

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA BERBASIS KERAKYATAN

Asep Setiawan
Endang Sulastri

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
JAKARTA
AGUSTUS 2017

**POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
BERBASIS KERAKYATAN**



Oleh

Drs. Asep Setiawan MA

Dr. Endang Sulastri

Universitas Muhammadiyah Jakarta

Agustus 2017

Politik Luar Negeri Indonesia Berbasis Kerakyatan

Oleh Asep Setiawan dan Endang Sulastri

Hak Cipta @ Asep Setiawan dan Endang Sulastri, 2017

Desain Cover: UMJ Press

HAK CIPTA NO C00201704855

UMJ Press 2017



Lampiran I
Peraturan Menteri Kementrian R.I.
Nomor : M.01-HC.03/11/2017/1987



Kepada Yth. :
Direktur Jenderal HKI
melalui Direktur Hak Cipta,
Desain Industri, Desain Tata Letak,
Sirkuit Terpadu dan Rahasia Dagang
di Jakarta

PERMOHONAN PENDAFTARAN CIPTAAN

- I. Pencipta :
- 1. Nama : 1. Drs. Asep Setiawan, MA.
2. Dr. Endang Sulastris, M.Si.
 - 2. Kewarganegaraan : Indonesia
 - 3. Alamat : Puri Bintaro PB. 39/11, RT. 008 RW. 009,
Kelurahan Sawah Baru, Kecamatan Ciputat,
Tangerang Selatan, Banten.
- II. Pemegang Hak Cipta :
- 1. Nama : 1. Drs. Asep Setiawan, MA.
2. Dr. Endang Sulastris, M.Si.
 - 2. Kewarganegaraan : Indonesia
 - 3. Alamat : Puri Bintaro PB. 39/11, RT. 008 RW. 009,
Kelurahan Sawah Baru, Kecamatan Ciputat,
Tangerang Selatan, Banten.
- III. Kuasa :
- 1. Nama : Dr. Fal. Arovah Windiani, SH, MH.
 - 2. Kewarganegaraan : Indonesia
 - 3. Alamat : Sentra HKI UMJ, Fakultas Hukum UMJ
Jalan KH. Ahmad Dahlan Cirendeus Kelurahan Ciputat Timur
Tangerang Selatan, Banten
- IV. Jenis dari judul ciptaan yang dimohonkan : Buku "Politik Luar Negeri Indonesia Berorientasi Kerakyatan"
- V. Tanggal dan tempat di-umumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : Jakarta, 8 Agustus 2017
- VI. Uraian ciptaan : Buku ini menggambarkan tentang Politik Luar Negeri yang menempatkan rakyat sebagai fokus kebijakan dilaksanakan pada era pemerintahan Joko Widodo. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia menerjemahkannya menjadi diplomasi rakyat. Salah satu elemen dalam implementasinya adalah perlindungan WNI di Luar Negeri, seperti kasus pekerja migran di Malaysia.

Cirendeus, 26 Oktober 2017

Tanda Tangan :
Nama Lengkap : **Dr. Fal. Arovah Windiani, SH, MH.**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Robbil ‘Alamin, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan Rahmat dan Karunia Nya karena dapat menyelesaikan buku disela-sela kegiatan akademik yang padat.

Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di luar negeri merupakan komitmen pemerintahan Joko Widodo - Jusuf Kalla. Komitmen itu telah disampaikan sebelum menjadi presiden-wakil presiden kemudian dikukuhkan dalam prioritas program nasional. Basis dari kebijakan ini adalah menjadikan politik luar negeri dirasakan oleh seluruh rakyat baik di Indonesia maupun mancanegara. Dengan kata lain kehadiran negara menjadi salah satu aspek mengapa kemudian diplomasinya diarahkan kedalam kepentingan rakyat banyak bukan saja aspek diplomasi antar negara.

Buku ini berasal dari hasil penelitian dengan pengumpulan data di Kuala Lumpur dan Johor serta wawancara di Indonesia termasuk juga melakukan focus group discussion. Dengan pengumpulan data seperti itu diharapkan dapat gambaran menyeluruh bagaimana politik luar negeri yang pro rakyat ini dilaksanakan dalam kebijakan pemerintah Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Kepala Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah Dr. Susilahati M.Si., Dekan FISIP Universitas Muhammadiyah Dr. Endang Sulastri M.Si., Ketua Program Ilmu Politik Lusi Andriyani SIP, M.Si, Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Kementerian Luar Negeri Indonesia, mahasiswa Program Ilmu Politik yang sudah melakukan wawancara dengan WNI di Kuala Lumpur dan Johor dan berbagai pihak yang telah membantu memberikan data pada saat penelitian. Dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan penghargaan kepada Dr Arovah Dindiani Bariyah MAG yang memberikan dorongan agar kajian ini diperdalam dengan pengumpulan data di Kuala Lumpur.

Semoga buku ini dapat menjadi sumbangsih bagi sejumlah pihak yang memerlukannya dan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu politik khususnya ilmu hubungan internasional.

Jakarta, Agustus 2017

Penulis

Asep Setiawan dan Endang Sulastri

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Politik Luar Negeri	12
B. Kepentingan Nasional.....	20
C. Diplomasi	23
D. Kepentingan Nasional Indonesia	26
BAB IV. POLITIK LUAR NEGERI KERAKYATAN.....	30
A. Identifikasi Kepentingan Nasional yang Kerakyatan.....	30
B. Pilihan Kebijakan Polugri Pro Rakyat	37
C. Implementasi Politik Luar Negeri Kerakyatan	54
1. Kasus Tenaga Kerja Indonesia	55

2.	Repatriasi	56
3.	Tindak Pidana Perdagangan Orang	57
4.	Penyanderaan	59
5.	Haji dan Umroh	60
6.	Terorisme	61
D. Monitoring dan Evaluasi Polugri Kerakyatan		62
BAB VI. PENUTUP		64
A. Kesimpulan		64
B. Saran-Saran		66
DAFTAR PUSTAKA		68
LAMPIRAN		70

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Polugri Model Adaptif	15
Gambar 2 Diplomasi Rakyat	29
Gambar 3 Konsep Melindungi WNI	40
Gambar 4 Paradigma Perlindungan WNI	46
Gambar 5 Anggaran Dirjen Protokol dan Konsuler	42
Gambar 6 Situs Internet Perlindungan WNI	49
Gambar 5 Pendaftaran Keluarga WNI	50

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Presiden Joko Widodo sebelum menduduki posisi di puncak pemerintahan Indonesia dikenal sebagai tokoh yang populis. Kesan populis atau kerakyatan ini terlihat ketika menjadi Walikota Solo. Sorotan media massa terhadap cara memindahkan pasar secara manusiawi menjadi perhatian publik secara nasional. Dengan tatacara yang tidak konvensional, Jokowi berdialog berkali-kali secara terbuka dengan para pedagang kecil yang akan dipindahkan lokasinya.

Penampilan kerakyatan Jokowi kemudian berlanjut ketika tampil sebagai Gubernur DKI Jakarta tahun 2012. Jokowi mengangkat salah satu kebiasaan dirinya yang jadi ikon dunia yakni blusukan. Blusukan menjadi salah satu ciri yang melekat kepada Jokowi yang merupakan cerminan pejabat yang dekat dan selalu bersama rakyat. Jokowi tidak segan-segan turun naik gorong-gorong dan keluar masuk pasar untuk menemukan masalah dan mencari solusi yang tepat.

Demikian pula ketika menjadi Presiden ke-7, Jokowi tidak lepas dari karakternya sebagai pemimpin yang populis. Bahkan untuk politik luar negeri yang

dikenal secara umum tidak begitu bersentuhan dengan kepentingan rakyat banyak, Jokowi menyuarakan pentingnya rakyat jadi target dari pelaksanaan politik luar negeri.

Jokowi mengatakan, politik luar negeri yang dianutnya adalah berteman dengan negara yang memberikan manfaat besar bagi rakyat. Namun, kata Jokowi, prinsip bebas aktif yang selama ini dianut tidak ditinggalkan. "Berteman dengan semua negara, manfaat sebesar-besarnya harus dirasakan rakyat. Jangan banyak teman tapi dirugikan," kata Jokowi.¹

Kepala Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kemenlu Dr. Darmansjah Djumala membuat komparasi antara kebijakan luar negeri Jokowi dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Perbandingan didasarkan pada empat indikator, yakni operasional, orientasi, pendekatan dan isu prioritas. Dari segi orientasi, SBY lebih mengedepankan internasionalisme.

Menurut Djumala, kebijakan luar negeri SBY bersifat moderat dan lebih fokus menangani isu politik dan demokrasi. Sementara itu, Jokowi menjadikan kepentingan masyarakat sebagai orientasi utama. Djumala menambahkan, kebijakan Jokowi lebih memprioritaskan isu ekonomi kerakyatan dibandingkan isu politik.²

¹ Politik Luar Negeri Jokowi, Apa Saja Resepnya?. <https://nasional.tempo.co/read/622304/politik-luar-negeri-jokowi-apa-saja-resepnya>. Diakses Mei 2016.

² Membaca Orientasi Kebijakan Luar Negeri Jokowi, <http://www.balairungpress.com/2015/04/membaca-orientasi-kebijakan-luar-negeri-jokowi/> diakses 12 Mei 2016 pukul 1200.

Dalam merumuskan kebijakan luar negerinya, Jokowi berpegang pada prinsip Trisakti. Prinsip ini memiliki tiga pilar, yakni kedaulatan dalam politik, berdikari ekonomi dan kepribadian dalam kebudayaan. Djumala menjelaskan, pilar kedaulatan politik berkaitan dengan kemandirian menghadapi intervensi pihak asing dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Pilar berdikari ekonomi dijadikan landasan bagi kebijakan luar negeri Jokowi yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dalam bidang budaya, Jokowi mengutamakan kepentingan budaya strategis, yakni promosi nilai budaya dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Orientasi kerakyatan Jokowi ini kemudian diterjemahkan oleh Menteri Luar Negeri Retno Marsudi. Dalam pidato awal tahun 2015 Retno menjelaskan bahwa⁴ :

Diplomasi Indonesia akan terkoneksi dengan kepentingan rakyat. Diplomasi Indonesia akan membumi. Dan diplomasi Indonesia akan dilakukan secara tegas dan bermartabat.

Menlu Retno menyebutkan bahwa untuk masa pemerintahan 2014-2019 diplomasi Indonesia di luar negeri yang dilakukan oleh para diplomat Kemlu akan berhubungan dengan kepentingan rakyat.⁵ Dengan kata lain, Jokowi menginginkan politik luar negeri pemerintahannya memberikan manfaat bagi rakyat, yang membumi, dan mengedepankan kerja diplomasi dengan memperhatikan kebutuhan

³ ibid

⁴ Kemlu RI. 2015. *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia*. Jakarta: Kemlu RI.

⁵ Menlu Sampaikan Tiga Prioritas Politik Luar

Negeri. <http://www.antarasumbar.com/berita/130625/menlu-sampaikan-tiga-prioritas-politik-luar-negeri.html>

rakyat.⁶ Bahkan beberapa saat setelah pelantikannya Menlu RI mengatakan, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia tidak boleh berjarak dengan kepentingan rakyat. Ini sesuai dengan visi dan misi yang telah disampaikan oleh presiden.⁷

"Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia harus membumi dan tidak boleh berjarak dengan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, diplomasi yang akan dilakukan Kementerian Luar Negeri adalah diplomasi pro-rakyat, 'diplomacy for the people'," kata Retno Marsudi dalam acara konferensi pers pertamanya sebagai Menlu RI 29 Oktober 2014⁸

Menurut dia, para diplomat dan perwakilan Indonesia di luar negeri harus menjalankan diplomasi yang tegas dan bermartabat serta membuka peluang bagi kepentingan rakyat Indonesia. "Dalam pelaksanaan diplomasi luar negeri, kita akan menjalankan diplomasi yang tegas dan bermartabat. Diplomasi itu harus dapat memberi solusi yang menjembatani perbedaan dan membuka peluang untuk kepentingan negara dan rakyat Indonesia," ujar dia.⁹

Mengenai apa yang disebut diplomasi rakyat ini Retno Marsudi menjelaskan lebih lanjut dengan contoh kasus perlindungan WNI di luar negeri. Dia menyebut

⁶ Ibid

⁷ Menlu Baru RI Terapkan Diplomasi Pro-Rakyat.

<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20141029153858-127-8734/menlu-baru-ri-terapkan-diplomasi-pro-rakyat/>

⁸ Menlu: Diplomasi Luar Negeri Indonesia Pro-rakyat.

<http://kalbar.antarane.ws.com/berita/327869/menlu-diplomasi-luar-negeri-indonesia-pro-rakyat>.
Diakses Mei 2016.

⁹ Ibid.

adanya kewajiban konstitusi Indonesia untuk melindungi segenap bangsa dan dalam konteks tersebut adalah peningkatan pelayanan dan perlindungan WNI. “Ini adalah komitmen dan prioritas politik luar negeri Indonesia untuk melayani dan melindungi seluruh WNI di luar negeri dengan cara pencegahan, deteksi dini dan perlindungan secara cepat dan tepat. Selain itu kita juga akan meneruskan kebijakan moratorium TKI serta melanjutkan kerjasama bilateral dan regional untuk penempatan TKI,” katanya.¹⁰

Penerjemahan sikap pro rakyat dalam politik luar negeri dengan jala perlindungan WNI di luar negeri ini juga menjadi sorotan dari Forum Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Luar Negeri.¹¹ Forum yang disebut Indonesia Civil Society Forum on Foreign Policy (ICFP) anggotanya antara lain INFID, IGJ, WALHI, PWYP, WVI, PATTIRO, Migrant CARE, ASPPUK, Koalisi Perempuan Indonesia, Bina Desa, KPA, TII, YAPPIKA, IHCS. Forum ini dalam rilis 9 November 2014 menyinggung juga soal implementasi diplomasi pro rakyat. Dikatakan, “melindungi buruh migran Indonesia di luar negeri. Hingga saat ini buruh migran Indonesia masih diabaikan dalam diplomasi Indonesia bahkan dilupakan menjadi agenda yang harus diperjuangkan oleh Indonesia di Forum APEC, ASEAN dan G20. Padahal jika dilihat

¹⁰ Menlu Optimistis Kementeriannya Prorakyat. <http://www.beritasatu.com/nasional/221301-menlu-optimistis-kementeriannya-prorakyat.html>. Diakses Mei 2016.

¹¹ Siaran Pers : Forum Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Luar Negeri Untuk Merespon Kehadiran Jokowi Dalam Tiga Pertemuan Internasional. <http://igj.or.id/siaran-pers-forum-masyarakat-sipil-untuk-kebijakan-luar-negeri-untuk-merespon-kehadiran-jokowi-dalam-tiga-pertemuan-internasional/>. Diakses Mei 2016.

dari struktur kontribusi pembiayaan pembangunan, remitansi buruh migran di kawasan Asia Pasifik (termasuk didalamnya kawasan ASEAN) melonjak secara signifikan. Namun demikian perhatian terhadap kesejahteraan dan perlindungan buruh migran sangat diabaikan.” Tema kerakyatan dalam perjalanan Presiden Jokowi di forum besar seperti G-20 dan APEC ini juga menekankan tentang bagaimana perdagangan dan investasi internasional mendukung buruh dan nelayan kecil.

Dari penjelasan para pengambil kebijakan itu jelas bahwa muncul pemaknaan rakyat dalam politik luar negeri dengan istilah diplomasi pro rakyat atau politik luar negeri pro rakyat. Namun bagaimana wujud dari politik luar negeri berbasis rakyat ini masih menjadi pertanyaan. Sejauh ini politik luar negeri sering dijelaskan bahwa basisnya adalah bebas dan aktif. Penafsiran bebas aktif ini juga berbeda dari era Presiden Soekarno dengan era Presiden Soeharto. Jika pada masa Presiden Soekarno sikap bebas aktif ini ditunjukkan dengan adanya Konferensi Asia Afrika yang merangkul semua kekuatan tidak terbatas dengan mereka yang pro Uni Soviet dan sekutunya atau pro Amerika Serikat dan sekutunya. Namun demikian muncul masalah pada akhir era Presiden Soekarno dimana penguatan politik luar negeri lebih dekat kepada blok China yang pro komunias. Pada era Presiden Soeharto sebaliknya orientasi politik luar negeri bebas aktif ditunjukkan dengan kedekatan dengan Barat tanpa memutuskan hubungan diplomatic dengan blok Uni Soviet kecuali dengan China pasca kudeta pro komunis tahun 1965.

