Indonesia terhadap perdamaian tidak pernah surut, malah justru meningkat. Bukan hanya diwujudkan dengan

konsistensi Indonesia mengirim pasukan perdamaian, Indonesia juga memainkan peran sebagai juru damai dalam konflik-konflik internasional. Salah satunya adalah menengahi konflik antara kelompok separatis Moro (*Moro National Liberation Front/MNLF*) pada 1974. Keterlibatan Indonesia merupakan tindak lanjut dari permintaan Presiden Ferdinand Marcos kepada Presiden Suharto. Pada pertemuan antara Suharto dan Marcos di Manado pada 29 dan 30 Mei 1974, Indonesia mengajukan empat proposal; ada jaminan kemerdekaan beragama dan perlindungan kepada kaum Muslim di Filipina bagian selatan, tradisi dan budaya Islam dihargai, tanah-tanah nenek moyang Moro dikembalikan, dan partisipasi kaum Muslim dalam pembangunan nasional diakomodasi (Suryadinata, 1998, p. 104). Perundingan dilanjutkan kembali pada masa pemerintahan Fidel Ramos pada 1993 di Cipanas. Pertemuan yang difasilitasi Indonesia tersebut menghasilkan kesepakatan dimana pihak-pihak yang berkonflik akan melanjutkan pembicaraan guna mencapai penyelesaian secara damai (Suryadinata, 199, p. 108).

Peran lain yang menonjol adalah menengahi konflik Vietnam-Kamboja yang dinamakan *Jakarta Informal Meeting (JIM)*. Pertemuan ini diadakan dua kali, yakni di bulan Juli 1988 dan Februari 1989.

Sayangnya, dua kali pertemuan ini tidak menghasilkan kesepakatan. Setahun berikutnya, Indonesia mencoba mempertemukan kedua pihak kembali namun lagi-lagi gagal. Kesepakatan damai baru tercapai setahun berikutnya melalui penandatanganan pakta perdamaian di Paris. Meskipun tidak berhasil mendamaikan kedua pihak, jelas bahwa pakta perdamaian Paris tersebut tidak mungkin terwujud tanpa upaya tak kenal lelah Indonesia dalam menciptakan perdamaian di kawasan. Perdamaian itu, menurut Suryadinata (1998, p. 172), “memberikan Indonesia suatu perasaan partisipasi dalam proses tersebut.” Menurut Ali Alatas, peran aktif Indonesia tidak terlepas dari peran di kawasan sebagai *‘interlocutor’* (penghubung) antara ASEAN dan kedua pihak yang berkonflik (Alatas, 2001: 274). Mendamaikan konflik Vietnam-Kamboja adalah upaya Indonesia menciptakan kawasan yang damai dan stabil yang mendukung prinsip ‘hidup bertetangga yang baik’ (*peaceful coexistence*) (Rosyidin, 2020b, p. 105).

Peran fasilitator perdamaian juga dimainkan Indonesia pada kasus konflik Serbia-Bosnia. Pada dasarnya, Indonesia mendukung Bosnia sebagai sesama Muslim. Akan tetapi, pemerintahan Suharto tampaknya terlalu enggan untuk menunjukkan citra sebagai negara Muslim dan lebih menonjolkan

statusnya sebagai anggota non-Blok (Suryadinata, 1995, p. 301; Sukma, 2003, p. 77). Keberpihakan pada Bosnia membuat Indonesia tidak berambisi menjadi penengah atau mediator sebagaimana dalam kasus konflik Vietnam-Kamboja. Ali-alih, Indonesia bersedia memainkan peran sebagai fasilitator, yakni pihak yang dimintai bantuan untuk mempertemukan kedua pihak yang berkonflik. Ali Alatas mengatakan bahwa Indonesia hanya ingin “memberikan kesempatan kepada para pemimpin pihak yang bertikai untuk menciptakan kondisi menuju meja perundingan. Jika diminta, Indonesia bersedia menjadi fasilitator perundingan, bukan menjadi mediator” (HM Soeharto, n.d., dikutip dari Presiden Ke II RI Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita, 2008, pp. 55-57). Kepedulian Indonesia diwujudkan dalam kunjungan Suharto ke Bosnia pada 13 Maret 1995. Kunjungan itu merupakan sebuah terobosan strategis di tengah kegamangan dunia pasca Perang Dingin sekaligus membuat posisi Gerakan Non Blok (GNB) semakin diperhitungkan di kancah global (HM Soeharto, n.d., dikutip dari Presiden Ke II RI Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita, 2008, pp. 138-142). Kunjungan Suharto merupakan respons atas kunjungan Perdana Menteri Nikica Valentic ke Indonesia sebelumnya yang meminta Indonesia turut berperan aktif

menyelesaikan konflik Serbia-Bosnia. Suharto mengusulkan pembentukan mekanisme baru dalam bentuk konferensi internasional yang strukturnya harus disesuaikan dengan prinsip perdamaian yang adil dan menyeluruh dan penghormatan terhadap kedaulatan Bosnia-Herzegovina. Menurut Suharto, peran aktif Indonesia itu merupakan “kehormatan dan panggilan tugas” (HM Soeharto, n.d., dikutip dari Presiden Ke II RI Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita, 2008, pp. 55-57).

Pasca runtuhnya Orde Baru, kebijakan luar negeri Indonesia berbelok tajam. Agenda reformasi yang dituntut publik domestik mendikte kebijakan luar negeri Indonesia untuk lebih berfokus pada isu-isu seputar demokratisasi dan restrukturisasi ekonomi. Dalam hal komitmen terhadap perdamaian, tidak banyak yang dapat dilakukan pemerintahan reformasi pada saat itu. Keberlanjutan pengiriman Kontingen Garuda tetap dijalankan pemerintah Indonesia, khususnya ke Sierra Leone dan Kongo. Namun, salah satu komitmen perdamaian Indonesia pada era reformasi yang menarik disinggung adalah upaya Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur untuk mendamaikan Israel-Palestina. Gus Dur dikenal sebagai tokoh agama kontroversial, termasuk soal kedekatannya dengan Israel. Sebelum ia menjadi presiden

pada 1999 menggantikan B.J. Habibie, Gus Dur sudah berkali-kali mengunjungi Israel. Pada 1994, Gus Dur menerima undangan Israel untuk menyaksikan penandatanganan perjanjian damai antara Israel dan Yordania. Setelah kepulangannya dari Israel, Gus Dur merekomendasikan pemerintah Indonesia untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel. Tentu saja gagasan ini menuai kecaman dari kelompok Muslim di Indonesia (Barton, 2002, p. 198). Upaya Gus Dur mendamaikan Palestina-Israel terlihat dari keikutsertaannya sebagai pendiri dan anggota Yayasan Shimon Peres (Shimon Peres Foundation) yang bertujuan menciptakan perdamaian dunia dan tidak terkait dengan kebijakan politik Israel atau gerakan Zionisme. Menurut juru bicara Gus Dur semasa menjadi presiden, Wimar Witoelar, keikutsertaan Gus Dur di dalam organisasi tersebut merupakan “ikhtiar almarhum (Gus Dur) untuk mewujudkan perdamaian abadi antara Israel dan Palestina” (Hamdani, 2013).

Komitmen perdamaian Indonesia mencapai puncaknya pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), khususnya di periode kedua kekuasaannya (2009-2014). Pada masa ini, politik luar negeri Indonesia menunjukkan tingkat aktivisme yang tinggi di pentas global. Menurut Shekhar (2014, p. 1), politik luar negeri Indonesia abad-21

menekankan pada aktivisme dengan fokus memainkan peran aktif di tingkat global serta memproyeksikan diri sebagai kekuatan regional penting. Begitu menonjolnya partisipasi global Indonesia, para ahli menyebut status Indonesia sebagai 'kekuatan yang sedang bangkit' (*rising power*) (Reid, 2010; Roberts, Habir and Sebastian, 2015; Sekhar, 2015). Sementara ahli yang lain tidak sepakat dengan terminologi '*rising power*' dan lebih suka menyebut '*emerging power*' (Acharya, 2014). Terlepas dari perdebatan masalah istilah, aktivisme politik luar negeri Indonesia pada era SBY merupakan fakta yang tak dapat dibantah. Marty Natalegawa, menteri luar negeri Indonesia pada masa itu, menyebut Indonesia sebagai "*regional power with global interests and concerns*" (Acharya, 2014, p. 2). SBY sendiri memiliki konsep sendiri tentang bagaimana negara yang dia pimpin mampu memainkan peran-peran kunci di kancah internasional. Dalam pidatonya di Wilton Park tahun 2012, SBY menyebutkan lima peran Indonesia di kancah dunia yakni *norm setter*, *consensus builder*, *peacekeeper*, *bridge builder*, dan *voice of developing world* (Yudhoyono, 2012). SBY menyatakan pentingnya sebuah 'identitas internasional' di samping 'identitas nasional'. Ketika berpidato di *Indonesian Council on World Affairs* (ICWA) tahun 2005, SBY berpendapat bahwa "identitas

internasional adalah bagaimana kita memproyeksikan diri kita kepada dunia luar, serta bagaimana kita dipandang oleh komunitas internasional. Identitas internasional mendefinisikan peran, tempat, dan kedudukan sebuah negara di dalam komunitas internasional" (Yudhoyono, 2005 seperti dikutip dalam Rosyidin dan Tri Andika, 2017, p. 144).

Aktualisasi identitas internasional tersebut tampak nyata dalam sejumlah isu-isu besar internasional dimana Indonesia memainkan peran penting. Pertama, terkait peran sebagai *norms-setter*, Indonesia terus mengupayakan perdamaian di kawasan Laut Cina Selatan. Salah satunya adalah dengan mendorong disepakatinya Kode Tata Berperilaku (*Code of Conduct*) di Laut Cina Selatan pada 2011. Sejak disahkannya *Declaration of Conduct* pada 2002, perilaku China di Laut Cina selatan malah makin agresif. Indonesia menilai perlunya aturan yang dapat mengelola konflik tersebut. Pada mulanya China menolak usulan *Code of Conduct* tersebut dengan alasan sudah ada *Declaration of Conduct*. Namun setelah melakukan diplomasi ke tiga negara (Indonesia, Malaysia, dan Brunei), China akhirnya melunak dan menyepakati draf usulan Indonesia tersebut (Rosyidin dan Tri Andika, 2017, p. 146).

Kedua, terkait peran sebagai *consensus builder*, Indonesia memainkan peran kunci di balik kesepakatan 'enam poin prinsip ASEAN' tentang Laut Cina Selatan. Pasca berhasil menyepakati *Code of Conduct* setahun sebelumnya, pada 2012 ketika diadakan pertemuan tingkat menteri luar negeri, ASEAN gagal mencapai konsensus tentang Laut Cina Selatan, yang oleh Marty Natalegawa digambarkan sebagai "*one of the lowest points of my experience of ASEAN cooperation*" (Natalegawa, 2018, p. 130). Untuk memulihkan soliditas ASEAN, Marty melakukan diplomasi ulang-alik ke sejumlah negara ASEAN (Filipina, Vietnam, Kamboja, dan Singapura) termasuk ke Malaysia dan Brunei. Diplomasi 36 jam itu akhirnya menuai hasil dengan disepakatinya 'enam poin prinsip ASEAN' tentang Laut Cina Selatan (Natalegawa, 2018, pp. 132-133). Peran sebagai *consensus builder* juga ditunjukkan dengan menjadi mediator konflik Thailand-Kamboja mengenai klaim Preah Vihear tahun 2011, sebuah candi Khmer yang ditetapkan sebagai situs warisan dunia oleh UNESCO. Indonesia menggelar pertemuan informal tingkat menteri ASEAN di Jakarta dan menghasilkan kesepakatan bahwa kedua belah pihak bersedia menerima misi pengamat dari Indonesia untuk memantau gencatan senjata. Kesepakatan itu dilanggar oleh Thailand serta menyeret

keterlibatan Pengadilan Internasional (ICJ) dalam urusan internal ASEAN. Meski demikian, upaya Indonesia menengahi konflik tersebut mencerminkan komitmen Indonesia terhadap perdamaian di kawasan. Komitmen etis Indonesia dalam isu perdamaian juga cukup menonjol ketika berupaya menyelesaikan kasus kekerasan Myanmar terhadap etnis Rohingya. Pasca konflik komunal di Myanmar tahun 2012, Indonesia menunjukkan keprihatinan mendalam. Pemerintah Indonesia melakukan tiga pendekatan untuk menyelesaikan krisis di Myanmar yaitu pemberian bantuan kemanusiaan, diplomasi bilateral *Track-1 (government to government)*, dan diplomasi multilateral (Rosyidin, 2015). Indonesia memberikan bantuan senilai US\$ 1 juta untuk membangun empat sekolah di Rakhine. Kementerian Luar Negeri Indonesia menyatakan bantuan tersebut menunjukkan "Indonesia secara aktif mendorong rekonsiliasi konflik di wilayah Rakhine melalui pendekatan kemanusiaan" (Tempo, 11 Desember 2014). Di samping bantuan kemanusiaan, pendekatan bilateral juga dilakukan. SBY mengirimkan surat pribadi kepada Presiden Thein Sein untuk mengizinkan organisasi internasional seperti OKI, PBB, dan ASEAN untuk meninjau lokasi konflik. SBY juga mengirim utusan khusus yaitu Jusuf Kalla dan Marty

Natalegawa. Ia kemudian datang ke Myanmar untuk melakukan pembicaraan khusus mengenai perlunya melakukan langkah-langkah pemulihan keamanan, rehabilitasi, rekonstruksi, dan rekonsiliasi. SBY juga membawa isu tersebut ke forum multilateral seperti pada pertemuan *Bali Process* dan KTT OKI di bulan November 2012.

Setelah Joko Widodo (Jokowi) naik ke kursi presiden, komitmen Indonesia terhadap perdamaian tetap konsisten dijalankan. Setidaknya hal itu terlihat dari upaya memecahkan masalah konflik di Myanmar dengan formula '4+1' yang digagas Menteri Luar Negeri Retno Marsudi. Gagasan itu merupakan hasil pertemuan Retno dan Aung San Suu Kyi pada September 2017 yang berisi tentang pemulihan stabilitas keamanan, tidak menggunakan sarana kekerasan, prinsip non-diskriminasi, pembukaan akses bantuan kemanusiaan, dan implementasi rekomendasi dari Kofi Annan. Selain itu, Indonesia juga berulang kali mengirimkan bantuan kemanusiaan kepada etnis minoritas Rohingya yang hingga September 2018 senilai Rp. 18 miliar. Pendekatan konkret Indonesia ini oleh Presiden Jokowi disebut dengan 'diplomasi senyap' (*quiet diplomacy*) dimana upaya penyelesaian konflik dilakukan tanpa menimbulkan kegaduhan

(kritik, kecaman, maupun sanksi sebagaimana dilakukan negara-negara Barat). Selain isu Rohingya, Indonesia juga memediasi konflik antara Iran dan Arab Saudi pada 2016. Peran tersebut mencerminkan diplomasi aktif dalam menjaga stabilitas dan keamanan dunia. Tak berhenti sampai di situ, Indonesia juga memfasilitasi perdamaian antara kelompok Taliban dan pemerintah Afghanistan. Pasca kunjungan Jokowi ke Afghanistan pada 29 Januari 2018, Indonesia berinisiatif menggelar pertemuan tiga pihak (Indonesia, Pakistan, dan Afghanistan) di Bogor. Pertemuan itu menghasilkan *Bogor Ulama Declaration for Peace* yang berisi 12 poin pernyataan sikap tiga pihak tentang hubungan antara Islam dan perdamaian (Rosyidin, 2020c, pp. 91-92; lihat juga Rosyidin, 2020b, Bab 5).

Sampai di sini, dapat ditarik benang merah bahwa sejak Indonesia merdeka sampai hari ini, politik luar negeri Indonesia secara konsisten masih berpegangan pada amanat konstitusi dan prinsip 'bebas-aktif' yaitu berpartisipasi aktif dalam mengupayakan perdamaian dunia. Komitmen etis ini mengandung prinsip altruis dimana Indonesia lebih mementingkan perdamaian dunia ketimbang diri sendiri. Namun demikian, bukan berarti bahwa dalam menjalankan kebijakan luar negeri,

Indonesia tidak berlandaskan pada kepentingan nasional. Kepentingan nasional tetap menjadi panduan kebijakan luar negeri, tetapi Indonesia juga tidak melupakan kontribusi bagi kepentingan yang lebih luas.

2. Peran Indonesia di Myanmar: pertimbangan moral dan politik

Konstruktivis meyakini bahwa kebijakan luar negeri lebih dipengaruhi oleh faktor gagasan ketimbang materi. Hal ini tidak berarti konstruktivis menolak premis rasionalis mengenai pentingnya kepentingan nasional di balik tindakan negara. Konstruktivis menafsirkan kepentingan nasional bukan sesuatu yang *taken for granted* sebagaimana asumsi kaum rasionalis. Bagi konstruktivis, kepentingan nasional didefinisikan dengan mengacu pada gagasan yang diadopsi suatu negara. Di bagian kedua artikel ini sudah didiskusikan panjang-lebar tentang bagaimana gagasan menentukan kepentingan dan pada gilirannya menentukan tindakan. Kebijakan luar negeri Indonesia dalam kasus kudeta Myanmar, dengan demikian, dapat dibingkai menurut pemahaman ini. Kepentingan Indonesia terlibat aktif berdiplomasi menyelesaikan krisis politik di Myanmar sudah jelas, yakni menjaga stabilitas kawasan dengan mendorong pemulihan demokrasi,

penghormatan HAM, dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan untuk menyelesaikan masalah. Kepentingan ini dilandasi oleh identitas peran Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian' dan 'pemecah masalah'. Kita akan mengelaborasi argumen ini lebih lanjut.

Seperti sudah diuraikan di bagian ketiga artikel ini, komitmen perdamaian Indonesia tidak pernah surut dari masa ke masa. Komitmen ini seolah sudah menjadi DNA Indonesia di kancah internasional. Di masa sekarang, pemerintahan Presiden Jokowi juga menaruh perhatian serius pada isu-isu perdamaian khususnya menyangkut resolusi konflik. Paling tidak hal itu tercermin dari pernyataan-pernyataan resmi pemerintah. Sebagai contoh, pidato Jokowi pada momen Sidang Majelis Umum PBB ke-75 tahun 2020 lalu menyebutkan bahwa, "Dan sudah menjadi tekad kami, Indonesia terus berkontribusi bagi perdamaian dunia sesuai amanah konstitusi. Indonesia akan terus memainkan peran sebagai *bridge builder*, sebagai bagian dari solusi" (Kementerian Luar Negeri RI, 2020a). Pernyataan tersebut secara eksplisit menyebut peran sebagai '*bridge builder*' dan 'bagian dari solusi' yang selaras dengan peran sebagai 'pencipta perdamaian'. Peran menjembatani mengandung pengertian bahwa Indonesia

akan terus berupaya menjadi penengah dalam konflik-konflik internasional, mengupayakan terciptanya kesamaan persepsi dan kepentingan. Sebab perdamaian akan tercipta manakala semua pihak memiliki kesamaan persepsi dan kepentingan. Pernyataan Menlu Retno Marsudi juga mengafirmasi peran tersebut. Pernyataan pers tahunan Menlu tidak pernah absen menyebut peran tersebut. Dalam pernyataan pers tahun 2020, misalnya, Retno mengatakan bahwa “Indonesia selalu konsisten, menjadikan pelaksanaan politik luar negeri sebagai *bagian dari penyelesaian masalah dunia* [cetak miring ditambahkan]” (Kementerian Luar Negeri RI, 2020b). Setahun berikutnya, ketika dunia dihantam pandemi Covid-19, pernyataan Retno juga tak luput dari penyebutan identitas peran ini: “Kita masuk pada diplomasi yang telah dilakukan Indonesia untuk *berkontribusi bagi perdamaian dan stabilitas dunia*. Karakter utama diplomasi Indonesia adalah *menjembatani berbagai perbedaan ...* dan menjadi *bagian dari solusi*. Karakter dan peran ini semakin diperlukan ditengah terus meningkatnya rivalitas [cetak miring ditambahkan] (Kementerian Luar Negeri RI, 2021a).”

Setiap gagasan akan diuji dengan kenyataan. Dalam menyikapi krisis

Myanmar, peran Indonesia tersebut diaktualisasikan dengan diplomasi Track 1 (*government to government*). Aksi konkret Indonesia bisa dilihat dari upaya Indonesia menyatukan pandangan negara-negara ASEAN yang berbeda-beda menyikapi situasi kudeta di Myanmar. Ketika kudeta pecah pada 1 Februari 2021, ASEAN tidak satu suara. Filipina, Kamboja, dan Thailand menegaskan bahwa kudeta itu merupakan urusan dalam negeri Myanmar dan enggan berkomentar lebih jauh. Indonesia, Singapura, dan Malaysia menunjukkan keprihatinan mendalam seraya menyerukan agar menahan diri dan mencari solusi damai. Sementara itu, Vietnam, Brunei, dan Laos abstain (VOA Indonesia, 5 Februari 2021). Belakangan, Brunei sebagai ketua ASEAN berubah sikap dengan merilis empat poin pernyataan sikap yang salah satunya meminta pihak militer mengembalikan situasi kondusif seperti harapan publik Myanmar (Antara News, 4 Februari 2021). Tidak adanya kesamaan pandangan diantara negara-negara ASEAN ini tentu menggelisahkan Indonesia. Sebab taruhannya adalah kredibilitas dan soliditas ASEAN sebagai institusi penjamin stabilitas di kawasan. Kudeta Myanmar menjadi ancaman serius bagi peran diplomasi ASEAN di kawasan sejak Perang Dingin (Connelly, 2021). Jika tidak segera ditangani, krisis itu akan memperlemah

sentralitas ASEAN dalam menjamin tatanan regional (Ryu, Min dan Mon, 2021).

