

JURNAL STUDI DIPLOMASI DAN KEAMANAN

*AUSTRALIA, INDONESIA AND THE 1951 UNITED NATIONS
REFUGEE CONVENTION*

Gelora Nusantara

*SOUTH CHINA SEA DISPUTE AS PROSPECTIVE BENEFITS
FOR INDONESIA*

Raka Tantra D. Pamungkas

*THE INFLUENCE OF DEMOCRACY ON INDONESIA'S
FOREIGN POLICY TOWARDS THE MIDDLE EAST IN SBY ERA (2004-2009)*

Fatkurrohman

*KESEPAKATAN INDONESIA-JERMAN UNTUK MENGGESER KEMBALI
DEBT SWAP DARI BIDANG LINGKUNGAN KE BIDANG PENDIDIKAN*

Rifany Intan Pravitasari Renuat & Nikolaus Loy

*LATAR BELAKANG KEBIJAKAN PENARIKAN PASUKAN AUSTRALIA
DARI AFGHANISTAN TAHUN 2012*

Dwi Widiyanto

*PERAN JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK GLOBAL
DALAM FORMULASI STANDAR GLOBAL PEMBANGUNAN DAM:
STUDI KASUS WORLD COMMISSION ON DAMS*

Pratiwi Ratih Dewanti

*PEREMPUAN DAN HUMAN SECURITY DALAM PROGRAM CSR
(studi Terhadap PT Chevron Di Balikpapan)*

Erni Purwandari & Machya Astuti Dewi

*GEOPOLITIK PERBATASAN DI ASIA TENGGARA:
ANTARA KONFLIK DAN KERJASAMA*

Ludiro Madu

*WOMEN SOLDIER PARTICIPATION IN UNITED STATES'S
MILITARY IN AFGANISTAN*

Lindi Mahesi

Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan terbit berkala dua kali dalam satu tahun. Jurnal ini merupakan media informasi karya ilmiah untuk bidang kaji diplomasi dan keamanan dalam lingkup studi Hubungan Internasional.

Jurnal ini ditujukan untuk menumbuhkan wacana akademik mengenai kajian diplomasi dan keamanan serta mendorong forum belajar mengajar lebih efektif

ISSN 2085-7853



9 772085 785356

Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan

JURNAL STUDI DIPLOMASI DAN KEAMANAN

Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan adalah terbitan berkala dua kali dalam satu tahun. Jurnal ini merupakan media informasi karya ilmiah untuk bidang kajian diplomasi dan keamanan dalam lingkup studi Hubungan Internasional.

Jurnal ini ditujukan untuk menumbuhkan wacana akademik mengenai kajian diplomasi dan keamanan serta mendorong forum belajar mengajar lebih efektif.

Penanggung Jawab
Machya Astuti Dewi

Pengarah
Bastian Yunariono

Ketua Umum
Ludiro Madu

Pemimpin Redaksi
Aryanta Nugraha

Sekretaris Redaksi
Suryo Wibisono

Bendahara
Sri Issundari

Mitra Bestari
Rohanas Harun

Penyunting Ahli
Denik Iswardani

Sirkulasi
Ratnawati

Pelaksana
A. Risdiyanto

Redaksi menerima naskah berupa artikel ilmiah hasil penelitian, kajian internasional yang bersifat ilmiah, dan kajian teoritik, terkait isu diplomasi dan keamanan studi Hubungan Internasional.

Alamat Redaksi :

Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UPN "Veteran"
Jl. Babarsari No. 2 Tambakbayan Yogyakarta
Email : diplomasi.keamanan@gmail.com

Daftar Isi

Australia, Indonesia and the 1951 United Nations Refugee Convention
Gelora Nusantara _____ 101 - 112

South China Sea Dispute as Prospective Benefits for Indonesia
Raka Tantra D. Pamungkas _____ 113 - 124

The Influence of Democracy on Indonesia's Foreign Policy towards the Middle East in SBY era (2004-2009)
Fatkurrohan _____ 125 - 132

Kesepakatan Indonesia-Jerman Untuk Menggeser Kembali Debt Swap dari Bidang Lingkungan ke Bidang Pendidikan
Rifany Intan Pravitasari Renuat & Nikolaus Loy _____ 133 - 146

Latar Belakang Kebijakan Penarikan Pasukan Australia dari Afghanistan tahun 2012
Dwi Widiyanto _____ 147 - 158

Peran Jaringan Kebijakan Publik Global dalam Formulasi Standar Global Pembangunan Dam: Studi Kasus World Commission on Dams
Pratiwi Ratih Dewanti _____ 159 - 168

Perempuan Dan Human Security Dalam Program Corporate Social Responsibility (Studi terhadap PT Chevron di Balikpapan)
Erni Purwandari & Machya Astuti Dewi _____ 169 - 176

Geopolitik Perbatasan di Asia Tenggara: Antara Konflik dan Kerjasama
Ludiro Madu _____ 177 - 186

Women Soldier Participation in United States's Military Operation in Afghanistan
Lindi Mahesi _____ 187 - 194



Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
FISIP UPN "Veteran" Yogyakarta

Editorial

Pada edisi kali ini Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan (JSDK) hadir kembali dengan sembilan artikel. Berbagai isu refugee, politik luar negeri Indonesia, peran aktor lokal dan aktor non-negara dalam diplomasi dan politik luar negeri menjadi bingkai pembahasan dalam edisi kali ini. Tulisan pertama oleh Gelora Nusantara membahas mengenai ketimpangan hubungan antara Australia dan Indonesia terkait dengan UN Refugee Convention tahun 1951. Penulis menjabarkan bagaimana posisi Indonesia dan Australia terhadap konvensi tersebut berikut protocol tahun 1967. Penulis berargumen, karena perbedaan posisi dan cara pandang terhadap konvensi tersebut maka kerjasama kedua negara dalam bidang imigrasi menghadapi banyak kendala. Meski berbeda posisi, penulis berargumen bahwa kerjasama kedua negara masih dapat dijalankan melalui skema *burden sharing based cooperation*.