Sejumlah kajian telah dilakukan untuk melihat apa yang dilakukan Jokowi dalam politik luar negerinya setidaknya dalam satu tahun pertama jabatannya. Aaron L. Connelly menyebutkan bahwa politik luar negeri Indonesia di bawah Jokowi akan memfokuskan kepada masalah dalam negeri.¹² Urusan luar negeri akan didelegasikan kepada kementerian yang menjadi tugasnya. Alasannya karena Jokowi tidak berpengalaman dalam masalah internasional. Kajian Conolly yang disampaikan Oktober 2014 ini memang belum menampakkan wajah pemerintahan Jokowi dalam urusan luar negeri. Namun dia memberikan kesan bahwa fokusnya kedalam reformasi domestik dan tidak adanya pengalaman luar negeri menunjukkan bahwa presiden akan memimpin dalam posisi yang kurang begitu jelas dalam sejumlah isu-isu luar negeri, berkurangnya kepemimpinan dalam masalah luar negeri dan mungkin reaksi lebih nasionalis dalam isu-isu internasional.¹³

Dalam analisis lainnya yang muncul akhir Desember 2015, Sophie Qin menjelaskan politik luar negeri pemerintahan Jokowi akan tetap mengarah kepada penjagaan kedaulatan Indonesia dan mengintensifkan diplomasi ekonomi.¹⁴ Qin menyebutkan bahwa sikap kedalam Jokowi ini berbeda dengan sikap pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang aktif di forum internasional. Namun demikian Qin

¹² Aaron L. Connelly. 2014. *Indonesian Foreign Policy Under President Jokowi*. The Lowy Institute for International Policy. Hal 1.

¹³ Ibid. Hal. 15.

¹⁴ A Retreat From Multilateralism: Foreign Policy Restructuring Under Jokowi. <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/a-retreat-from-multilateralism-foreign-policy-restructuring-under-jokowi/>. Diakses Mei 2016.

mencatat bahwa Jokowi memang memprioritaskan kebijakan yang berbasis rakyat dalam pemerintahannya. Disini disinggung peran Indonesia yang kontras namun tidak ada pembahasan mengenai diplomasi pro rakyat yang dijalankan pemerintahan Jokowi.

Kajian yang langsung menyentuh mengenai diplomasi pro rakyat ini dibahas oleh Muhammad Tri Andika.¹⁵ Kajiannya menyimpulkan bahwa diplomasi pro rakyat masih memberikan ruang yang aktif bagi kehadiran internasional Indonesia di kemitraan strategis Asia Afrika, kerja sama kawasan Asia Pasifik dan Organisasi Kerjasama Islam. Keterlibatan Indonesia ini menunjukkan komitmen dalam menangani masalah regional dan global yang dalam waktu bersamaan fokus kepada diplomasi pro rakyat dapat meningkatkan manfaat di dalam negeri. Menurut Andika, diplomasi pro rakyat ini termasuk di dalamnya adalah melindungi WNI di luar negeri. Namun tidak ada penjelasan bagaimana praktek dari apa yang disebut diplomasi pro rakyat ini.

Studi yang cukup komprehensif satu setengah tahun setelah Jokowi memangku jabatan presiden dilakukan oleh Donald E. Weatherbee dalam tulisannya *Understanding Jokowi's Foreign Policy*.¹⁶ Kajian Weatherbee ini sama sekali tidak menyentuh apa yang disebut sebagai kebijakan diplomasi pro rakyat. Kajiannya lebih menekankan kepada aspek kebijakan luar negeri seperti global maritime axis,

¹⁵ Muhammad Tri Andika. 2016. "An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi's Pro-People Diplomacy". Dalam *Indonesian Perspective*, Vol. 1, No. 2 (Juli-Desember 2016): 1-13.

¹⁶ Donald E. Weatherbee. 2016. *Understanding Jokowi's Foreign Policy*. Singapore: ISEAS.

diplomasi ekonomi dan juga bagaimana peran Indonesia dan ASEAN di bawah Jokowi serta disinggung bagaimana Indonesia menghadapi masalah Laut China Selatan.

Dari berbagai kajian mengenai politik luar negeri era Jokowi belum ada yang mendalam memfokuskan mengenai bagaimana orientasi rakyat ini dilaksanakan serta bagaimana hasilnya. Dengan latar belakang itu, penulisan buku ini akan memfokuskan kepada bagaimana konsep politik luar negeri pro rakyat, bagaimana pelaksanaan orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri pemerintahan Jokowi.

Dengan adanya konsep mengenai politik luar negeri berbasiskan kepentingan rakyat yang diutamakan ini maka muncul berbagai pertanyaan mengenai apa sebenarnya yang disebut politik luar negeri berorientasi kerakyatan. Lalu apa manfaatnya orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri. Bagaimana implementasi dari orientasi kerakyatan politik luar negeri ini. Bagaimana hasil dari politik luar negeri berorientasi kerakyatan di dalam pelaksanaannya. Lalu bagaimana juga posisi orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri Indonesia. Berbagai pertanyaan inilah yang akan dikaji dalam buku ini.

Seperti diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, seluruh kebijakan yang dilakukan pemerintah adalah untuk kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu penelitian bertujuan untuk melakukan pendataan kebijakan luar negeri yang langsung berdampak kepada rakyat. Dalam tingkat tertentu akan evaluasi terhadap pelaksanaan

kebijakan yang pro rakyat di luar negeri dan bagaimana para WNI khususnya para TKI di Kuala Lumpur dan Johor memandannya. Pengambilan contoh kasus di Malaysia ini dapat menjadi bahan bagi orientasi kerakyatan di dalam politik negeri secara keseluruhan karena jumlah WNI di Malaysia bisa mencapai dua jutaan orang. Lalu kajian ini juga bertujuan mengeksplorasi bagaimana politik luar negeri langsung memberikan manfaat kepada rakyat. Dengan memberikan perhatian kepada politik luar negeri kerakyatan ini maka diharapkan dapat menghasilkan model dari orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri. Model ini akan bermanfaat untuk memunculkan model-model baru pelaksanaan politik luar negeri. Kajian terhadap politik luar negeri pro rakyat ini dan implementasi diplomasi pro rakyat dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, studi dokumentasi, observasi serta focus group discussion. Informan yang menjadi narasumber antara lain pejabat di Kementerian Luar Negeri RI, pejabat di kantor perwakilan RI di Malaysia, sejumlah Tenaga Kerja Indonesia di Kuala Lumpur dan Johor. Kemudian temuan di lapangan ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Untuk memahami bagaimana Politik Luar Negeri pemerintahan era Jokowi menerapkan basis kerakyatan maka dalam Bab ini akan dibahas kerangka konsep terkait perspektif terhadap politik luar negeri, kepentingan nasional sebuah negara dan juga bagaimana kepentingan nasional ini diterjemahkan dan diimplementasikan dalam sebuah pemerintahan. Politik Luar Negeri disebut sebagai kelanjutan dari politik dalam negeri. Jika politik dalam negeri merupakan tindakan untuk mewujudkan kepentingan nasional sebuah negara maka politik luar negeri adalah upaya mewujudkan kepentingan nasional dengan arena berbeda yakni di mancanegara. Kepentingan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat misalnya tidak hanya dilakukan di dalam negeri tapi juga didapat dari hubungan antar bangsa. Dan mereka yang melakukan upaya itu di luar negeri, para warga bangsa, juga seharusnya mendapatkan perlindungan keamanan.

Dalam bab ini kajian pustaka dimulai dari salah satu model pengambilan kebijakan luar negeri yakni model kebijakan rasional. Proses perumusan kebijakan dalam model ini adalah dimulai dengan identifikasi kepentingan nasional, identifikasi pilihan kebijakan, untung rugi pilihan kebijakan dan kemudian pilihan kebijakan

yang melayani kepentingan nasional.¹⁷ Namun terlebih dahulu dikaji dulu kerangka konsep mengenai politik luar negeri.

A. Politik Luar Negeri

Politik luar negeri adalah manajemen relasi dan kegiatan eksternal negara yang berbeda dengan kebijakan dalam negeri. Politik luar negeri melibatkan tujuan, strategi, kebijakan metode, panduan, arahan, pemahaman, kesepakatan dan lainnya dimana pemerintahan nasional melakukan hubungan internasional satu sama lain dan dengan aktor-aktor organisasi internasional dan non pemerintah.¹⁸

Menurut KJ Holti, politik luar negeri merupakan gagasan dan tindakan yang disusun oleh pengambil kebijakan untuk penyelesaian sebuah masalah atau melakukan perubahan kebijakan, sikap atau tindakan satu atau beberapa negara lain, di dalam aktor non negara, di dalam ekonomi internasional atau di dalam lingkungan internasional.¹⁹ Politik luar negeri (foreign policy) merupakan seperangkat pedoman untuk memilih tindakan yang ditujukan ke luar wilayah suatu negara.

K.J. Holsti memberikan tiga kriteria untuk mengklasifikasikan tujuan-tujuan politik luar negeri suatu negara, yaitu:

- a. Nilai (values) yang menjadi tujuan dari para pembuat keputusan.

¹⁷ Marijke Breuning.2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*.New York: Palgrave Macmillan. Hal 97.

¹⁸ Robert Jackson and Georg Sorensen. 2013. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press. Hal.252.

¹⁹ K.J. Holsti. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall. Hal. 82.

- b. Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain ada tujuan jangka pendek (short-term), jangka menengah (middle-term), dan jangka panjang (long-term).
- c. Tipe tuntutan yang diajukan suatu negara kepada negara lain.

Hermann seperti dikutip Laura Neack menyebutkan bahwa politik luar negeri adalah tindakan tertentu yang memiliki tujuan sebagai akibat dari keputusan tingkat politik seorang individual atau sekumpulan individu.²⁰ Herman memandang bahwa politik luar negeri bukan kebijakan tetapi perilaku negara.

Sementara itu, Bruce Russett, Harvey Starr dan David Kinsella seperti dikutip Neack menjelaskan bahwa politik luar negeri merupakan sebuah kebijakan yang fungsinya sebagai panduan perilaku untuk mewujudkan tujuan yang telah ditentukan.²¹ Jadi Politik Luar Negeri adalah panduan tindakan yang diambil untuk wilayah di luar perbatasan negara untuk melaksanakan tujuan negara. Dalam pengertian ini terkandung bahwa politik luar negeri terdiri dari formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan.

Deborah Gerner mengartikan politik luar negeri sebagai niat, pernyataan dan tindakan satu aktor seringnya dilakukan oleh sebuah negara terhadap dunia luar dan terhadap respons aktor lain terhadap niat, pernyataan dan tindakannya.²² Dalam

²⁰ Laura Neack. 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in A Globalized Era*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers. Hal 9.

²¹ Ibid.

²² Laura Neack. Op.cit Hal 9.

pengertian ini jelas bahwa politik luar negeri tidak selalu ditujukan kepada negara tetapi juga kepada aktor non-negara seperti kelompok kepentingan internasional, perusahaan, agama dan lainnya.

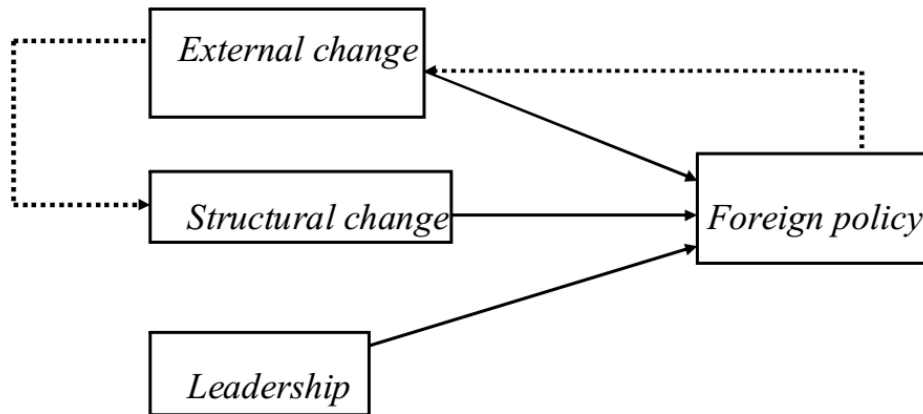
Dalam studi politik luar negeri perlu ditentukan tingkat analisis atau level analisis. Setidaknya terdapat tiga level analisis yakni individual level analysis yang memfokuskan kepada peran individual seperti presiden atau perdana menteri. Level kedua, state level analysis yang mengkaji aktor pemerintahan dalam melaksanakan dan memformulasikan kebijakan luar negeri. Kemudian terdapat system level of analysis.²³ Dalam tingkat analisis sistem ini focus kepada isu bilateral, isu dan interaksi regional serta isu-isu global dan interaksi multilateral antar negara.

Politik luar negeri kemudian dapat diartikan sebagai respons dan stimulus yang menghubungkan kepentingan di dalam negeri dengan kesempatan di luar negeri. Dalam studi politik luar negeri sejumlah pakar memfokuskan kepada bagaimana negara merespon terhadap perkembangan internasional sebagai kelanjutan perubahan di dalam negeri.²⁴ Bagaimana politik luar negeri itu mengalami transformasi dari waktu ke waktu digambarkan dalam sebuah model berikut ini:

²³ Ibid. Hal 10-11.

²⁴ Yanyan Mochamad Yani. Perspektif-Perspektif Politik Luar Negeri: Teori dan Praksis. Dalam <http://pustaka.unpad.ac.id/archives/50063#>. Diakses Januari 2017.

Gambar 1 Polugri Model Adaptif



Sumber: Yanyan (2017)

Berdasarkan model yang digambarkan Rosenau itu, politik luar negeri merupakan hasil dari perubahan di dalam negeri (*structural change*) dan perubahan di luar negeri (*external change*). Dua variable ini menentukan bagaimana politik luar negeri sebuah negara dijalankan. Variabel lain yang muncul yang mempengaruhi bentuk politik luar negeri adalah kepemimpinan sebuah pemerintahan.

Menurut Rosenau, terdapat empat kemungkinan muncul dari model adaptif ini. Keempat pola adaptasi politik luar negeri tersebut, yaitu: *preservative adaptation (responsive to both external and internal demands and changes)*, *acquiescent adaptation (responsive to external demands and changes)*, *intransigent adaptation*

(responsive to internal demands and changes), promotive adaptation (unresponsive to both external and internal demands and changes).²⁵

Dari empat kemungkinan yang terjadi dari adaptive model ini adalah respons terhadap tuntutan dan perubahan dalam negeri. Pemerintahan yang melakukan perubahan di dalam negeri karena pemilihan umum atau perubahan pemerintahan yang diakibatkan reformasi atau revolusi atau pergantian mendadak pemerintahan akan muncul tuntutan baru.

Marijke Breuning dalam menjelaskan model pengambilan kebijakan secara rasional menjelaskan model ini bertumpu kepada peran negara, prosesnya melalui empat tahap yakni identifikasi kepentingan nasional, identifikasi pilihan, analisis untung rugi dari pilihan-pilihan yang ada, memilih kebijakan alternative yang terbaik dalam melayani kepentingan nasional.²⁶ Allison Graham menyebutkan rasionalitas sebagai “pilihan konsisten memaksimalkan nilai dalam hambatan tertentu”.²⁷

Model yang dikembangkan oleh Graham dipetakan dalam gambar berikut oleh Breuning.