Indonesia tidak tinggal diam melihat risiko yang bakal timbul apabila ASEAN tidak lagi solid menyikapi isu-isu regional. Lebih dari sekadar retorika, Menlu Retno melakukan *shuttle diplomacy* ke sejumlah negara ASEAN demi mencari kesamaan sikap terkait penyelesaian masalah Myanmar. Ia mengawali kunjungannya ke Brunei sebagai ketua ASEAN, kemudian dilanjutkan ke Singapura dan Thailand. Menurut juru bicara Kementerian Luar Negeri Teuku Faizasyah, *shuttle diplomacy* tersebut dilakukan untuk menyatukan pandangan antarnegara ASEAN mengenai krisis Myanmar sebelum pertemuan khusus tingkat menteri ASEAN. Menurutnya, pembicaraan itu dimaksudkan untuk “mengumpulkan posisi-posisi yang paling dapat dilaksanakan sebagai bagian dari solusi permasalahan politik Myanmar, yang didorong oleh ASEAN” (Pikiran Rakyat, 24 Februari 2021). Tak hanya dengan sesama anggota ASEAN, upaya mencari solusi penyelesaian krisis Myanmar juga dilakukan dengan pihak-pihak di luar ASEAN seperti Utusan Khusus Sekjen PBB, Departemen Luar Negeri AS, Sekjen PBB, serta dengan sejumlah menlu dari negara-negara berpengaruh seperti Australia, Jepang, China, India, Inggris, dan AS. Menurut

Retno, diplomasi tersebut tidak mudah dilakukan di tengah situasi pandemi. Namun, hal itu penting dilakukan Indonesia karena “*there are principles to be upheld and a strong desire to continue contributing to peace, stability and prosperity in the region*” (Kementerian Luar Negeri RI, 2021b).

Diplomasi Indonesia berpuncak pada KTT ASEAN di Jakarta pada 24 Maret 2021. Pertemuan itu berhasil menyepakati lima poin konsensus mengenai Myanmar. Pertama, mendesak penghentian kekerasan dan sikap menahan diri semua pihak. Kedua, mendorong dialog yang konstruktif untuk mencari solusi damai. Ketiga, mengirimkan utusan khusus ASEAN untuk memfasilitasi dialog. Keempat, mengirimkan bantuan kemanusiaan ke Myanmar. Kelima, utusan khusus ASEAN akan berkunjung ke Myanmar dan bertemu semua pihak (ASEAN, 2021). Meski sebagian kalangan memuji kesepakatan itu, tak sedikit pula yang skeptis. Kyaw Win, Direktur Eksekutif Burma Human Rights Network (BHRN) yang berbasis di Inggris, mengatakan bahwa lima poin konsensus ASEAN itu tidak cukup menyelesaikan masalah di Myanmar sebab tidak menyinggung soal pembebasan tahanan politik serta mengabaikan tekanan dunia internasional terkait pemulihan pemerintahan sipil dan

demokrasi di Myanmar (CNN Indonesia, 27 April 2021). Sementara itu, pemerintahan bayangan yang menjadi oposisi junta militer Myanmar, *National Unity Government* (NUG), menyatakan lima konsensus itu gagal karena tak satupun yang memenuhi empat tuntutan mereka yakni pemulihan pemerintahan sipil hasil pemilu demokratis, pembebasan Aung San Suu Kyi, penghentian kekerasan terhadap warga sipil dan disingkirkannya tentara dari jalanan, dan pembebasan tahanan politik (Kusumo, 2021).

Terlepas dari pro dan kontra mengenai lima poin konsensus ASEAN tersebut, kerja keras Indonesia mengupayakan perdamaian di Myanmar adalah sebuah fakta yang tak dapat diingkari. Peran Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian', 'pembangun jembatan', dan 'pemecah masalah' mengimplikasikan suatu tanggung jawab moral yang melampaui definisi sempit kepentingan nasional. Etika kebijakan luar negeri Indonesia dalam isu Myanmar berfokus pada dua isu pokok yaitu isu hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi. Dua isu ini menyangkut dua level yaitu level masyarakat sipil dan level pemerintahan.

Pertama, di tingkat masyarakat sipil, Indonesia memfokuskan pada pemulihan keamanan dan penghentian kekerasan

aparatus Myanmar. Di KTT ASEAN, Jokowi mengatakan, "Kekerasan harus dihentikan dan demokrasi dan stabilitas dan perdamaian di Myanmar harus dikembalikan. Kepentingan masyarakat Myanmar harus selalu jadi prioritas" (Prasetia, 2021). Retno Marsudi juga mengatakan hal serupa bahwa, "bagi Indonesia, keselamatan dan kesejahteraan rakyat Myanmar harus menjadi prioritas utama" (Nadira, 2021). Baik pernyataan Jokowi maupun Retno Marsudi sama-sama menekankan pada isu kemanusiaan dimana hak-hak fundamental warga Myanmar harus diprioritaskan. Komitmen ini konsisten dengan gagasan diplomasi kemanusiaan yang menjadi salah satu pilar diplomasi Indonesia kontemporer. Pernyataan pers Menlu tahun 2018 menggariskan dua pilar diplomasi Indonesia yakni bahwa, "Keberpihakan terhadap isu kemanusiaan dan upaya menciptakan perdamaian dunia adalah dua isu menonjol diplomasi Indonesia sepanjang 2017" (Kementerian Luar Negeri RI, 2018).

Kedua, di tingkat pemerintah, Indonesia memfokuskan pada pemulihan demokrasi di Myanmar. Akan tetapi, komitmen ini tidak berarti bahwa Indonesia mendukung dilakukannya pemilu ulang seperti tuntutan dari kubu militer. Indonesia mengklarifikasi terkait rumor mengenai dukungan terhadap

pemilu ulang dengan menyatakan bahwa tuntutan Indonesia adalah “menemukan satu solusi damai di Myanmar yang bersifat satu proses politik demokrasi yang inklusif, yang melibatkan semua pihak” (Pristiandaru, 2021). Tidak jelas apa yang dimaksud pemerintah dengan “satu proses politik demokrasi yang inkulsif” tersebut. Terlepas dari hal itu, satu hal yang jelas dan tak dapat disangkal adalah soal komitmen Indonesia terhadap demokrasi. Pemerintah Indonesia mendesak junta militer Myanmar menghormati Piagam ASEAN yang menjunjung tinggi “komitmen pada hukum, pemerintahan yang baik, prinsip-prinsip demokrasi dan pemerintahan yang konstitusional” (Kementerian Luar Negeri RI, 2021c). Retno mengakui bahwa negara-negara ASEAN perlu menghormati prinsip non-intervensi. Namun, menjunjung tinggi dan mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi, HAM, pemerintahan yang baik, supremasi hukum dan pemerintahan yang konstitusional juga sama pentingnya dengan menghormati prinsip non-intervensi (Septiari, 2021).

Komitmen Indonesia terhadap proses demokrasi di Myanmar tak lepas dari akar historis Indonesia pasca lengsernya Suharto. Setelah reformasi bergulir, politik luar negeri Indonesia mulai mengakomodasi demokrasi sebagai agenda kebijakan luar

negeri. Saat Megawati Sukarnoputri menggantikan Gus Dur sebagai presiden, mempromosikan demokrasi mulai menjadi prioritas kebijakan luar negeri Indonesia. Sukma (2011, p. 112) mengatakan bahwa sejak 2001, khususnya pasca peristiwa 11 September, Indonesia mulai berupaya memproyeksikan nilai-nilai demokrasi dalam kebijakan luar negeri dan praktik-praktik diplomasi. Salah satu yang menonjol adalah usaha Indonesia memasukkan demokrasi dan HAM ke dalam Piagam ASEAN tahun 2003 (Sukma, 2011, p. 110). Hassan Wirajuda adalah menlu yang disebut-sebut berperan penting di balik kebijakan Indonesia mempromosikan demokrasi. Ia dengan percaya diri menyatakan bahwa kesuksesan Indonesia melalui proses demokratisasi di level domestik perlu ditunjukkan kepada dunia internasional. Pidatonya di Sidang Majelis Umum PBB tahun 2004 secara eksplisit menyebut Indonesia merupakan ‘negara demokrasi terbesar ketiga di dunia’ (Rüland, 2015, p. 10). Hassan juga merupakan *mastermind* di balik *Bali Democracy Forum* (BDF). Dalam sebuah wawancara, Hassan mengatakan bahwa BDF merupakan “bagian dari *soft power*. Karena, yang kita promosikan sistem nilai. Ini jadi penghargaan besar buat Indonesia” (Republika, 2008). Inisiatif Indonesia membentuk forum BDF mencerminkan komitmen para pemimpin

Indonesia terhadap demokrasi (Wirajuda, 2014, p. 160). Namun penting dicatat bahwa BDF mencerminkan gaya promosi demokrasi khas Indonesia yang menekankan pada dialog, musyawarah mufakat, dan prinsip non-intervensi yang kontras dengan gaya promosi demokrasi (liberal) Barat yang cenderung memakai metode *stick and carrot* (hukuman dan imbalan) (Rosyidin, 2020d). Pengganti Hassan, Marty Natalegawa, juga sangat *concern* dengan komitmen Indonesia terhadap demokrasi. Natalegawa berpendapat bahwa demokratisasi kebijakan luar negeri Indonesia mengandung makna ganda, yakni proses dan substansi. Dari segi proses, kebijakan luar negeri Indonesia melibatkan banyak aktor di luar pemerintah (contohnya LSM, *think tank*, akademisi, media massa, dan parlemen) dalam proses perumusan kebijakan. Dari segi substansi, kebijakan luar negeri Indonesia mengusung agenda penyebarluasan ide-ide demokrasi, HAM, dan pemerintahan yang baik (Weatherbee, 2013, p. 22; Acharya, 2014, p. 13).

Selain pertimbangan etis di atas, peran aktif Indonesia di Myanmar juga dilandasi oleh pertimbangan politik. Namun, dimensi politis keterlibatan itu sekali lagi tidak berkenaan dengan kepentingan nasional melainkan

status Indonesia di kawasan. Sebagai kekuatan regional sekaligus kekuatan menengah (*middle power*), Indonesia memikul tanggung jawab untuk menjamin stabilitas keamanan regional. Jordaan (2013, pp. 176-177) membedakan antara '*emerging middle power*' sebagai negara kekuatan menengah yang cenderung ingin mengubah tatanan global dan '*traditional middle power*' sebagai negara kekuatan menengah yang memainkan peran '*honest broker*' dalam konflik-konflik internasional. Indonesia, dengan demikian, dapat dikategorikan sebagai '*traditional middle power*' karena senantiasa berperan menengahi konflik. Sejalan dengan pemikiran itu, Karim (2018, p. 17) juga berpendapat bahwa status kekuatan menengah Indonesia diaktualisasikan dengan memainkan peran-peran internasional yaitu juru bicara negara berkembang, pemimpin regional, pendukung demokrasi, dan pembangun jembatan. Dengan memakai logika ini, maka peran aktif Indonesia di Myanmar dipengaruhi secara tidak langsung oleh status Indonesia sebagai pemimpin regional. Tentang hal ini, Anwar (2005, p. 13) mengatakan bahwa kontribusi Indonesia kepada ASEAN (mulai dari pembentukannya sampai menjaga tatanan kerjasama kawasan) membuat Indonesia diakui sebagai '*primus inter pares*'. Reputasi

Indonesia di ASEAN menjadikan Indonesia menyandang peran sebagai '*manager of crisis*' dan '*agent of institutional and normative change*' (Roberts and Widyaningsih dalam Roberts, Habir and Sebastian, 2015).

Peran kepemimpinan Indonesia dalam isu Myanmar terlihat jelas dari KTT ASEAN di Jakarta yang diprakarsai Indonesia. Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya, ASEAN tidak satu suara menyikapi kudeta militer di Myanmar. Indonesia, melalui pernyataan Jokowi, mengusulkan agar segera diadakan pertemuan ASEAN untuk membahas isu tersebut. Menurut juru bicara Kemlu Teuku Faizasyah, KTT ASEAN itu merupakan inisiatif Indonesia sebagai tindak lanjut pertemuan antara Presiden Jokowi dan Sultan Brunei Hassanah Bolkiah (Sekretariat Kabinet RI, 2021). Sebelum pertemuan bilateral dengan Brunei, Jokowi mengatakan, "Saya akan segera melakukan pembicaraan dengan Sultan Brunei Darussalam sebagai Ketua ASEAN agar segera dimungkinkannya diselenggarakan pertemuan tingkat tinggi ASEAN yang membahas krisis di Myanmar" (Farisa, 2021). Pernyataan ini menunjukkan Indonesia merupakan negara pertama yang mengusulkan digelarnya KTT ASEAN tersebut. Sudah menjadi tugas pemimpin

untuk memberikan inisiatif. Inisiatif Indonesia menggelar KTT ASEAN, dengan demikian, mencerminkan status Indonesia sebagai pemimpin regional yang tak bisa tinggal diam melihat salah satu anggota ASEAN dilanda krisis politik berlarut-larut, bahkan sampai memakan korban jiwa. Hal ini juga disampaikan Menlu Retno Marsudi yang menyatakan bahwa "Indonesia memilih tidak tinggal diam. Berpangku tangan bukanlah pilihan" (Bonasir, 2021). Walaupun secara formal Ketua ASEAN sedang dijabat Brunei, namun secara *de facto* Indonesia tetap merupakan pemimpin ASEAN.

Sampai di sini, dapat ditarik benang merah bahwa peran aktif Indonesia dalam krisis politik di Myanmar didasari oleh identitas peran Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian' dan 'pemecah masalah'. Identitas itu kemudian turut memberikan atribut peran sebagai 'pembangun jembatan'. Peran-peran ini mengimplikasikan dua bentuk tanggung jawab yaitu tanggung jawab etis dan politis. Tanggung jawab etis mendorong Indonesia berupaya memulihkan hak-hak sipil warga Myanmar yang direnggut junta militer. Di samping itu, pemulihan demokrasi dan pemerintahan yang baik serta konstitusional juga mencerminkan tanggung jawab etis Indonesia ini. Sementara itu,

tanggung jawab politis berkenaan dengan inisiasi untuk mengadakan dialog multilateral guna membahas situasi di Myanmar melalui institusi ASEAN. Inisiasi ini tak lepas dari status dan reputasi Indonesia sebagai pemimpin regional yang selalu berusaha untuk menyelesaikan konflik di kawasan. Tanggung jawab etis dan politis Indonesia tersebut melampaui pertimbangan kepentingan nasional yang secara sempit dipahami sebatas upaya pengejaran keuntungan di ranah internasional.

Kesimpulan

Artikel ini berangkat dari fakta-fakta keaktifan Indonesia di Myanmar pasca kudeta militer 1 Februari 2021. Berbeda dari penjelasan berbasis kepentingan nasional yang identik dengan pendekatan realis, artikel ini menawarkan analisis dari sudut pandang konstruktivisme yang lebih menekankan pada elemen-elemen ideasional ketimbang material. Cara berpikir konstruktivisme dipandang lebih memadai untuk menjelaskan diplomasi aktif Indonesia di Myanmar karena kebijakan itu lebih dituntun oleh logika kepantasan (*logic of appropriateness*) daripada logika konsekuensi (*logic of consequences*). March dan Olsen (dalam Goodin, 2011) mendefinisikan logika kepantasan sebagai cara berpikir aktor (termasuk negara dalam

hubungan internasional) yang mengacu pada standar perilaku yang dipandang 'baik'. Sedangkan logika konsekuensi merujuk pada pola pikir aktor yang mengacu pada pertimbangan untung-rugi. Artikel ini telah menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia di Myanmar dilandasi oleh standar perilaku yang baik, bukan pertimbangan untung-rugi. Persepsi terhadap standar perilaku yang baik tersebut salah satunya didefinisikan oleh identitas Indonesia sebagai 'pencipta perdamaian' dan 'pemecah masalah'. Singkatnya, identitas Indonesia menentukan konsepsi tentang apa yang seharusnya dilakukan di Myanmar.

Implikasi temuan ini adalah bahwa kebijakan luar negeri tidak selalu (dan tidak semestinya) dilandasi oleh kepentingan nasional. Ada pertimbangan-pertimbangan non-strategis yang perlu menjadi perhatian para perumus kebijakan luar negeri. Hal ini tidak berarti bahwa kebijakan luar negeri Indonesia perlu mengabaikan kepentingan nasional. Pemikiran seperti itu sungguh naif. Alih-alih, kepentingan nasional tetap harus menjadi pedoman dalam berdiplomasi. Akan tetapi, menyandarkan kebijakan luar negeri semata-mata pada kepentingan nasional akan menafikan tanggung jawab internasional Indonesia. Oleh sebab itu, definisi kepentingan nasional perlu

diperluas. Selama ini kalangan akademisi dan praktisi kebijakan luar negeri cenderung mengasosiasikan konsep kepentingan nasional dengan “tujuan-tujuan yang berorientasi pada kebutuhan domestik.” Definisi ini perlu direvisi. Kepentingan nasional perlu mengakomodasi dua hal. Pertama, kepentingan nasional bukan sekadar mencari keuntungan untuk diri sendiri, tetapi juga menjalankan *tanggung jawab* di kancah internasional. Kedua, kepentingan nasional bukan sekadar mencari keuntungan material (kekuasaan, keamanan, dan kesejahteraan) tetapi juga *non-material* seperti reputasi, identitas, norma, budaya, dan sebagainya (Rosyidin, 2020, pp. 160-161). Pada akhirnya, politik luar negeri bukan hanya perjuangan mengejar kepentingan tetapi juga menjalankan peran dan tanggung jawab internasional.

Daftar pustaka

- Aaron Connelly (2021, Maret 1). The coup in Myanmar and the threat to ASEAN centrality. *International Institute for Strategic Studies*.
<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/coup-myanmar-asean> (diakses 17 Mei 2021).
- Acharya, A. (2014) *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*. World Scientific.
- Adyatama, E. (2021, Februari 5). Jokowi dan PM Malaysia sepakat kirim Menlu bahas kudeta Myanmar. *Tempo*.
<https://nasional.tempo.co/read/1430016/jokowi-dan-pm-malaysia-sepakat-kirim-menlu-bahas-kudeta-myanmar/full&view=ok> (diakses 14 Mei 2021).
- Alatas, A. (2001) *A Voice for a Just Peace: A Collection of Speeches*. Gramedia Pustaka Utama.
- Anadolu Agency (2021, April 22). Death toll since Myanmar coup now at 739: Rights group. AA.
<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/death-toll-since-myanmar-coup-now-at-739-rights-group/2217039> (diakses 14 Mei 2021).
- Anwar, D.F. (2014) ‘Indonesia’s peacekeeping operations: History, practice, and future trend’, dalam Aoi, C. and Heng, Y.K. (eds.), *Asia-Pacific Nations in International Peace Support and Stability Operations* (pp. 189-210). Palgrave Macmillan.
- ASEAN (2021, April 24). Chairman’s statement on the ASEAN leaders’ meeting.
<https://asean.org/storage/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf> (diakses 18 Mei 2021).
- Barton, G. (2002) *Abdurrahman Wahid, Muslim Democrat, Indonesian President: A View from the Inside*. UNSW Press.
- Bonasir, R. (2021, Maret 1). Kudeta Myanmar: Mengapa Indonesia diharapkan membantu mengatasi krisis politik ‘sahabat lama’?. *BBC Indonesia*
<https://www.bbc.com/indonesia/dunia-56222076?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Bdetik.com%5D-%5Blink%5D->

- %5Bindonesian%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D (diakses 19 Mei 2021).
- Capie, D. (2016) 'Indonesia as an emerging peacekeeping power: Norm revisionist or pragmatic provider?' *Contemporary Southeast Asia*, 38(1): 1-27.
- CNN Indonesia (2021, April 27). Lima consensus ASEAN soal Myanmar: Solusi atau formalitas?. *CNN Indonesia*.
<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210427170918-106-635524/lima-konsensus-asean-soal-myanmar-solusi-atau-formalitas> (diakses 18 Mei 2021).
- Cook, A. (2014) 'Southeast Asian perspectives on UN peacekeeping'. *Journal of International Peacekeeping*, 18(3-4): 154-174.
- Djumati, N.Y., Lengkong, J., dan Tulung, T. (2019) 'Kebijakan politik luar negeri Indonesia pada pemerintahan Jokowi dalam upaya penyelesaian konflik di Myanmar'. *Jurnal Politico*, 8(4): 1-23.
- Farisa, F. C. (2021, Maret 19). Jokowi desak krisis Myanmar dibahas di pertemuan tingkat tinggi ASEAN. *Kompas*
<https://nasional.kompas.com/read/2021/03/19/12255661/jokowi-desak-krisis-myanmar-dibahas-di-pertemuan-tingkat-tinggi-asean> (diakses 19 Mei 2021).
- Fearon, J. (1999). *What is identity (As we now use the word)?*. Tersedia di: <https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word.pdf> (diakses 14 Mei 2021).
- Finnemore, M., and Sikkink, K. (2001) 'Taking stock: Constructivist research program in international relations and comparative politics', *Annual Review of Political Science*, 4(1): 391-416.
- George, A., and Bennett, A. (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hamdani, M.I. (2013, Maret 2). Peran Gus Dur dalam misi perdamaian Israel-Palestina. *NU*.
<https://www.nu.or.id/post/read/42801/peran-gus-dur-dalam-misi-perdamaian-israel-palestina> (diakses 15 Mei 2021).
- Hatta, M. (1953) 'Indonesia's foreign policy'. *Foreign Affairs*, 31(3): 441-452.
- Hatta, M. (1988) *Mendayung di Antara Dua Karang*. Jakarta: Bulan Bintang.
- HM Soeharto (n.d). Editorial: Pak Harto ke Bosnia. Dikutip dari Yusuf, A. M., *Presiden Ke II RI Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita* (Jilid XVII, pp. 55-57). <https://soeharto.co/editorial-pak-harto-ke-bosnia/> (diakses 15 Mei 2021).
- HM Soeharto (n.d). RI Usulkan Mekanisme Baru Penyelesaian Konflik Bosnia. Dikutip dari Yusuf, A. M., *Presiden Ke II RI Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita* (Jilid XVII pp. 138-142). <https://soeharto.co/ri-usulkan-mekanisme-baru-penyelesaian-konflik-bosnia/> (diakses 15 Mei 2021).
- Holsti, K.J. (1970) 'National role conceptions in the study of foreign policy'. *International Studies Quarterly*, 14(3): 233-309.
- Jordaan, Eduard (2013) 'The concept of a middle power in international