Pada tulisan kedua, Raka Tantra Pamungkas menjabarkan potensi keuntungan *bkonflik* laut China Selatan bagi diplomasi regional Indonesia, yakni *image building*. Penulis berargumen bahwa Indonesia dapat memanfaatkan berbagai skema diplomasi baik *first*, *second* maupun *third track diplomacy* untuk mendapatkan kepercayaan dari pihak-pihak yang berkonflik. Penulis juga memberi penilaian terhadap *shuttle diplomacy* yang dijalankan oleh Menlu Marty Natalegawa dalam mengembangkan citra positif Indonesia. selanjutnya, Fatkurrohman menjabarkan mengenai berbagai perubahan yang terjadi dalam politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah di era presiden SBY. Penulis menggarisbawahi perubahan-perubahan demokratik sangat mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik luar negeri. Keterbukaan dan keterlibatan yang meluas dalam proses pengambilan keputusan politik luar negeri ini dalam konteks politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah membuka peluang yang besar bagi Indonesia untuk terlibat secara konstruktif sebagai *peace builder*.

Rifanny Renuat dan Nikolaus Loy menjabarkan mengenai pergeseran skema *debt swap* antara Indonesia dan Jerman dari bidang lingkungan ke bidang pendidikan. Dalam pergeseran skema ini penulis menunjukkan adanya titik temu kepentingan antara kedua belah pihak. Jerman sedang berupaya untuk meningkatkan potensi sektor pendidikan internasional mereka sebagai salah satu negara tujuan pendidikan dunia, sementara pada saat yang sama amanat konstitusi dalam bidang pendidikan mendorong Indonesia memanfaatkan kesempatan ini.

Artikel lain ditulis oleh Dwi Widiyanto menganalisis mengenai apa yang mendorong Australia menarik pasukannya dari Afghanistan. Kajian ini menarik karena selama ini Australia merupakan pendukung utama GWOT yang diluncurkan oleh Amerika Serikat. Dengan mempertimbangkan faktor eksternal dan internal, penulis berpendapat bahwa keputusan itu lebih banyak dipengaruhi oleh dinamika politik internal Australia seperti perubahan persepsi masyarakat Australia dan kritik keras dari media massa, dan krisis internal Partai Buruh menjelang pemilu tahun 2013. Kebijakan ini lebih merupakan respons terhadap konstituen ketimbang dinamika keamanan di Afghanistan. Pada tulisan selanjutnya, Ratih Pratiwi membahas isu kebijakan publik global dengan studi kasus jaringan World Commission on Dam. Penulis menunjukkan bahwa sinergi berbagai kelompok yang tergabung dalam WCD mampu mempengaruhi norma dan

kebijakan global menyangkut standar pembangunan dam agar lebih memperhatikan isu lingkungan dan HAM. Erni Purwandari dan Machya Astuti Dewi menulis tentang posisi perempuan dalam perspektif human security pada pelaksanaan program CSR oleh perusahaan multi nasional. Tulisan ini di dasarkan pada studi terhadap PT Chevron di Balikpapan.

Tulisan Ludiro Madu membahas tentang Faktor geopolitik perbatasan di Asia Tenggara. Argumennya bahwa perbatasan memiliki dua dimensi persoalan, yang bersifat non-tradisional dan tradisional. Kedua hal ini perlu dikelola dengan komprehensif oleh negara dengan mempertimbangkan aspek kedaulatan dan terpaan globalisasi. Edisi ini ditutup dengan tulisan Lindi Mahesi mengenai keterlibatan Tentara Perempuan Amerika Serikat dalam perang melawan terror di Afghanistan. Keterlibatan tentara perempuan di medan perang selalu menjadi bahan perdebatan di AS, dimana tentara perempuan memang dilarang untuk terlibat langsung di barisan depan peperangan. Keterlibatan tentara perempuan dalam perang melawan teroris di Afghanistan sangat menarik karena adanya perubahan pendekatan AS dalam memerangi Al Qaeda. Dengan pendekatan *population centric*, tentara perempuan dilibatkan di medan bahaya untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat terutama dari kaum perempuan dalam mendukung peperangan melawan teroris

Akhir kata, redaksi mengucapkan selamat membaca dan merenungkan.

EDITOR

AUSTRALIA, INDONESIA AND THE 1951 UNITED NATIONS REFUGEE CONVENTION

Gelora Nusantara¹

Abstract

This paper seeks to examine the different stance between Australia and Indonesia on refugee issues based on their position on the 1952 UN Convention on the Status of refugees and its 1967 protocol. From this different position the two countries have different interests and standpoints on the Refugee Convention so that it poses potential difficulties for both countries in immigration cooperation. Despite maintain different position, this paper argues that cooperation between the two countries on refugee matter can be develop strongly through burden sharing based cooperation. Burden sharing based cooperation, therefore should become the main feature of Australian-Indonesian immigration cooperation.

Keywords: *Refugee, Indonesia, Australia, Burden-Sharing*

"The convention is an important piece of law, but it must also be remembered that it was framed and adopted by states to suit their particular interests."(Sara E Davis, 2004; 364)

Introduction

This paper examines one of the basic differences between Australia and Indonesia in refugee matters that are the difference in their positions on the 1951 United Nations Convention on the Status of Refugees and its 1967 protocol. Australia is a party to the convention, while Indonesia is not. It is important to examine this for several reasons. Firstly, both Australia and Indonesia had previously engaged in the Comprehensive Plan of Action (CPA) for Indochinese Refugees from 1979 until the 1990s. Despite the success of the CPA, Indonesia maintains its

position as a cooperative non-party country to the Refugee Convention in dealing with refugee matters. Secondly, current Australia-Indonesia immigration cooperation is heavily refugee-related. Cooperation is focused on strengthening Indonesia's immigration capability in protecting its borders from people-smuggling activities, as these people-smugglers are the perpetrators behind most of the irregular maritime arrivals in Australia. Thirdly, progress in the Australia-Malaysia 'refugee swap' deal, was nullified by the Australian High Court on 31 August 2011 on the basis that Malay-

¹Staf Kementerian Hukum dan HAM. Alumni Program Master Hubungan Internasional Flinders University, South Australia. Email: gelora.nusantara@gmail.com

sia is not a party to the Refugee Convention. This is an important precedent which influences Australia-Indonesia cooperation on refugees in the future. This paper therefore examines the two countries' different interests and standpoints on the Refugee Convention so that it poses potential difficulties for both countries in immigration cooperation.