	1 Kebijakan Rasional	2. Proses Kelembagaan	3. Politik Birokratik
Kebijakan ditentukan oleh:	Kepentingan Nasional	Kemampuan dan kekuatan lembaga	Perundingan yang kompleks antar individu dan lembaga

²⁵ James N. Rosenau. 1981. *The Study of Political Adaptation: Essays on the Analysis of World Politics*. New York, Nichols Publishing, hal. 59.

²⁶ Marijke Breuning. Hal. 97

²⁷ Ibid. Hal 57.

Aktor kunci :	Pemerintah yang bertindak seolah-olah pengambil keputusan tunggal dan rasional	Kelembagaan, bertindak atas dasar prosedur standar operasi	Individu, dipandu oleh peran dan kepentingan sendiri
Proses keputusan :	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepentingan nasional 2. Pilihan kebijakan 3. Analisis untung dan rugi 4. Pemilihan kebijakan yang terbaik demi kepentingan nasional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kehandalan dan kepentingan lembaga menentukan kebijakan 2. Mengikuti prosedur standar 3. Kekuatan lembaga menentukan pilihan kebijakan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Horisontal: kepentingan ditentun oleh peran dan cara kerja lembaga 2. Vertikal: kepentingan ditentukan oleh hirarki yang lebih tinggi 3. Tawar menawar dan maneuver politik politik menentukan pilihan kebijakan

Rational Actor Model (RAM) adalah salah satu kerangka analisa politik luar negeri yang diperkenalkan oleh Graham T Allison dengan rujukan nyata terhadap Krisis Misil Kuba (Cuban Missile Crisis) tahun 1962. Saat karyanya diterbitkan *Essence of Decision Making: Explaining Cuban Missile Crisis* tahun 1971, RAM menjadi ciri dari Allison. RAM merupakan upaya menjelaskan peristiwa internasional dengan memperhitungkan tujuan dan kalkulasi negara atau pemerintahan. RAM ini mengungkap antara keputusan dan pilihan yang bisa diambil oleh pengambil

keputusan. Manusia diasumsikan bertindak secara rasional diantara sejumlah pilihan yang dapat diambilnya. Individu yang memegang keputusan dalam pemerintahan dianggap bertindak dengan niat rasional. Konsep RAM terdiri dari empat inti yakni: Goals & Objectives, Alternatives, Consequences dan Choice.

Yang disebut Goal and Objectives menyangkut "kepentingan dan nilai dari seorang yang diterjemahkan kedalam kemanfaatan atau keuntungan yang mewakili keinginan yang dikehendaki dari serangkaian konsekuensi bila diambil sebuah tindakan". Sedangkan "alternatives" ditafsirkan sebagai "seseorang yang rasional harus memilih diantara serangkaian alternatif di hadapannya dalam situasi tertentu"

Ketiga, consequences merupakan akibat dari aktor rasional yang harus dipertimbangkan dalam mengambil keputusan bahwa setiap alternatif mengandung akibat/konsekuensi/hasil yang akan muncul jika alternatif tertentu diambil.

Keempat, choice dijelaskan oleh Allison secara eksplisif. "Pilihan rasional merupakan pemilihan alternatif yang konsekuensi positifnya/keuntungannya menempati ranking tertinggi diantara pengambil keputusan. Pilihan dengan nilai maksimal diantara kondisi yang sulit".

Allison juga menjelaskan unit dasar analisis. Yang dimaksud adalah aksi pemerintah yang akan memaksimalkan tujuan dan sasaran strategis. Konsep ini terbagi menjadi tiga faktor:

- unified national actor dimana bangsa atau pemerintah dianggap sebagai pengambil keputusan yang rasional dan bersatu.
- Masalah dimana tindakan itu dipilih untuk menanggapi situasi strategis yang mengancam atau peluang di pentas internasional.
- Tindakan sebagai pilihan rasional

Model RAM ini menghubungkan antara niat dengan aksi. Dalam bahasa Allison, jika kita tahu tujuan seorang aktor, saya memiliki gambaran besar tindakan apa yang akan diambilnya. Dengan memperhatikan perilaku dan mempertimbangkan kira-kira apa tujuan aktor itu, saya memiliki hipotesis kuat mengenai mengapa dia melakukannya dan apa yang dilakukannya.

Sasaran, kalkulasi, pilihan, ancaman, peluang merupakan kata-kata kunci yang terkait dengan formula RAM. Dalam kalimat Allison, model RAM tidak hanya mengenai tujuan kebijakan tetapi juga kalkulasi situasi dimana aktor itu sendiri berada. Konteks ini mewakili ancaman dan peluang yang harus diambil seseorang dengan pro dan kontra nya. Aktor memilih alternatif yang terbaik bagi kepentingannya. Oleh sebab itu menjelaskan apa yang aktor lakukan atau membuat perkiraan yang mungkin akan diambilny. Analisis harus mempertimbangkan tidak hanya objektif aktor namun juga pilihan yang diidentifikasinya, risiko dan untung yang diperkirakannya setelah satu pilihan diambil dan kesiapannya dan ketidakyakinannya untuk mengambil risiko.

Secara lebih detil lagi, Alex Mintz dan Karl DeRouen menjelaskan proses pengambilan kebijakan itu dalam delapan tahapan yakni identifikasi masalah, indentifikasi dan ranking tujuan, mengumpulkan informasi, identifikasi alternative dalam mencapai tujuan, analisis alternative dengan mempertimbangkan konsekuensi dan efektivitas, memilih alternative yang memaksimalkan peluang dari pilihan terbaik yang ada, melaksanakan pilihan dan melakukan monitoring dan evaluasi.²⁸

Dalam model rasional ini penentu kebijakan adalah kepentingan nasional. Oleh karena itulah kemudian penting untuk mengkaji bagaimana pemerintahan menerjemahkan kepentingan nasional yang mendasar kedalam kebijakan luar negeri. Model ini menunjukkan bahwa actor pelakunya adalah pemerintahan sebagai satu entitas yang memiliki keputusan rasional.

B. Kepentingan Nasional

Dari model itu jelas bahwa kepentingan nasional merupakan satu pijakan yang penting dalam penentuan kebijakan luar negeri. Apa itu kepentingan nasional? Sejumlah ahli telah menjelaskan apa yang disebut kepentingan nasional. Kepentingan nasional merupakan tujuan fundamental dan factor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu Negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya.²⁹ Kepentingan nasional ini merupakan unsur yang membentuk kebutuhan

²⁸ Mintz. Hal. 58

²⁹ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani. 2014. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung:Remaja Rosdakarya. Hal.35.

Negara yang paling vital seperti pertahanan, keamanan, militer dan kesejahteraan ekonomi.

Menurut E.H Carr, kepentingan nasional merupakan bentuk dari tujuan kebijakan luar negeri negara atau sebagai suatu bentuk kekuatan strategis. Sedangkan menurut T. May Rudy , kepentingan Nasional (National Interest) adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah) serta kesejahteraan. Kedua hal pokok ini, yaitu keamanan (security) dari kesejahteraan (prosperity), pasti terdapat serta merupakan dasar dalam merumuskan atau menetapkan kepentingan nasional bagi setiap negara.³⁰

Menurut Morgenthau, "Kepentingan nasional adalah kemampuan minimum negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain. Dari tinjauan ini para pemimpin negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap negara lain yang sifatnya kerjasama atau konflik" (Morgenthau, 1951).

Mochtar Masoed mengutip Coulombis dan Wolfe menjelaskan apa yang disebut kepentingan nasional oleh Morgenthau yakni "Konsep kepentingan nasional

³⁰ T. May Rudy. 2002. *Studi Strategis Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. Bandung: Refika Aditama. Hal. 116

itu dalam dua hal mirip dengan ‘konsep umum’ dalam Konstitusi (Amerika) seperti kesejahteraan umum dan hak perlindungan hukum. Konsep itu memuat arti minimum yang inheren di dalam konsep itu sendiri tetapi di luar pengertian minimum itu konsep tersebut bisa diartikan dengan berbagai macam hal yang secara logis berpadanan dengannya. Isi konsep itu ditentukan oleh tradisi politik dan konteks kultural keseluruhan di dalam mana suatu negara merumuskan politik luar negerinya.³¹

Menurut Mochtar Masoed, ketika mengomentari konsep kepentingan nasional dari Morgenthau, arti minimum dalam konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (survival). Dalam pandangan Morgenthau, jelas Masoed, kemampuan minimum negara bangsa adalah melindungi identitas fisik, politik dan kulturalnya dari gangguan negara bangsa lain.³² Artinya, negara harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya, mempertahankan ekonomi politiknya serta menjaga norma-norma etnis, religious, linguisitik dan sejarahnya. Dari tujuan umum inilah pemimpin pemerintahan menerjemahkannya dalam bentuk kebijakan dan tentu saja di dalamnya juga kebijakan luar negeri.

³¹ Mochtar Masoed, hal.164. Lihat juga Theodore A.Coulombis dan James H. Wolfe.1990. *Introduction to International Relations: Power and Justice*. New Jersey: Prentice Hall. Hal.103

³² Ibid Hal 164.

Kepentingan nasional didefinisikan sebagai konsep abstrak yang meliputi berbagai kategori/keinginan dari suatu negara yang berdaulat. Kepentingan nasional terbagi ke dalam beberapa jenis, yakni³³

1. *Core/basic/vital interest*; kepentingan yang sangat tinggi nilainya sehingga suatu negara bersedia untuk berperang dalam mencapainya. Melindungi daerah-daerah wilayahnya merupakan contoh dari *core/basic/vital interest* ini.

2. *Secondary interest*; meliputi segala macam keinginan yang hendak dicapai masing-masing negara, namun mereka tidak bersedia berperang dimana masih terdapat kemungkinan lain untuk mencapainya melalui jalan perundingan misalnya.

C. Diplomasi

Kemudian instrumen untuk melaksanakan kebijakan luar negeri untuk mencapai tujuan nasionalnya adalah diplomasi. KJ Holsti menyebutkan untuk melaksanakan politik luar negeri selain instrument diplomasi, sebuah pemerintahan juga menjalankan instrument lainnya seperti penyebaran pengaruh, propaganda, bantuan ekonomi, intervensi militer dan bahkan perang.

Menurut Harold Dicholson, Diplomacy is the management of international relations by means of negotiations; the method by which these relations are adjusted and

³³ Hans, J. Morgenthau, "*Politics Among Nations, the Struggle for Power and Peace*", edisi Bahasa Indonesia, diterjemahkan oleh S. Maimoen, A.M. Fatwan, Cecep Sudrajat, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, *Ibid*, hal 52-53

¹²
Teuku May Ru

managed by ambassadors and envoys the business or art of the diplomats” .
Sedangkan Frankel berpendapat Diplomacy is the inevitable outcome of the
coexistence of separate political units (states) with any degree of contact.”.

English Dictionary menjelaskan arti diplomasi sebagai “manajemen hubungan internasional melalui negosiasi; yang mana hubungan ini diselenggarakan dan diatur oleh duta besar dan para wakil; bisnis atau seni para diplomat”. Menurut *The Chamber’s Twentieth Century Dictionary*, diplomasi adalah seni berunding, khususnya tentang perjanjian di antara negaranegara; keahlian politik. Sir Ernest Satow sejak tahun 1922 telah mendefinisikan diplomasi sebagai aplikasi kecerdasan dan taktik untuk menjalankan hubungan resmi antara pemerintahan yang berdaulat, yang kadangkala diperluas dengan hubungan dengan negara-negara jajahannya (Sir Ernest Satow, 1922:1).

Fungsi diplomasi yang dilakukan korps diplomatik adalah

1. Perwakilan

Seorang diplomat merupakan wakil formal sekaligus simbolis negaranya di negara lain. Seorang duta besar, yang sebagai seorang diplomat mewakili negaranya, pergi ke negara lain sebagai wakil sah pemerintahnya. Ia benar benar datang sebagai wakil kepala negaranya.

2. Negosiasi

Negosiasi sesungguhnya merupakan sinonim diplomasi dan negosiasi merupakan urusan diplomat yang biasa. Banyak hal yang dirundingkan setiap harinya, dan pemerintah negara-negara secara konsisten terlibat dalam tawar-menawar diplomatic untuk menyusun berbagai hal mulai dari persetujuan komersial dan tariff, sampai pada aliansi politik atau militer.

3. Pelaporan

Mengumpulkan informasi dan data yang benar yang berhubungan dengan berbagai aspek negara lain, merupakan faktor pokok bagi perumusan politik luar negeri.

4. Perlindungan

Mempunyai tugas ganda, yaitu:

- a) Perlindungan atas kepentingan nasionalnya dan mengedepankannya melalui berbagai cara adalah tugas primer seorang diplomat.
- b) Seorang diplomat diisyaratkan untuk melindungi kepentingan warga negaranya sendiri di negara asing.

5. Hubungan Masyarakat

Sebagai wakil sah dan simbolis negaranya, seorang diplomat terlibat dalam usaha untuk menciptakan dan menyebarluaskan kerjasama yang baik dan menguntungkan negara dan politiknya sendiri

6. Administrasi

Administrasi kantor bukan merupakan tugas diplomat. Tetapi misi diplomatic yang dikirim ke negara lain sekarang ini terdiri dari rombongan jumlah besar.

D. Kepentingan Nasional Indonesia

Dalam bab ini juga disinggung mengenai apa yang disebut konsep kepentingan nasional Indonesia yang kemudian diterjemahkan oleh Presiden Joko Widodo sejak masa kampanye dimana politik luar negeri berinduk kepada Trisakti.³⁴

Isi Trisakti adalah:

- 1) Kedaulatan dalam politik diwujudkan dalam pembangunan demokrasi politik yang berdasarkan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kedaulatan rakyat menjadi karakter, nilai dan semangat yang dibangun melalui gotong royong dan persatuan bangsa.
- 2) Berdikari dalam ekonomi diwujudkan dalam pembangunan demokrasi ekonomi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di dalam pengelolaan keuangan negara dan pelaku utama dalam pembentukan produksi dan distribusi nasional. Negara memiliki karakter kebijakan dan kewibawaan pemimpin yang kuat dan berdaulat dalam mengambil keputusan-keputusan ekonomi rakyat melalui menggunakan sumber daya ekonomi nasional dan anggaran negara untuk memenuhi hak dasar warganegara.
- 3) Kepribadian dalam kebudayaan diwujudkan melalui pembangunan karakter dan kegotong-royongan yang berdasar pada realitas kebhinekaan dan kemaritiman sebagai kekuatan potensi bangsa dalam mewujudkan implementasi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi Indonesia masa depan.

Kemudian Jokowi menetapkan prioritas pemerintahannya yang disebut Nawa Cita dimana prioritas pertama adalah :

“Kami akan menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruhh warga negara, melalui pelaksanaan politik luar

³⁴ Visi Misi Jokowi JK.2014. Jakarta:KPU.

negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangun pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim. Kami akan melindungi hak dan keselamatan warga negara Indonesia di luar negeri, khususnya pekerja migran. Kami akan mengamankan kepentingan dan keamanan maritim Indonesia, khususnya batas negara, kedaulatan maritim, dan sumber daya alam. Kami akan memperkuat peran Indonesia dalam kerjasama global dan regional untuk membangun saling pengertian antar peradaban, memajukan demokrasi dan perdamaian dunia, meningkatkan kerjasama pembangunan Selatan-Selatan, dan mengatasi masalah-masalah global yang mengancam umat manusia. Kami akan meminimalisasi dampak dari globalisasi, integrasi ekonomi regional dan perdagangan bebas terhadap kepentingan ekonomi nasional Indonesia. Kami akan menjamin pemenuhan kebutuhan pertahanan untuk mendukung terbentuknya TNI profesional baik melalui peningkatan kesejahteraan prajurit maupun penyediaan alutsista secara terpadu di ketiga matra pertahanan dengan target peningkatan anggaran pertahanan 1,5 persen dari GDP dalam lima tahun. Kami akan mewujudkan kemandirian pertahanan dengan mengurangi ketergantungan impor kebutuhan pertahanan melalui pengembangan industri pertahanan nasional. Serta kami menjamin rasa aman warga negara dengan membangun POLRI yang profesional dan dipercaya masyarakat.