- relations: Distinguishing between emerging and traditional middle powers'. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30(1): 165-181.
- Jorgensen, M.O. (2016) *Revisiting the First United Nations Peacekeeping Intervention In Egypt and the Gaza Strip, 1956-1967: A Case of Imperial Multilateralism?* Disertasi Ph.D. Universiteit Gent. Tersedia di: <https://biblio.ugent.be/publication/7242947/file/8074778.pdf> (diakses 15 Mei 2021).
- Kahler, M. (1998) 'Rationality in international relations', *International Organization*, 52(4): 919-941.
- Karim, M.F. (2018) 'Middle power, status-seeking and role conceptions: the cases of Indonesia and South Korea'. *Australian Journal of International Affairs*, 72(4): 343-363.
- Kementerian Luar Negeri RI (2018, Januari 9). *Pernyataan pers tahunan Menteri Luar Negeri RI tahun 2018*. <https://kemlu.go.id/portal/id/read/758/pidato/pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-ri-tahun-2018#:~:text=Hadirin%20yang%20terhormat%2C&text=Selamat%20pagi%20dan%20Salam%20Sejahtera,untuk%20dunia%20yang%20lebih%20baik>. (diakses 18 Mei 2021).
- Kementerian Luar Negeri RI (2020a). *Pidato Presiden Republik Indonesia Y.M. Joko Widodo pada Sesi Debat Umum Sidang Majelis Umum ke-75 Perserikatan Bangsa-Bangsa New York, 22 September 2020*. 23 September. Tersedia di: <https://kemlu.go.id/portal/id/read/1715/berita/pidato-presiden-republik-indonesia-ym-joko-widodo-pada-sesi-debat-umum-sidang-majelis-umum-ke-75-perserikatan-bangsa-bangsa-new-york-22-september-2020> (diakses 15 Mei 2021).
- Kementerian Luar Negeri RI (2020b). *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2020*. 8 Januari. Tersedia di: <https://kemlu.go.id/portal/id/read/946/pidato/pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-ri-tahun-2020> (diakses 15 Mei 2021).
- Kementerian Luar Negeri RI (2021a). *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2021*. 11 Januari. Tersedia di <https://kemlu.go.id/melbourne/id/news/10458/pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-2021> (diakses 15 Mei 2021).
- Kementerian Luar Negeri RI (2021b). *Minister for Foreign Affairs of Indonesia press briefing on the outcome of the visit to Bangkok*. 24 Februari. Tersedia di: <https://kemlu.go.id/washington/en/news/11341/minister-for-foreign-affairs-of-indonesia-press-briefing-on-the-outcome-of-the-visit-to-bangkok> (diakses 18 Mei 2021).
- Kementerian Luar Negeri RI (2021c). *Indonesia urges all parties in Myanmar to exercise self-restraint*. 1 Februari. Tersedia di: https://kemlu.go.id/portal/id/read/2118/siaran_pers/indonesia-urges-all-parties-in-myanmar-to-exercise-self-restraint (diakses 18 Mei 2021).
- Khadijah, N. (2021, Februari 24). Retno Marsudi lakukan shuttle diplomacy dengan ASEAN bahas penyelesaian isu Myanmar. *Pikiran Rakyat*. <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-011488340/menlu-retno-marsudi-lakukan-shuttle-diplomacy-dengan->

- asean-bahas-penyelesaian-isu-myanmar (diakses 18 Mei 2021).
- Kusumo, R. (2021 April 25). Pemerintah bayangan Myanmar: KTT ASEAN gagal. *CNBC Indonesia* <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210425100521-4-240626/pemerintah-bayangan-myanmar-ktt-asean-gagal> (diakses 18 Mei 2021).
- Matthew, G. (2020) 'Kepentingan nasional dan diplomasi ala Indonesia dalam penyelesaian konflik etnis Rohingya di Myanmar'. *Jurnal Hubungan Internasional*, 13(1): 39-52.
- Mawangi, G. T. (2021, Februari 4). RI diharapkan dorong ASEAN dan dunia tegas terhadap kudeta Myanmar. *Antara News*. <https://www.antarane.ws.com/berita/1982820/ri-diharapkan-dorong-asean-dan-dunia-tegas-terhadap-kudeta-myanmar> (diakses 17 Mei 2021).
- Mazrieva, E. (2021, Februari 5). Mengapa sulit bagi ASEAN sikapi kudeta Myanmar?. *VOA Indonesia*. <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-sulit-bagi-asean-sikapi-kudeta-myanmar-/5765433.html> (diakses 17 Mei 2021).
- Mead, G.H. (1934) *Me, Self, and Society*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Mearsheimer, J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton.
- Morgenthau, H.J. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred Knopf.
- Natalegawa, M. (2018) *Does ASEAN Matter? A View from Within*. ISEAS.
- Reid, A. (2012) *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant*. ISEAS.
- Nadira, F. (2021, Februari 16). Menlu RI: Keselamatan rakyat Myanmar harus jadi prioritas. *Republika* <https://www.republika.co.id/berita/qomb33382/menlu-ri-keselamatan-rakyat-myanmar-harus-jadi-prioritas> (diakses 18 Mei 2021).
- Naing, S. (2021, Januari 30). Myanmar military allays coup fears, says it will protect constitution. *Reuters* <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-idUSKBN29Z09L> (diakses 14 Mei 2021).
- Prasetia, F. A. (2021, April 25). Jokowi tegas desak junta Myanmar hentikan kekerasan, kepentingan masyarakat Myanmar jadi prioritas. *Tribun News* <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/04/25/jokowi-tegas-desak-junta-myanmar-hentikan-kekerasan-kepentingan-masyarakat-myanmar-jadi-prioritas> (diakses 18 Mei 2021).
- Pristiandaru, D. L. (Ed.) (2021, Februari 24). KBRI Yangon didemo, Indonesia bantah dukung pemilu baru di Myanmar. *Kompas* <https://www.kompas.com/global/read/2021/02/24/072158670/kbri-yangon-didemo-indonesia-bantah-dukung-pemilu-baru-di-myanmar?page=all> (diakses 18 Mei 2021).
- Roberts, C., and Widyaningsih (2015) 'Indonesian leadership in ASEAN: Mediation, agency, and extra-regional diplomacy'. Dalam Roberts, C., Habir, A., and Sebastian, L. (eds.), *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and Regional Order* (pp. 264-286). Palgrave Macmillan.
- Roberts, C., Habir, A., and Sebastian, L. (2015) *Indonesia's Ascent: Power,*

- Leadership, and Regional Order*. Palgrave Macmillan.
- Rosyidin, M. (2015a) *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Tiara Wacana.
- Rosyidin, M. (2015b) 'Etika kebijakan luar negeri Indonesia dalam isu Rohingya'. *Analisis CSIS*, 44(2): 163-179.
- Rosyidin, M. (2020a) *Teori Hubungan Internasional: Dari Perspektif Klasik sampai Non-Barat*. Rajagrafindo.
- Rosyidin, M. (2020b) *Indonesia Menuju Kekuatan Global Abad-21: Politik Luar Negeri di era Joko Widodo*. Elex Media Komputindo.
- Rosyidin, M. (2020c) 'Diplomasi Perdamaian dan Kemanusiaan Indonesia di Era Joko Widodo'. *Analisis CSIS*, 49(1): 78-98.
- Rosyidin, M. (2020d) 'Promoting a home-grown democracy: Indonesia's approach of democracy promotion in the Bali Democracy Forum'. *Asian Journal of Political Science*, 28(3): 312-333.
- Rosyidin, M. dan Tri Andika, M. (2017) *Indonesia dalam Pusaran Global: Politik Luar Negeri Susilo Bambang Yudhoyono*. Pustaka Ilmu.
- Ruland, J. (2015) 'Democratizing foreign policymaking in Indonesia and democratization of ASEAN: A role theory analysis', *Occasional Paper* No. 28. Tersedia di: <https://p4test57.uni-freiburg.de/documents/occasional-paper/op28.pdf> (diakses 19 Mei 2021).
- Ryu, Y., Minn, B., and Mon, M.M. (2021) 'The military coup in Myanmar: Time to prioritise ASEAN centrality and communal values', *ISEAS Perspective*, 10 Maret. Tersedia di: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/02/ISEAS_Perspective_2021_27.pdf (diakses 17 Mei 2021).
- Santi, N. (2014, Desember 11). Indonesia bangun sekolah Rohingya di Myanmar. *Tempo*. <https://dunia.tempo.co/read/627862/indonesia-bangun-sekolah-rohingya-di-myanmar> (diakses 15 Mei 2021).
- Saubani, A. (Ed.) (2016, Februari 3). Hassan Wirajuda, pendiri dan pembina Bali Democracy Forum: Demokrasi tak bisa dipaksakan. *Republika*. <https://www.republika.co.id/berita/o1ym473/hassan-wirajuda-pendiri-dan-pembina-bali-democracy-forum-demokrasi-tak-bisa-dipaksakan> (diakses 19 Mei 2021).
- Sekretariat Kabinet RI (2021). *Diprakarsai Indonesia, pemimpin ASEAN akan gelar pertemuan bahas situasi di Myanmar*. 23 April. Tersedia di: <https://setkab.go.id/diprakarsai-indonesia-pemimpin-asean-akan-gelar-pertemuan-bahas-situasi-di-myanmar/> (diakses 19 Mei 2021).
- Septiari, D. (2021, Maret 2). Indonesia pressures Myanmar junta to respect popular will open dialogue. *The Jakarta Post*. <https://www.thejakartapost.com/seasia/2021/03/02/indonesia-pressures-myanmar-junta-to-respect-popular-will-open-dialogue.html> (diakses 18 Mei 2021).
- Shekhar, V. (2015). *Indonesia's Rise: Seeking Regional and Global Roles*. Pentagon Press.
- Snidal, D. (2002). Rational choice and international relations'. Dalam

- Carlnaes, W., Risse, T., and Simmons, B. (eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 73-94). SAGE.
- Sorongan, T. (2021, Februari 24). Bertemu delegasi Myanmar di Thailand, ini kata Menlu Retno. *CNBC Indonesia* <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210224200057-4-225964/bertemu-delegasi-myanmar-di-thailand-ini-kata-menlu-retno> (diakses 14 Mei 2021).
- Sukma, R. (2011) 'Indonesia finds a new voice'. *Journal of Democracy*, 22(4): 110-123.
- Suryadinata, L. (1995) 'Islam and Suharto's foreign policy: Indonesia, the Middle East, and Bosnia'. *Asian Survey*, 35(3): 291-303.
- Suryadinata, L. (1998) *Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Suharto*. LP3ES.
- Turner, J.C. (1992). *Personal and social identity: Self and social context*. Paper presented to the Conference on The Self and the Collective, Department of Psychology, Princeton University, Princeton, NJ, 7-10 May.
- Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Weatherbee, D. (2013) *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*. ISEAS.
- Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Wirajuda, M.H. (2014) *The impact of democratisation on Indonesia's foreign policy: Regional cooperation, promotion of political values, and conflict management*. [Disertasi Ph.D. London School of Economics and Political Science]. CORE UK. <https://core.ac.uk/download/pdf/46517769.pdf> (diakses 19 Mei 2021).
- Yudhoyono, S.B. (2012, November 2). Indonesia's role as a regional and global actor. *Wilton Park*. <https://www.wiltonpark.org.uk/2012/11/05/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/> (diakses 15 Mei 2021).

IMPLICATIONS OF GREAT POWER COMPETITION ON INDONESIA'S FOREIGN POLICY

Letkol Laut (P) Bagus Jatmiko S.H., M.S., M.Tr.Hanla
Phd Student at Naval Postgraduate School, Monterey, USA.

Abstract

Great Power Competition (GPC) is the battle for hegemony and sphere of influence between the global powers to exert their influence and shape global security architecture for their national gain. Many nations have sought to define their role within the spectrum of the power dynamics by constructing a foreign policy towards the global powers. In Southeast Asia, the rivalry between the United States and China makes the region susceptible. The regional power dynamics influence the shape of the regional countries' foreign policy. Indonesia, without exclusion, also has to adjust its foreign policy towards the power dynamics. As the leading country of the Southeast Asia region and one of the global middle powers, Indonesia intends to step up the ladder on the regional and global constellation. Indonesia is in a dilemmatic position in the GPC in relation with the United States and China regional and global rivalries. Indonesia's inclination to act passively in the regional and global interactions has caused Indonesia to become marginalized in the spectrum of power dynamics. This study analyzes options for Indonesia to be acknowledged as one of the emerging new powers within the power dynamic of the GPC.

Keywords: Great power competition, foreign policy, Indonesia's stance, United States, China.

Introduction

Great Power Competition is something repetitive in world history. Whenever there is more than one powerful state in the international constellation, competition for influence exists, including the extension of national interest to other regions. In the era of unipolarity, the power competition may transform into more minor and various forms of non-peer competition (Vuving, 2020, p. 24). This assumption is aligned with Professor Daniel Nexon's argument from the Georgetown University, as quoted by Ashford, who argues that the concept of GPC never faded away as it always exists

in its various forms (Ashford, 2021, para. 5). The GPC is basically a competition for hegemony. Throughout history, GPC has resulted in several deadliest conflicts in human history including World War I which was caused by multiple countries' rivalries in the European continent. World War II was similar to the previous war but with a larger scale of confrontation that reached a global influence (Lynch III, 2020, p. 309). In the contemporary world, the GPC is taking a multipolarity form instead of the bipolarity of the Cold War era. In this multipolarity, there are three contemporary Great Powers in its triumvirate, the United States, China, and

Russia. Among the two contender states, China's position is more likely to be the revisionist power that would displace the United States, which is deemed to be in decline of power (Lynch III, 2020, p. 74). Lynch argues that this assumption is based on indicators showing the rise of China in economic capability, diplomatic influence, and military modernization. Therefore, the Sino-American dyad is likely to be more dominant in the near future (Lynch III, 2020, p. xviii). Although the power dynamics calculation includes Russia, the likelihood for this country to rival the United States is less than China. This notion does not mean that Russia has not had the potential power to be a global power, yet Russia aims to focus on its borders known as "Eurasia focus" (Lynch III, 2020, p. 311). For that reason, this study focuses on the great power rivalry between the United States and China. In addition, as the main discussion of this study, Indonesia is located in Southeast Asia, where there are minimum footprints of Russia's interference with the power dynamics in this area.

Unlike the past GPC, this current GPC is taking a slightly different from the Cold War military rivalry to a multidimensional competition with economic and military aspects as its showcase. However, the economic aspect has increasingly become

dominant as the United States wages a trade war against China to reduce the U.S. trade deficit, particularly with China (Amadeo, 2021). The other reason is that the United States perceives that China is using its economic advantages to extend its strategic interest toward countries across the region by undermining their autonomy (Department of Defense, 2019). Besides the economic aspect, the United States believes that China, under the Chinese Communist Party, seeks to realign the power dynamic to its advantage through military assertion and influence operation (Paskal, 2021). A clear example of China's assertion is its action toward the islands in Spratly and Paracel over the South China Sea. China uses the Gray Zone tactic to conduct the assertion in the South China Sea and other maritime and border claims tactics to keep down the escalation to a constrained conflict instead of an open conflict that could lead to war (Lynch III, 2020, p. 179).

In this contemporary global constellation, the power dynamics may reemerge as a main topic of discussion in the strategic platform through the narrative brought by many countries, particularly the United States. It is observable that the narrative of GPC is developed by the United States from the era of Obama's administration with its

June 2015 national Military Strategy and coined during Trump's presidency through its December 2017 National Security Strategy (NSS) and January 2018 National Defense Strategy (NDS) (O'Rourke, 2021). After that, the term GPC is used profusely until today to describe the rivalry between the great power, notably the United States and China, with Russia on the side. The reemergence of the narrative is a simple indication that the United States is in decline (Ashford, 2021, para. 6). At the same time, the new power reaches for existence while increasing its capabilities to match the old power. As described earlier, the revisionist power is more likely to be China than Russia.

This study highlights the current power dynamics between China and the United States in the Indo-Pacific, particularly in Southeast Asia. Southeast Asia is the axis and the theatre of influence to assure the sustainability of power regionally and globally for both United States and China. This significance of the geographical background to the power dynamic is contextual to this study on Indonesia's stance within the Southeast Asia region with the observance of the current power dynamics between the United States and China. Indonesia's stance is essential for the region due to Indonesia's prominent role

within the ASEAN (Association of South East Asia Nations) organization. It also accounts for Indonesia's primacy regarding the strategic geographical position, economic potential, maritime vastness, and population numbers that ranked number four globally (Blank, 2021, p. 8). These attributions should have made Indonesia hold a decisive account of the strategic dynamics of the region. However, the reality contrasts with all the potentials of how a great country Indonesia could be. This study argues that the lagging is due to Indonesia's passive act in addressing regional and global problems reflected through its comprehensive policy.

Previous literatures have discussed Indonesia's foreign policy but not in the context of GPC. This article aims to complement the existing literature, emphasizing the effect of the GPC, as an idiosyncratic term, on Indonesia's foreign policy. The perspective is considered necessary as an outlook for the overall conduct of Indonesia's current foreign policy.

This study comprises four sections of discussion. The first section discusses the background and the global power competition among the great powers, including the fundamentals of GPC, which

provide the shift to the current rivalry between the United States and China. The second section highlights the method of analysis and the narrative interpretation approach of the study. This section brings about the theory of competitive strategies that discusses the current GPC, especially among the great powers of the United States, China, and Russia. The third section discusses the nature of the power competition between the United States and China in the Southeast Asia region and compares many different aspects between the two countries. This section also discusses many decisive aspects between the two great powers that contribute to the current power dynamics and the aspects shaping Indonesia's foreign policy. The final section conveys the summary and conclusion on the formulation of Indonesia's foreign policy that is very likely to be a more realist approach towards the GPC dynamics. This study posits ideas and suggestions, based on the traditional stance of non-alignment foreign policy and the independent and active doctrine, to contribute to the formulation of an adamant and robust foreign policy in the context of GPC.

Methods

This study used a qualitative method with a narrative interpretation on the existing data

based on the literature review method. The study collected data from a range of literature collection that encompasses books, notes, and reports regarding the problem topic of the study. A literature review provides the myriad of literature directly or indirectly related to the discussed topic under research that frames the problem conducted in the study (Creswell, 2014). The data relevant to the study were then extracted for an approach of qualitative analysis to be interpreted narratively to find the perceived conclusion of the research problem.

The theory used in this study is the concept of competitive strategies revolving around the ideas concocted by Thomas G. Mahnken in the book titled *Competitive Strategies for the 21st Centuries: Theory, History, and Practices* (Mahnken, 2012). The world is perceived as a constellation of emerging power versus the old power that creates a competition of hegemony. Today, the global constellation of power has shifted from the unipolarity of single great power to a multipolarity of three great power-state triumvirates, namely the United States, China, and Russia, with more countries in the mid-power stature. The competitive strategies focus on using power and its extension during peacetime to achieve their respective national interests. The study

expects to formulate a robust foreign policy by analyzing competitive strategies within the spectrum of power dynamics.

Discussion

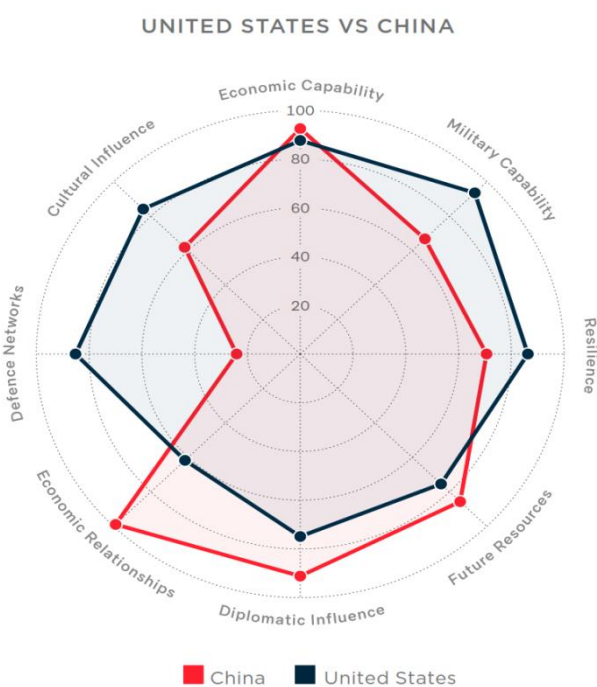
The Power competition in Southeast Asia

The United States and China have an equal interest in the Indo-pacific region to add value for economic capability and influence. This added value precisely is what China is looking to wield. The importance of the region for the United States and China has made the region a hotbed of their rivalry. The United States is exerting the Free and Open Indo-pacific (FOIP) the Freedom of Navigation (FoN) that demands free access in the Indo-Pacific region, especially in the South China Sea (Stromseth, 2021, p. 3). Meanwhile, China is looking to expand its economic influence through the Belt and Road Initiative (BRI) and the aspirations to increase control of the First Island Chain and more expansive Chinese regional claim (Lynch III, 2020, p. 312). China's economic influence indirectly erodes U.S. influence by implementing its economic capability throughout the region to undermine U.S. influence gained through military assets and diplomatic efforts (Lynch III, 2020, p. 48). More than that, China is flexing its military muscles in the South China Sea through the reclamation and militarization of the artificial

islands under its possession, based on unilateral claims despite the judicial review and international statute (Stromseth, 2020, p. 6). However, this bold action seems to enjoy impunity because not even the United States is to take real action towards China's assertion. At the same time, other claimant countries can only condemn China's egregious acts despite the country's behavior against customary or international law. This fact only confirms the growing power and influence that China has over the region.