This paper will be divided into four parts: firstly it provides the historical background to the Refugee Convention and its application in Southeast Asia; secondly it details Australia's perception of the Convention; thirdly it examines Indonesia's perception of the Convention; and lastly it considers the lessons from both countries' different standpoints.

The Refugee Convention

The Convention was initiated to solve the refugee crisis in Europe after World War II, as millions of refugees across Europe needed to be resettled. The initiative came from European countries, but some non-European states were also involved. The 1967 protocol eliminated the temporal and geographic limitations of the Convention, meaning that the Convention could apply to any refugees anywhere.

The Refugee Convention regulates concepts of refugees as individuals, meaning that asylum seeker cases are determined individually to identify whether they are genuine refugees according to definition given in the Convention. The Refugee Convention defines a refugee as a person who owing to a 'well-founded fear of being persecuted for a reason of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion' seeks asylum in another country. It is limited only to those escaping from persecution and cannot be applied to other conditions such as famine, civil war or natural disasters (Dummet,

2001; 32). Millbank argues that the definition of a refugee contained in the Refugee Convention is now inadequate to solve global refugee problems as the nature of refugee flows has changed (Millbank, 2001; 5). She explains that 90 percent of today's refugees exist in a blurred and mixed category of genuine refugees and economic migrants, as flows of asylum seekers are now more 'likely to be a result of civil wars, ethnic and communal conflicts and generalised violence, or of natural disaster or famine—usually in combinations—than of individually targeted persecution by an oppressive regime' (Millbank, 2001; 5).

Besides the limitations in the scope of the definition, Stephen Castle adds that there is a need to establish an international legal regime to protect other categories of forced migrants or those not considered to be refugees under the Refugee Convention (Castles, 2007; 28). Parties to the Convention are focusing their efforts to determine refugee status and provide settlement for refugees to fulfil their obligations as signatories, while at the same time their national regulatory regimes are also placing more restrictions and controls to deter unwanted arrivals on their borders. The Refugee Convention only partially resolves the problem as those who are not determined as a refugee are left unprotected. This has complicated matters of who is and what is a refugee or asylum seeker, both internationally and domestically.

The Refugee Convention has established an international regime to provide a 'substitute' protection for individuals who have lost protections as citizens in their countries of origin (Crock, 2003; 48). 'Protection' is granted through the right of refugees to enter other countries to seek resettlement, and it is the only resolution to be regulated in the Convention (Millbank, 2001; 5). Parties to the Convention

are obliged to receive refugees and asylum seekers, but are not obliged to provide permanent asylum, however, signatories are prohibited from sending refugees and asylum seekers back to their countries of origin if their lives or freedom are threatened (usually called the *non-refoulement* principle) (Dummet, 2001; 32). Therefore they must either grant permanent asylum or allow refugees to stay for a reasonable time to obtain admission to another country (Dummet, 2001; 32).

The main problem is to find receiving countries that are willing to provide permanent asylum to refugees. Not all countries party to the 1951 Refugee Convention offer permanent asylum and it is usually only developed countries that are willing to accept this task. Yet even developed countries usually impose quotas on refugee intakes based on their respective national interests. Limitations on numbers of receiving countries and quotas imposed on reception of refugees have resulted in growth in places offered insignificant compared to growth in refugees.

Countries party to the Refugee Convention have to determine for themselves the refugee status of asylum seekers within their territory, while for non-party countries, such as Indonesia and Malaysia, the refugee status determination process is conducted by the UNHCR on the basis of cooperation agreements between those countries and the UNHCR. The status determination process is actually a process to distinguish the real refugee from a mixed group of asylum seeker and economic migrants (Castles, 2007; 25). Blurred boundaries between asylum seekers and economic migrants make the individual refugee status determination process very difficult and slow compared to the fast growing numbers of asylum seekers. Castles argues that it is difficult to neatly separate the genuine

refugee and economic migrants, and concerns of separation 'only arise when receiving countries want to differentiate between those they consider to be desirable and undesirable entrants, in order to control them' (Castles, 2007; 25-27).

The most serious test case to the Refugee Convention was the Indochinese refugee crisis of the 1970s. Three million Vietnamese fled from Vietnam and became refugees worldwide during this period, and most were given temporary asylum by countries of first asylum in Southeast Asia and East Asia which were mostly not party to the Convention. Due to the massive numbers of Vietnamese fleeing after war the UNHCR gave *prima facie* status of refugee (until proven otherwise) to all Vietnamese who fled during this time (Kneebone & Rawlings-Sanaei, 2007; 12). There were problem in applying the Convention in the crisis, as some countries of first asylum were reluctant to accept refugees, and even drove them back out to sea, for to them these refugees were merely 'illegal immigrants'. To ensure the safety of these refugees, the UNHCR encouraged Southeast Asian countries to ratify the Refugee Convention, but with little success. A solution to Indochinese refugee crisis was founded through two international conferences: the first International Conference on Refugees and Displaced Persons in Southeast Asia was held on 20-21 July 1979, and the second held a decade later on 13-14 June 1989 (Kneebone & Rawlings-Sanaei, 2007; 12-13). At the first conference, ASEAN countries successfully argued that it was not appropriate to apply the Refugee Convention to the Indochinese refugee crisis, and therefore there was no need for them to ratify the Refugee Convention (Davies, 2006; 22). However, despite their rejection of the Convention, ASEAN countries agreed to provide temporary asylum

and also acknowledged the presumption that Vietnamese 'boat people' were genuine refugees (Kneebone & Rawlings-Sanaei, 2007; 13). The second conference concluded in Comprehensive Plan of Action (CPA) for Indochinese Refugees focussed on efforts to resettle refugees to third countries, but also opened the possibilities for repatriation of remaining refugees to their countries of origin (Kneebone & Rawlings-Sanaei, 2007; 13).