Dengan adanya komitmen untuk melindungi warga negara dimanapun berada dan menjaga keamanannya, maka disebut pula bahwa politik luar negeri berorientasi kerakyatan. Artinya terdapat visi yang jelas bahwa kepentingan nasional dalam politik luar negeri berbasis kepada kepentingan rakyat baik di bidang ekonomi, politik atau keamanan.

Mangadar Situmorang memandang bahwa kebijakan luar negeri Jokowi akan menekankan kepada kepentingan nasional di dalam negeri. Hal itu dilihat Situmorang dalam perspektif yang dikemukakan Jokowi ³⁵:

1. Mengedepankan identitas sebagai negara kepulauan dalam pelaksanaan diplomasi dan membangun kerjasama internasional;

³⁵ Mangadar Situmorang. 2015. "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Indonesia Dibawah Pemerintahan Jokowi-JK". Dalam *Jurnal Hubungan Internasional*. Vol 11, No 1.

2. Meningkatkan peran global melalui diplomasi middle power yang menempatkan Indonesia sebagai kekuatan regional dan kekuatan global secara selektif dengan memberikan prioritas kepada permasalahan yang secara langsung berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara Indonesia;
3. Memperluas mandala keterlibatan regional di IndoPasifik, dan;
4. Merumuskan dan melaksanakan politik luar negeri yang melibatkan peran, aspirasi dan keterlibatan masyarakat.

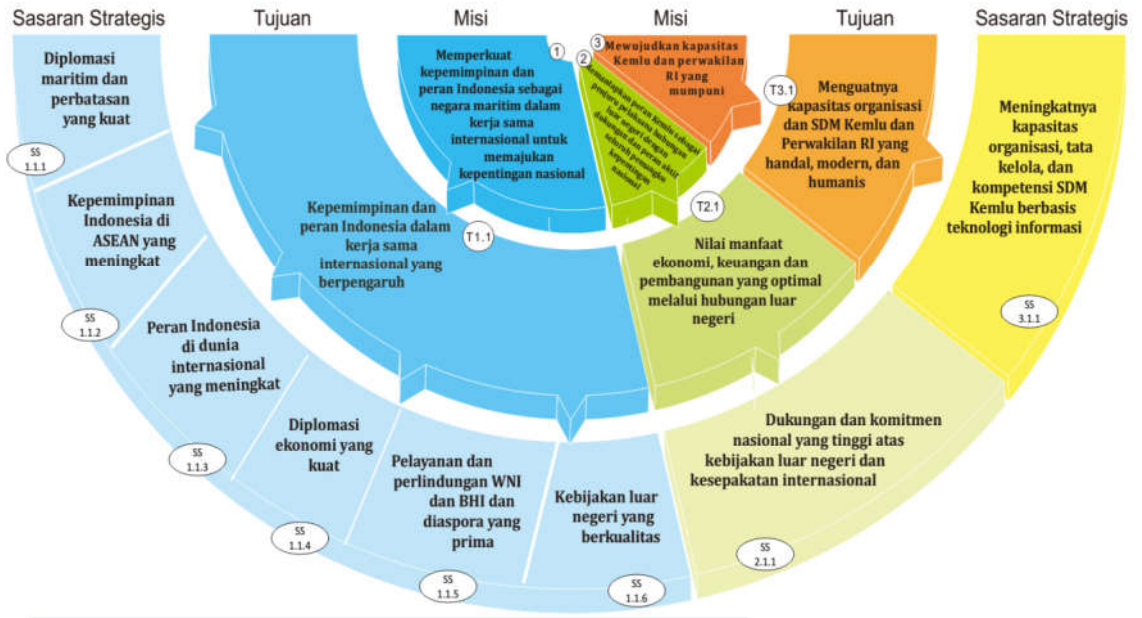
Dengan adanya komitmen untuk melindungi warga negara dimanapun berada dan menjaga keamanannya, maka disebut pula bahwa politik luar negeri berorientasi kerakyatan. Artinya terdapat visi yang jelas bahwa kepentingan nasional dalam politik luar negeri babasiskan kepada kepentingan rakyat baik di bidang ekonomi, politik atau keamanan.

Tampak bahwa Kementerian Luar Negeri menekankan kepada kepentingan rakyat dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Bahkan kemudian Kementerian Luar Negeri mencanangkan apa yang disebut diplomasi rakyat.³⁶

Gambar 2 Diplomasi Rakyat

³⁶ Kementerian Luar Negeri RI.2014.*Rencana Strategis 2015-2019*. Jakarta: Kemlu RI. Hal. 26

DIPLOMASI UNTUK RAKYAT



Sumber: Kemlu (2014)

Dari gambar itu jelas bahwa orientasi rakyat politik luar negeri kemudian dilaksanakan melalui diplomasi rakyat. Disini tampak bahwa model yang berorientasi rakyat tidak hanya dirumuskan secara konseptual tetapi juga kemudian dijabarkan dalam kebijakan Kemlu RI.

BAB III

POLITIK LUAR NEGERI KERAKYATAN

Pembahasan mengenai model politik luar negeri kerakyatan ini akan diuraikan dalam tiga elemen yakni pertama, konseptual dari politik luar negeri Indonesia yang berbasis kerakyatan yang merefleksikan kepentingan nasional. Kedua akan membahas pilihan dari pemerintah Indonesia dalam menata politik negeri kerakyatan. Ketiga, pembahasan mengenai implementasi dari polugri kerakyatan melalui instrument diplomasi pro rakyat. Baru kemudian mengkaji bagaimana pilihan kebijakan yang melayani kepentingan nasional yang pro rakyat ini menjadi bahan masukan bagi perwujudan kepentingan nasional.

A. Identifikasi Kepentingan Nasional yang Kerakyatan

Politik Luar Negeri Indonesia sejak merdeka tahun 1945 mendasarkan diri pada amanat dalam Pembukaan UUD 1945. Amanat itu adalah bagian dari kewajiban negara yang harus dilaksanakan dengan perangkat kerjanya yakni para menteri dan kementerian. Amanat itu berbunyi “.....pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Pada era Presiden Soekarno politik luar negeri lebih fokus kepada mempertahankan kemerdekaan sedangkan Presiden Soeharto fokus kepada pembangunan ekonomi dengan mencari mitra di luar negeri. Dilanjutkan kemudian dengan era reformasi yang karena system lebih demokratis maka diplomasi kerakyatan juga semakin meluas karena adanya tuntutan dari pemegang kedaulatan yakni rakyat itu sendiri.³⁷

Pengertian politik luar negeri yang kerakyatan disebut juga politik luar negeri yang mengedepankan kepentingan rakyat. Dalam hal ini politik luar negeri yang ada harus bisa memberikan manfaat besar bagi rakyat dan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi rakyat.³⁸ Walaupun politik luar negeri akan melibatkan hubungan dengan negara lain, tetapi bagaimana interaksi dengan negara lain didesain untuk memaksimalkan kepentingan nasional Indonesia. Dari pandangan ini jelas bahwa rakyat menjadi sentral dari kepentingan utama dalam formulasi, implementasi dan

³⁷ Dubes Bunyan Saptomo dalam FGD.

³⁸ Shanti Shanti Dharmasanti, Dosen Program Studi Hubungan Internasional UPN Veteran Jakarta, Wawancara 4 September 2017.

evaluasi dari politik luar negeri. Rakyat menjadi titik pusat perhatian semua kebijakan luar negeri.

Diplomasi untuk rakyat yang menjadi bagian dari program lima tahun pemerintah Indonesia pada era Presiden Joko Widodo yang merupakan manifestasi dari kepentingan nasional yang menjadi prioritas. Kepentingan nasional yang diprioritaskan pemerintah pusat menegaskan bahwa negara hadir di tengah-tengah rakyat dimanapun berada. Kehadiran negara inilah yang menjadikan kebijakan luar negeri fokus kepada kepentingan rakyat menjadi hal utama, tidak hanya dalam diplomasi bilateral dan multilateral antar negara. Biasanya politik luar negeri difokuskan kepada pertemuan pemerintah dengan pemerintah dalam kegiatan diplomasi berupa konferensi atau negosiasi bilateral dan multilateral. Rakyat yang dalam hal ini warga negara yang berada di luar negeri tidak menjadi prioritas dalam perundingan karena menyangkut kepentingan pemerintahan secara langsung misalnya dalam perbatasan negara atau kontrak bisnis.

Kebijakan Luar Negeri Indonesia saat ini mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional ketiga tahun 2015-2019 yang berbasiskan kepada Visi Misi, Program Aksi Presiden/Wakil Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla. Visi Misi Pembangunan pada tahun 2015-2019 adalah Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong.

Diantara tujuh misi pembangunan itu adalah mewujudkan politik luar negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim. Di sinilah Kementerian Luar Negeri secara spesifik berperan dalam mewujudkan misi pembangunan. Selengkapnya misi pembangunan pemerintahan Jokowi-JK adalah (Kemlu: 2015):

1. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
2. Mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
3. Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
4. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
5. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing.
6. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
7. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Selanjutnya pemerintah Indonesia menentukan prioritas dalam bentuk Nawa Cita sbb:

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara.
2. Membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa.
9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Dalam perumusan kebijakan, Kementerian Luar Negeri menetapkan tiga misi utamanya. Pertama, memperkuat peran dan kepemimpinan Indonesia sebagai negara maritim dalam kerja sama internasional untuk memajukan kepentingan nasional. Kedua, Memantapkan peran Kementerian Luar Negeri sebagai penjuror pelaksana hubungan luar negeri dengan dukungan dan peran aktif seluruh pemangku kepentingan nasional. Ketiga, Mewujudkan kapasitas Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI yang mumpuni.

Dari misi pertama itulah kemudian turun kebijakan berikutnya berupa memperkuat peran dan kepemimpinan Indonesia sebagai negara maritim dalam kerja sama internasional untuk memajukan kepentingan nasional. Dari tujuan inilah kemudian muncul beberapa sasaran strategis yang salah satunya fokus pada perlindungan WNI dan BHI. Kebijakan itu dirumuskan dalam kalimat Pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI dan diaspora yang prima.

Kemudian kebijakan itu diterjemahkan dalam detilnya yakni Pelayanan adalah tindakan, bantuan, persiapan, dan pengurusan dokumen dan perizinan dalam hal kekonsuleran, keimigrasian, ketenagakerjaan, pendidikan dan perhubungan, dan lain-lain. Sedangkan perlindungan adalah pertolongan, pembelaan, pendampingan, dan penyediaan bantuan hukum dan sosial dari Perwakilan RI di luar negeri bagi WNI dan BHI yang terkena kasus di luar negeri.

Kementerian juga mendefinisikan WNI adalah orang yang diakui oleh UU sebagai warga negara Republik Indonesia sedangkan BHI adalah Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan menurut peraturan perundangan Indonesia. Sementara diaspora adalah warga negara Indonesia, keturunannya, dan orang yang memiliki darah Indonesia yang menetap di luar negeri. Prima adalah sangat baik; utama. Rincian secara detil dari kebijakan umum merupakan langkah yang dapat diukur di lapangan serta mampu diimplementasikan secara transparan.

Mengenai orientasi kerakyatan ini, Menlu Retno mengatakan Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia harus membumi dan tidak boleh berjarak dengan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, diplomasi yang akan dilakukan Kementerian Luar Negeri adalah diplomasi pro-rakyat, 'diplomacy for the people'.³⁹

Konsep diplomasi pro rakyat yang bermartabat dijelaskan oleh Menlu Retno sebagai diplomasi yang tegas dan bermartabat. Diplomasi itu harus dapat memberi solusi yang menjembatani perbedaan dan membuka peluang untuk kepentingan negara dan rakyat Indonesia.

Sebagai tanda bahwa diplomasi ini pro rakyat, Menlu Indonesia menyebut bahwa para diplomat Indonesia di luar negeri pun harus mau "blusukan" untuk membangun jaringan dan melakukan lobi bagi kepentingan rakyat, seperti perluasan pasar untuk produk-produk dan promosi pariwisata Indonesia.

³⁹ Menlu: Diplomasi Luar Negeri Indonesia Pro-rakyat.
<http://kalbar.antarane.ws.com/berita/327869/menlu-diplomasi-luar-negeri-indonesia-pro-rakyat>

Dalam tahap pilihan kebijakan ini Menlu Retno Marsudi mengatakan bahwa sikap pro rakyat kementerian luar negeri ditandai dengan sinergi antar kementerian seperti perlindungan WNI di luar negeri. Di dalam konsep ini terdapat kewajiban konstitusi untuk melindungi segenap bangsa dan dalam konteks tersebut adalah adanya peningkatan pelayanan dan perlindungan WNI.

Menlu Retno Marsudi menjelaskan komitmen dan prioritas politik luar negeri Indonesia untuk melayani dan melindungi seluruh WNI di luar negeri dengan cara pencegahan, deteksi dini dan perlindungan secara cepat dan tepat. Selain itu pemerintah Indonesia akan melanjutkan dengan meneruskan kebijakan moratorium TKI serta melanjutkan kerjasama bilateral dan regional untuk penempatan TKI.

Menurut Retno Marsudi, Politik luar negeri harus membumi dan tidak boleh berjarak dengan kepentingan Hal ini disebabkan tujuan politik luar negeri yang fokus pada kepentingan rakyat merupakan pilar trisakti yang dicanangkan Jokowi. Di antara kebijakan yang pro-rakyat adalah meningkatkan upaya perlindungan terhadap warga negara Indonesia.

Elemen lain yang penting dalam diplomasi pro rakyat ini mengandung konsep dimana diplomasi harus dapat memberikan solusi, menjembatani perbedaan dan membuka peluang bagi kepentingan rakyat Indonesia. Kementerian Luar Negeri

Indonesia menekankan diplomasi Indonesia akan dilakukan secara tegas dan bermartabat.⁴⁰

Kebijakan Luar Negeri ini juga menekankan kepada prioritas apa yang disebut dalam poin pertama: menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara. Dalam konteks ini Kementerian Luar Negeri merujuk kepada apa yang disebut menghadirkan negara dalam kebijakan luar negeri.

Diantara prioritas yang secara nyata dapat dirasakan warga negara Indonesia adalah keterlibatan pemerintah ketika para warga sedang berada di luar negeri atau sedang bekerja di luar negeri. Dalam focus Group Discussion dijelaskan bagaimana hubungan antara konsep ideal berdasarkan UUD 1945 dengan kebijakan di tingkat operasional.

B. Pilihan Kebijakan Polugri Pro Rakyat

Peningkatan pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri serta pemberdayaan diaspora, memiliki 5 strategi:

- a. Memastikan kehadiran negara dalam pelayanan dan perlindungan WNI/BHI di luar negeri dengan mengedepankan kepedulian dan keberpihakan.

⁴⁰ Menlu Optimistis Kementeriannya Prorakyat. <http://www.beritasatu.com/nasional/221301-menlu-optimistis-kementeriannya-prorakyat.html>

- b. Memperkuat sistem kelembagaan Perlindungan WNI/BHI di dalam negeri dan luar negeri dengan memperhatikan aspek pencegahan (prevention), deteksi dini (early detection), dan perlindungan secara cepat dan tepat (immediate response).
- c. Memperkuat Diplomasi Perlindungan WNI/BHI di luar negeri melalui pembentukan instrumen internasional untuk perlindungan WNI, upaya pengampunan bagi WNI yang terancam hukuman mati, dan repatriasi WNI serta meneruskan kebijakan moratorium penempatan TKI sektor domestik.
- d. Mengoptimalkan langkah-langkah pencegahan, deteksi dini dan cepat tanggap dalam penyelesaian kasus WNI/BHI di luar negeri.
- e. Memperkuat sinergi dalam Perlindungan WNI di luar negeri dengan Komunitas Indonesia di luar negeri serta pelayanan dan pemberdayaan Diaspora dan Masyarakat Madani.