The assumption that China has become the revisionist power intending to take over United States' position as the old dominance is established based on the capability comparison between the United States and China. The Lowy Institute posits that power measurement is divided into two determinants that distinguish power into resource-based and influence-based measures (Lemahieu and Leng, 2020). Each of these categories is divided into four measures. The first four measures of the resources-based determinant are economic capability, military capability, resilience, and future resources. Meanwhile, Lemahieu and Leng state that the second four measures of the influence-based determinant consist of the economic relationship, defense networks, diplomatic influence, and cultural

influence. By these measures, the head-to-head comparison between the United States and China can be exerted to capture the current power dynamic regionally and also globally between these two great powers. According to this report, China is ahead of the United States in the economic capability, economic relationships, diplomatic influences, and future resources



(See Figure 1).

Source: "Asia Power Index," *The Lowy Institute*, 2020, <https://power.lowyinstitute.org>

Figure 1. US vs China Comparison

Meanwhile, looking at the comprehensive power from the report, United States scores 81.6 while China scores 76.1 out of 100 of the power index. This score comparison puts the United States remains as the most

powerful country in the Indo-Pacific region (Lemahieu and Leng, 2020, p. 9). However, the power disparity between the United States and China has been closing so that it is almost equal. This closing disparity records as the first in a bipolar Indo-Pacific. Moreover, the United States is registering the most significant fall in the relative power of any country in the Indo-Pacific by minus three points, while China is adamantly not changing (Lemahieu and Leng, 2020, p. 7).

According to the survey report by ISEAS-Yusof-Ishak Institute on the most influential economy and political and strategic power in Southeast Asia, 79.2% of the respondents perceived China as the most influential economy in Southeast Asia in 2020 (Seah et al., 2021, p. 22). The report reveals that only 7.9% respondents viewed the United States as the most influential economy in the region. In 2021, both countries are slightly dropping to 76.3% for China and 7.4% for the United States (Seah et al., 2021, p. 20). Meanwhile, on the most influential political and strategic power notion, in 2020, China holds 52.2% while the United States only gets 26.7%. In 2021, China decreases to 49.1%, while the United States increases to 30.4%. Despite the value change, the number confirms China's dominant influence in Southeast Asia. Nevertheless, this value does not mean that the respondents have put their trust in

China, but unfortunately, it does not automatically mean that the respondents trust the United States. In fact, they have no confidence that the United States will do the right thing in global affairs, especially towards China (Stromseth, 2019, p. 16).

From the survey result, it is clear that China is emerging as the revisionist power that intends to extend its sphere of influence to the region. These facts bring the conclusion that the United States is starting to lose its grip in the region, particularly for the economic relationship that moves linearly with the diplomatic influence. The primary driving reason for this situation is China's growing economic capability and capacity that already exceed that of the United States (Seah et al., 2021, p. 22). Countries in the region are increasingly more dependent on China for their economy. This has put China in an elevated position in comparison to the United States. In addition, China's fast recovery of the Covid-19 pandemic has proven its economic capability that will benefit China in gaining economic leverage in the region. In contrast, the United States is more likely to decline its economic importance in the region, especially with the slow recovery over the Covid-19 pandemic compared to China (Wu and Hancock, 2021). Looking at China's economic trending line, countries in the region consider that China's enhanced

influence is inevitable in the future. This daunting fact about China is why the U.S.'s hawkish policy towards China during the Trump administration is self-defeating since the policy strongly suggests countries choose a side (Stromseth, 2020, p. 3). Choosing a side is something the countries' leaders avoid while having a deep economic correlation to China.

Indonesia's Stance and Foreign Policy

Indonesia's non-alignment foreign policy with independent and active doctrine can be traced back to Indonesia's history from its independence through the interaction with great powers during the Cold War era until today's great power competition. Indonesia's foreign policy has sought the balance and non-alignment among the great powers rivalries. Indonesia maintains this policy when it interacts with other countries, particularly the great power states in the region, the United States and China (Mubah, 2019, p. 5). Indonesia realizes that its geographical position and abundant natural resources might entice the great powers to ask for allegiance (Blank, 2021, p. 13). However, the risk of having a stand within a particular allegiance provides a possibly grim fate for the nation. For that reason, the founding fathers decided to take the path for Indonesia's foreign policies to be an independent yet active nation in promoting

global peace. Indonesia considers that the best policy to adopt is the one that avoids becoming the object of an international conflict and allows Indonesia to reserve the right to decide its destiny (Greenlees, 2018, p. 77). This so-called independent and active policy has served Indonesia well for all of this time, especially in the GPC.

For this reason, the great powers should not expect Indonesia to take side in any competition between them (Blank, 2021, p. 45). This stance extends to many aspects of the foreign policies that encompass trade (economy), diplomatic and political relations, and military cooperation, with some carefully crafted special treatment on some treaties or cooperation that might be deployed considering the circumstances. Nevertheless, the handling of foreign policies has been one of the issues for Indonesia towards the power dynamics when the two powers meet at the same place and exercise their influence on the region (Pattiradjawane, 2016).

However, Indonesia's non-alignment attitude implies balancing its security partnership not exclusively to the Sino-American rivalry but also to the extent of other countries, including U.S. allies and partner nations such as Australia, South Korea, Japan, and several European

countries nations. This non-alignment policy is deployed so that Indonesia be seen as non-aligned with either of the power blocs (Blank, 2021, p. 17). Indonesia's non-alignment attitude can be discussed through the lens of the economy, where China is Indonesia's biggest export market, comprising 13.7% of total national exports (Blank, 2021, p. 19). Blank also states that China's percentage as Indonesia's export destination exceeds other countries such as Japan (10.5%) and the United States (10.6%). Moreover, Blank states that China Foreign Direct Investment (FDI) in Indonesia, with \$2.4 billion (this number is omitting Hongkong FDI as much as \$2.0 billion), is far more significant than the U.S. investment in Indonesia, reaching only \$1.2 billion (Blank, 2021, p. 19). This economic relationship puts China as Indonesia's biggest strategic partner in the economy. Equally, China perceives Indonesia as its primary key to executing its BRI and Maritime Silk Road plan, including a more significant part of the maritime access in Southeast Asia under Indonesian territory (Pattiradjawane, 2016, p. 277). Indonesia and China have shared interests in the importance of enhancing economic relations for the benefits of the two countries. Indonesia shares similar sentiments with other countries in the region that refuse to take sides in the great power competition by

bearing in mind the national interest in the economy that inclines toward the rise of China's economic influence towards the region and the world (Stromseth, 2019, p. 20). In the economic aspect, Indonesia will remain in non-alignment in terms of economic blocs. However, Indonesia's willingness to embrace China's BRI initiative is for the benefits of the country's national interest. It does not signify the indication of economic alliance whatsoever (Richardson, 2020).

In terms of diplomatic effort, Indonesia is putting a great effort to maintain a balanced position between the United States and China in its foreign policy (Mubah, 2019, p. 5). Indonesia sees that the rising influence of China in Southeast Asia should be accepted as inexorable (Stromseth, 2019, p. 17). Therefore, the option for Indonesia to have collaboration with China becomes reasonable action like other ASEAN states' attitude towards China. With limited strategic options, Indonesia is forwarding an ASEAN-centric approach to moderate the competition in the region (Stromseth, 2019, p. 14). Indonesia led the ASEAN to the establishment of "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific" (AOIP) that emphasis in inclusiveness, economic development, and connectivity, and the most important is the concept of "ASEAN-centrality" (Stromseth,

2020, p. 4). This approach is expected to avoid the emergence of tension between the great powers in the region. Instead, the ASEAN approach reflects the will of the ASEAN member countries, led by Indonesia, to opt for a more constructive relationship instead of an adversarial relationship with non-ASEAN states including the great powers (Stromseth, 2019, p. 1). Surveys show that 53.8% of the ASEAN countries opt to enhance ASEAN's resilience and unity to balance the pressure from the major powers (Seah et al., 2021, p. 32). With this sentiment, Indonesia should urge ASEAN's members to keep the peace and stability in the region amid the competition between the United States and China. For Indonesia, the implication of this strategy might also be known as Indonesia's double hedging or flexible hedging option both as a nation and through the ASEAN platform (Javadi, 2016; Mubah, 2019). Mubah argues that this strategy is conducted through strengthening economic cooperation with China while keeping U.S. involvement in the region (Mubah, 2019, p. 20). Moreover, Mubah states that Indonesia recognizes its possible outcomes and the regional instability if the rivalry between the great power states is building up in the region. Therefore, the flexible hedging strategy option is chosen for its successful result in keeping the balance between the two great-powers.

With this option, Indonesia expects to pick the benefit from both sides' approaches.

However, prior to conducting a successful hedging strategy, Indonesia must consider its perceived national capability in delivering a successful strategy. On the statistical data of perceived power, Indonesia, based on the regional survey of Lowy Institute in 2020, is within the spectrum of middle power countries with a downward trend by 0.7 points in the comprehensive power index compared to 2019 (Lemahieu and Leng, 2020). Indonesia is at 11 in rank with a comprehensive power index of 19.9 out of 100, below Thailand and Malaysia with 20.8 and 20.7 respectively. In comparison, Indonesia is above Vietnam and New Zealand with 19.2 and 19.0, respectively (Lemahieu and Leng, 2020, p. 6). The survey reveals that Indonesia scores 52.3 for diplomatic influence on the score index. This influence measurement comprises of diplomatic network with 60.8, multilateral power with 46.0, and foreign policy with 39.8 in the score index. Except for diplomatic networks, other measurements are in their downward trends (Lowy Institute, 2020). However, these numbers are comparatively high with other measurements that hardly reach the 50-score index.

Overall, Indonesia has a sufficient foreign policy index in comparison with the neighboring countries. However, this power is nonlinear, with Indonesia's potential capacity in extending its influence in the region and perhaps globally. Indonesia has the prospective to meet the criteria of significant powers in terms of strategic position, economic potential, maritime potential, and population capacity. Supposedly, Indonesia can rank up quickly in the power constellation, but it still encounters hurdles in its way to become a significant regional power (Fealy and White, 2016). In order to become a major power country, Indonesia must comprehend the strategic environment shift from unipolar to multipolar power dynamics. The anticipation is probably apparent with the flexible hedging strategy deployed toward the power dynamics constellation.

There are three internal factors that are influential in the significant increase of Indonesia's perceived power. First, it seems to have a realistic approach to the power dynamic, but the direct correlation between military capabilities and competitive power is straightforward. The more military power one country has will linearly add to the more diplomatic clout that it may yield. Having military power does not necessarily make a country a major power unless the projection

of such power is outward instead of inward-looking. Indonesia's inclusion into major power will depend highly on the growing economy that supports military projection capability. In the Southeast Asia maritime environment, the only reasonable projection force is maritime-based (Fealy and White, 2016, p. 96). For this reason, Indonesia needs to focus its attention on building a capable force that fits the national vision in support of the grand vision of Global Maritime Fulcrum. Nonetheless, many scholars believe that this ostentatious rhetoric lacks support and careful planning from Indonesia's relevant ministries and institutions that it will be left vaguely as an empty jargon (Fealy and White, 2016, p. 97).

The diplomatic capacity is the second factor that needs increasing attention. Indonesia needs to build a more fluent diplomatic apparatus that aligns with other foreign policy systems in thriving as a major power. Despite the relatively high number on the score index, Indonesia could do better than that, considering the potential capacity. The impedance might become direr with the changing tone in the foreign policy course in the current administration that is inclined more to domestic than external orientation (Fealy and White, 2016, p. 98). A self-orientation foreign policy might serve the country well, yet it may not serve

Indonesia's perceived role. As a big country, Indonesia should play more significant role in the regional or global platform. Many countries, especially those ASEAN members, expect Indonesia to do so. Has Indonesia exercised its diplomatic role to the most total capacity? The answer to this question is not simple. Looking at Indonesia's role in ASEAN, towards Myanmar, and in the Palestinian issue, it seems that Indonesia has done enough efforts to contribute to the settlement of global dispute and peacekeeping. Concerning the projection to major power and Indonesia's potential capacity, the deemed sufficient diplomatic efforts may become problematic.

The third factor of the impedance is the synchronization of domestic politics with the intended foreign policy. In order to have a more competitive power, Indonesia needs to project its domestic politics in alignment with foreign policy. There is a contradiction between domestic and foreign policy. On the one hand, a growing desire urges Indonesia to follow the path into the major power (Fealy and White, 2016, p. 99). For this purpose, Indonesia needs to open more channels to international interactions. On the other hand, some domestic aspirations prefer to protect the country from outside influences that may erode Indonesia's

traditional values (Fealy and White, 2016, p. 98). Likewise, the restraint policy may serve Indonesia well internally, but this will not result in favorable outcomes for becoming a major power country because the inward-looking policy only serves internal stakeholders. This position tends Indonesia to be marginalized from the global power dynamics, let alone towards the great power status competing for influence in the region.

Conclusion

The current Great Power Competition (GPC) is the rivalry among the United States, China, and Russia competing for the sphere of influence and hegemony. Among these three great powers, the competition between the United States and China is likely to be predominant in the future. The indications that refer to China as a revisionist power are very significant. The Lowy Institute's report affirms the assumption that contends the United States remains the strongest country in the region. However, China has taken over in several capabilities, especially in the economic aspect. China has a clear intention to take over the sphere of regional influence from the United States in the future.

Indonesia shares the same concern with the United States and other Southeast Asian countries on China's assertiveness in

Southeast Asia, especially with the tension in the South China Sea, the rest of the region, and the United States. It is improbable for Indonesia to opt-out direct balancing towards China by weighing its economic relationship and national interests. Most of the countries in the region choose to have a constructive relationship with both of the power states. This stance is shared among the countries in the Southeast Asia region because China's growing influence, especially in the economy, is inevitable. Australia, surprisingly, takes a similar stance, even as the traditional and perhaps the strongest proponent of the United States in Southeast Asia and the Oceania region (Stromseth, 2019, p. 2).

Looking at Indonesia's national interest in the leadership of and beyond, Indonesia will maintain its non-alignment and "independent and active" foreign policy. Hence, it gives the space for Indonesia to maneuver in the international constellation. Being attached to one alliance would only compromise Indonesia's strategic position towards the great powers. Indonesia positions itself at a safer distance to minimize the rivalry of the region's great powers. Moreover, Indonesia will likely use the ASEAN values and approach to articulate GPC in the region. The independent and active doctrine of foreign

policy has been continuously guiding Indonesia in response to regional and global dynamics. Indonesia's goal has been achieved through the equal and mutually beneficial relationships with all major powers while maintaining the core of its national interests at heart.

However, concerning the aspirations to bring Indonesia in the path as a major power within the power dynamics constellation, Indonesia may yet face hindrances from three factors that need to be addressed. These problems are the increasing outward-looking military capabilities, more external-oriented diplomatic capacity, and synchronized domestic politics that support foreign policy. As long the contradiction remains within the national policy, the realization of Indonesia as major power may grow dim. One thing noted, the dynamic shift of the strategic environment in the era of GPC may ask for a more active and robust foreign policy that is outward-oriented to be able to suitably hedge or even balance the pressure from the major powers.

References

- Amadeo, K. (2021). Why Trade Wars Are Bad and Nobody Wins [WWW Document]. *The Balance*. <https://www.thebalance.com/trade-wars-definition-how-it-affects-you-4159973> (accessed 6.4.21).
- Ashford, E. (2021). Great-Power Competition Is a Recipe for Disaster. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/04/01/china-usa-great-power-competition-recipe-for-disaster/> (accessed 6.4.21).
- Blank, J. (2021). *Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: Indonesia*.
- Creswell, J.W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE.
- Department of Defense, (2019). *Indo-Pacific Strategy Report*.
- Fealy, G., White, H. (2016). Indonesia's 'Great Power' Aspirations: A Critical View. *Asia & the Pacific Policy Studies* 3, 92–100. <https://doi.org/10.1002/app5.122>
- Greenlees, D. (2018). *The Origins of Non-allignment: Great Power Competition and Indonesian Foreign Policy 1945-1965*. <https://doi.org/10.25911/5d5142dca3a56>
- Javadi, T. (2016). Indonesia's China Strategy: "Flexible Hedging" [WWW Document]. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/indonesias-china-strategy-flexible-hedging-15843> (accessed 6.1.21).
- Lemahieu, H., Leng, A. (2020). *Lowy Institute Asia Power Index Key Findings 2020 (Finding Report)*. Lowy Institute.
- Lowy Institute, L. (2020). Indonesia - Lowy Institute Asia Power Index [WWW Document]. *Lowy Institute Asia Power Index 2020*. <https://power.lowyinstitute.org/countries/indonesia/> (accessed 6.8.21).
- Lynch III, T.F. (2020). *National Defense University Press > Publications > Books > Strategic Assessments 2020* [WWW

- Document]. URL
<https://ndupress.ndu.edu/Publications/Books/Strategic-Assessments-2020/>
(accessed 6.1.21).
- Mahnken, T.G. (Ed.) (2012). *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*. Stanford University Press.
- Mubah, A.S. (2019). Indonesia's Double Hedging Strategy toward the United States-China Competition: Shaping Regional Order in the Indo-Pacific? *Issues and Studies* 55, 1–27. <http://dx.doi.org.libproxy.nps.edu/10.1142/S10132.51119400071>
- O'Rourke, R. (2021). *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress* 56.
- Paskal, C. (2021). The US and the Indo-Pacific [WWW Document]. *Chatham House – International Affairs Think Tank*. <https://www.chathamhouse.org/2021/03/indo-pacific-strategies-perceptions-and-partnerships/02-us-and-indo-pacific> (accessed 6.4.21).
- Pattiradjawane, R.L. (2016). The Indonesian perspective toward rising China: Balancing the national interest. *Asian Journal of Comparative Politics* 1, 260–282. <https://doi.org/10.1177/2057891116646226>
- Richardson, K. (2020). *Indonesia: Lessons for the US-China Geo-economic Competition* > Air University (AU) > *Journal of Indo-Pacific Affairs Article Display* [WWW Document]. <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2425678/indonesia-lessons-for-the-uschina-geo-economic-competition/> (accessed 6.5.21).
- Seah, S., Ha, H.T., Martinus, M., Thao, P.T.P. (2021). *The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report*. ASEAN Studies Center; ISEAS Yusof Ishak Institute
- Stromseth, J. (2021). Navigating Great Power Competition in Southeast Asia, in: Stromseth, J. (Ed.), *Rivalry and Response, Assessing Great Power Dynamics in Southeast Asia* (pp. 1–31). Brookings Institution Press.
- Stromseth, J. (2020). Beyond binary choices? Navigating great power competition in Southeast Asia. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/research/beyond-binary-choices-navigating-great-power-competition-in-southeast-asia/> (accessed 6.4.21).
- Stromseth, J. (2019). *Don't make us choose: Southeast Asia in the throes of US-China rivalry* 34.
- Vuving, A. (2020). Great Power Competition: Lessons from the Past, Implications for the Future (preprint). *SocArXiv*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/dmrvbw>
- Wu, J., Hancock, T. (2021). China's Covid Rebound Edges It Closer to Overtaking U.S. Economy. *Bloomberg.com*.

PROTECTING PALM OIL: Indonesia – Malaysia Cooperation against Palm Oil Discrimination by the EU

Dr. Sidik Jatmika

Associate Professor, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Hilda Elroza Dewi

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Abstract

This paper aims to explain cooperation of Indonesia and Malaysia against palm oil discrimination carried out by the EU through various policies. EU argued that palm oil is a major contributor to environmental damage. As the two largest exporting countries of palm oil to the EU, Indonesia and Malaysia feel very disadvantaged because of the policy. This paper uses qualitative research with constructivism approach, which includes the content analysis method to find out statements, policies, and actions made by Indonesia and Malaysia using theory of international cooperation and national interest concept. This paper discovers the correlation between palm oil and environmental issues. Moreover, the facts presented by the EU are not entirely proven to be true. Both Indonesia and Malaysia are trying to prove that their products are safe. Therefore, these two countries need to unite to achieve their goals. This research found that Indonesia and Malaysia conduct various cooperation to handle palm oil issues. This study will guide other relevant topics to discuss Indonesia and Malaysia's international cooperation as one of manners of diplomacy. Indonesian and Malaysian government have developed a smart, systematic, objective, and visionary way to resolve issues of palm oil. It can be seen through how both countries are able to deal with trading, palm oil and environmental issues. It also proves that similar external discrimination issues can abolish certain diplomatic hurdles.

Keywords: *Palm oil, Indonesia - Malaysia, discrimination, international cooperation.*

Introduction

Indonesia and Malaysia are the largest palm oil producing countries in the world that play a pivotal role in supplying palm oils (McMahon, 2013). More specifically, Malaysia and Indonesia produce 85% of the world's palm oil (Nersesian, 2015) with 53.1 percent by Indonesia and 35.9 percent by Malaysia. In 2016, Indonesia had been nominated as the world's largest palm oil

exporter followed by Malaysia in second position (Gunawan, 2018).