Millbank argues that the concept of settlement to third countries to resolve in refugee matters embodied in the Refugee Convention is outdated, as currently the international focus is to restore the capacity of the country of origin to protect their citizens or to eliminate the factors or reasons that cause people to flee (Millbank, 2001; 5). The objective of these efforts was to halt the flow of asylum-seekers and also to create conducive conditions in the countries of origin to accept repatriation of refugees stranded under temporary asylum provision. The combination of settlement and repatriation was effective in solving the Indochinese refugee crisis within the CPA framework from the 1970s to the 1990s. Cooperation among countries of origin, countries providing temporary asylum, and resettlement countries has successfully resettled 2.5 million and repatriated, voluntarily or involuntarily, 500,000 Indochinese refugees (Kneebone & Rawling-Sanaei, 2007, 14). CPA has made repatriation part of the solution to the Indochinese refugee crisis, even though it was very controversial at the time, and was not recognised by the Refugee Convention.

CPA has successfully promoted and applied 'burden sharing' as the main principle for international cooperation to solve the refugee crisis. The CPA is the basic model for temporary protection for refugees founded on the burden-sharing concept. It

is argued that the burden-sharing concept should distinguish the different roles and interests of involved parties. The inner core of first countries of asylum should agree to provide permission to enter and temporary asylum, while the outer core of developed countries has to support the inner countries by providing fiscal support during temporary asylum, status determination and the resettlement process (Kneebone & Pickering, 2007; 169).

Australian Perspective on the Convention

Australia has been a signatory to the Convention since at its inception in 1951, but accession to the Convention was only concluded in 1954. Australian accession to the Convention was very important. The Convention ruled that it would come into force only after six countries ratified or accessed the Convention. Australia was the sixth country to ratify and so brought the Convention into force. Palmer argues that Australia's delay in accession was mainly caused by the 'Department of Immigration's desire to make absolute certain that the Convention would have minimal impact on its policy freedom' (Palmer, 2009; 297). Australia had also previously maintained a very cautious position during the Convention's drafting process understandable since Australia felt no imperative to engage with the Convention in the first place, as Australia felt protected by insular condition and White Australia Policy (Palmer, 2009; 292). After Australia felt confident that the Convention would not conflict with its immigration policy, it finally decided to accede to the Convention.

Australia maintained a similar position in the process of accession to the 1967 protocols. Australia formally acceded to the 1967 Protocol in December 1973. Palmer raises three plausible explanations for Aus-

tralia's delay in accession to the 1967 Protocol (Palmer, 2009; 303-304). The first was that accession would have an enormous impact on Australia's relations with Indonesia, since there were large numbers of West Papuans crossing the border to Papua New Guinea, which was still under Australian administration, after the West Papuan referendum process in 1969. The second was the almost concluded independence process in Papua New Guinea. Australia had to consider that Papua New Guinea leaders placed the accession of the 1967 Protocol very low on their national priorities, and Australia did not want its own accession to the Protocol to burden Papua New Guinea. The third was Australian domestic politics. The first two explanations were widely accepted by the Australian polity and supported the delay. The accession of the Convention and its protocols showed an important principle in Australian immigration policy, that 'the grant of asylum remained as state prerogative', therefore affirming its power to decide who could enter its territories (Palmer, 2009; 305).

There was a shift in how Western developed countries perceived refugee during the Cold War and after (Schloenhardt, 2000; 40). During the Cold War, acceptance of refugees who fled from Communist countries was part of overall war strategy (Whitaker, 1998; 418). People smugglers who succeeded in smuggling people out of communist countries were often praised as heroes (Ellis, 2009). However after the Cold War ended, people smugglers seem to be considered criminals. Today when most of the asylum seekers who reached Australia by boat are proven to be true refugee, their rescuers and saviors — people smugglers — are derided as 'the lowest of the low' who should "rot in hell" (Ellis, 2009).

Today, governments usually tend to use national security approaches to guide

refugee policies. Reception of refugees is always related to domestic and demography issues, and 'demography is a political topic in Australia' (Castles & Vasta, 2004; 151). Governments of receiving countries have to manage accepted refugees through their national immigration programs. Some receiving countries such as Australia grants naturalisation to refugees after a certain time, while other countries only grant citizenship to second-generation refugees born in the country of asylum. Naturalisation of refugees into receiving or resettlement countries depends entirely on each country's domestic policy. Australia, so far, has been generous in conferring citizenship for both immigrants and refugees. DIAC records that in 2010 alone it has granted Australian citizenship to almost 120,000 people (DIAC, 2010; 3).

Developments in Australia's refugee policy show that Australia is creating the Offshore Humanitarian Program 'to prevent disorderly and unpredictable arrivals' of asylum seekers and refugees to Australia (Stevens, 2002; 865). As previously discussed in chapter two, Weber has shown that Australia is developing offshore immigration barriers to deter asylum seekers and refugees entering directly without authorisation (Webber, 2007; 84-88). Maley argues that parties to the Refugee Convention have a duty to host refugees within their territory 'whatever their mode of arrival', and the fact that Australian has established a program for resettlement of refugees and has successfully settled many refugees under this program, should not be used as a reason to avoid its duty to those asylum seekers that arrive outside the program auspices (Maley, 2003; 197).

Millbank argues that the rigid Australian immigration policy toward refugee and extensive border control efforts are defensible, because the true 'problems of ir-

regular maritime arrivals lie with the Refugee Convention', for the refugee protection system developed based on the Convention has deteriorated, and the Convention is now inadequate, requiring reform in order to cope with today's more complicated refugee matters (Millbank, 2001; 2). However, reform of the Refugee Convention will not be easy, as it will affect all UN structures and procedures and will open up the whole of today's refugee system to debate (Hogue, 2003; 204). Australia will be driven by the same experiences as occurred in the Refugee Convention drafting and accession process. Reform will once again threaten Australian immigration powers and could lead to more obligations on Australia, and other immigration countries, to receive higher numbers of refugees than they accept today, or worse, could lead Australia to withdraw from the Convention (Hogue, 2003). Withdrawal would jeopardise Australia's status in the international arena, but as Millbank argues, it is an option that needs to be considered in 'when the system is widely seen as broke' (Millbank, 2001). Withdrawal would 'enable Australian government to develop a more coherent focus on the problems of illegal arrival and people smuggling, and to develop refugee responses that are appropriate to situations as they arise and which are understandable to the Australian public' (Millbank, 2001). However, withdrawal is not a realistic option for the Australian government, and even today, the Australian government has never considered withdrawal a serious option (Crock, 2001).