Sejumlah terobosan dilakukan dalam mendukung pilihan kebijakan dalam melaksanakan diplomasi pro rakyat. ⁴¹Dalam rangka merespon dinamika persoalan WNI/BHI termasuk TKI, lima tahun ke depan Kementerian Luar Negeri akan mengambil langkah-langkah terobosan, antara lain memperkuat sistem kelembagaan, meningkatkan kualitas pelayanan dan perlindungan terhadap WNI/BHI yang cepat, tepat dan akuntabel, memperkuat koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan terkait pembagian tugas yang jelas dan membangun mekanisme koordinasi yang lebih baik, serta Rencana Strategis Tahun 2015—2019 Kementerian Luar Negeri

⁴¹ Rencana Strategis. Hal. 42-43.

mendorong diplomasi perlindungan di tingkat bilateral maupun regional/multilateral untuk menghasilkan instrumen hukum/mekanisme yang dapat meningkatkan proteksi WNI/TKI dan BHI.

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam mempersiapkan perlindungan bagi WNI dilakukan dengan membuka Atase Ketenagakerjaan di negara-negara yang paling banyak dijadikan destinasi para Tenaga Kerja Indonesia (TKI), salah satunya adalah Malaysia. Melalui Perusahaan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS-dulu PJTKI) yang terdaftar di DEPNAKER RI merupakan prosedur penerimaan TKI yang legal. KBRI melakukan pelayanan terkait kelengkapan administrasi TKI di Malaysia dan mengurus hak-hak yang seharusnya para TKI dapat ketika mereka bekerja. Para diplomat di kantor kedutaan fokus terhadap perlindungan warga negara Indonesia (WNI), yang mana salah satu tugas diplomat adalah perlindungan (protecting).⁴²

Diplomasi rakyat yang berarti membantu WNI di luar negeri adalah dengan melibatkan berbagai unsur yang diantaranya ada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Non Government Organization yang concern dengan perlindungan WNI. Bantuan yang diberikan kepada WNI khususnya Fungsi Konsuler yang melakukan pelayanan dan pengesahan:

1. Mengesahkan surat pernyataan lahir
2. Mengesahkan pernikahan

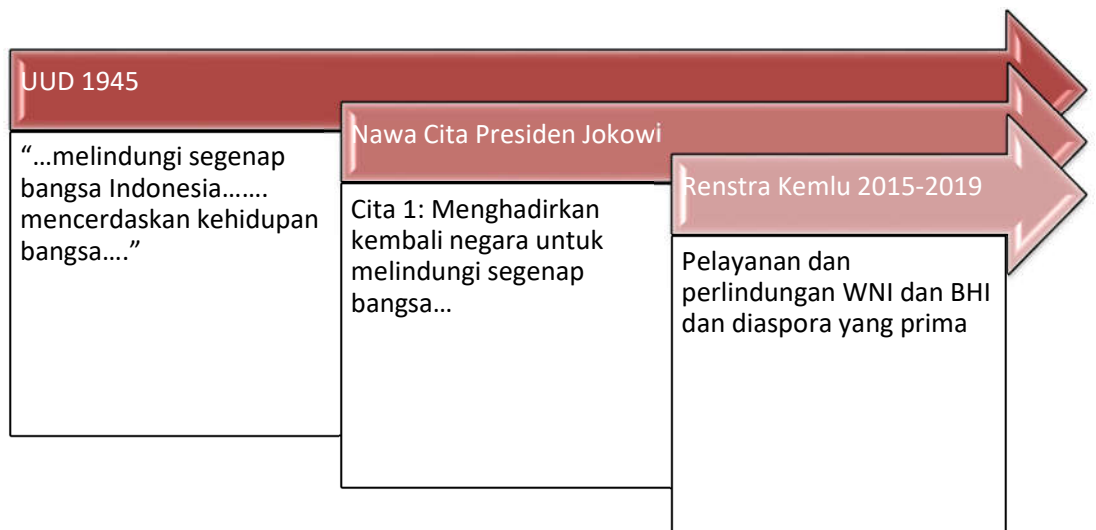
⁴² Wawancara dengan staf Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Kuala Lumpur, Sekretaris I Konsuler Yulisdiyah Kartika di Kuala Lumpur 25 Juli 2017.

3. Mengesahkan Surat Ijin Mengemudi (SIM)

4. Surat Kematian

Semua dokumen-dokumen di atas akan disahkan kembali ketika ingin pulang ke Indonesia agar bisa digunakan kembali di Indonesia. Salah satu bentuk penanganan yang dilakukan Fungsi Konsuler adalah perlindungan dengan mendirikan shelter. Konsuler melakukan mediasi ketika ada TKI yang gajinya rendah. Peran pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Luar Negeri adalah sebagai last resort atau membantu pembiayaan apabila semuanya sudah tidak bisa diproses. Standar Operasional Pekerja KBRI adalah pihak KBRI membantu mengurus dokumen pemulangan dan dana pemulangan jika tidak dibantu.

Gambar 3 Konsep Melindungi WNI

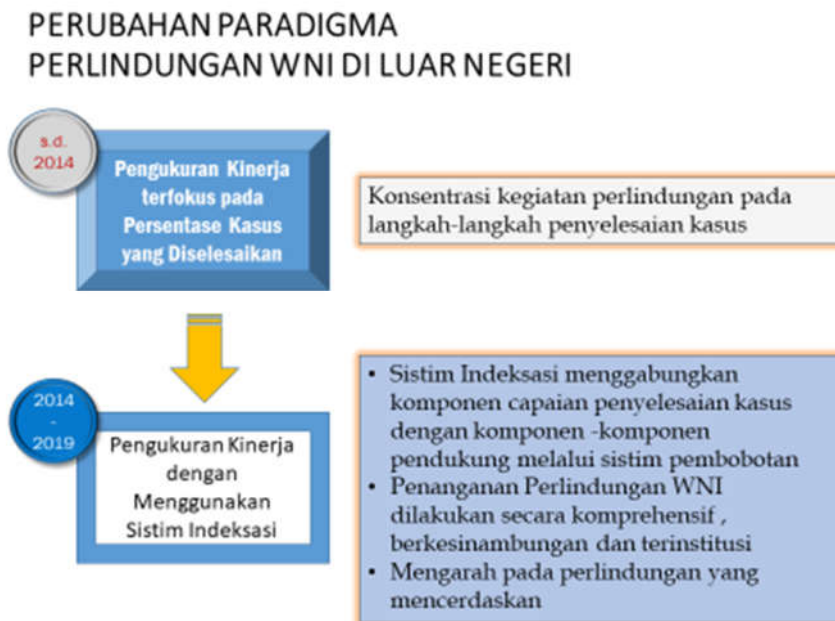


WNI yang terpantau pemerintah berada di luar negeri diperkirakan mencapai 2.862. 495 (Kemlu: 2016). WNI berada di luar negeri bekerja sebagai penata tata laksana rumah tangga (PLRT/pembantu rumah tangga) mahasiswa sampai bidang profesional lainnya. Angka hampir tiga juta tersebut yang disebut sebagai data resmi. Menurut data tidak resmi jumlah WNI di luar negeri bisa mencapai tiga kali lipatnya yang berarti hampir sembilan juta orang.

Untuk mewujudkan diplomasi untuk rakyat yang merupakan program nyata dari politik luar negeri berorientasi rakyat maka Kementerian Luar Negeri menjabarkan dalam poin antar lain “pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI dan diaspora yang prima” . Butir ini merupakan satu dari delapan sasaran strategis yang dicanangkan oleh Kementerian Luar negeri. Di sini tampak bahwa dalam kebijakan sudah muncul apa yang disebut pelayanan untuk WNI di luar negeri.

Belajar dari penanganan kasus sebelumnya, seperti dijelaskan dalam Focus Group Discussion Kementerian Luar Negeri juga menata paradigma dalam penataan masalah WNI. Dari semula yang reaktif dan responsif kepada langkah yang pro aktif seperti tampak dalam gambar berikut.

Gambar 4 Paradigma Perlindungan WNI



Berdasarkan gambar tersebut penanganann kasus tidak hanya kepada seberapa besar kasus yang ditangani tetapi juga penataan instrumen pendukungnya mulai hulu. Ini berarti ketika penanganan kasus maka Kementerian Luar Negeri juga memberikan kontribusi dalam penyelesaian kasus pengiriman WNI ke luar negeri dari dalam negeri.

Untuk mencapai ini kementerian luar negeri mengadakan penataan secara organisasi dimana Badan Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia (BHI) diperluas dan anggarannya diperbesar. Secara struktural, Badan perlindungan WNI dan BHI ini berada di bawah Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler. Untuk

menopang kebijakan luar negeri berorientasi kepada kerakyatan ini Menlu Retno Marsudi menekankan perlunya kehadiran negara di tengah rakyatnya. Menlu Retno (Kemenlu: 2016) menggarisbawahi 5 (lima) isu utama yang harus diperhatikan oleh seluruh unsur di Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan RI, yaitu:

1. Perlindungan dan Pelayanan dengan kewajiban memberikan perlindungan kepada seluruh WNI dan BHI di luar negeri yang cepat, responsif, dan mengedepankan kualitas pelayanan kepada publik;
2. Respons yang cepat dan real time terhadap dinamika di dunia, alert, monitor kondisi yang dapat mempengaruhi RI dan sampaikan rekomendasi kebijakan yang tepat;
3. Intensifkan komunikasi kepada publik dan kembangkan networking;
4. Efisiensi, gunakan anggaran secara bijak dan fokus pada pelaksanaan program prioritas; dan
5. Tingkatkan merit system.

Dengan adanya kepentingan nasional yang berbasiskan kepentingan bersentuhan dengan rakyat maka struktur juga diperkuat seperti terlihat dalam penataan struktur di kementerian luar negeri. Dalam struktur kementerian isu-isu terkait dengan perlindungan rakyat di luar negeri diberi tempat di bawah Direktur Jenderal Protokol dan Konsuler. Susunan Organisasi Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler, terdiri atas:

- a. Sekretariat Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler;
- b. Direktorat Protokol;
- c. Direktorat Konsuler;
- d. Direktorat Fasilitas Diplomatik; dan
- e. Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.

Di bawah Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia secara teknis tugasnya adalah (Kemlu: 2017)

- a. penyiapan perumusan perlindungan kebijakan warga negara di Indonesia bidang dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan pengembangan kerja bilateral, regional, sama regulasi, dan dan multilateral;
- b. pelaksanaan kebijakan di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral;
- c. penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan kemanusiaan pemulangan, dan hukum, pemberian sosial, pengawasan bantuan pemberian kekonsuleran, fasilitasi kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral;
- d. penyiapan pelaksanaan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral;
- e. penyiapan pelaksanaan pelaporan di bidang pemantauan, perlindungan evaluasi warga dan negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik,

harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral; dan
f. pelaksanaan tata usaha Direktorat.

Dengan tugas yang cukup luas ini maka Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, terdiri atas:

- a. Subdirektorat Kawasan I;
- b. Subdirektorat Kawasan II;
- c. Subdirektorat Kawasan III;
- d. Subdirektorat Kawasan IV;
- e. Subdirektorat Kelembagaan dan Diplomasi Perlindungan;
- f. Subbagian Tata Usaha; dan
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Dengan adanya organisasi seperti maka menunjukkan bahwa penanganan masalah terkait WNI di luar negeri dilakukan secara khusus dan dengan sumber daya yang cukup besar termasuk mesin birokrasi yang menjalankannya. Seperti dijelaskan dalam kebijakan yang disebutkan Menlu Retno Marsudi maka perlindungan masyarakat menjadi penting karena sejak awal pemerintahan menekankan apa yang disebut dengan kehadiran negara dalam masalah yang dihadapi warga.

Politik luar negeri berorientasi rakyat muncul dari prioritas kepentingan nasional yang dicanangkan oleh pemerintahan Jokowi-JK. Dari kepentingan nasional yang dinyatakan dalam program pemerintahan inilah kemudian diwujudkan oleh

Kementerian Luar Negeri RI dalam bentuk penataan organisasi untuk mengakomodasi prioritas nasional pemerintahan. Penataan kelembagaan ini kemudian disusul dengan anggaran yang juga mengakomodasi pergeseran kepentingan dari hanya sekedar diplomasi yang sifatnya elitis dengan perhatian kepada WNI di luar negeri terutama mereka yang bermasalah.

Mengenai besaran anggaran yang menunjukkan bahwa orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri dalam rangka melindungi masyarakat di mancanegara tampak dari contoh yang ada di anggaran 2017 (Kemlu: 2017)

Gambar 5 Anggaran Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler

No.	Kegiatan	Pagu Anggaran (Rp)
1	Pelayanan Fasilitas Diplomatik	3.000.000.000,-
2	Pelayanan Kekonsuleran	14.746.241.000,-
3	Peningkatan Perlindungan dan Pelayanan WNI/BHI di Luar Negeri	60.163.850.000,-
4	Pelayanan Keprotokolan	3.697.000.000,-
5	Dukungan manajemen dan dukungan teknis lainnya Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler.	43.502.960.000,-
Pagu Anggaran Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler 2017		125.110.051.000,-

Dapat dilihat dari sekitar Rp 125 milyar anggaran Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler 2017 tampak bahwa hampir separuh anggaran yakni Rp 60 milyar diperuntukkan bagi perlindungan dan pelayanan WNI dan Badan Hukum Indonesia di luar negeri. Besaran anggaran ini dapat ditafsirkan adanya prioritas dari pemerintah untuk memberikan perlindungan lebih baik WNI dan BHI di luar negeri

sekaligus merupakan akuntabilitas dari kebijakan diplomasi rakyat. Besarnya anggaran ini memberikan makna perhatian lebih bagi perlindungan WNI di luar negeri relative terakomodasi untuk hampir tiga juta WNI dengan sebagian besar profesinya sebagai TKI.

Tidak hanya struktur dan anggaran, program untuk perlindungan WNI juga diperluas dengan mengenakan aplikasi, situs monitoring dan bahkan publikasi SMS untuk mengenakan lokasi perwakilan Indonesia tatkala anggota masyarakat siapapun apakah wisatawan atau para tenaga kerja di luar negeri setibanya di negara tujuan. Pesan SMS dari nomor milik anggota masyarakat yang masih menggunakan provider Indonesia secara otomatis menghidupkan pesan yang isinya mengenai lokasi dan alamat kantor perwakilan Indonesia. Metode seperti ini disebutkan sebagai sebuah langkah baru untuk memberikan informasi secara transparan kepada publik mengenai kehadiran negara di lokasi tujuan.

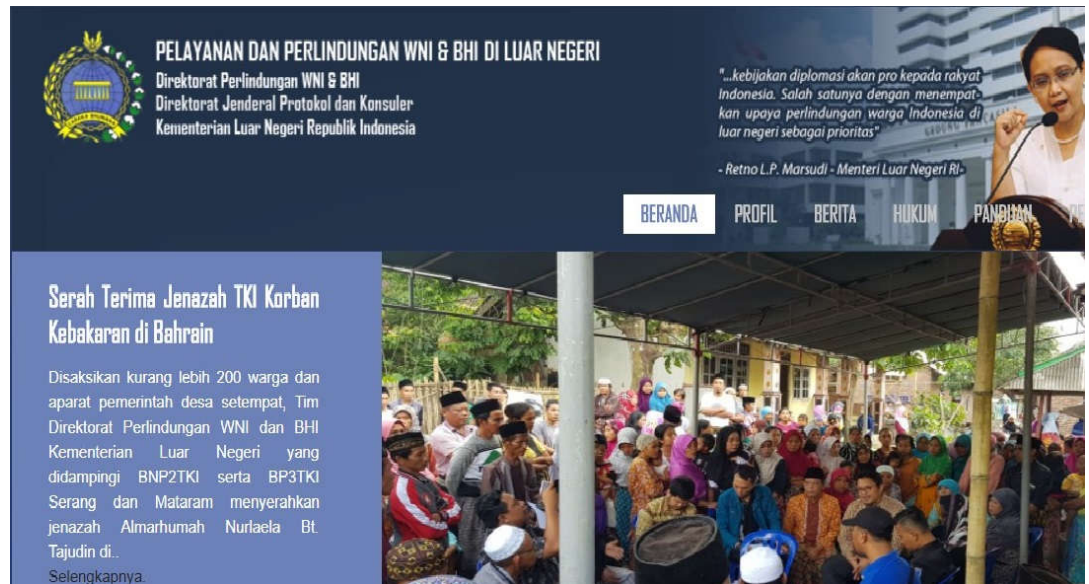
Dalam pengamatan langsung mengenai fungsi SMS ini seperti tampak di Singapura dan Malaysia, WNI yang baru datang langsung mendapatkan pesan khusus dari provider Indonesia. Pesan SMS ini adalah bagian dari langkah pemerintah Indonesia dalam memberikan informasi kepada WNI di luar negeri agar mencatat alamat tersebut sebagai tindakan berjaga-jaga apabila dibutuhkan. Informasi awal ini diharapkan oleh pemerintah dapat memberikan kesadaran akan kehadiran aparat apabila diperlukan dalam tindakan darurat. Informasi yang tertera dalam pesan

singkat ini cukup jelas menerangkan mengenai alamat secara lengkap kantor perwakilan terdekat dimana para warga berada.