The increasing needs of palm oil makes the EU must impose strict rules against non-member states palm oil producers. Therefore, in 2005 the EU started the EU Emission Trading Scheme (EU-ETS) program, which is a policy to support the use of products of countries that have low-carbon industrial sectors (Sally, 2016). Then

in April 2009, the EU also made a Renewable Energy Directive (RED), which is a policy to promote energy from renewable sources in the European Union (Khairunisa & Novianti, 2017).

Indonesia views the policy that implemented by the EU on palm oil products as one of discriminatory efforts. The implementation of the policy is disadvantageous for palm oil products and its producing countries. Therefore, to fight against discrimination conducted by the EU for Indonesian palm oil products, Indonesia takes action to cooperate with Malaysia.

Malaysia, as the second largest exporting palm oil country, also suffered many losses because of the EU policy. It is clearly essential for the two countries to collaborate in the face of a "war" that is intensified by the EU. Based on the explanation above, it is essential for Indonesia and Malaysia to restore the image of their palm oil products internationally and prove that these issues are only EU discrimination efforts on Indonesia and Malaysia's superior products.

Some previous journals, such as *Indonesian Motive to Cooperate with Malaysia in Forming the Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC) in 2015* by (Gunawan, 2018) ; *Behind Sustainability of Palm Oil:*

Actors, Alliance In the Political Economy of EU Certification by (Erman, 2017) and *Palm Oil Dispute Between Indonesia and the European Union* by (Sally, 2016) only explains the Indonesia and Malaysia interests on the palm oil issues. Hangga Fathana (Fathana, 2018), argued that the idea of establishing a council for palm oil producers between the two countries is to show the importance of future food security in Southeast Asia.

Uniquely, Indonesia dan Malaysia, from time to time, have "ups and downs" diplomatic relations (Maksum dan Bustami, 2014; Warsito, et. al., 2019; Hara, 2017; Abd Razak, et. al., 2013; Pertiwi, 2014). Therefore, this paper will focus on the importance of both countries' cooperation by considering the mutual interests. Based on the background of the problem that has been presented, the research question will be: "Why does Indonesia need to cooperate with Malaysia to fight against palm oil discrimination?"

Research Methods

International Cooperation Theory

Robert Keohane stated that an international cooperation is created because "Actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others (Alexrod & Keohane, 1985)". Therefore, international

cooperation creates interaction between countries in order to achieve common goals if there is no identical or irreconcilable perversion (Paulo, 2014).

Dougherty & Pfaltzgraff argue that international cooperation is a series of relation that are not based on violence or coercion, but legally endorsed set of agreed rules, norm regulations and decision-making procedures (Dougherty & Pfaltzgraff, 1997). Robert Keohane and Joseph Nye argued that relations between countries were characterized by Complex Interdependence to face common problems (Jackson & Sorensen, 2005).

The main aim of a country to carry out international cooperation is to fulfill its national interests which cannot be achieved by its own government. International cooperation carried out at least must have two main conditions; the first is the existence of the obligation to respect the national interests of each member involved. Second, there is a joint decision to overcome any problems that arise (Dam & Riswandi, 1995). Bilateral cooperation is cooperation carried out between one country and a certain country. Bilateral cooperation will involve bilateral agreements, namely agreements made or entered into by two countries that regulate matters that

concern the interests of both countries only (Roestandi & Ardian, 1986).

In the national interests, there are fundamental differences, namely, vital national interests and non-vital or secondary national interests (Jemadu, 2008). The creation of cooperation between Indonesia and Malaysia in dealing with palm oil discrimination is based on the national interest of each country; both countries suffer the same loss for the attitude and actions of the EU. Therefore, in this thesis, the author uses the theory of international cooperation to analyze the possibility of cooperation between Indonesia and Malaysia. So, Indonesia needs to cooperate with Malaysia to fight against palm oil discrimination carried out by the EU with their policy such as the EU-ETS and Renewable Energy Directive (RED) because; 1) both have same national interests in political-economic conditions, therefore both countries have suffered the most considerable losses from the implementation of the policy. 2) Also, in order to reduce the negative losses caused by actions of individual or group, both countries need to cooperate each other to fight against the policy because the policy are suspected as black campaign from the EU.

Malaysia and Indonesia engage in collaboration by sharing political and business culture that facilitates the integration of business and policy elites (Varkkey, 2012). In such a context, Cramb and McCarthy (2016) proposed the term 'regionalization of the palm oil industry' to describe the partnership between the two countries. This term emerged from the perspective that the interaction between economic and political power within the palm oil industrial complex has enabled key actors to undertake palm oil expansion across the entire region (Pye, 2009).

Accordingly, the regionalization of the palm oil industry has allowed the governments of Malaysia and Indonesia, as well as the corporations and societies in both countries, to interact across the border. Corporate actors from each country have extended their business reach, thus allowing Indonesian companies to undertake technology upgrading and attract capital inflows from Malaysian companies. This scheme is beneficial for Indonesian companies and allows Malaysian companies to access Indonesian labor and expand production by using Indonesian land (Cramb & McCarthy, 2016).

At the government level, collaboration has also extended to capacity building in

downstream industries. Malaysia and Indonesia have agreed to explore the best practices of palm oil supply management to make their palm oil industries more resilient during commodity price decreases. The two countries also work hand in hand to improve public's perception of palm oil and strengthen practices for producing sustainable palm oil. Such important agreements are also fostered by Malaysia's and Indonesia's commitment to encourage greater capital inflows and to promote a cross-border palm oil industry ("Indonesia dan Malaysia Kerjasama Industri Hilir Sawit", 2015). Moreover, the two countries have also agreed to establish an exclusive economic zone in Indonesia for joint palm oil production to help the downstream industry ("Indonesia, Malaysia Team Up for Palm Oil Industrial Zone", 2015). Accordingly, Indonesia proposed several areas such as Pontianak, West Kalimantan; Dumai, Riau; or East Kalimantan to house manufacturers that will process CPO.

Regarding ISPO and MSPO, Malaysia and Indonesia are also committed to closing the gap between the two certification schemes. The synergy between the two schemes is pivotal in boosting the sustainability of the region's palm oil industry. However, dissimilarities in regulations between the two countries have somewhat hindered this

process, thus making it impossible for them to share common practices to bridge the gap. For instance, the Malaysian Official Secrets Act 1972 prohibits Malaysia explicitly from providing a palm oil concessions map (Jacobson, 2016).

Therefore, Malaysia and Indonesia have strategic economic relations that emphasize the development of the palm oil industry. The features and relations of the two countries have also been discussed in the context of palm oil production. Both countries are involved in growing collaboration. The regionalization of palm oil, which allows key actors in the two countries to benefit from technology transfers, capital inflows and labor mobility, is argued to be the outcome of stakeholder-driven collaborations.

This research focuses on the study of content analysis. In this study, the author read works related to the theme had risen. The type of this research is descriptive research which used current updated status to obtain data and then analyzed based on the theoretical basis used to frame the data analyzed. The theoretical foundation used is International Cooperation and the concept of National Interest. The complexity of European Union policies that suspected as a black campaign of palm oil products from

Indonesia and Malaysia, the author limits the scope of research from 2005, precisely after the establishment of EU Emission Trading Scheme (EU-ETS) until 2018 the establishment of the Renewable Energy Directive II (RED-II).

Discussion

The European Union is one of promoting market for palm oil products because the EU needs 6 million tons of palm oil annually. Figure 1 shows since 2008 until 2018, the EU palm oil consumption increased significantly. The palm oil is mostly used for food, industry, biofuel, heating and electricity. Since 2012, Indonesia already fulfilled 3,7 million tons of the EU needs and Malaysia provided 51,981 tons (Sally, 2016).

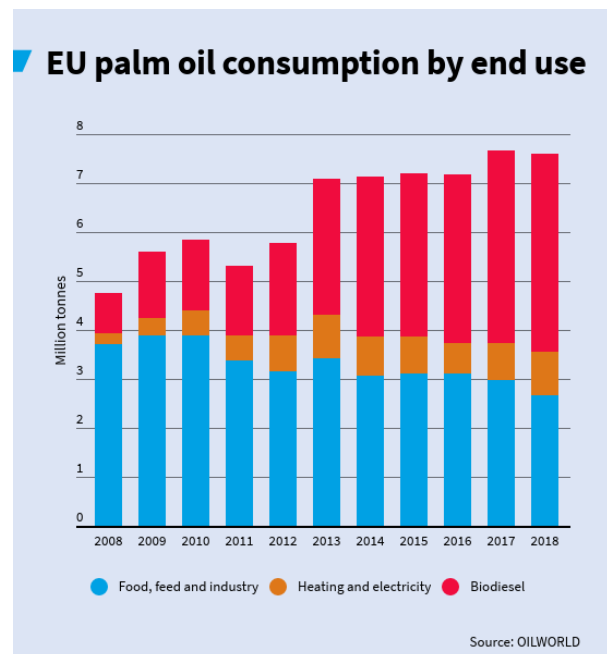


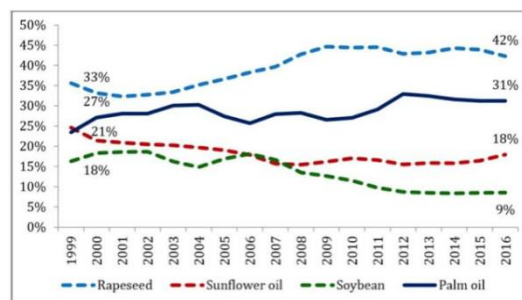
Figure 1. EU Palm Oil Consumption by end use

In Indonesia, the palm oil industry employed approximately 4.8 million people, including 2,8 million as company workers and 1,6 million are smallholder farmers (Supriyono, 2018). This has caused many people to be dependent on the palm oil industry for their livelihoods. Additionally, the workers who makes a living from the oil palm plantation business, as many as 3,6 members of the worker's family were also enjoying a decent live from this company and business sector. In the Indonesian and Malaysian macro-economic, palm oil has become the best choice because of its large amount at that time and the price is relatively cheap compared to other oils. In 2016, Indonesia's CPO product share reached 53,4 percent of the world's total CPO (Purba & Sipayung, 2017). In 2016, Malaysia's total palm oil exports reached 16,05 million tones and 76.2 percent (12,22 million tons) were processed products (Nambiappan, et al., 2018).

The European Union's Needs on Palm Oil

As one of the largest industrial regions in the world, the European Union needs approximately 22,12 million tons of vegetable oil every year (Wunsch, 2019). Palm oil is chosen as an alternative because of its relatively lower price compared to other vegetable oils. Since

palm oil has become famous internationally, the number of imports of these products into the EU continues to increase every year. In 1999, total imports touched 2,07 million tons, increasing to 6,8 million tons in 2012 and currently the EU can import 7,3 million tons of palm oil (United State Department of Agriculture). The high EU demand for palm oil has led to the EU occupying the third position in the world as a consumer of palm oil higher than China.



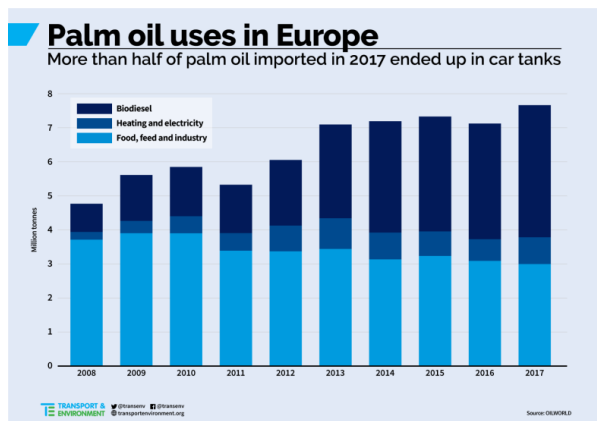
*Sources: United States Department of Agriculture (Indonesia Palm Oil Association, 2018)

Figure 2. The Pattern of vegetable oil consumption in the EU

Even though the palm oil consumption from 1999 to 2016 fluctuates, this commodity can compete with other vegetable oils on the EU market. Palm oil ranks second as an important commodity on the EU market by contributing 80% of total vegetable oil imports, higher than sunflower (14 percent) and soybean (3 percent). Because of the high EU's demand for vegetable oil, palm oil is very calculated in the EU vegetable oil market, because only two-thirds of the total

EU consumption of vegetable oil can be met by their domestic oil. To satisfy the needs, the EU is very dependent on imports. In 2018, the total EU consumption of palm oil reached 7 million tons and the total import of 4,8 million tons came from Asia (Nils-Gerrit Wunsch, 2019).

Palm oil is widely used as food, animal feed, soap, heating and electricity, transports and biofuels. Since 2008, the use of palm oil in food has touched 3,9 million tones, but in recent years palm oil has been used more as biodiesel with 4,8 million tons in 2017. Indonesia and Malaysia are the largest EU palm oil exporting countries. Of the total EU needs for palm oil, three quarters or 74 percent are met by both countries (Copenhagen Economic, 2018) (Rifin, 2010).



Sources: (Transport & Environment)

Figure 3. Palm oil uses in Europe 2017

The Palm Oil Issues and the EU Policies toward Palm Oil Products

Palm oil commodity has experienced rapid growth, especially Indonesian and Malaysian products which are currently in charge of the world's vegetable oil market. However, the trade relationship is tarnished by the issues that link palm oil to environmental damage. European Union with non-governmental organizations engaged in the environmental issues is trying to gather the fact that palm oil products originating from Indonesia and Malaysia are doing damage to nature. Palm oil is thought to be the cause of deforestation and disrupting natural biodiversity, the largest producer of Green House Gas and pollution from forest fires (European Parliament, 2018).

In the 1990-2005 period, at least 55-59 percent of Malaysian palm oil plantations and 56 percent owned by Indonesia were a phenomenon of deforestation. This has led 180 countries, non-governmental organizations, indigenous organizations and companies to agree to sign the New York Declaration Forests (NYDF) with the aim of anticipating the use of palm oil as a source of vegetable oil by 2020 (European Commission, 2017).

Biodiversity

However, deforestation has become a nightmare for biodiversity conservation (Petrenko, Paltseve, & Searle, 2016). According to the World Conservation Union (IUCN), 140 of the 400 species of mammals and 112 species of birds in Indonesia are threatened with extinction. While in Malaysia, 47 of the 300 species of mammals and 41 species of birds are also endangered (Sheil, Noordwijk, Meijaard, & Sunderland-Groves, 2009). More than 12,600 square miles of forest were converted into palm oil plantations which eventually eliminated habitat for protected animals (Brown & Jacobson, 2005).

Greenhouse Gas Emissions (GHG)

Climate change is one of the serious problems facing the earth currently; the occurrence of climate change is inseparable from the increase in greenhouse gasses due to global warming in the atmosphere. (Meijaard, Garcia-Olloa, Wich, Carison, Juffe-Bignoli, & Brooks, 2018). Palm oil plantations are the biggest contributor to the process of deforestation which causes an increase in GHG (Sheil, Noordwijk, Meijaard, & Sunderland-Groves, 2009). In addition to carbon dioxide (CO₂), palm oil plantations also contribute 172 nitrous oxides to the atmosphere. Nitrous contributes 265-298 GHG more to the

atmosphere than carbon dioxide and after the pre-industrial period increased by 19 percent (Meijaard, Garcia-Olloa, Wich, Carison, Juffe-Bignoli, & Brooks, 2018). Indonesia occupies the third largest contributor of CO₂ in the world after China and the USA (Sheil, Noordwijk, Meijaard, & Sunderland-Groves, 2009). Indonesia produced approximately 300 thousand metric tons of CO₂ in 2006, and as of 2016 Indonesia's palm oil plantations produced 530,036 metric tons of CO₂. Whereas, Malaysia in 2006 produced 170 metric tons of CO₂ and 266,252 metric tons in 2016 (Janssens-Maenhout, et al., 2017).

EU Policies

The issue of palm oil has risen since the early period of the EU exporting palm oil with the creation of the European Directive, but the emergence of a legal policy on the commodity occurred in 2004 with the formation of the Roundtable on Sustainable of Palm Oil (Roundtable on Sustainable Palm Oil, 2017). The product produced by this organization is Certified Sustainable Palm Oil (CSPO), which is the main requirement for receipt of palm oil products on the EU market. The RSPO has 8 principles, 39 criteria and 139 indicators (65 major indicators and 74 minor indicators) which must be fulfilled by countries that wish to obtain certificates (Roundtable on

Sustainable Palm Oil, 2017) (Becker, Market Brief Crude Palm Oil, 2015). In addition to the RSPO organization, the EU also issued policies including Renewable Energy Directive I (RED I), Renewable Energy Directive II (RED II), EU-Emission Trading System (EU-ETS) and EU Parliament Resolution.

The True Fact of Palm Oil

Indonesia and Malaysia have the same interest in increasing their palm oil products. When palm oil products are exposed to negative environmental issues, the two countries strive to prove that the negative issues are not entirely true. Although the emergence of these issues does not dramatically affect the growth of palm oil in the international market, the issue creates a bad opinion on Indonesian and Malaysian palm oil products. In reality, the negative issues that are often exhaled by developed countries on Indonesian and Malaysian palm oil are also unclear, whether it is to protect the world from the threat of climate change or just to defend the interests of these developed countries. So far, the negative issue is still indicated as a black campaign for the commodity of palm oil.

However, due to the success of developed countries such as the EU, supported by Non-Governmental Organizations (NGOs) such as Greenpeace and Friends of the

Earth, brought this issue to the international level and invited other actors to believe it as a fact. Since the emergence of negative issues about palm oil, Indonesia and Malaysia have worked hard to present facts that can stop the spread of the issue.

Much research has been done by the two countries, but no one has been able to stop the total issues that have developed. This is because the single effort carried out by these countries has not received international attention, the status of the country producing palm oil which is mostly a developing country makes it difficult to get the attention of the international community because it is less popular than developed countries. Therefore, there is a need for cooperation between palm oil producing countries to present the real facts about palm oil commodities and break the negative issues that are currently circulating.

The negative issues concerning palm oil highlight many of the environmental sectors. Palm oil producing countries are considered to be the main actors in world's deforestation which results in the loss of natural biodiversity and increased greenhouse gas emission on earth. However, in fact the facts found are not entirely true. Indonesia, Malaysia and other palm oil producing countries are trying to

reveal the truth about this negative issue of palm oil. Some facts found are:

1. Deforestation

Oil palm plantations are not the main cause of deforestation. Based on the IUCN study, in 1972 and 2015, only half of the total oil palm plantations came from the conversion of forest land, while the rest was diverted to shrublands, croplands, pasturelands, and other land uses (Meijaard, et al., 2018). The development of oil palm plantations is in fact still relatively slow compared to the expansion of other plantations producing vegetable oils such as soybean oil, sunflower oil and rapeseed oil.

Tabel 1. Land Use Change of vegetable oil

VEGETABLE OILS	The Total Areas (Million Ha)		
	1965	2013	Increased 1965-2013
Soybean	25,82	111,27	85,45
Rapeseed	7,07	26,27	29.31
Sunflower	7,54	25,59	18.05
Palm Oil	3,62	17,01	13,39

(source: (PASPI, 2016)

The data above shows the largest Indirect Land Use Change (ILUC) occurred in soybean plantations, followed by rapeseed oil and sunflower oil and palm oil plantations in the lowest position. This shows that the

three EU domestic commodities are the largest sources of deforestation. In 2013, the area of vegetable oil-producing plants other than palm oil reached 19 million hectares. Of this area, 100 million hectares (58 percent) are soybean plantation areas. Compared to the area of palm oil plantations which is only 19 million hectares (10 percent).

Also in the European Parliament report mentioned that palm oil contributes 40 percent of global deforestation. Yet the fact is agriculture is a major cause of deforestation, with 24 percent used as settlements and 29 percent for plantations. Of the total 29 percent, soyben (19%) was the main contributor, followed by maize (11%), oil palm (8%), rice (6%) and sugarcane (5%) (PASPI, 2016). Oil palm plantations only contribute 8 percent to global deforestation, which means that only produces 5.6 million hectares of oil palm plantations from the ILUC process.

Another example is Indonesia, in the 1950-1985 periods, the area of deforestation in Indonesia reached 42.6 million hectares, while in the same period, the area of oil palm plantations only increased by 492 thousand ha.

The next period, 1985-2013 the area of deforestation Indonesia stepped on 30.6 million hectares and in the same period an increase in the area of palm oil plantations amounted to 9.8 million hectares. Then in 2011-2013, the total area of oil palm plantations was 10.4 million hectares with 7.9 million hectares of which came from reforestation and only 2.5 million ha came from deforestation. So the area of deforestation in Indonesian palm oil plantations is only 3.4 percent of the total area of deforestation in the 1950-2013 period (Purba & Sipayung , 2017).

2. Greenhouse Gas Emission

Carbon dioxide (CO₂) is the largest source of earth's GHG with a percentage of 92 percent. But palm oil is not proven to be the main source of CO₂, 69 percent of global GHG comes from the consumption of fossil fuels (petroleum, natural gas and coal). Around 94 percent of GHG emission is contributed by the livestock, rice agriculture and fertilizer use sectors. Not Indonesia and Malaysia are the biggest GHG emission producing countries, but China, EU-28, USA and India. These four countries accounted for around 50 percent of global GHG emissions. Indonesia's contribution to

GHG emissions is only 4 percent, and the largest source is rice agriculture and animal husbandry. While Malaysia ranks 101, contributing only 0.67 percent to global GHG (PASPI, 2016).

Based on data from (Boden, Marland, & Andres, 2017), in 2014, China accounted for 30 percent of global GHG, followed by the United States (15%), EU-28 (9%) and India (7%). While the largest contributing sectors were Electricity and Heat Production (25%), Agriculture, Forestry and Other Land Use (24%), Industry (21%), Transportation (14%) and buildings (6%).