At the international level, Australia is a main supporter of the Refugee Convention. Australia lauds the Convention as 'the Magna Carta of the Refugee' and often parallels the moral obligation to assist refugees with the moral principle of the United Nations Charter (Palmer, 2009; 291). Aus-

tralia is trying to assume a leading role in refugee matters, especially at the regional level. Through the Bali Process, Australia is currently emphasising the importance of multilateral cooperation in refugee matters, by proposing the establishment of regional refugee detention centres which have garnered little enthusiasm, as part of an attempt to eradicate people-smuggling activities (Allard, 2011). Foreign Minister Kevin Rudd, in his address to the opening session of the 4th Bali Process on 30 March 2011, stated that 'one of the challenges we face in our region is of course inconsistency of approach between countries in the assessment of asylum seekers' and the 'problem of people going from one country to another because of [this] inconsistency of approaches' (Rudd, 2011). There are at least two points that can be taken from Australia's position in the Bali Process: firstly, differences of how countries in the region perceive asylum seeker and refugee have resulted in an escalation of people-smuggling to Australia. Therefore, Australia emphasises the need for all countries in the region to commit to one understanding of asylum seekers and refugees based on the definition in the Refugee Convention. Secondly, Australia confirms its attempts to establish an offshore refugee processing system by trying to lead countries in the region to establish a regional processing centre for asylum seekers and refugees through connecting it to people-smuggling matters. Bali Process is a multilateral cooperation that brings countries in the region sit together to discuss immigration matters. Australian success in this forum will affect Australian immigration and refugee policy success domestically.

Australia's standpoint on the importance of the Refugee Convention is also reflected in the current Australian High Court decision on the Australian-Malaysia 'refu-

gee swap' deal. The Australian High Court ruled that it is illegal to transfer asylum seekers entering Australia to a country that is not legally bound by international law or by its domestic law to protect asylum seekers. The Court ruled that the obligation to protect should comprise the obligation to: 'provide access to effective procedures for assessing the needs for protection; protection for asylum seekers pending determination of their refugee status; protection for persons given refugee status pending their voluntary return to their country of origin or their resettlement in another country' (High Court of Australia, HCA 32, Plaintiff M720/2011 v Minister for Immigration and Citizenship, 31 August 2011). The absence of a domestic law in Malaysia to protect asylum seekers and refugees is understandable as Malaysia is not a party to the Refugee Convention. Moreover, Malaysia often punishes and imprisons asylum seekers on the basis of immigration offences.

Malaysia now hosts approximately 100,000 asylum seekers and refugees (Rudd, 2011), and they are potential clients of people smugglers. Asylum seekers usually continue their journey from Malaysia to Indonesia, and mostly gain illegal entry using fraudulent travel documents, or enter through small traditional seaports, and are later smuggled to Australia in Indonesian fishing boats (Sitohang, 2002; 47). Australian Minister of Immigration, Chris Bowen has insisted that the Malaysia swap deal is necessary to provide a safer pathway for refugees to come to Australia (Needham, 2011). There is an urgent need for Australia to maintain cooperation with Malaysia regarding asylum seekers and refugees, as the 'swap deal' was meant in the first place to stem asylum seekers and refugees from Malaysia to Indonesia from sailing on to Australia. The failure of the ruling Labour government to defend a

'deal' concluded with a country which is not a party to Refugee Convention means that Australia's long-standing proposal for an offshore refugee system will fail, as the two most important countries for Australia to achieve this, Indonesia and Malaysia, are not party to the Convention.

Indonesian Perspective on the Convention

The biggest burden of the refugee problem is now in the hands of those least able to bear it, for 95 percent of the total 20 million refugees worldwide is hosted by developing countries (Davies, 2004; 364). Without assistance from developed countries to solve the refugee problem, most developing countries have no choice but to leave it unresolved. Indonesia as a developing country located in the middle of a popular asylum seeker route to Australia as a favourable destination in the region also faces refugee problems, although only on a miniscule scale. Its bilateral relations with Australia have to some degree successfully pushed the Indonesian government to pay more attention to refugee matters. The presence of 'transiting' refugees in Indonesia territory has escalated people-smuggling activities, especially in its southern sea border with Australia, and Indonesia has an interest in stopping people smuggling to Australia — 'but not at any cost' (Hogue, 2003; 208). On demographic matters, the lack of Indonesian government attention to refugee is understandable, since Indonesia is focused on TKI problems which have attracted huge public attention, and also on its classic problem of Chinese migrants who have overstayed and disappeared into Chinese enclaves (Sitohang, 2002, 41).

Indonesian immigration law considers all foreigners that enter illegally as irregular migrants, and treats them as such. Therefore Indonesian immigration

detention centres are filled with a mix of genuine irregular migrants, asylum seeker waiting for their determination process to be concluded by the UNHCR, and those who have failed the process. Those granted refugee status by the UNHCR and waiting to be resettled are usually released with minimal control into shelters under UNHCR auspices. Those who are not granted refugee status are kept in detention centres to await repatriation. Repatriation of people who failed the refugee status determination process is becoming a huge problem for *Imigrasi*. *Imigrasi* has very limited funds to send people back to their country of origin, while the International Organisation on Migration (IOM) only supports funding for those who are willing to return voluntarily, which is a very small proportion of failed asylum seekers. This has left *Imigrasi* with no choice but to let them stay without certainty until they are ready to return voluntarily.