Kehadiran pemerintah secara digital sudah terwakili dari situs internet dan berbagai informasi di dalamnya di sejumlah besar kantor perwakilan mulai dari Benua Afrika, Eropa sampai Amerika dan Australia. Dengan akses internet yang sudah mendunia para warga yang sudah lama berdiam di luar negeri atau para pekerja yang baru datang dapat memanfaatkan situs tersebut dengan berbagai informasi di dalamnya.

Sebagai tambahan dari kebijakan perlindungan rakyat ini, Kementerian Luar Negeri membuat informasi terpusat terkait dengan isu dan masalah tenaga kerja di luar negeri. Alamat situs tersebut dapat diakses di <http://perlindungan.kemlu.go.id/portal/home>.

Gambar 4 Situs Internet Perlindungan WNI



Dalam wawancara dengan pejabat di Direktorat Perlindungan WNI dan BHI terungkap bahwa situs tersebut tidak hanya untuk menginformasikan perkembangan terbaru mengenai sejumlah masalah WNI di luar negeri. Di dalam situs ini juga WNI di luar negeri dapat mencari informasi terkait dengan Panduan Untuk Melakukan Registrasi, Panduan Untuk Melakukan Laporan Diri, Panduan Untuk Melakukan Pengaduan Kasus, Panduan Untuk Melakukan Pengajuan Pelayanan Publik dan Panduan Untuk Melakukan Pengaduan Pelayanan Publik. Ragam informasi itu disebut sebagai sebuah tindakan pro aktif dari pemerintah untuk melindungi WNI di luar negeri. Namun demikian tidak semua WNI mampu memanfaatkan situs tersebut

karena antara lain kemampuan individual yang berbeda-beda serta situasi bekerja WNI.

Salah satu fitur yang baru dalam laman atau halaman internet itu adalah fitur pendaftaran bagi keluarga atau kerabat yang ingin memantau langsung kasus yang menyangkut sanak keluarganya di luar negeri. Di halaman Layanan terdapat registrasi, lapora diri dan pengaduan kasus yang bisa daftar langsung oleh WNI sehingga dapat menjadi sarana yang cepat agar kasusnya bisa ditangani langsung.

Gambar 5 Pendaftaran Keluarga WNI

The screenshot shows the website interface for 'PELAYANAN DAN PERLINDUNGAN WNI & BHI DI LUAR NEGERI'. The header includes the logo of the Indonesian Ministry of Foreign Affairs and a quote from Retno L.P. Marsudi. Below the header is a navigation menu with 'BERANDA', 'PROFIL', 'BERITA', 'HUKUM', and 'PANDUAN'. A 'Layanan Kami' section features icons for 'Registrasi', 'Lapor Diri', 'Pengaduan Kasus', 'Pelayanan Publik', and 'Pengaduan Pelayanan Publik'. The main content area is split into two sections: 'FORM REGISTRASI' on the left and 'User Login' on the right. The registration form has fields for 'Username *', 'Password *', and 'Repeat Password *'. The login form has fields for 'username' and 'password'.

Dengan metode mendaftarkan diri melalui situs tersebut bagi keluarga dan kerabat yang bermasalah maka komunikasi bisa berlangsung hampir tanpa jeda. Mereka yang tinggal di Indonesia dapat memantau dengan identitas yang sudah

dikirimkan demikian juga mereka yang bermasalah juga bisa mengetahui perkembangannya dari petugas yang membantunya. Sistem registrasi ini merupakan salah satu alat untuk memanfaatkan kemajuan teknologi dalam pelaksanaan diplomasi rakyat, melindungi WNI dan BHI di luar negeri.

Karena kepentingan nasional sudah menempatkan kehadiran negara dalam masalah yang dihadapi WNI dimanapun maka apa manfaat itu seharusnya dirasakan oleh rakyat. Manfaat tersebut seperti dalam penjelasan mengenai kebijakan Kemenu adalah kewajiban untuk melindungi WNI di mancanegara. Bahkan manfaat itu juga seharusnya dirasakan oleh Badan Hukum Indonesia (BHI) yang beroperasi di luar negeri.

Manfaat kehadiran kebijakan luar negeri berorientasi rakyat ini adalah negara hadir untuk melindungi segenap bangsa. Terkait dengan pelayanan dan perlindungan ini maka negara hadir ketika WNI menghadapi masalah. Kementerian Luar Negeri menyediakan instrumen untuk memenuhi harapan masyarakat bahwa dirinya mendapatkan perlindungan negaranya. Kemlu berusaha semaksimal mungkin mewujudkan hadirnya negara itu dalam berbagai persoalan WNI meskipun disadari bahwa dengan sumber daya manusia yang ada tidak semua dapat ditangani.

Oleh sebab itulah kemudian Kemlu menyiapkan sistem khusus bagaimana merespon dengan cepat munculnya masalah WNI tersebut dengan harapan tentu masyarakat puas dengan kinerja pemerintah. Namun demikian adanya orientasi

kerakyatan dimana kondisi masyarakat yang kritis terhadap kinerja aparat pemerintah menghadapi tantangan tidak kecil. Artinya ketika harapan masyarakat yakin akan mendapatkan bantuan pemerintah dimanapun Kemlu belum tentu dapat menjawab semua permasalahan dengan lebih dari dua juta WNI di mancanegara.

Kementerian Luar Negeri lalu menerjemahkan kehadiran negara sesuai dengan kemampuannya. Dalam bahasa Kemlu, kehadiran negara yang mencerdaskan bangsa. Hal ini diangkat karena ketika ekspektasi masyarakat tinggi dan tidak dijawab segera maka akan terjadi masalah baru dan munculnya miskomunikasi antara pemerintah dengan masyarakat. Inilah kemanfaatan yang ditawarkan dalam melaksanakan kebijakan luar negeri dengan titik berat kepada kerakyatan.

Apa yang disebut perlindungan yang mencerdaskan ini adalah masyarakat yang mendapatkan bantuan perlu menyadari bahwa negara hadir tidak secara tak terbatas. Ada batasnya kehadiran negara di luar negeri. Saat publik tahu bahwa negara akan melindungi seluruhnya akan muncul apa yang disebut moral hazard. Mungkin masyarakat berharap seperti itu sehingga mereka meyakini. Akibatnya adalah apapun kesalahan mereka publik merasa tanggung jawabnya akan diambil alih negara. Masyarakat secara tidak sadar akan melanggar perundangan karena negara hadir akan mengambil alih tanggung jawabnya. Oleh sebab itulah maka edukasi publik bahwa kehadiran negara ada batasnya.

Bentuk perlindungan yang dilakukan Kemlu tidak mengambil alih tanggung jawab pidana dan perdata. Yang dilakukan Kemlu adalah pendampingan agar mereka yang menghadapi masalah mendapatkan hak-haknya secara adil. Kemlu akan mengupayakan bahwa WNI mendapatkan hak yang adil, hak mendapatkan pengacara, hak mendapatkan penerjemah, hak diperlakukan manusiawi jika ditahan hak menghubungi perwakilan yang juga dijamin Konvensi Wina. Namun ketika semuanya sudah terjamin dalam proses hukum dan dinyatakan bersalah serta dihukum, maka warga harus memikul tanggung jawab sendiri, tidak diambil alih negara. Negara tidak ingin memberikan pesan bahwa WNI akan mendapatkan kekebalan atas apa yang dilakukannya.

Sebagai contoh WNI yang sudah habis visa tinggalnya di Malaysia maka negara memulangkan mereka dengan jaminan transportasi dari pemerintah. Manfaat itulah yang dirasakan oleh publik yang menghadapi masalah di luar negeri. Namun dalam berbagai kasus yang akan dijelaskan kemudian bahwa penanganan masalah ini tidak mudah karena menyangkut jumlah yang besar dan pengetahuan publik yang berbeda-beda. Hal lain yang dipikirkan oleh Kemlu dalam melaksanakan apa yang disebut kehadiran neagra dalam masalah WNI adalah penyelesaian yang komprehensif. Kemlu meyakini bahwa penyelesaian yang hanya dipermukaan termasuk dalam perlindungan warga tidak akan tuntas. Dalam bahasa lain,

penyelesaian WNI di luar negeri juga harus menyelesaikan masalah sejak dari dalam negeri.

C. Implementasi Politik Luar Negeri Kerakyatan

Implementasi diplomasi kerakyatan ini sebenarnya mengacu kepada fungsi diplomasi yakni *representing* (mewakili) *protecting* (melindungi), *negotiating* (berunding), *promoting* (mempromosikan) dan *reporting* (melaporkan).⁴³ Dari lima fungsi ini yang erat kaitannya dengan rakyat adalah fungsi *protecting* bagi warga negara yang berada di luar negeri atau yang akan ke luar negeri.

Pemerintah saat ini menempatkan tiga prioritas dalam politik luar negerinya yakni perlindungan warga negara Indonesia, diplomasi ekonomi dan diplomasi mempertahankan wilayah Indonesia.

Diplomasi ekonomi erat kaitannya dengan fungsi promosi dari diplomasi. Sedangkan mempertahankan wilayah erat kaitannya dengan diplomasi *protecting* juga. Diplomasi rakyat yang merupakan wujud dari pelaksanaan politik luar negeri berorientasi rakyat ini dilakukan pemerintah dengan berbagai program.

Dari sekian program ini implementasi yang pernah dan sedang dilaksanakan menyangkut beberapa segmen mulai dari kasus-kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bermasalah sampai dengan repatriasi WNI yang bermasalah di luar negeri. Penelitian ini mengamati sejumlah kasus yang menjadikan masalah-masalah di luar negeri menjadi fokus (Kemlu: 2016)

⁴³ Bunyan Saptomo, dalam FGD Model Politik Luar Negeri Kerakyatan.

1. Kasus Tenaga Kerja Indonesia

Dari data terbaru yang dikeluarkan Kemlu, dalam rentang satu tahun antara 2015-2016 yang merupakan masa tahun kedua pemerintahan Jokowi-JK, tercatat 15.756 kasus WNI di luar negeri. Sekitar 86 persen diantara jumlah itu terkait dengan masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri. Kemlu menyebutkan bahwa 55 persen dari kasus TKI itu terkait TKI Domestik seperti profesi Pembantu Rumah Tangga, sopir, tukang kebun. Dari angkat ini tampak bahwa apa yang ditangani oleh Kemlu menyangkut profesi yang diklasifikasikan sebagai blue collar atau para pekerja teknis. Komposisi ini bisa menjelaskan beberapa hal mengenai kasus TKI ini.

Pertama, kasus TKI yang ditangani pemerintah setidaknya dalam rentang waktu satu tahun 2015-2016 bertumpukan kepada profesi yang digolongkan kepada non skilled labour. Posisi mereka biasanya rawan di negara tempat dimana mereka bekerja. Selain itu pendapatan juga tidak terlalu besar di negara tersebut namun mereka harus bekerja keras secara fisik.

Kedua, tingginya kasus TKI ini menunjukkan rawannya posisi mereka di tengah profesi lainnya yang terlindungi hukum setempat. Karena posisinya yang rawan maka akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hukum dari pengguna keahlian mereka.

Ketiga, persoalan TKI ilegal juga akan tinggi angkanya karena akses masuk ke profesi seperti pembantu rumah tangga atau sopir tidak memerlukan sertifikat

pendidikan tinggi. Akibatnya banyak TKI ilegal mencari peruntungan dan juga menemui banyak masalah.

Dari sejumlah wawancara mengenai permasalahan TKI di Malaysia tampak bahwa isu-isu tidak adanya posisi yang menguntungkan bagi para pekerja migran di sana. Sebagian pekerja itu tidak dibayar gajinya selama bertahun-tahun dengan alasan majikannya mengatakan bahwa para TKI ini tidak bisa mengelola keuangan.

Sofia, salah seorang TKI di Malaysia mengatakan, sudah bekerja tiga tahun dan tinggal di shelter Johor selama 6,5 bulan. Alasannya tinggal di Konjen RI Johor adalah masalah gaji yang tidak dibayar selama tiga tahun. KJRI sudah berusaha dan mendapatkan 8000 ringgit namun masih ada sisa yang belum dibayarkan 17.000 ringgit. Demikian juga kasus Sriyani yang mengaku sudah 10 tahun bekerja dan tinggal di tempat penampungan KJRI Johor selama 6,5 bulan. Kasusnya sama menyangkut gaji yang tidak dibayar dan adanya kekerasan ketika bekerja.⁴⁴

2. Repatriasi

Dalam mewujudkan perlindungan WNI di luar negeri, Kemlu juga melakukan program pemulangan bagi warga yang ijin tinggalnya habis. Catatan Kemlu pada tahun 2016 menyebutkan bahwa pemulangan atau repatriasi WNI yang habis visanya dan yang tidak memiliki dokumentasi sudah dicanangkan sejak 17 Desember 2014 oleh Presiden Joko Widodo. Program ini termasuk cukup besar karena secara bertahap akan memulangkan sekitar 1, 8 juta WNI yang ijin tinggal habis atau tidak

⁴⁴ Wawancara dengan beberapa TKI di Johor, Malaysia bulan Mei.

memiliki dokumen. Setiap tahun direncanakan 50.000 orang dipulangkan terutama dari wilayah Malaysia, Arab Saudi dan Timur Tengah.

Tahun 2015 misalnya telah dipulangkan 90.891 orang dari kelompok WNI yang habis ijin tinggal dan yang tidak memiliki dokumen perjalanan alias warga illegal. Status mereka rawan berada di luar negeri karena bisa disalahgunakan atau mendapat tekanan dalam pekerjaan sehari-hari. Situasi tersebut dapat menimbulkan masalah baru seperti kejahatan atau kekerasan.

Upaya pemulangan hampir dua juta WNI yang bermasalah ini mendorong Kemlu membentuk apa yang disebut dengan Satuan Tugas Percepatan Pemulangan WNI bermasalah sejak April 2016. Satgas inilah yang memfokuskan diri kepada pemulangan WNI bermasalah dari berbagai lokasi yang disebut Kemlu sebagai Citizen Service.

3. Tindak Pidana Perdagangan Orang

Kehadiran negara dalam masalah WNI di luar negeri diimpelentasikan dalam bentuk penanganan terkait WNI yang menjadi korban tindak pidana perdagangan orang atau trafficking in person. Tahun 2016 Kemlu mencatat terdapat 208 kasus yang dapat ditangani. Namun demikian sebanyak 66 kasus lainnya masih dalam proses penanganan.

Dalam penanganan korban tindak pidana perdagangan manusia ini, Kemlu mencatat adanya tiga modus pengiriman WNI yang terindikasi adanya kasus pidana. Pertama, WNI sebagai pekerja formal perusahaan tertentu namun akhirnya menjadi pembantu rumah tangga. Para pekerja ini dijanjikan posisi sebagai petugas cleaning service, perawat orang sakit atau baby sitter. Namun kemudian mereka diperlakukan sebagai pembantu rumah tangga.