Based on these facts, it can be clearly seen that the anti-palm oil movement so far in the name of environmental preservation or GHG emission is not supported by empirical facts. The motivation for the anti-palm oil movement is possible for two reasons: First, part of the global vegetable oil competition strategy, and second, the transfer of responsibility for increasing global GHG emission from developed countries to developing countries. The fact that palm oil products have been able to shift other vegetable oil commodities, causing these countries

to try to bring down the image of palm oil with negative issues that were not proven true.

Indonesia-Malaysia Interest as the Victims of Discrimination

Palm oil is one of the country's most influential foreign exchange earners for Indonesia and Malaysia. Therefore, palm oil is considered to be one of the drivers in the country's economy. Indonesia pocketed \$152.99 million of foreign exchange from the non-oil and gas sector, and palm oil contributed \$23 million from exports to consumer countries such as India, China and the EU-28 (GAPKI, 2018). In 2012, Indonesia's total palm oil exports amounted to 18.2 million tones, increasing in 2018 to 27.9 million tones (Indonesia Investments, 2017). And the total exports of Malaysian palm oil in the same year amounted to 18.5 million tones and 18 million tones (Index Mundi, 2019).

In addition to increasing the country's foreign exchange, palm oil also affects the Gross Domestic Product (GDP) growth. The average Indonesian GDP growth from the palm oil sector annually is 14.79 percent (Hani & Sari, 2013), while in Malaysia, this commodity contributes 5% - 7% (Nambiappan, et al., Malaysia: 100 Years of

Resilient Palm Oil Economic Performance, 2018).

However, in recent years, international market demand for palm oil commodities has decreased quite fluctuating. Based on (Shahbandeh, 2019), global consumption of palm oil in the period of 2012 and 2019 did not experience any significant change, holding in the range of 60 thousand - 70 thousand metric tons. Likewise, the price of this commodity has declined since 2010. One of the triggers for the low global consumption of this commodity is the emergence of negative issues about palm oil.

The black campaign carried out by developed countries and Non-Governmental Organizations was very influential on the palm oil market. The reduced market confidence in this commodity has led to a decline in interest which has resulted in a reduction in imports. The biggest impact experienced by palm oil producing countries due to the emergence of this issue is the occurrence of discrimination against their products in international markets. One of the real efforts to discriminate against palm oil can be seen on the EU market. Palm oil that will enter the EU market must meet several criteria and a long process. As in the RSPO, there are 8 principles and 39

criteria that palm oil products must meet before they are marketed (Roundtable on Sustainable Palm Oil, 2017). In addition, oil palm companies which are importers for the EU must be RSPO certified. While companies in Indonesia and Malaysia are not all RSPO certified because of the many requirements that must be met so that the process takes a long time.

The cruel slander of palm oil is very influential on producing countries, especially Indonesia and Malaysia. Both countries have indicated that there are discrimination efforts by the EU of their palm oil products through these policies. Indonesia and Malaysia in this case are victims of discrimination who have the same interest. They both suffered losses due to the spread of negative issues and the adoption of EU policies which weighed on palm oil products.

The real impact felt by Indonesia and Malaysia from the emergence of negative issues is the decline in the price of palm oil commodity in the international market. According to (CME, 2018) data, in February 2011, the price of palm oil stood at \$ 1.29 million, but declined slowly in subsequent years. As in 2016, the price of palm oil is only \$ 678 million. Weakening prices for palm oil continue to be felt by the producing countries, as of December 2019, the price

of palm oil commodities only touched the figure of \$ 750 million.

One of the factors causing the weakening of the price of palm oil is the emergence of black campaign against these commodities. Again, Indonesia and Malaysia must bear the consequences of this discrimination. The low price of palm oil on the international market certainly affects exports from producing countries. Although not very significant, palm oil export figures in the past few years have been flat. This greatly affects the country's income from palm oil exports.

Indonesia's palm oil export figures in the last few years have been in the range of 2,000 - 2,500 metric tons. In 2015-2016, Indonesia's palm oil exports experienced a drastic decline of 2.4 thousand tons from the previous year of 2.6 thousand tons. Likewise, Malaysia, their export value of palm oil stood at 1,500-1,900 metric tons. Since 2012-2017, there has been a decline in the value of exports of these commodities (Haan, 2017).

Seeing the growth of palm oil commodities in the EU market is not much different. Figure 4 shows a decline in exports of palm oil on the EU market. Starting in 2012 when EU member states began to commit to only

buying sustainable certified CPO, palm oil export figures from both countries to the EU market began to show a decline.

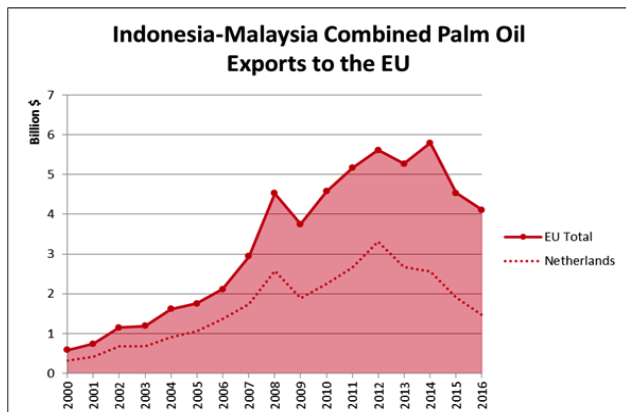


Figure 1: Based on statistics taken from United Nations Comtrade

Source: (Haan, 2017)

Figure 4. Indonesia-Malaysia Combined Palm Oil Exports to the EU

The decline in CPO exports to the international market will certainly greatly affect the Gross Domestic Products (GDP) of Indonesia and Malaysia. Malaysian palm oil GDP in 2012 was 4.5 percent but it declined to 2.7 percent in 2016 (Nambiappan, et al., Malaysia: 100 Years of Resilient Palm Oil Economic Performance, 2018). The total DGP of Malaysian palm oil was never above 4 percent. While Indonesia's palm oil is only able to contribute 2.46 percent of the country's GDP. Based on the Ministry of Agriculture, the contribution of oil palm plantations to the country's GDP in 2007 was 81.66 trillion rupiahs and in 2011 it was 153.7 trillion rupiahs with an average annual growth of 14.79 percent (PASPI, 2016).

So far, the black campaign for palm oil has had a significant impact on the economic situation of its two biggest producing countries. More broadly than that, even this black campaign greatly impacts the welfare of palm oil farmers. Oil palm plantations have generated more than thousands of jobs. Based on (PASPI, 2016) data, per capita income of palm oil farmers is higher than the income per capita of non-palm oil farmers. However, due to the weakening of palm oil exports, the income of these farmers has decreased. In July 2019, the price of palm oil at the Indonesian farmer level was only Rp. 120-150/kg, which is very far from the normal price of around Rp. 600-700/kg (Aditiasari, 2019). While the price of Fresh Fruit Bunches (TBS) in Malaysia was cut 60 percent from the usual RM750/ton to RM280/ton (Amri, 2018).

Discrimination against palm oil products is in fact detrimental to many parties, not only the government and palm oil companies. However, farmers who depend on palm oil for their commodity will suffer greatly because of this discrimination. The governments of Indonesia and Malaysia have the same task to stop this discrimination in order to restore the glory of palm oil. Both countries have the same needs in this case, so it will be very possible for cooperation between the two.

The Needs of Indonesia-Malaysia

Cooperation

Seeing the fact that there are similar interests between Indonesia and Malaysia as a palm oil producing country, it is important for the two countries to establish cooperation in the field of palm oil. Some reasons for the need for such collaboration are:

1. Maintaining the position of producing countries

The 85.22 percent of the world's vegetable oil needs are met by palm oil with 53.1 percent coming from Indonesia and 35.9 percent from Malaysia. At present, palm oil (42 percent) is the largest source of vegetable oil, followed by Soybean Oil (32 percent), Rapeseed Oil (16 percent) and Sunflower Oil (10 percent) (PASPI, 2016). Indonesia and Malaysia as the biggest palm oil producing countries, it is very important to keep their products in the top position.

The existence of a black campaign on their products certainly provides losses although not seen significantly, but the real impact faced by the two countries is the sluggish world palm oil market. If this continues, it does not deny the position of CPO as the world's main source of vegetable oil is replaced by

soybean oil. If soybean oil is chosen to meet the world's needs for vegetable oil, a new additional area of 340 million hectares of world soybean oil will be needed, which would mean removing 340 million hectares of forests in South America. However, if palm oil is chosen, expansion of oil palm plantations will only require 34 million hectares. This figure is very far compared to soybean oil, so it can be estimated that palm oil will remain the world's source of vegetable oil (PASPI, 2016). The task of Indonesia and Malaysia is to maintain the position of the palm oil stable by cooperating with counter negative issues on the commodity.

2. Experience the same loss

Indonesia and Malaysia are on the same track as victims of a black campaign for palm oil products carried out by developed countries and Non-Governmental Organizations (NGOs). As a developing country, Indonesia as well as Malaysia does not have enough strength to fight alone. So that cooperation is needed as a starting point for the formation of a greater force.

3. Dependency between the two countries

The need for cooperation between Indonesia and Malaysia is also based

on the dependence between the two in matters of capital (investment) and labor. From a capital standpoint, Malaysia has the interest of maintaining the second largest investment in palm oil plantations in Indonesia or controlling 26 percent of Indonesia's palm oil land (Erman, 2017). In fact, now Malaysian investors are being drawn by the Indonesian government to invest their capital, especially in the palm oil processing industry that is more advanced than Indonesia. Conversely, the success of the Malaysian palm oil business also depends on the supply of labor from Indonesia that enters legally or illegally into Malaysia. For example, in 2014, around 80 percent of Malaysia's palm oil plantation workers came from Indonesia (Erman, 2017).

For Indonesia, the presence of Malaysian palm oil entrepreneurs clearly contributed to the country's income. While the recruitment of Indonesian workers in Malaysian plantations will solve the unemployment rate in Indonesia. This interdependence is an important reason for the two countries to cooperate in stopping the black campaign against palm oil.

4. Gather greater strength

The establishment of cooperation between Indonesia and Malaysia will certainly provide opportunities for the formation of greater cooperation with more members. Not only Indonesia and Malaysia suffered losses due to the black campaign, other producing countries such as Thailand, Vietnam, also suffered losses from negative issues about palm oil. Therefore, the presence of cooperation between the two countries will encourage other countries to join and jointly stop the black campaign against palm oil products. The Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC) is a form of the efforts of coconut producing countries in gathering strength to stop the black campaign.

CPOPC was established on November 21, 2015, in Kuala Lumpur, Malaysia with a function as a communication booster in the development of the palm oil industry in producing countries, improving the welfare of farmers, encouraging cooperation and investment in building a sustainable palm oil industry as well as being a real form of resistance against the black campaign.

Some of the reasons above are the basis for the need for cooperation between Indonesia and Malaysia. In order to fight against developed countries like the EU, it is not only proof of the developing negative issues that need to be undertaken by the two countries, but also unite important forces to stop palm oil discrimination. Judging from the interest factors, Indonesia and Malaysia have the same thing to fight for; both of them are also victims of the black campaign. Therefore, cooperation is the best solution for Indonesia and Malaysia as a palm oil producing country.

Conclusion

The emergence of negative issues about palm oil that are associated with environmental issues such as deforestation, biodiversity loss and greenhouse gas emissions are very detrimental to Indonesia and Malaysia as a commodity-producing country. Palm oil is considered the world's largest source of deforestation.

The emphasis of palm oil growth is very influential on the economies of the producing countries. Indonesia and Malaysia are the two countries that suffered the greatest losses due to the black campaign. The weakening of the price of palm oil in the international market is very influential on the amount of export of these

commodities; this will greatly disrupt the economic balance of the two countries and cause a reduction in foreign exchange and GDP. Besides the serious consequences caused by palm oil are also experienced by farmers, many farmers have started to suffer losses due to the low selling price of palm oil in the last few years.

Indonesia and Malaysia are on the same track as victims of palm oil discrimination. Both countries have the same interest in stopping this discrimination and restoring the stability of palm oil products in the global market. Many ways have been done by both, but so far it has not shown success. Therefore, cooperation is the best solution for both countries to maintain the commodity of palm oil. Some of the reasons for the importance of collaborating are:

- a. Maintaining a position as a producing country
- b. Experience the same loss
- c. There is dependency between the two countries
- d. Gather greater strength

These reasons are strong enough to be the foundation for the creation of cooperation between Indonesia and Malaysia in dealing with worsening palm oil discrimination. Cooperation will certainly benefit Indonesia

and Malaysia beyond handling these negative issues.

References

- Abd Razak, M. R., Abd, G. H., Hamzah, Z., dan Dali, A. M. (2013). Rekonsiliasi Hubungan Malaysia-Indonesia dalam Konteks Regionalisme Asia Tenggara. *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategy*, Vol. 40 (1), July. pp.177-197.
- Alexrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics* Vol. 38, 226
- Bonita, M. (2018). Strategi Indonesia dalam Menanggapi Resolusi Parlemen Unieropa No. P8_TA (2017) 0098 Tentang Palm Oil And Deforestation Of Rainforest tahun 2017. *JOM FISIP* Vol.5, pp. 1-3.
- Boden, T., Marland, G., & Andres, R. (2017). *National CO2 Emission from Fossil-Fuel Burning, Cement Manufacture and Gas Flaring: 1751-2014*. Oak Ridge National Laboratory.
- Copenhagen Economic. (2018). *EU Imports of Palm Oil from Indonesia, Malaysia and Thailand*. Copenhagen Economic.
- Cramb, R., & McCarthy, J. F. (2016). Introduction. In R. Cramb, & J. F. McCarthy (Ed.), *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia* (pp. 15-17). National University of Singapore Press.
- Dam, S., & Riswandi. (1995). *Kerjasama ASEAN, Latar Belakang, Perkembangan, dan Masa Depan*. Ghalia Indonesia.
- Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff, R. L. (1997). *Contending Theories*. Happier and Row Publisher.
- Erman, E. (2017). Di Balik Keberlanjutan Sawit: Aktor, Aliansi Dalam Ekonomi Politik Sertifikasi Uni Eropa. *Masyarakat Indonesia*, Vol.43(2), pp. 1-13.
- European Parliament. (2018). *Palm Oil: Economic and environmental impacts*. European Parliament.
- Fathana, Hangga (2018). Palm Oil Politics in Malaysia and Indonesia: Competition or Collaboration?. *JATI-Journal of Southeast Asian Studies*, Volume 23(2), pp. 47-64,
- GAPKI. (2018). Sawit Sumbang Devisa 300 Triliun Untuk Negara Ini! Apa Maknanya? Retrieved January 15, 2020, from *Indonesian Palm Oil Association*: <https://gapki.id/news/4419/sawit-sumbang-devisa-300-triliun-untuk-negeri-ini-apa-maknanya>
- Gunawan, S. (2018). Motivasi Indonesia Bekerjasama Dengan Malaysia Dalam Membentuk the Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC) Tahun 2015. *JOM FISIP*, 7-8.
- Haan, J. d. (2017). *Indonesia and Malaysia: "Please use our palm oil"*. India: Indian Ocean Research.
- Hai, T. C. (2002). *The Palm Oil Industry in Malaysia (From Seed to Frying Pan)*. WWF, 4.
- Hara, Abubakar Eby. (n.d). Hubungan Malaysia dan Indonesia: Dari Saudara Serumpun ke 'Smart Partnership? (daring). *Mahyudin Al Mudra*. <http://www.mahyudinalmudra.com/article/read/314/Hubungan-Malaysia->

- dan-Indonesia-Dari-Saudara-Serumpun-ke-Smart-Partnership. Diakses 30 Juli 2017.
- Hani, P., & Sari, P. N. (2013). Analisis Input-Output Komoditas Kelapa Sawit di Indonesia. *Mediagro* Vol.9 No.1, 1-21.
- Index Mundi. (2019). Malaysia Palm Oil Export by Year. Retrieved January 1, 2020, from *Index Mundi*. <https://www.indexmundi.com/agriculture/?country=my&commodity=palm-oil&graph=exports>
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2005). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Pustaka Pelajar.
- Jacobson, P. (2016). Malaysian Palm Oil Companies Say their Concession Maps are State Secrets. *Mongabay News*. Retrieved May 21, 2016, from <https://news.mongabay.com/2016/05/malaysian-palm-oil-companies-say-concession-maps-state-secrets/>
- Jemadu, A. (2008). *Politik Global dalam Teori dan Praktik*. Graha Ilmu.
- Khairunisa, G. R., & Novianti, T. (2017). Daya Saing Minyak Kelapa Sawit dan Dampak Renewable Energy Directive (RED) Uni Eropa. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 125-126.
- Maksum, A. dan Bustami, R. (2014). Ketegangan Hubungan Indonesia-Malaysia dalam Isu Tarian Pendet. *Kajian Malaysia*, Vol. 32, No. 2, pp. 41-72. Universiti Sains Malaysia.
- McMahon, P. (2013). *Feeding Frenzy: The New Politics of Food*. Profile Books.
- Meijaard, E., Garcia-Olloa, J., Wich, S., Carison, K., Juffe-Bignoli, D., & Brooks, T. (2018). Oil palm and biodiversity: A situation analysis by the IUCN Oil Palm Task Force. *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, 18-21.
- Nambiappan, B., et al. (2018). Malaysia: 100 Years of Resilient Palm Oil Economic Performance. *Journal of Palm Oil Research* Vol.30 No.1, 13-25.
- Nersesian, R. L. (2015). *Energy for the 21st Century: A Comprehensive Guide to Conventional and Alternative Sources*. M.E. Sharpe.
- PASPI. (2016). *Mitos vs Fakta: Industri Minyak Sawit Indonesia dalam Isu Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan Global*. Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institution.
- Paulo, S. (2014). International Cooperation and Development: A Conceptual Overview. Retrieved 9 20, 2019, from *Research Gate*: https://www.researchgate.net/publication/272246983_International_Cooperation_and_Development_A_Conceptual_Overview
- Pertiwi, S. B. (2014). *The Rise of Territorial Dispute and the Stability of Southeast Asia*. Tesis. Faculty of the School of the International Service. American University (daring).
- Petrenko, C., Paltseve, J., & Searle, S. (2016). *Ecological Impacts of Palm Oil Expansion in Indonesia*. The International Council on Clean Transportation.
- Purba, J. H., & Sipayung, T. (2017). Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan. *Masyarakat Indonesia*, Vol. 43, 82.
- Pye, O. (2009). Palm Oil as a Transnational Crisis in South-East Asia. Austrian

- Journal of Southeast Asian Studies*, 2(2), 81-101.
- Pye, O. (2016). Deconstructing the Roundtable on Sustainable Palm Oil. In R. Cramb, & J. F. McCarthy (Eds.), *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia* (pp. 409-411). National University of Singapore Press.
- Roestandi, A., & Ardian, Z. A. (1986). *Tata Negara*. CV Armico.
- Roundtable on Sustainable Palm Oil. (2017). *RSPO Certification Systems for Principles & Criteria: June 2017*. Roundtable on Sustainable Palm Oil.
- Roundtable on Sustainable Palm Oil. (n.d). *Roundtable on Sustainable Palm Oil*. Retrieved 25 01, 2020, from Roundtable on Sustainable Palm Oil: https://www.rspo.org/file/RSPO_fact_sheet_120705_25july.pdf
- Roundtable on Sustainable Palm Oil. (n.d). *RSPO Membership*. Retrieved 1 25, 2020, from Roundtable on Sustainable Palm Oil: <https://rspo.org/members>
- Sally, N. U. (2016). Sengketa Minyak Sawit Antara Indonesia dan Uni Eropa. *ejournal unida*, 1-2.
- Shahbandeh, M. (2019). *Palm Oil Usage Worldwide 2015-2020*. Statista.
- Sheil, D., Noordwijk, M. V., Meijaard, E., & Sunderland-Groves, J. L. (2009). The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia: What do We Know and What do We Need to Know. *Occasional Paper No.51*, 32.
- Varkkey, H. (2012). Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze. *Asia Pacific Viewpoint*, 53(3), 314-329.
- Warsito, Tulus; Surwandono; Maksum, Ali; Herningtyas, Ratih. (2019). *International Journal of Inovation, Creativity and Change*. www.ijicc.net. Volume 9, issue 6, 2019
- Wunsch, N. G. (2019). *European Union 28 countries: forecasted vegetable oil consumption 2015-2028*. Statista.

REPATRIATING INDONESIAN EX-IS REFUGEE IN SYRIA: Views of Human Rights, Human Security, and National Security

Alfan Amiruddin, M.Int.Sec
Directorate of Public Diplomacy, MoFA of Indonesia

Abstract

Repatriation ex-IS is controversial. Many states, including Indonesia, are hesitant to repatriate this ex-IS because of the potential security reason. The purpose of this paper is to explain that abandonment could bring more harm and could see Indonesia as a state who neglect their human rights and human security. The research methods include data mining, book, and journal research. There are interviews with relevant person such as Mr. Andhika Chrisnayudhanto, Deputy for International Cooperation of the National Counter-Terrorism Agency, and Madam Dete Aliyah, the Executive Director of Society Against Radicalism and Violent Extremism (SeRVE) to getting more understanding on the nuance of the issue. This paper concludes that leaving the ex-IS in the refugee camps in Syria could be seen as an abandonment of their human rights by the state and potentially increase their hatred of Indonesia. Living in an impoverished refugee camp that threatened their human security could endanger their lives and make them more radicalized. While it is essential to understand ex-IS motives to Syria, Repatriating them is possible, especially with 3rd party that helped ex-IS coming back to Indonesia in 2017.

Key Word: Ex-IS, human rights, human security, security, repatriation.

Background

“Dozens of the country are now asking the same question, can they welcome back those who belonged to the enemy of the world? (BBC Documentary)”

In 2019, following the successful strike on Abu Bakr Baghdadi and capturing several Islamic State (IS) territories, former president Trump announced the United States had won and scheduled its military withdrawal in 2019 from Syria (Ewa Fronczak, 2020). This move means that the US deserted its ally, the Syrian

Democratic Force (SDF), which comprises the Kurds live in Syria, and vulnerable to the Turkish military incursion since it's not a secret the Erdogan Administration antagonized the SDF.