In contrast to Australia, Indonesia, along with all countries in Southeast Asia, were not involved in initiating the Refugee Convention. During the Indochinese refugee crisis in the 1970s, the UNHCR tried to persuade Southeast Asian countries, which were providing temporary asylum for refugees, to ratify the convention. Asian countries, which were mostly just underway in the decolonisation process during the time the Convention and its Protocol were concluded, saw the convention as a Eurocentric instrument that did not accommodate Asian needs in a 'universal' refugee convention, and importantly that it would impose a huge financial burden on still-developing Asian countries (Davies, 2006; Castles, 2007; 27). Davies, citing one of the UNHCR's official recommendations during the crisis in 1975, assessed that developing Southeast Asian countries needed all possible resources for their own popu-

lations, to address political and national security problems (Davies, 2006; 10). They preferred not to throw scarce economic resources on providing asylum, for 'becoming a party to the international instruments would only add unnecessary burdens' to Southeast Asian states, and for this reason, she argues that the UNHCR should stop pushing countries with limited resources to commit beyond their limited means (Davies, 2006; 10).

Santoso argues that Indonesia's refusal to ratify the 1951 Refugee Convention is part of its effort to maintain the consistency of its selective immigration policy (Santosa, 2004; 202). This has been fundamental to immigration policy since 1950 and is also important in supporting the notion of Indonesia as a non-immigration country. He further argues that the national situation in Indonesia, characterised by natural disasters and internal conflict, or in more extreme case separatism, could and has resulted in high numbers of internally displaced peoples (IDPs) with the further effect of heavily burdening the developing economy, resulting in Indonesia's incapability to give asylum to and support refugees (Santosa, 2004; 202).

One other plausible explanation for Indonesian resistance to the Refugee Convention and 1967 protocols is based on the ASEAN principle of 'non-interference' (Davies, 2006; 9). The principle of non-interference has been a basic and fundamental principle in relations among ASEAN countries since ASEAN's inception in 1967. Ratifying the Convention and its protocols could affect Indonesia's relation with other countries, especially other ASEAN members. Indonesia's geographic location between two continents and two oceans makes its long coastline and borders relatively porous, resulting in it becoming an 'easy destination' or transit country for asy-

lum seekers and refugees. Ratification of the Convention and its Protocol will oblige Indonesia to conduct a refugee status determination process, and further, provide the Refugee Convention based rights for those who are determined to be genuine refugees. The economic and financial burdens that accrue from the process are very real for Indonesia, and Indonesia is understandably wary. Moreover, granting refugee status to asylum seekers means that the grantor acknowledges that the country of origin persecutes its own citizens, and for Indonesia, this is considered an act of intervention in other states' national affairs, contradicting the ASEAN principle of non-interference.

Despite its refusal to ratify the Convention, Indonesia is aware that it has a moral obligation to follow international law, and since the *non-refoulement* principle has been received by the international community as a customary international law (Crock, 2003; 84), Indonesia is doing its best to comply with the principle. In daily practice of immigration clearance in Indonesian ports of entry, *Imigrasi* does not give clearance to foreigners on the basis of asylum application. The Indonesian visa system does not recognise or regulate any asylum or refugee protection categorisation, and its immigration law also does not recognise any legalisation process for irregular migrants. Indonesia does not explicitly open its borders to refugee flows, but in practice, those asylum seekers or refugees that have successfully entered Indonesia are given protection and guaranteed access to the UNHCR. Indonesian navy patrols also confiscate asylum seekers boats intercepted in Indonesian waters onshore, and coordinate with *Imigrasi*, the UNHCR and IOM to support them with food, health and treatment.

In recent years, attention to refugee mat-

ters also has increased among Indonesian human rights activists. National Commission on Human Rights (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia/Komnas HAM) put the refugee issue among its concerns. On one of its press release Komnas HAM recommended the Indonesian government to immediately ratify the 1951 United Nations Refugee Convention and to conduct their own refugee status determination process in order to give more protection for asylum seekers stranded in Indonesian jurisdiction (<http://www.komnasham.go.id/penelitian-dan-pengkajian/1495-siaran-pers-komnas-ham-jangan-kriminalisasi-pencari-suaka>). Santoso argues that today's Indonesian practice of refugee treatment is based on moral obligations to meet human rights and humanitarian concerns, but that there is no legal obligation that requires Indonesia to support refugees with other rights articulated in the Convention such as employment rights, right to health services and accommodation (Santosa, 2004; 231). Indonesia therefore supports the human rights of refugees while not being party to the convention. Ratification to the convention needs a lot of more considerations besides the human rights aspect. To date Indonesia's standpoint to the 1951 Refugee Convention has not changed. Indonesia considers ratification to the Refugee Convention is not its main concerns, and confidences it will not become an obstruction in its bilateral relationship and immigration cooperation with Australia.

Lessons from the Different Standpoints

Davies argues that the Refugee Convention has failed to fulfil its role of protecting refugees because of problems arising from the unsupportive behaviour of its parties, for most of its Western developed parties are 'less keen to take [their] share in refugee burden', while developing countries

parties are both 'unable and unwilling to implement the Convention' (Davies, 2006; 356). Despite the problems posed by Convention parties, some non-party countries have continuously rejected the Convention, despite also having or being involved in the refugee crisis. In her observations of some Southeast Asian countries from the Indochinese refugee crisis to date, Davies argues that 'Southeast Asian states learnt that they would not "lose" material assistance from Western powers if they refused to sign these instruments' (Davies, 2006; 3-4). While developed countries, such as Australia, could always get economic benefits from refugees they received (Steven, 2002; 865) for developing South Asian countries, aids and assistances from developed countries could be the only 'economic benefit' they can get from the presence of asylum seekers and refugee in their territory. This standpoint is maintained by some countries, especially Indonesia, which persists in describing its role as 'transit' country for refugees travelling to Australia as final destination.