Modus kedua, memberangkatkan WNI ke negara tujuan dengan mekanisme apa yang disebut sebagai calling visa kunjungan ke negara tujuan atau juga visa umroh lalu diujungna menjadi pembantu rumah tangga. Cara ini dilakukan dengan tujuan ke wilayah Timur Tengah khususnya Arab Saudi.

Modus ketiga, pengiriman WNI antar negara karena adanya penghentian atau moratorium pengiriman TKI khususnya ke Timur Tengah. Kalau di Indonesia moratorium pengiriman TKI namun di Timur Tengah terdapat permintaan tinggi terhadap TKI maka sebagian WNI mengeluarkan dana besar untuk pergi ke Timur Tengah. Warga ini datang tidak langsung ke Arab Saudi namun ke Bahrain, Kuwait, Uni Emirat Arab dan Qatar terlebih dahulu. Hal ini muncul karena moratorium TKI kepada kawasan Timur Tengah berbeda-beda. Indonesia memberlakukan moratorium ke Kuwait tahun 2009, ke Arab Saudi tahun 2011, terhadap Uni Emirat Arab tahun 2013 sedangkan ke Oman dan Bahrain tahun 2015.

Berbagai modus ini mendorong Kemlu mengalokasikan sumber daya manusia dan dana untuk melindungi para pekerja yang kemudian diperlakukan tidak semestinya. Para pekerja ini juga kemudian terlunta-lunta karena posisinya yang tidak menguntungkan. Oleh karena itu penyelamatan mereka menjadi salah satu perhatian pemerintah Indonesia di bawah payung kebijakan luar negeri berbasis kepentingan rakyat.

4. Penyanderaan

Masalah WNI di luar negeri tidak hanya terkait soal kerja tetapi juga dihadapkan pada posisi berbahaya seperti penyanderaan. Sepanjang tahun 2016 telah terjadi lima insiden penyanderaan yang melibatkan 25 orang yang berprofesi sebagai anak buah kapal di Filipina Selatan. Sampai Oktober 2016 pemerintah Indonesia telah membebaskan 23 dari 25 sandera dengan selamat.

Selain penyanderaan di Filipina, pemerintah Indonesia juga dapat membebaskan penyanderaan anak buah kapal Naham 3 oleh perompak di Somalia yang berlangsung sejak 2012. Tiga orang dapat dibebaskan pada 24 Oktober 2016.

Penyanderaan menjadi tantangan baru dalam perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia. Kasus penyanderaan juga menunjukkan semakin rumitnya perlindungan warga karena berbagai profesi yang dijalani mereka seperti anak buah kapal. Kemlu menangani kasus ini tidak sendirian karena juga melibatkan kementerian lain dan juga aparat kepolisian.

5. Haji dan Umroh

Ibadah haji dan umroh juga dari pemerintah Indonesia karena ternyata berbagai masalah timbul dari kegiatan ini. Bulan Agustus 2016 terjadi penahanan dan pencekalan ratusan warga Indonesia di Filipina. Sebanyak 177 orang WNI calon haji dicekal karena didapati menggunakan paspor palsu Filipina. Mereka akan berangkat dari bandara Internasional Ninoy Aquino menuju Madinah, Arab Saudi. Indonesia kemudian melakukan diplomasi kepada Filipina untuk membebaskan mereka. Kembali perhatian kepada warga di luar negeri menjadikan pemerintah Indonesia sigap meskipun kesalahan itu dilakukan oleh sejumlah orang sehingga 177 orang itu memiliki paspos Filipina padahal mereka adalah WNI.

Masalah ini tidak selesai karena ternyata 106 diantaranya yang menggunakan paspor Filipina telah lolos ke Arab Saudi untuk menunaikan ibadah haji. Kembali pemerintah Indonesia membantu mereka untuk dipulangkan secara bertahap yang merupakan bagian dari program perlindungan WNI.

Dalam kasus lain juga di Arab Saudi, pemerintah Indonesia dihadapkan pada masalah kecelakaan Crane di Masjidil Haram Mekkah pada 11 September 2015. Sebanyak 12 orang meninggal dan 49 luka-luka. Kemlu juga kemudian berusaha untuk mendampingi korban kecelakaan itu. Arab Saudi menjanjikan kompensasi masing-masing bagi korban meninggal dunia sebesar satu juta riyal dan yang cedera 500.000 riyal.

Kemlu juga menangani korban lainnya yakni akibat Tragedi Mina Oktober 2016 dimana anggota Jemaah haji Indonesia meninggal sebanyak 120 orang. Mereka adalah korban dari 2.431 yang meninggal akibat berdesak-desakan di Mina. Perhatian kepada korban terutama dalam identifikasi korban dan pemulangan jenazah.

6. Terorisme

Perhatian pemerintah Indonesia terhadap korban tindak terorisme dan juga mereka yang diduga terlibat tidak surut dalam beberapa tahun ini. Perlindungan dilakukan terhadap korban tindak terorisme dan keluarganya juga bagaimana menangani mereka yang terlibat tindak terorisme misalnya bergabung dengan Negara Islam Irak Suriah yang disebut juga ISIS.

Sampai September 2016 tercatat sedikitnya 2012 orang WNI yang ditangkap pemerintah Turki karena dugaan akan menyeberang ke Suriah untuk bergabung dengan ISIS. Pemerintah Indonesia memperkirakan terhadap 483 WNI yang bergabung dengan ISIS.

Model perlindungan WNI yang akan bergabung tindak terorisme ini adalah dengan mencegah mereka masuk ke wilayah konflik di Suriah dan Irak. Program yang dilakukan Kemlu ini juga melibatkan TNI dan Polri karena ada kaitan dengan gerakan terorisme di dalam negeri. Setidaknya basis mereka ada di Indonesia juga sehingga bisa berangkat ke Suriah.

D. Monitoring dan Evaluasi Polugri Kerakyatan

Kebijakan diplomasi pro rakyat ternyata masih mengandung beberapa kelemahan karena meskipun konsep sudah jelas, kebijakan sudah dibuat dengan dukungan struktur dan budget, namun secara keseluruhan masih belum kuat. Hikmahanto Juwana menyebutkan bahwa ketidakjelasan diplomasi pro rakyat ini karena belum diketahui dengan pasti apakah diplomasi rakyat ini merupakan tafsiran politik luar negeri Indonesia bebas aktif.⁴⁵ Atau, seperti dikatakan Hikmahanto, hanya sekedar perulangan dari polugri sebelumnya yang menekankan seribu kawan dan tidak ada musuh. Hikmahanto menunjukkan bahwa Menlu Retno Marsudi sebagai pelaksana kebijakan diplomasi rakyat ini masih terbelenggu oleh birokrasi di kementerian. Ini kontras dengan kementerian lain yang mampu menerjemahkan kebijakan pro rakyat di dalam bidangnya.

Awal masih sulit karena selama satu dasawarsa prioritas pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berbeda yakni focus kepada :

- International view
- Democracy identity
- Moslem country democratic image

Dari pihak pelaksana diplomasi dalam perlindungan WNI menghadapi kendala misalnya lamanya proses hukum di Malaysia. Majikan yang bersangkutan tidak

⁴⁵ Diplomasi Rakyat Tidak Jelas. <http://www.viva.co.id/berita/dunia/553039-pengamat-diplomasi-pro-rakyat-menlu-retno-belum-jelas>

datang ketika dipanggil oleh pihak Konsuler maka selanjutnya Konsuler akan menghubungi Mahkamah Buruh. Kemudian kendala selanjutnya adalah WNI tidak bisa memberikan informasi sama sekali. Dari pemerintah Malaysia, memiliki peraturan yang longgar sehingga banyak TKI yang non prosedural.

Dalam rangka perlindungan WNI yang efektif seharusnya WNI yang bekerja juga memiliki persiapan manakala terjadi masalah. Hal ini tentu tidaklah mudah namun demikian para TKI ini memiliki planning kedepan yaitu menabung uang untuk tiket pulang pergi dan denda (compound) ke agen kerja mereka atau imigrasi Malaysia. Masalah paling besar yang dihadapi TKI shelter adalah tak dibayar gaji karena kebanyakan majikan di Malaysia menggaji para TKI ketika mereka akan pulang, tidak betah kerja dan didera. Dari sejumlah kasus TKI yang diwawancara di Johor pun tampak bahwa para pekerja ini ada yang sudah bertahun-tahun tidak dibayar oleh majikannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan temuan data lapangan baik dari wawancara informan utama di Indonesia seperti pejabat Kementerian Luar Negeri serta wawancara informan pendukung seperti para tenaga kerja Indonesia di Malaysia dan studi dokumentasi dapat disimpulkan bahwa :

1. Kepentingan nasional dimana pemerintah mengambil posisi negara hadir di tengah rakyat telah mendorong perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri yang berbasiskan rakyat. Konsep menghadirkan negara dalam perlindungan rakyat ini dimanifestasikan dalam program di kementerian pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla. Tujuan perlindungan rakyat ini sesuai dengan cita-cita nasional dalam menjaga kesejahteraan rakyat di dalam maupun di luar negeri.

2. Dari prioritas nasional tersebut kemudian Kementerian Luar Negeri menyusun program menjadi sasaran strategis yakni melindungi WNI dan Badan Hukum Indonesia. Sasaran strategis ini satu dari sekian sasaran yang menjadi perhatian pemerintahan Jokowi-JK. Penempatan perlindungan WNI sebagai sasaran strategis menjadikan perhatian langsung dari Menteri Luar Negeri Retno Marsudi. Dalam berbagai pernyataan mengenai kebijakan luar negeri disebutkan berkali-kali bahwa diplomasi rakyat merupakan wujud kehadiran negara dalam perlindungan warga.
3. Program ini kemudian didukung oleh struktur yang memadai di bawah Direktorat Jenderal Protokoler dan Konsuler. Di dalam direktorat ini kemudian muncul apa yang disebut Direktorat Perlindungan yang kemudian secara struktur organisasi mendapat perhatian besar dengan adanya pengerahan sumber daya manusia lebih besar.
4. Karena menjadi perhatian pemerintah Indonesia, maka kebijakan luar negeri berbasiskan rakyat ini kemudian mengalokasikan anggaran yang lebih besar dari sebelumnya. Besarnya anggaran ini dikehendaki karena program perlindungan WNI merupakan prioritas pemerintah.
5. Manfaat yang dirasakan oleh orientasi kerakyatan ini tampak dari beberapa catatan dan laporan mengenai keterlibatan pemerintah dalam melindungi WNI di berbagai kawasan termasuk di Malaysia yang jumlahnya mencapai dua juta

WNI yang bekerja disana. Namun demikian bantuan kepada WNI sebagai perwujudan perlindungan WNI di luar negeri juga perlu ditingkatkan karena masalah lebih banyak dari ketersediaan pelayanan dari kantor perwakilan. Salah satu buktinya masih adanya para penghuni rumah aman atau shelter di kantor-kantor perwakilan yang menyelesaikan masalah yang dihadapi WNI.

6. Tantangan yang besar untuk implementasi politik luar negeri berbasis rakyat ini adalah di satu sisi memerlukan penguatan SDM di Kemlu. Di sisi lain perlunya kesadaran dari warga negara bahwa tindakan yang illegal di luar negeri seperti visa yang kadaluarsa atau illegal akan menghadapi konsekuensi hukum dimana negara tidak sepenuhnya menjamin bebas dari tuntutan hukum. Tantangan lainnya adalah sebagian juga korban tindak kekerasan dan terrorism yang mengharuskan diplomasi menyeluruh untuk perdamaian dunia.

B. Saran-Saran

Berdasarkan hasil kajian sebagaimana dipaparkan dalam kesimpulan terdapat beberapa hal penting perlu diperdalam sehingga penelitian ini menghasilkan model politik luar negeri berbasis kerakyatan dan juga menjaga martabat bangsa. Penyebab WNI bermasalah tidak selalu bersumber dari luar negeri tetapi juga bisa berasal dari dalam negeri dimana terdapat pengurusan dokumen dan tata cara yang tidak tepat. Oleh karena itu model politik luar

negeri dengan menghadirkan negara tidak hanya terjadi di luar negeri tetapi juga di dalam negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Andika, Muhammad Tri. 2016. "An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi's Pro-People Diplomacy". *Indonesian Perspective*, Vol. 1, No. 2 (Juli-Desember 2016): 1-13.
- Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: Sage.
- Connelly, Aaron L. 2014. *Indonesian Foreign Policy under President Jokowi*. The Lowy Institute for International Policy
- Djumala, Darmansyah. 2014. *Membumikan Politik Luar Negeri*. Diakses dari http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/13243-%5B_Konten_%5D-Membumikan-Kps0001.pdf.
- Holsti, K.J., 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Jackson, Robert and Georg Sorensen. 2013. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press. Hal.252.
- Kementerian Luar Negeri RI. 2014. *Rencana Strategis 2015-2019*. Jakarta: Kemlu RI
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Neack, Laura. 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in A Globalized Era*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Rosenau, James N. 1981. *The Study of Political Adaptation: Essays on the Analysis of*

World Politics. New York: Nichols Publishing.

Sevilla, Consuelo G. etc. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia

Situmorang, Mangadar. 2015. "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Indonesia Dibawah Pemerintahan Jokowi-JK". Dalam Jurnal Hubungan Internasional. Vol 11, No 1.

Susanto, Bambang. *Politik Luar Negeri Bagi Kepentingan Rakyat*. Diakses dari <http://hi.umy.ac.id/wp-content/uploads/2016/10/Presentasi-Membumikan-PLN-Bagi-Kepentingan-Rakyat.ppt>.

Visi Misi Jokowi JK.2014. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.

Weatherbee, Donald E.. 2016. *Understanding Jokowi's Foreign Policy*. Singapore: SEAS.

Yani, Yanyan Mochamad. *Perspektif-Perspektif Politik Luar Negeri: Teori dan Praksis*. Dalam <http://pustaka.unpad.ac.id/archives/50063#>. Diakses Januari 2017.

LAMPIRAN:

PANDUAN PERTANYAAN PENELITIAN

POLUGRI KERAKYATAN FOKUS BANTUAN KEPADA WNI DI LUAR

NEGERI

1. Apa yang disebut politik luar negeri berorientasi kerakyatan?
2. Apa manfaatnya orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri?
3. Bagaimana implementasi dari orientasi kerakyatan politik luar negeri?
4. Bagaimana hasil dari politik luar negeri berorientasi kerakyatan?
5. Bagaimana posisi orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri Indonesia?

CATATAN:

Seperti diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, seluruh kebijakan yang dilakukan pemerintah adalah untuk kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu penelitian bertujuan untuk

- a. Melakukan pendataan kebijakan luar negeri yang langsung berdampak kepada rakyat.
- b. Melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan yang pro rakyat di luar negeri.

- c. Mengeksplorasi bagaimana politik luar negeri langsung memberikan manfaat kepada rakyat.
- d. Menginformasikan kepada kelompok yang berkepentingan untuk menjadikan kebijakan luar negeri dirasakan manfaatnya oleh rakyat.

Outcome:

1. Adanya model dari orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri.
2. Sebagai sumber konseptual untuk pengembangan orientasi kerakyatan dalam kebijakan luar negeri Indonesia ke depan.

**TERM OF REFERENCE
FOCUS GROUP DISCUSSION
MODEL POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA BEBASIS KERAKYATAN
DALAM Mendukung PELAKSANAAN DIPLOMASI YANG
BERMARTABAT
FISIP UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA
7 SEPTEMBER 2017**

Politik Luar Negeri Indonesia pada masa pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla didasarkan pada kepentingan nasional yang menjadi prioritasnya. Kepentingan Nasional pemerintahan ini tampak dari program pemerintahan yang muncul pada saat pertama kali dibentuk. Prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintahan ini kemudian diterjemahkan kedalam program kerja oleh para menteri dalam kabinet.