As a repercussion, SDF has been vulnerable and starting to lose control of camp Ain-Issa, Al-Hol, and Al-Roj; which serve as the US-Kurds alliance home base for fighting IS. Moreover, it is known that these camps were the place for the ex-IS refugees and detainees. According

to Minister of Law and Human Rights, there are around 1.276 Indonesians who are still in Syria and 297 of them still hold their passports (Fikri Arigi, 2020).

One of the refugees, Neda Fedulla, said that she and her family were brought to Syria by her father where her father took all of her family abroad without knowing that they were going to IS territory. While pleading for forgiveness for her and her family, she hoped that the Indonesian government could repatriate and save them from the horrible living condition of the camp (BBC, 2020).

In contrast, President Joko Widodo suggested that Indonesia would not seek to repatriate these Indonesian nationals who are considered a part of Foreign Terrorist Fighter (FTF) who joined IS voluntarily. There are fears that these refugees, albeit majority is woman and children, are able to spread the IS propaganda and becoming part of IS guerrilla tactics that employ children and women to conduct terrorism.

This fear is confirmed by Dete Aliyah, the Executive Director of Society Against Radicalism and Violent Extremism (SeRVE), where IS sees women as a strategic asset of terrorism. Dete's view is

in line with Noor Haula (2020) who believes that since IS suffered heavy losses in war against the SDF, they resort of having women as soldiers or suicide bombers. She added that this strategy was never used before 2017 where IS and Jamaah Islamiyah (another terrorist group) see woman as entities that should not be involved in war.

The Surabaya's Cathedral bombing, where Dita Oepriato's employ her wife and children to be a suicide bomber is a grim example of what IS propaganda could do.

Moreover, the Coordinating Minister of Politic, Legal, and Security Affairs announced in February 2020 that the government might consider repatriating children below ten years under the condition that the children are orphans (CNN Indonesia, 2020). He later added that the Indonesian government would bar these ex-IS refugees from entering Indonesia.

According to the International Study Centre for the Study of Radicalization (ICSR), 12% of the Islamic State affiliates in Iraq and Syria are minor while 13% are women (Cook & Vale, 2018, p. 3). A further report from the Wall Street Journal

shows that they were 10.000 children still stranded in Northern Syria, including in these three camps (Ain-Issa, Al-Hol, and Al-Roj), where almost half of them are below five years old (Coles, 2019).

Seeing this fact, the government of Indonesia has to consider repatriating children and their families who are not participating as IS soldiers with selected vetting to understand their motives to Syria. In facilitating their repatriation process, the government could coordinate with Syrian government or by asking assistance from third party to escort the ex-refugee to another country where they can be transferred to Indonesian Embassy to be processed.

Why is it Important?

Human rights are one of the cores of the creation of Indonesia, as reflected in the preamble of the Undang Undang Dasar 1945 (UUD 45). In the first paragraph, the aspect of humanity is emphasized as one of the important elements of the creation of Indonesia. UUD 45 further explains that it is the government's duty to protect Indonesian nationals.

Today, the ex-IS refugee are experiencing threats to their human security while deprived of their human rights, especially

access to education, health, safety, human movement/ mobility, and non-discrimination. Moreover, non-repatriation could still cause a potential security threat for Indonesia, especially if they rejoined the IS or returned to Indonesia undetected. Since it is a very delicate matter, it is essential to acknowledge these refugees' motives to go to Syria as a base for their repatriation.

Limitation

This paper will limit the effort on repatriation on the family and children of Indonesians who flew to Syria. This study will not extend the effort on repatriation to combatant/Foreign Terrorist Fighter (FTF) that voluntarily go to Syria with motivation to join their military ranks and fight for their behalf or to live in a state that implements sharia law (Habibie Centre, 2019 p. 3). Repatriation will not include IS child soldiers who are averagely aged 14-15 years old and currently being jailed in Syria.

Method/ Framework of Thinking

This issue will be analyzed using qualitative method using open source materials from the news, journals, and books. There were also interviews with relevant person such as Andhika Chrisnayudhanto; Deputy for International

Cooperation of the National Counter-Terrorism Agency and Dete Aliyah; the Executive Director of Society against Radicalism and Violent Extremism (SeRVE).

Several theories and definitions will be used to emphasize the connection to the issue. These theories and definitions are 1). What is the Islamic State, 2). Who are the ex-IS refugee, 3). Repatriation, 4). Human Rights, 5). Human Security, 6). Security, 7). Deradicalization and Disengagement .

1. Islamic State

The Islamic State ((also known as Islamic State in Iraq and Syria (IS), Islamic State in Levant (ISIL), and Daesh)) rise into prominence in 2014. IS sudden appearance successfully seized territory in Iraq and Syria (Ingram et.al, 2020, p. 9)

The making of the IS could be traced back to the United States invasion of Iraq and the creation of the Al-Qaeda Iraq (AQI) by Abu Musab Al - Zaraqawi. The removal of Saddam Hussein has been causing Iraq to be a global magnet of Jihadist, creating a hotbed of extremist where it had previously not existed (Andrew Mumford, 2020, p. 21; Charles P. Lister, 2015, p. 261).

During the Arab spring, AQI changed its name to the Islamic State of Iraq and Syria (IS) in 2012 to reflect their cross-border interests. Acting as a spearhead for extremist Sunni resistance to the Shia forces in charge in Damascus and Baghdad, IS fighters scored quick successes, rapidly gaining control of territory.

So swift was their spread that they declared the foundation of a caliphate stretching across 423 miles of Iraq and Syria on 29 June 2014, with al-Baghdadi the nominated caliph. At its height, IS contained around 40,000 fighters who had traveled from over 120 countries (Colin Clarke, 2019). There have been plenty of cases where these fighters are bringing their family while moving to IS territory.

Using a combination of intimidation, guerrilla warfare, and more orthodox large-scale military assaults, IS proved capable of defeating national armies and rival insurgent factions. By September 2014, IS was able to earn approximately US\$2 million per day, making it the wealthiest terrorist organization in the world (Charles P. Lister, 2014, p. 2). The fall of Mosul in Iraq to IS in 2014 has become a turning point for the United

States and its allies to launch a counter-attack. In 2019, after years of the onslaught, IS finally cornered in their last stronghold in Baghouz, Northern Syria.

Hundreds of IS supporters left the stronghold and took refugees, mainly in Al-Hol, who experienced a massive influx of people, increasing their occupant from 10.000 to around 73.000 people in a short time (Saad, 2020, p. 1). Despite Trump's claim that the US had already won the war against IS in 2018, the remnants of the IS are still existed and planning their reemergence from Northern Iraq (Wedeman & Said-Moorhouse, 2019).

2. Ex-IS Refugee

According to Indonesia's counter-terrorism agency, around 1.321 Indonesians have attempted to join IS since its creation (Putra, 2019). An investigation in 2017 by the nonprofit Soufan Center found that an estimated 600 Indonesians went to Syria to join IS. Meanwhile Ministry of Law and Human Rights predicted there are currently 1.276 Indonesians are still in Syria.

Among them were 387 men, 113 women, and 100 children. Many were ultimately killed or were later arrested, as IS lost territory through its final defeat in Syria's

Baghouz town in March 2019 (Madrim & Hussein, 2020)

The ex-IS refugees in the Al-Hol camp are mainly women and children (Coles, 2019). In the Annex camp, Cook and Vale argued that 44-60 percent had been reported as infants born in the camp (2019, p. 30).

Until now, from around 73.000 people that took refuge in the camp, there is no clear and accurate numbers of how many of them are Indonesians and what their motives of joining their family to go to Syria are. There is no clear information as well as whether these women and children are smuggled or being trafficked to Syria.

3. Repatriation

Repatriation is a political process, which above all demands a return to citizenship and national belonging on both an individual and a collective level (Long, 2013, p. 1). According to Merriam Webster, the first known use of repatriation was in 1592.

Long (2013, p. 1) sees *repatriation correlates with the content of citizenship, the relationship between nation and states, and the connections between the political and physical distribution of and access of meaningful rights.*

Repatriation is a voluntary process where countries need an individual agreement to follow the process. In Indonesia's case, repatriating this ex-IS could be from the government initiative or their family request. For the latter, the consent of their family in Indonesia will be meaningful since this family could help in the deradicalization and disengagement process.

Repatriation is one of the core businesses of the Ministry of Foreign Affairs of Indonesia's citizen protection. It has been stated in the Preamble of the UUD 45 as means to protecting Indonesian nationals. Furthermore, Articles 19 and 21 of the Law No 37/1999 on International Relations stipulated the obligation of Indonesia to protect its citizens abroad who are in danger and repatriate these Indonesian nationals.

Another term that has a similar meaning is deportation. Unlike voluntary repatriation, *deportation is a mandatory process of sending a foreigner to his country of origin where their home country has to take responsibility*. This method could be employed by the SDF or Syrian government to the Indonesians who are in Syria.

4. Human Rights

Human rights are rights we have simply because we exist as human beings - they are not granted by any state. These universal rights are inherent to us all, regardless of nationality, sex, national or ethnic origin, color, religion, language, or any other status. They range from the most fundamental - the right to life - to those that make life worth living, such as the rights to food, education, work, health, and liberty.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted by the UN General Assembly in 1948, was the first legal document to set out the fundamental human rights to be universally protected. The UDHR continues to be the foundation of all international human rights law. Its 30 articles provide the principles and building blocks of current and future human rights conventions, treaties and other legal instruments.

Indonesia is a state party to eight of the nine main instruments of human rights namely Civil and Political Rights; Economic, Social and Cultural Rights, Anti-Torture, Elimination of Discrimination against Women; Elimination of Race Discrimination; Children's rights; Rights of Persons with Disabilities; and Rights of Migrant Workers.

5. Human Security

Human security was introduced into international discussion in the 1990s as a response to new (or more generalized) downside risk that could affect everyone (Howard-Hassmann, 2012, p. 89).

The stress on “human” security was meant to be a counterweight to the view that the only form of security that mattered was state security, defined quite narrowly as “military defense of state interests and territory” (Paris, 2001, p. 87).

Meanwhile, the focus of human security is “people,” as opposed to states. Human security’s principal goal is to extend the concept of security beyond national security, as one way to force states to pay more attention to the needs of their citizens. The choice of the term “security” is meant to persuade governments that citizens’ security *is* state security; if citizens are insecure, then states are insecure (Howard-Hassmann, 2012, p. 90).

It could be argued that human security discourse intersects and complements with human rights since it focuses on the fulfillment of the rights of the citizens by the states.

6. Security

Security is a contested concept and develop accordingly to the current development. According to Barry Buzan, Security discusses the pursuit of freedom from threat (Baylis, et al., 2014, p. 231). Meanwhile, Booth and Wheeler attested that stable security could only be achieved by people or group when they do not deprive other of it.

While traditional security generally portrays relations between states or how states maximize security according to its point of view, traditional non-security is related to the new security threat such as terrorism. John Kiras in Baylis et al. (2014, p. 358) argued that the salient element of terrorism is how they use violence indiscriminately and even hurt non-combatant.

Terrorism could be a threat to a country or community that will negatively influence its human security in several areas such as economic security, food security, health security, environment security, personal security, and community security (Acharya in Baylis et al., 2014, p. 449).

7. Deradicalization and Disengagement

Another term related to security in managing the ex-IS refugee is *deradicalization* that means to prevent or

change an individual's ideological convictions, attitude, or ways of thinking that motivate and/or justify extremist offending. Meanwhile, we can define *disengagement* as: 'to prevent or change an offender's relationship with a violent extremist group, cause or ideology (Florentino Yamuza, 2019, p. 197).

In Indonesia, *Badan Nasional Penanggulangan Terorisme* (BNPT) was tasked to overcome and tackle terrorism. This body serves as the coordinator for deradicalization and disengagement. Besides, there are other Non-Governmental Organizations that has the same mission as BNPT.

Analysis

1. Protecting Indonesian Refugee Human Security

Living as a refugee and perceived as a threat is a complex condition faced by ex-IS Indonesians who lived in Al-Hol. Neil Saad (2020) stated that in Al-Hol Camp, refugees had been clustered into three sections; the first belongs to the Syrian Nationals and the second to Iraqi. However, the third camp, known as the annex, where it accommodates non-Syrian and non-Iraqi refugees, has the worst conditions.

As a repercussion, refugees are vulnerable in the many aspects of human security. Acharya in Baylis et al. (2014) anchored the threat of humans that could be used as tools to analyze the human threat that these refugees are facing.

Economic security is an essential factor of a person or community's well-being. However, such privilege does not belong to these refugees in Al-Hol. They face impoverishment since they could not find a proper job or aid to fulfill their daily needs, as mentioned in the 1951 refugee convention (United Nations Human Commissioner of Refugee, 2019). The restriction of movement by the SDF further renders them unable to find possible work or assistance from outside the camp to escape poverty.

Suffering restriction of mobilization, these refugees are vulnerable to health insecurity. Neil Saad (2020) stated that the Al-Hol camp does not have proper health facilities. The camp was overcrowded that has rendered these refugees from multiple diseases relating to poor sanitation, such as acute diarrhea.

There were at least 240 people who are mostly children died at the camp due to

various diseases and malnutrition. A surge of Covid-19 pandemics has rendered them vulnerable, especially when many clinics are closed due to the increased cases of Covid-19 among health workers (Barbarani, 2021).

Being perceived as ex-IS refugees, deprived them of harsher movement restrictions and more regularly denied basic health needs and clean, sanitary conditions. There was no full-time permanent health structure in the annex. However, healthcare referrals outside of the annex to either health facilities located in other parts of the camp or the referral hospital were commonly denied (Saad, 2020).

Food security could be argued almost non-existent at the Al-Hol camp since there is no regular food delivery for refugees, resulting in health problems related to malnutrition (de Azevedo, 2020, p. 44). Meanwhile, water has been a scarce commodity where most refugees received less than a 15-liter amount of water. However, refugees in the annex camp suffer discrimination where they only received 3 liters per day (Saad, 2020).

The Al-Hol environment security is

horrible. Since there was no sewage and decent public toilet, the camp smells terrible due to the precarious condition (de Azevedo, 2020, *idem*). In this barren land, where the weather is scorching in the summer and severely cold in the winters, the refugees have been in constant threat of the weather without proper housing. There are cases where refugees, mainly children, had died because of hypothermia.

Trapped in an unsafe community will eventually lead to personal security threats. As Saad (2020) argues, the law that applies in the annex camp belongs to the pro-IS refugee. These IS hardliners allegedly burnt tents, killed SDF guards, and even made a “kill list” attacking anyone not supporting IS (Speckhard & Ellenberg, 2020). There was a case where a pregnant Indonesian was killed since she was allegedly not adhering to rules that installed the pro-IS refugee (Khani, 2020).

From early 2021 until the end of March 2021, there were reports of 40 murders conducted by the pro-IS refugee (Basnews, 2021). Sores Khani (2020) and Christina de Azevedo (2020) argued that living in appalling conditions where food, water, and medical supply are

scarce has made its inhabitant involve in perpetuate violence in competition to get these resources.

Due to the lack of SDF security personnel, these refugees have been in constant danger since there is no security guarantee inside the annex. While living in a caged-off area, these ex-IS refugees is vulnerable to human smuggling cases, kidnapping, and trafficking as mentioned by Loretta Napoleoni (2016) and Sores Khani (2020).

2. Repatriating as a fulfillment of citizen's Human Rights

As a part of the argument, human rights is one of the cores of the creation of Indonesia, which is reflected in the UUD 45 as well in Pancasila as the second verse stated, "a just and civilized humanity." In the content of the UUD 45, BAB XA specifically addressing fundamental human rights such as rights to live, rights to be protected from violence and discrimination, rights to leave and enter Indonesia.

In explanation of previous section, it is clear that those Indonesians live in a dreadful situation that deprived them of fundamental human rights. They live in an overload camp and facing various

threats and vulnerabilities (Ahmado & Civiroglu, 2019).

Leaving these ex-IS refugees or strip them out of nationalities could be against Law No 12/2006 on Citizenship where the principle of Indonesia's is *apatride* or only recognizing single-nationality. Severing Indonesian out of his nationality is not in line with the Universal Declaration of Human Rights, Article 15 No 1 where it stated "everyone has the right to a nationality."

The explanation part of the Law No 12/2006 also stated the Principle of Maximum Protection that decrees that the government should provide maximum protection to every Indonesian under any conditions inside or outside the country (Habibie Centre, 2019, p. 9).

Severing individuals out of their nationality not only could leave the person strayed in limbo since the country where they currently reside or live could expel them. Furthermore, the effect of nationality deprivation could influence all domains of the individual's personal life in more and less tangible ways: from access to their family, social or professional life, to their identity and belonging (Bolhuis & Wijk, 2020, p. 352).

The ex-IS refugees could be considered as victim since they suffered physically, mentally, and economically while following their families to join IS. There are ample stories families sold their belongings to fund their way to IS and trapped there since they already exhaust their economic assets.

The ex-IS condition is in line to Government Decree No 35/2020 regarding Amendments to Government Regulation Number 7 of 2018 concerning Compensation, Restitution and Assistance to Witnesses and Victims, they could receive protection from the state. Article 1.2 of the Law stated that a victim (of terrorism) is someone who suffers physically, mentally, and/or economically from a criminal act.

Repatriating these refugees could be one of the applications of maximum protection of citizens by the government. Moreover, Speckhard and Ellenberg (2020) and Renard and Coolsaet (2018) argued that children are the victims of this conflict and could not be held responsible for their action or their parent's action. Accordingly, women and children deserve special attention regarding their well-being from threats.

Repatriating only orphans below 10 years old could be seen as problematic since there could be children that still have their families there which could be subject of repatriation. Repatriating children with his family align with article 10 of the children's rights of the Law No 39/1999 on Human Rights and Law No 23/2003 on Child Protection. This law stated that having their parents with them is essential to keep them safe and feel protected.

Concerning government ban of ex-IS refugee to return home, it could be argued that this policy is not in line with the principle of Human Rights. Universal Declaration of Human Rights, article 13 attested that everyone has the right to leave and return to their countries. As a support to this principle, the Indonesian government has created Law No 6/2011 on Immigration which replaced Law No 9/1992. The new Law, Law No 6/2011, replaced the previous principle where the government has the right to prevent Indonesian to re-enter their own country.

On the attachment section of Law No. 6/2011 on Immigration explains that barring Indonesian to reenter the country was not in line with international principles and norms. Therefore,

concerning the Universal Declaration of Human Rights and Law No. 6/2011 on immigration, the government could not prevent these ex-IS even one day when they came back to Indonesia.

3. Repatriation to diminish present and future security threat

Noor Huda Ismail, a terrorism expert, attested that it is crucial to repatriate these Indonesians since the government could supervise and protect them by conducting the deradicalization program (Wijaya, 2020). Repatriating them would be a reasonable option since, in the past, there was an influx of undetected returnees allegedly related to terrorism activities (Habibie Centre, 2019, p. 6).

The danger of no-repatriation has been echoed by Febri Ramdani, an ex-IS who was repatriated in 2017 (Kompas, 2020). He argued that if not repatriated, there is a risk that eventually, these refugees someday will find their way to Indonesia and seeks revenge since the government abandoned them.

Speckhard and Ellenberg (2020) support Febri's point of view. They assert that the alleged torture of children in a jail operated by SDF or torture of family members in prison could also exacerbate

these ex-IS grievances to the country that left them in these camp (p. 28). Personal reason could be another factor that increases radicalization for women (Noor, 2021).

Abandonment by their home country, strip out of nationality where they could not come back and meet their parents or relative or even seeing their children died in the camp could be established individual motive by woman refugees to seek revenge. Moreover, there is an opportunity that they will be recruited again by IS and becomes a terrorist who would likely to pose threats in the region and possibly Indonesia in the future.

Andika Chrisnayudhanto argued that women could be also victims since they received discrimination, becoming target of violent act, smuggled, or raped while they are in Syria.

Wademan and Said-Moorhouse (2019), Christina de Azevedo (2020), and Ewa Fronczak (2020) argued that IS is not eliminated and still actively recruited women and children who currently took refuge in camp Al-Hol. Sirwan Kajjo (2021) mentioned that the recent increase in violence in Al Hol connected with the growing activity by IS cells inside

and outside of the camp.

Soresh Khani (2020) supported Kajjo's view and attested that the Al-Hol camp allegedly serves as a hotbed for IS recruitment. This camp has become an incubator for radicalism, especially for children. Khani further added that pro-IS reign still holds inside the annex where words such as "infidels," "decapitation," "raids," "rebel," and "caliphate" are ingrained in their daily lives.

The longer these refugees stay in the camp, the more fear that these ex-IS refugees will be more radicalized (Ayomi, 2020). The opportunity for Indonesian terrorists to act has been reduced dramatically since the introduction of the anti-terrorism law in 2018, where police could conduct preventive action (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2021, p. 3). However, one cannot remove the potential threat of IS returnee entirely.

According to Habibie Center's report (2019, p. 6), there were at least ten terrorist attacks planned, managed, or inspired by IS during 2017-2019. However, in other cases where IS's returnee has become one of the government assets in combating terrorism.

The repatriation of 17 Indonesians who were previously detained in Ain-Issa Camp in 2017 is arguably successful case. Andhika Chrisnayudhanto, Deputy of International Cooperation of Badan Nasional Counterterrorism Agency, argued that those returnees that have been facilitated by the government are very thankful. They cooperated with the government by providing Intel and becoming spokespersons that highlight how bad the condition in IS territory and how the narrative mislead them to join IS. Noor Huda Ismail argued that the returnees could act as a credible voice to shift the pro-IS narrative (Detikcom, 2021).