Kneebone and Pickering argue that the key goal of the refugee protection agenda today is: 'sharing burdens and responsibilities equitably and building capacities to receive and protect refugees' (Kneebone & Pickering, 2007; 184). Australia has to maintain its immigration cooperation with other countries, despite their refusal to ratify the Refugee Convention, based on the burden-sharing principle. However this position is also debatable, as Prof Hathaway argues 'you can only share obligations with someone who has them' (<http://www.eastasiaforum.org/2009/12/26/the-oceanic-viking-and-australias-refugee-dilemma/>). The burden-sharing cooperation on asylum seeker matters therefore depends on Indonesia's goodwill to also take a share of the burden which it does not necessarily have

to bear.

Burden sharing based cooperation between non-parties and parties to the convention therefore should become the main feature of Australian-Indonesian immigration cooperation. Indonesia as an 'inner core' country is willing to temporarily host asylum seekers and refugees who transit in Indonesia en-route to Australia, as long as Australia plays its role as an 'outer core' country willing to provide permanent asylum or resettlement, as well as to provide financial support for 'inner core' country. However, Australia's immigration cooperation with Indonesia occurs mostly as part of its wider strategy to deter irregular maritime arrivals, suggesting its refusal to meet international obligations.

Indonesia is currently engaging in significant bilateral immigration cooperation with Australia. The Australian government in 2010 committed \$32.9 million over four years to enhance Indonesian's capacity to manage irregular migrants, which within also includes funding to both the IOM and the UNHCR operations in Indonesia (Karlsen, 2010; 27). *Imigrasi* is currently enjoying huge infrastructure and human resources development aid through its intense cooperation with DIAC. Despite its original task to support refugees and the IDP, through Australian government funding, IOM also has engaged in cooperation with *Imigrasi* to renovate and build new immigration detention centres (Karlsen, 2010; 27). The 2010 UNHCR Report states that Australia has contribute almost US\$1.5 million to UNCHR programs in Indonesia alone.

Indonesia perceives asylum seekers and refugees as only a small part of complex immigration problems in Indonesia. Despite Australian aid to Indonesia in order to enhance its immigration capabilities to protect its borders, asylum seeker boats

are still arriving in Australian waters. Australia's commitment to assist Indonesia to develop its immigration capabilities is increasing Indonesia's performance in coping with other immigration problems besides asylum seekers and refugees. Although immigration cooperation successfully continues, Australia and Indonesia are troubled in terms of synchronising their interests in refugee matters. These troubles structure the nature of immigration cooperation and the provisions of Australian aid to fund this cooperation.

References

- Allard, Tom. (2011). *Australia's plan of refugee processing centre is all at sea*, SMH.com.au, 30 March 2011. accessed on 28 November 2011. <http://www.smh.com.au/national/australias-plan-for-refugee-processing-centre-is-all-at-sea-20110329-1cex3.html>.
- Castles, Stephen (2007). The migration-asylum nexus and regional approaches. S. Kneebone & F Rawling-Sanaei (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*. Berghahn Books.
- Castles, Stephen and Ellie Vasta. (2004). Australia: New conflicts around old dilemmas. W.A. Cornelius and et.al (eds.), *Controlling Immigration: A global perspective 2nd edition*. California: Stanford University Press.
- Crock, Mary (2003). The Refugees Convention at 50: Mid-life crisis or terminal inadequacy? An Australian perspective. Susan Kneebone (ed.), *The Refugee Convention 50 Years On: Globalisation and International Law*. Ashgate.
- Davies, Sara E. (2004). Start looking South: The Refugee Convention fifty years on. *The International Journal of Human Rights*, vol. 8, no. 3.
- Davies, Sara E. (2006). Saving refugees or saving borders? Southeast Asian states and the Indochinese refugee Crisis. *Global Change, Peace and Security*, vol. 18, no. 1.
- Department of Immigration Australia (DIAC). 2010.
- Dummett, M. (2001). *On Immigration and refugee*, UK: Routledge.
- Ellis, Bob. (2009). The *smuggler's sacrifice*, *The Drum Opinion ABC News*, 11 May 2009. accessed 11 December 2011. <http://www.abc.net.au/unleashed/30770.html>
- High Court of Australia, HCA 32, Plaintiff M720/2011 v Minister for Immigration and Citizenship, 31 August 2011.
- Hogue, Cavan. (2003). Asylum-seekers in Australia's international relations: Discussion of Professor William Malye's paper. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, no. 1.
- Kneebone, Susan & Felicity Rawlings-Sanaei. (2007). Introduction: Regionalism as a response to global challenge. Kneebone, S. & Rawlings-Sanaei, F. (eds.). *New Regionalism and Asylum Seekers*. Berghahn books.
- Kneebone, Susan & Sharon Pickering (2007). Australia, Indonesia and The Pacific Plan. Kneebone, S. & Rawlings-Sanaei, F. (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers*. Berghahn books.
- Karlsen, Elibritt. (2010). Development in Australia refugee law and policy 2007-10 Labor's first term in office. *Parliamentary of Australia*, 18 October 2010.
- Komnas HAM (2012). *Jangan kriminalisasi pencari suaka!* (Do not criminalised asylum seekers!), 16 February 2012, accessed 16 February 2012. <http://www.komnasham.go.id/penelitian-dan-pengkajian/1495-siaran-pers-komnas-ham-jangan-kriminalisasi-pencari-suaka>.
- Millbank, Adrienne, (2001). Australia and the 1951 Refugee Convention. *People*