Presiden Jokowi berpegang pada prinsip Trisakti sebagai prioritas program pemerintahannya. Prinsip ini memiliki tiga pilar, yakni kedaulatan dalam politik, berdikari ekonomi dan kepribadian dalam kebudayaan. Pilar kedaulatan politik berkaitan dengan kemandirian menghadapi intervensi pihak asing dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Pilar berdikari ekonomi dijadikan landasan bagi kebijakan luar negeri Jokowi yang berorientasi pada kepentingan rakyat. Dalam bidang budaya, Jokowi mengutamakan kepentingan budaya strategis, yakni promosi nilai budaya dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Orientasi kerakyatan Jokowi ini kemudian diterjemahkan oleh Menteri Luar Negeri Retno Marsudi. Dalam pidato awal tahun 2015, Menlu menjelaskan bahwa diplomasi Indonesia akan terkoneksi dengan kepentingan rakyat, diplomasi Indonesia akan membumi, diplomasi Indonesia akan dilakukan secara tegas dan bermartabat.

Menlu Retno menyebutkan bahwa untuk masa pemerintahan 2014-2019 diplomasi Indonesia di luar negeri yang dilakukan oleh para diplomat Kemlu akan berhubungan dengan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, Jokowi menginginkan politik luar negeri pemerintahannya memberikan manfaat bagi rakyat, yang membumi, dan mengedepankan kerja diplomasi dengan memperhatikan kebutuhan rakyat. Bahkan beberapa saat setelah pelantikannya Menlu RI mengatakan, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia tidak boleh berjarak dengan kepentingan rakyat. Ini sesuai dengan visi dan misi yang telah disampaikan oleh presiden.

TUJUAN

Focus Group Discussion bertujuan untuk menjawab pertanyaan:

- a. Apa yang disebut politik luar negeri berorientasi kerakyatan.
- b. Apa manfaatnya orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri.
- c. Bagaimana implementasi dari orientasi kerakyatan politik luar negeri.
- d. Bagaimana hasil dari politik luar negeri berorientasi kerakyatan.
- e. Bagaimana posisi orientasi kerakyatan dalam politik luar negeri Indonesia.

Metode Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) telah digunakan untuk mendapatkan informasi mendalam dari publik dengan mengumpulkan sejumlah tokoh yang dianggap merepresentasikan publik. Teknik FGD seringkali digunakan para pembuat keputusan dalam penelitian kualitatif untuk menggali data mengenai persepsi, opini, kepercayaan dan sikap terhadap suatu produk, pelayanan, konsep atau ide. Selama kegiatan FGD ini dialog direkam kemudian dilakukan koding dan dianalisis yang akhirnya dituliskan dan dimasukkan kedalam laporan penelitian. Hasil FGD akan menjadi bagian dari laporan penelitian.

PESERTA FGD

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal bagi FGD ini sejumlah nara sumber dihadirkan sebuah forum FGD.

No.	Narasumber	Representasi	Kompetensi	Jumlah
1	Wakil Direktur Perlindungan WNI dan BHI Kementerian Luar Negeri Yudha Nugraha	Pemerintah	Pengambil keputusan politik	1
2	Wakil Ketua BNP2TKI Teguh H Cahyono	Lembaga Pengelola TKI	Memahami masalah TKI	1
3	Dosen UPN Veteran Jakarta Laode Muhamad Fathun	Perguruan Tinggi	Memahami isu-isu polugri	1
4	Direktur Eksekutif Migran Care Anis Hidayah	Masyarakat Sipil	Memahami isu – isu migrant worker	1
5	Bunyan Saptomo	Mantan Duta Besar RI	Memahami isu-isu polugri	1
6	Sumarno Sarwani Sumardi	Akademisi	Memahami isu politik	1
7	Ali Nurjaman	Akademisi	Memahami isu polugri	1
8	Debbie Affianty	Akademisi	Memahami isu polugri	1
9	Hamka	Akademisi	Memahami isu polugri	1

10	Usni Hasanudin	Akademisi	Memahami isu politik	1
11	Djoni Gunanto	Akademisi	Memahami isu politik	1
12	Mahasiswa: 1. Cut Mutia Rahmani 2. Eva Aprilie Kejora 3. Shofia Fairus Islami 4. Istiana Fauzi 5. Sigit Sutrisno 6. Umu Nusaibah	Peneliti dan wawancara WNI di Malaysia	Pengalaman di lapangan dengan TKI	6

TEMPAT:

Ruang Sidang FISIP Universitas Muhammadiyah Jakarta

Lantai 2 Gedung FISIP UMJ

JL. K. H. Ahmad Dahlan, Cirendeui, Ciputat, Tangerang Selatan, Indonesia

SUSUNAN ACARA

09.30 – 10.00 Registrasi peserta

10.00 – 10.15 Pembukaan

10.15 – 12.00 Diskusi Umum

12.00 - 12.15 Penutupan dan Makan Siang

Jakarta, 31 Agustus 2017

KEGIATAN FGD







Perlindungan WNI di Luar Negeri: Tantangan dan Strategi

Universitas Muhamadiyah Jakarta, 7 September 2017



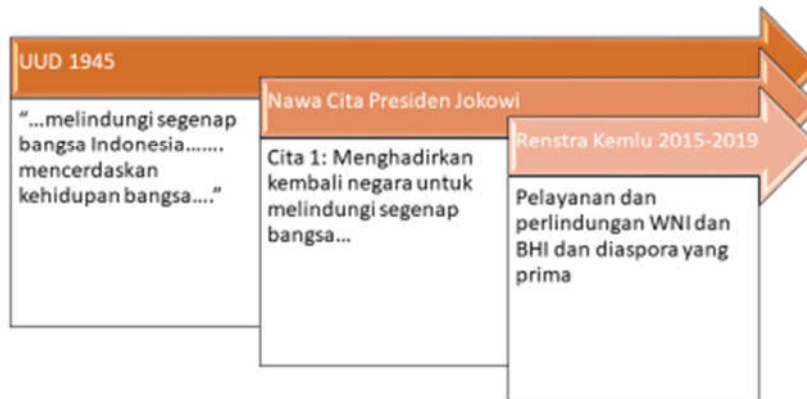
Visi Politik Luar Negeri Indonesia



Pernyataan Pers Menteri Luar Negeri Retno Marsudi

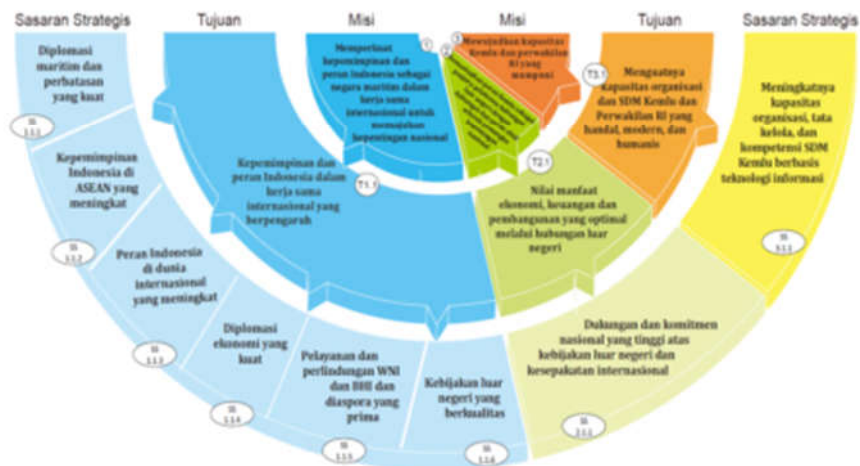
29 Oktober 2014

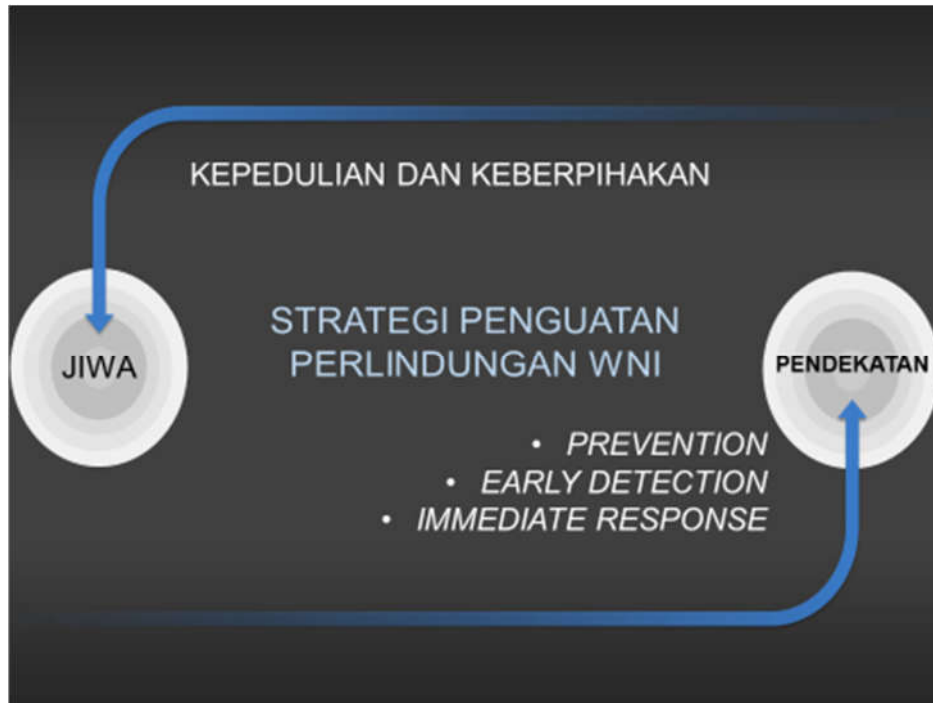
Arah Prioritas Kebijakan



Rencana Strategis Kemlu 2015-2019

DIPLOMASI UNTUK RAKYAT

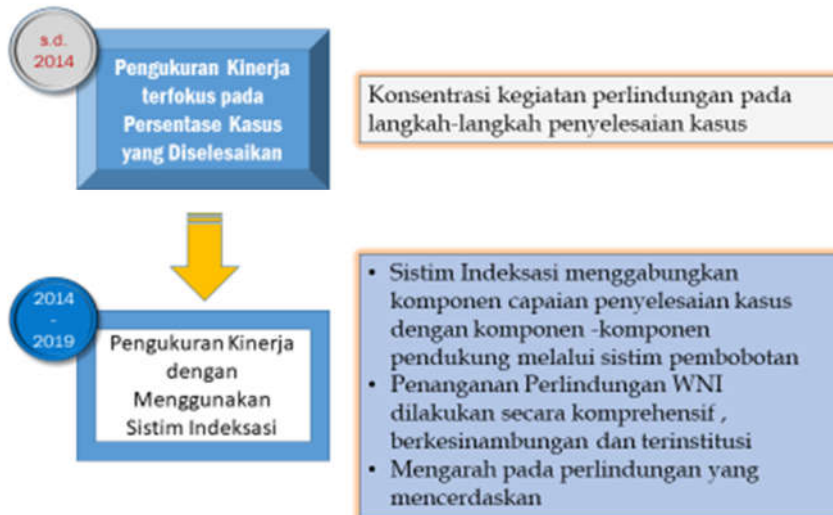




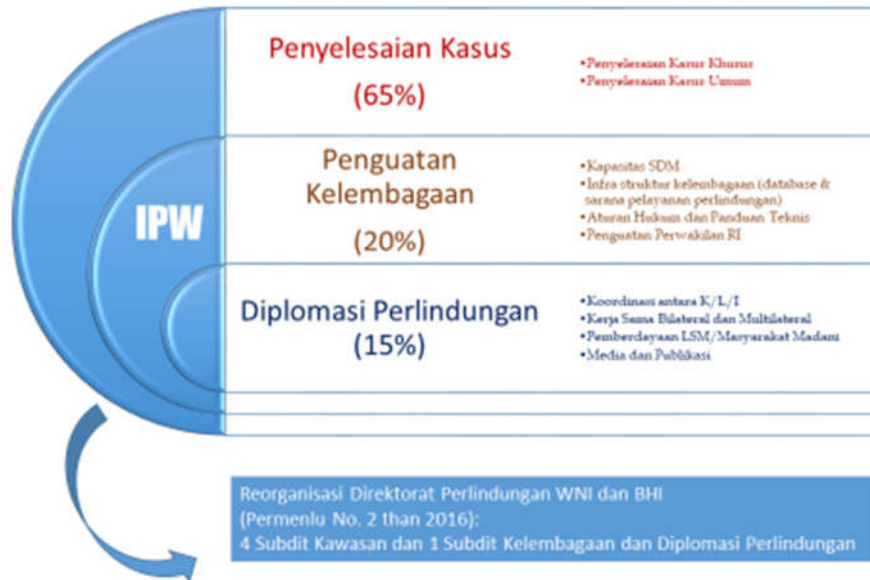
TANTANGAN



PERUBAHAN PARADIGMA PERLINDUNGAN WNI DI LUAR NEGERI



INDEKS PERLINDUNGAN WNI (IPW)



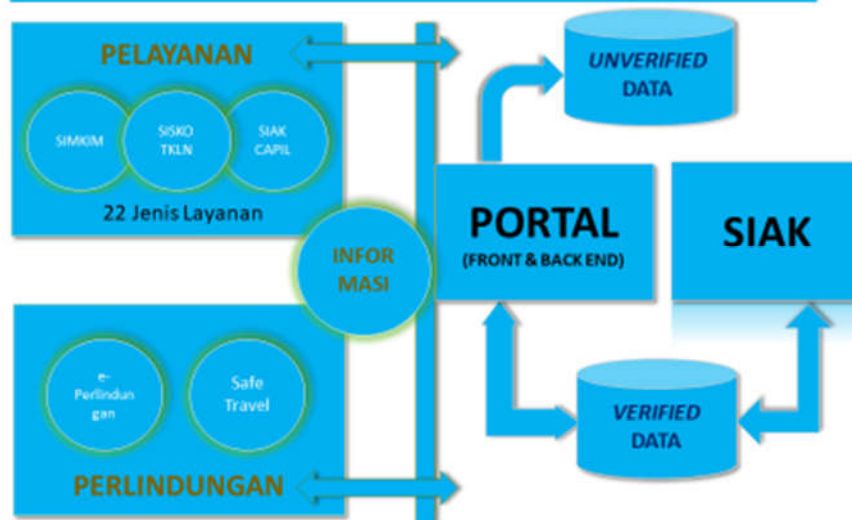
Revisi UU No. 39 Tahun 2004: RUU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia



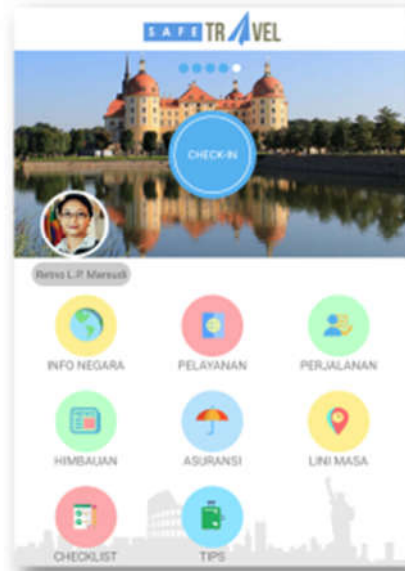
ROADMAP PENYERAGAMAN PLATFORM LAYANAN



ARSITEKTUR PORTAL PELAYANAN DAN PERLINDUNGAN WNI



INOVASI TEKNOLOGI PERLINDUNGAN WNI



12

“...melindungi segenap bangsa Indonesia..... mencerdaskan kehidupan bangsa...”

Pembukaan UUD 1945

THANK YOU!



DIREKTORAT PERLINDUNGAN WNI DAN BHI
DIREKTORAT JENDERAL PROTOKOL DAN KONSULER, KEMENTERIAN LUAR NEGERI

Suasana pendataan WNI di Kuala Lumpur dan wawancara dengan TKI