Noor Huda also attested that IS returnees could provide information to help the authorities capture terrorists. From 2017 to 2019, there was 554 terrorist suspect captured by the police (Habibie Centre, 2019, p. 6). Despite the success of these 17 returnees, the doubt of the Indonesian government's capacity in conducting deradicalization has still appeared.

The Jolo Cathedral bombing in the Philippines, 27 January 2019, by two of its deradicalization program graduates, is one case where the perpetrators were a husband and wife who was failed to enter

Syria and caught by the Turkish government before deported back to Indonesia (Chaidar, Sahrasad, & Tabrani, 2019, p. 122).

However, Robin Simcox (2019, p. 46) argued that returnees could pose a lower security threat than deportees who failed to go to IS. While unsatisfied returnee has been experiencing living in the IS, the deportee cannot vent their desire of conducting terrorism activities and become frustrated. As a result, they will try to find an opportunity of doing terrorism activities in their home countries.

It is essential to understand the motivation of these ex-IS refugees before repatriation begins. The secretary-general of Muhammadiyah, Abdul Mu'ti, attested there are three primary motivations of Indonesians going to Syria to join IS, which are:

1. The motivation of jihad and align with IS' ideology;
2. The motivation of economy to gain economic remuneration; and
3. Following relatives or may be tricked by the unfulfilled promises by IS.

Abdul Mu'ti further argued that ex-IS who joined because of the second and third

motivations do not have a strong IS ideology and still hope to be repatriated and deradicalized - knowing this motivation before repatriation is paramount.

Haula Noor (2020) reverberates what Abdul Mu'ti attested that investigating these ex-IS refugees' motivation is paramount to helping these Indonesians disengagement from terrorist activities. Identifying the real motives has helped the Indonesian government to conduct a deradicalization process to repatriated Indonesian ex-IS.

Febri Ramdani and another high-profile returnee such as Dwi Djoko Wiwoho family has regretted their migration to join the IS because of economic motives and voluntary join the rehabilitation process (ABC, 2019). For one who wants to join the caliphate, IS promised to give USD 500 per month and accessible housing facilities, education, and family support (Djelantik & Akbar, 2016, p. 9).

Seeking only economic benefit, Febri said that he intentionally evades the IS recruitment for the army since it was not his goal. Dwi Joko's daughter Nur Dhanisa is actively campaigning on the danger of IS propaganda so others will not suffer

the same fate as her and 25 members of her family.

4. Indonesia Readiness accepting ex-IS repatriation

Indonesia's deradicalization process is arguably not perfect. However, the claim that the deradicalization and rehabilitation process is a failure would not do justice. According to Habibie Centre (2019, p. 11), Indonesia is relatively ready to receive ex-IS deportees and returnees compared to the influx of Mujahideen from Afghanistan and Mindanao (The Philippines) in the mid-1990s.

BNPT has been the spearhead of the deradicalization and disengagement process. It coordinates the effort with several institutions such as the Ministry of Social Affairs, Ministry of Law and Human Rights, and Indonesian National Police (Special Detachment Unit/Densus 88) in processing these ex-IS deportees.

By Procedure, the Densus 88 will receive the ex-IS deportee and will interrogate them. For individuals who committed crimes before they left Indonesia will be charged. Those who cannot be prosecuted are handed over to the Ministry of Social Affairs, which has

repurposed two of its facilities in East Jakarta to prepare the repatriates for reintegration (Sumpter, 2018, p. 6).

For children deportees, in line with Law No. 35, 2014, chapter 69 B on the Children Protection; the government sees these children as victims who have the right to have education, counsel, rehabilitation, and social assistance. Accordingly, these children will be rehabilitated in *Balai Rehabilitasi Sosial Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus* (BRSAMPK).

Sarie Febriane (2021) and Haula Noor (2021) further argue that the deradicalization process conducted by BNPT has been fruitful.

Febriane portrayed how a child who joined her parents in the suicide bombing of police office in Surabaya, May 2018, has been transformed positively (Sarie Febriane, 2021). The child saw her parent died in front of her eyes and previously suffered severe trauma. Her parent used to indoctrinate her by forbidding her to dance, listen to music, and befriending with non-Muslim. Now she could interact freely with other children in an orphanage located in Eastern Jakarta.

Parents of the ex-IS deportee could play a decisive role in deradicalizing their children. Haula Noor (2019) argued that successful deradicalization to children successfully through the same process. She argued that the parents who successfully deradicalized apply the same method to their children and arguably profoundly impacted changing their children's paradigm.

Policy Choice

As argued, repatriating these ex-IS implements fulfilling the human rights of its citizen, protecting them from human insecurity, and protecting Indonesia from a possible terrorist attack. Subsequently, heavy vetting of these ex-IS refugees is paramount to assess their condition before repatriating them to home country. Accordingly, there could be three scenarios of their repatriation from the Al-Hol camp to Indonesia.

1. Repatriation through the Syrian Government

To reach these ex-IS and honor Syria's sovereignty, the Indonesian government could ask assistance to contact the Syrian Democratic Force to repatriate these ex-IS refugees. However, the request is quite challenging while still

possible.

There are opportunities where the Syrian government and the SDF could cooperate to help repatriate Indonesian refugees since both SDF and Syrian government has been calling for countries to repatriate their citizens (Basnews, 2021).

Mazloun Abdi, SDF Commander in Chief, said that although there is unity between the SDF and the Syrian Army against the Turkish incursion, the relationship between Damascus and SDF are not friendly (Wladimir Wilgenburg, 2020). He further added that the source of differences is SDF demand of autonomy to govern Northern Syria which declined by Damascus.

A viable alternative could be done, such as asking help from the US government as an SDF patron to help facilitate the repatriation. However, this move could again complicate the Indonesia-Syria relation since Damascus is not on a good term with the US. By asking help to the US Government, Indonesia government could be perceived to take a side in Syria's internal struggle. Ultimately, it will tarnish Indonesia's reputation in Syria and could hamper bilateral cooperation between Indonesia and Syria.

2. Repatriation through 3rd Party

Since the Indonesian government could not contact the SDF directly, the government could cooperate with a third party such as the United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR) International Committee of the Red Cross (ICRC).

Both UNHCR and ICRC have been running its operation in the Al-Hol Camp. Cooperating also could be extended to other Non-Governmental Organization that has operated in SDF territory. This method has been done before. In 2017, an NGO cooperated with Women Protection Unit (a part of the SDF) to repatriate 17 Indonesians who went to Syria to join the IS.

The exact mechanism could be conducted where the Indonesian refugees will be escorted to Iraq to be taken care of by the nearest Indonesian representative to be processed and repatriated. Seeing the number (if all 1.276 people are proven as a non-fighter and passed the vetting), the repatriation will need ample human resources, funds, and logistics. There is also the possibility that the operation could stretch thin the Indonesian Embassy in Baghdad.

3. Deportation

Deportation of ex-IS refugees by SDF/Syrian Government arguably would receive less controversy for Indonesia's domestic politics. Since these refugees are deported, there is no reason for the government to reject other countries' proposals since it could harm bilateral relations. This view aligns with the Director for the Prevention of the BNPT in 2017. He said that Indonesia could not reject Indonesian nationals who are deported (Kompas.com, 2017).

However, as it is related to the SDF-Syria government, the deportation process will need a longer duration since the complex nature of SDF and Syria's relation. As we understand, the deportation process needs the SDF to escort those ex-IS refugees to Damascus, whom each sees as an enemy.

The status of SDF has become a problem since this entity does not have formal recognition as a state. Seeing this status, referring to the 2nd scenario, uses a third party to escort this fellow Indonesians to the border of a country that does not see SDF as an enemy. The long process could also open the possibility that the ex-IS is getting more radicalized and deceased

because of the Al-Hol camp's deplorable condition and unsafe condition while could render them vulnerable to kidnapping by the pro-IS and trafficked or rejoining the IS forces.

Conclusions and Recommendation

Repatriating ex-IS refugees are a complex and very nuanced issue. While there is a risk of repatriating, it could be seen as the right thing by the Indonesian government concerned with the protection of this ex-IS human rights. Repatriation arguably could play a decisive role in protecting these ex-IS human securities while reducing the possible future threat of terrorism.

As it has been mentioned above, dissecting the motives of these ex-IS refugees is imperative. As it is said by Abdul Mu'ti and Haula Noor, there is hope for them to be deradicalized from the violent ideology and disengage from other pro-IS supporters by knowing their motivation. Febri Ramdhani, Dwi Joko Wiwoho, and Nur Dhanias are few examples of those who successfully through the said process.

These individuals cases are examples of how they were misled by the IS propaganda, promising them false welfare and false economic remuneration. Meanwhile, there are three methods of

repatriation that were proposed with their strengths and weaknesses. Each of these methods could be conducted by the government to ease the repatriation policy of this ex-IS.

Seeing the current condition in Indonesia after the Bombing in Makassar on 28 March 2021, deportation by the Syrian government is the best option of repatriating the ex-IS. Another possible method is by using the third party where the process of repatriating should be discreet.

After researching the Indonesians who migrated and joined IS in Syria, there are questions for future research, such as: what will the government do to the Indonesian FTFs after serving their punishment in Northern Syria? Will the government change the Law of Citizenship to strengthen the government policy of non-repatriation? And, Will the government follow several countries in the Western Europe that revoke nationality of their citizens who fight and support IS in Syria?

Reference

Ahmado, N., & Civiroglu, M. (2019, October 1). IS Foreign Women Smuggled Out in Northeastern Syria Camp. *Voice of America*. <https://www.voanews.com/extremism-watch/foreign-women-smuggled-out-northeastern-syria-camp>

- Arigi, F. (2020, February 26). Yasonna Sebut Sedang Data 1.276 Orang Indonesia yang Gabung ISIS. *Tempo*.
<https://nasional.tempo.co/read/1312181/yasonna-sebut-sedang-data-1-276-orang-indonesia-yang-gabung-ISIS/full&view=ok>
- Ayomi, A. (2020, January 22). Repatriasi WNI eks-ISIS: 'Risiko meninggalkan mereka di kamp lebih besar daripada memulangkan'. *BBC*.
<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51175049>
- Barbarani, S. (2021, January 14). Leaving Syria's notorious al-Hol camp, civilians find little to go home to. *The New Humanitarian*.
<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/01/14/syria-al-hol-camp-returning-home>
- Basnews. (2021, March 29). SDF Renews Call for Repatriation of Foreign Citizens from al-Hol Camp. *basnews*. www.basnews.com:
<https://www.basnews.com/en/babat/678508>
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2014). *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press.
- BBC. (2020, February 11). WNI eks ISIS di Suriah yang ingin kembali ke Indonesia: 'Saya sangat lelah, saya sangat berterima kasih jika menerima kami pulang. *BBC*.
<https://www.bbc.com/indonesia/dunia-51410570>
- Bolhuis, M. P., & Wijk, J. v. (2020). Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism. *European Journal of Migration and Law* 22, 338-365.
- Chaidar, A., Sahrasad, H., & Tabrani, D. (2019). The Batih Family as a Weapon: Analysis of the Jolo Cathedral Bombing. *Aceh Antropological Journal*, 114-128.
- Clarke, C. P. (2019). *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*. Polity.
- CNN Indonesia. (2020, February 11). Pemerintah Putuskan Tak Akan Pulangkan 689 WNI Eks ISIS. *CNN Indonesia*.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200211171406-32-473663/pemerintah-putuskan-tak-akan-pulangkan-689-wni-eks-ISIS>
- Coles, I. (2019, December 30). Almost 10,000 Children of Islamic State Live in Perilous Limbo in Syrian Camps. *The Wall Street Journal*.
<https://www.wsj.com/articles/almost-10-000-children-of-islamic-state-live-in-perilous-limbo-in-syrian-camps-11577735072>
- Cook, J., & Vale, G. (2018). *From Daesh to "Diaspora": Tracing the Women and Minors of Islamic State*. International Centre for Study of Radicalization, Department of War Studies King's College.
- Cook, J., & Vale, G. (2019). From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate. *CTC Sentinel*, 30-46.
- de Azevedo, C. V. (2020). IS Resurgence in Al Hawl Camp and Human Smuggling Enterprise in Syria. *Terrorism Reserach Initiative*, 43-63.
- detikcom. (2021, April 6). *Perempuan dalam Jerat* [Video].
<https://www.youtube.com/watch?v=NxR5JGBxeHY>

- Djelantik, S., & Akbar, T. H. (2016). *Terorisme Internasional dan Fenomena ISIS di Indonesia*. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Parahyangan.
https://repository.unpar.ac.id/bitstream/handle/123456789/823/LPD_Sukawarsini%20Djelantik_Terorisme%20Internasional%20dan%20Fen-p.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Febriane, S. (2021, March 2020). *Kompas*. Retrieved from Kompas.com: https://www.kompas.id/baca/utama/2021/03/30/terorisme-yang-bermain-di-dua-kaki/?status_login=login#
- Fronczak, E. (2020, July 10). How Dead is ISIS? The Group's Activity in 2020. *Defence24*.
<https://www.defence24.com/how-dead-is-IS-the-groups-activity-in-2020>
- Habibie Centre. (2019). *Repatriation of IS Supporters: Challenges and Solutions*. The Habibie Centre.
- Howard-Hassmann, Rhoda, E. (2012). Human Security: Undermining Human Rights?. *Human Rights Quarterly* Vol 34, 88-112.
- Ingram, J. H., Whiteside, C., & Winter, C. (2020). *The IS Reader; Milestone text of the Islamic State Movement*. Oxford University Press.
- Institute for Policy Analysis of Conflict. (2021). *The Decline of IS in Indonesia and the Emergence of New Cells*. Institute for Policy Analysis of Conflict.
- Kajjo, S. (2021, March 25). UNICEF Alarmed by Spike in Children's Deaths in Syria's al-Hol Camp. *VOA*.
<https://www.voanews.com/extremism-watch/unicef-alarmed-spike-childrens-deaths-syrias-al-hol-camp>
- Kementerian Luar Negeri (2019, April 7). Indonesia and Human Rights. *Kementerian Luar Negeri*.
https://kemlu.go.id/portal/en/read/97/halaman_list_lainnya/indonesia-and-human-rights
- Khani, S. (2020, June 29). Al-Hawl Camp and the Potential Resurgence of ISIS. *Fikra Forum*.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/al-hawl-camp-and-potential-resurgence-IS>
- Kompas. (2020, April 24). *Kompas*. Retrieved from Kompas.com: <https://jeo.kompas.com/dilema-wni-eks-IS-dipulangkan-atau-pulang-diam-diam>
- Kompas. (2017, August 11). 17 WNI yang Bergabung dengan ISIS Diserahkan ke Indonesia. *Kompas*.
<https://internasional.kompas.com/read/2017/08/11/16145761/17-wni-yang-bergabung-dengan-IS-diserahkan-ke-indonesia?page=all>
- Lister, C. (2014). *Profiling the Islamic State*. Brookings Institute.
- Lister, C. P. (2015). *The Syrian War: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of the Insurgency*. Oxford University Press.
- Long, K. (2013). *The Point of no Return: Refugees, Rights, and Repatriation*. Oxford University Press.
- Madrim, S., & Hussein, R. (2020, February 11). Indonesia Not to Repatriate Citizens Linked to IS, Gives Exception to Minors. *Voice of America*.
<https://www.voanews.com/extremism-watch/indonesia-not-repatriate-citizens-linked-gives-exception-minors>
- Mumford, A. (2020). *The West's War*

- against Islamic State*. I.B. Tauris.
- Napoleoni, L. (2016). *Merchants of Men; How Jihadist and IS Turned Kidnapping and Refugee Trafficking into a Multi-Million Dollar Business*. Seven Story Press.
- Noor, H. (2020, February 22). Analisis: pemerintah perlu memulangkan keluarga eks ISIS. *The Conversation*.
<https://theconversation.com/analisis-pemerintah-perlu-memulangkan-keluarga-eks-isis-132001>
- Noor, H. (2021, April 8). Bagaimana perempuan, anak muda terlibat dalam aksi terorisme. *The Conversation*.
<https://theconversation.com/bagaimana-perempuan-anak-muda-terlibat-dalam-aksi-terorisme-158378>
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security Fall 2001*, 87.
- Putra, R. A. (2019, July 11). Pengamat: WNI Eks-Kombatan ISIS Harus Dirangkul Oleh Negara. *DW*.
<https://www.dw.com/id/pengamat-wni-eks-kombatan-isis-harus-dirangkul-oleh-negara/a-49547603>
- Renard, T., & Coolsaet, R. (July 2018). Children in the Levant: Insights from Belgium on the Dilemma of Repatriation and the Challenge of Reintegration. *Security Policy Brief*, 1-11.
- Rizky, F. (2020, February 11). Menko Polhukam: Kepulangan WNI Eks ISIS Bisa Jadi Virus Baru. *Okezone*.
<https://nasional.okezone.com/read/2020/02/11/337/2166930/menko-polhukam-kepulangan-wni-eks-isis-bisa-jadi-virus-baru>
- Saad, N. J. (2020). The Al Hol Camp in Northern Syria: Health and Humanitarian Challenges. *BMJ Global Health*, 1-3.
- Sidik, F. M. (2020, February 13). PP Muhammadiyah: Anak-anak WNI Eks ISIS Bisa ke Indonesia Asal Setia Pancasila. *Detik*.
<https://news.detik.com/berita/d-4897232/pp-muhammadiyah-anak-anak-wni-eks-isis-bisa-ke-indonesia-asal-setia-pancasila>
- Simcox, R. (2019). When Terrorist Stay Home: The Evolving Threat to Europe from Frustrated Travelers. *CTC Sentinel*, 46-50.
- Speckhard, A., & Ellenberg, M. (2020). Can We Repatriate the IS Children. *Homeland Security Today*, 1-28.
- Sumpter, C. (2018). Returning Indonesian Extremist: Unclear Intentions and Unprepared Responses. *ICCT Policy Brief*, July 2018.
- United Nations Human Commissioner of Refugee. (2019). *Refugee Livelihoods and Economic Inclusions: 2019-2023 Global Strategy Concept Note*. New York: UNHCR.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (n.d.). What are human rights?. *OHCHR*.
<https://www.ohchr.org/en/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>
- Wedeman, B., & Said-Moorhouse, L. (2019, March 23). The ISIS caliphate has ended, but its breeding ground thrives. *CNN*.
<https://edition.cnn.com/2019/03/23/middleeast/end-of-isis-caliphate-intl/index.html>
- Wijaya, C. (2020, February 7). Pemulangan WNI eks ISIS: Dikhawatirkan bawa 'virus terorisme' baru, tapi juga 'bisa

beri info soal kantong teroris'. *BBC*.
<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51396465>

Wilgenburg, W. (2020, January 10). The Future of Northeastern Syria: In Conversation with SDF Commander-in-Chief Mazloum Abdi. *Fikra Forum*.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/future-northeastern-syria-conversation-sdf-commander-chief-mazloum-abdi>

Yamuza, F. G. (2019). *Preventing and Countering Islamic Radicalization in Prison*. Routledge.

About Authors

Dr. Sulthon Sjahril merupakan Diplomat yang saat ini bertugas sebagai Pelaksana Fungsi Ekonomi/Sekretaris Pertama di KBRI Windhoek. Dalam karirnya pernah ditugaskan sebagai Sekretaris Kedua merangkap Kuasa Usaha Ad-Interim (*Chargé d'Affaires*) di KBRI Sana'a (2016-2018). Penulis dapat dihubungi pada email: sulthon.sjahril@kemlu.go.id

Dr. (HC) Drs. Priyo Iswanto, M.H saat ini menjabat Duta Besar LBBP RI untuk Republik Kolombia, Saint Kitts & Nevis, dan Antigua & Barbuda, tinggal di Bogota, Kolombia. Yang bersangkutan menyelesaikan studi Sastra Inggris di Universitas Diponegoro (1985) dan Magister Hukum di Universitas Padjajaran (2005). Penulis mendapatkan gelar Doktor Honoris Causa (HC) dari UMM dan dapat dihubungi pada email: priyoiswanto@gmail.com

Ernesto Simanungkalit adalah diplomat karir pada Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Saat ini yang bersangkutan ditugaskan di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Berlin, Jerman. Ernesto memiliki gelar Sarjana Hukum dan minat penelitian yang bersangkutan adalah tentang Hukum Uni Eropa dan Hukum Ekonomi Internasional. Penulis dapat dihubungi pada email: ernestosimanungkalit@kemlu.go.id

Mohamad Rosyidin adalah *associate professor* di Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Diponegoro, Indonesia. Penulis dapat dihubungi pada email: mohamad.rosyidin@gmail.com

Bagus Jatmiko adalah seorang perwira di Angkatan Laut Indonesia. Saat ini yang bersangkutan sedang menempuh studi doktoralnya dalam bidang *Information Science* di Naval Postgraduate School, Monterey, California. Penulis dapat dihubungi pada email: bagus.jatmiko.id@nps.edu

Sidik Jatmika adalah *associate professor* di Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia. Penulis dapat dihubungi pada email: Dr.sidikjatmika@gmail.com. **Hilda Elroza Dewi**, Penulis dapat dihubungi pada email: hildaelrozadewi@gmail.com

Alfan Amiruddin, M.Int.Sec (Sekdilu XXXV) adalah Fungsional Diplomat Muda dari Direktorat Diplomasi Publik. Alfan menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran (2004-2008) dan S2 di Jurusan Master of International Security di Sydney University (2012-2013). Penulis dapat dihubungi pada email: alfan.amiruddin@kemlu.go.id / Alfan.amiruddin@gmail.com .

Policy Analysis and Development Agency
the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia

Jl. Taman Pejambon 6, Jakarta 10110

P.: (021) 384-8320, F.: (021) 386-2031; Email: perpustakaan@kemlu.go.id