- and Place. vol. 9, no. 2.
- Needham, Kristy (2011). *Failure of Malaysia deal caused boat deaths: Minister*. viewed 30 November 2011. <http://www.smh.com.au/national/failure-of-malaysia-deal-caused-boat-deaths-minister-20111102-1muq7.html>.
- Palmer, David. (2009). The quest for "wriggle room": Australia and the Refugee Convention, 1951-73. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 63, no. 2.
- Rudd, Kevin. (2011). Fourth Bali Regional Ministerial Conference-Opening session remarks. accessed on 19 June 2011. http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2011/kr_sp_110330.html,
- Schloenhardt, Andreas. (2000). Australia and the boat people: 25 years of unauthorised arrivals. *UNSW Law Journal*, vol. 23, no. 3.
- Sitohang, Japanton. (2002). Masalah imigrasi ilegal: Dari dan melalui Indonesia' (Illegal migration: From and through Indonesia). Muna, M.R. (ed.). *Indonesia dalam strategi keamanan Australia: Persoalan migrasi ilegal* (Indonesia in Australian security strategies: Illegal migration problems). Jakarta: LIPI (P2P-LIPI).
- Stevens, Christine A. (2002). Asylum seeking in Australia', *The International Migration Review*. vol. 36, no. 3.
- Weber, Leanne. (2007). Policing the virtual border: Punitive preemption in Australian offshore migration control. *Sosial Justice*, vol. 34, no. 2.
- Maley, William, (2003). Asylum seekers in Australia's international relations. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, no. 1.
- Whitaker, Reg. (1998). Refugees: The security dimension. *Citizenship studies*, vol. 2, no. 3.
- Zagor, Matthew. (2011). The Oceanic Viking and Australia refugee dilemma', *East Asia Forum.org*, accessed on 5 December 2011. <http://www.eastasiaforum.org/2009/12/26/the-oceanic-viking-and-australias-refugee-dilemma/>

SOUTH CHINA SEA DISPUTE AS PROSPECTIVE BENEFITS FOR INDONESIA

Raka Tantra D. Pamungkas¹

Abstract

As a region, Southeast Asia is in the midst of tremendous integrated transformation within ASEAN Community 2015; to the fulfillment of political-security, economic and socio-cultural cooperation. This work traces such problems by going through the process towards one vision, one identity, and one community. South China Sea, a stumbling block in the region, might be a dispute for its claimants and ASEAN, but here Indonesia has a chance to endorse the prospective benefits: image building, both as direct benefit and a tool to achieve much more benefits based on national interests. One of those tools is through diplomacy which has been acknowledged as conventional way and, at the same time, the most effective to pursue the objectives together with national interests. Further, in this case the shuttle diplomacy was implemented by Marty Natalegawa, Minister of Foreign Affairs, preferably concerning the current regional architecture in Southeast Asia which has been also positioned as one of the foreign policy epicenters of People Republic of China and Taiwan.

Keywords: *perception, image building, shuttle diplomacy, media, claimants, ASEAN*

Introduction

The territorial dispute in the South China Sea historically arose after World War II (1939 -1945), is an example of complicated regional issues on which diplomacy is entirely necessary. People Republic of China, Malaysia, Vietnam, The Philippines and Brunei Darussalam are countries in struggle to occupy the islands there, based on maritime boundaries. The Spratly Islands and the Paracel Islands are couple disputes among various islands in the South China Sea basin. Although the tension recognized

as low in 2012, the rising conflict is much likely happen in nearly future, worsen if there is no willingness of claimants to solve it through political cooperation and dialogue.

As time goes on, the issue is not only about territorial claim, but also has been expanded into the conflict of economic interests where prospective potency of natural resources is ready to explore. This beneficial factor has led the dispute be much harder to strands into pieces of problem solving steps. And, the existence of ASEAN (Asso-

¹Peserta Sekolah Dinas Luar Negeri 37 Kemenlu RI, Email: pamungkas.raka@gmail.com

ciation of South East Asian Nations) in the region seems not reducing high probability of tensions. Leszek Buszynski (2012) stated that the issue has been beyond as simple as the claims since there is an available access to the energy resources that is open to be a focal point for rivalry of involved countries (p. 1-2).

Began in 1990s, the reserves of oil and gas reserves together with huge supply of ocean resources are there as thought to complicate the claims. This natural wealth definitely leads them to target as high prospective strategy for their each state revenue, known as profit oriented. As global energy demand has raised, claimants, particularly China and Vietnam, have planned to exploit the sea's hydrocarbon reserves, even with disputes among parties if necessary. It becomes more complicated when the United States also firmly supports the Philippines to counter power balance of China in the basin. Then, it turns out provoking Malaysia and Brunei Darussalam to take a more low-key approach by the time, before everything is late.

On this issue, China has various strategies to snarl other countries with its powerful impact. One of them is by rigidly threatening to reduce about 30% of banana commodity import from the Philippines to China. Without proper consideration of international law, the Chinese government has also named Paracel to be "Xisha" and Spratly to be "Nansha" as part of their claim process. Respectively, China established a new city called "Sansha" on the Yongxing Island in the Paracel in the end of July 2012. It further emplaces military garrison to support and protect security of the city. With nine-dotted line policy, all these confrontations are based on historical inscription they believe that the islands as their own from the past to the future effectively. For instance, they are sure that their ances-

tors were the first to build and develop the Nansha Islands. In addition to this, China also feels confident that has renamed most of those islands during the Tang (618-907) and Song (960-1276) dynasties.

Nevertheless, the history has changed progressively, mainly due to colonialism for ages and repeating World War. Here territorial claims of China are recognized not straightly prevailing in any way. The other claimants, therefore, have similar probability to claim some parts of the South China Sea with different logical and legal methods, such as based on the international law of the sea which defines a specified belt of water extending from a state's coastlines. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), concluded in 1982, is one ratified law to describe the rights and responsibilities to explore as well as to manage the world's ocean resources measured from their each outer line state's territory.

Aside from understanding China's interest, the exposure towards ASEAN's role analysis is another way to deeply comprehend this issue as there are four member states of the organization to be interference. It has been a priority for ASEAN Foreign Ministers to shape future relations between the member states, China and the United States, under the ASEAN Regional Forum (ARF) to be particular. So far, ASEAN has tried to find a solution in maintaining political stability through cooperation, dialogue and capacity-building, without putting China first into the relevant meetings. To unify mutual understanding between Malaysia, Brunei Darussalam, The Philippines and Vietnam is a hard challenge for ASEAN itself. And for the first time in history, it was proven by the failure to reach a joint communication on how to deal with these conflicting claims at the 45th ASEAN Foreign Ministerial Meeting in Cambodia,

July 2012.

This failure was a big obstacle for the regional organization to achieve its goals together, ASEAN Community 2015. Considering the unity and centrality of ASEAN, the Minister of Foreign Affairs of Indonesia, Marty M. Natalegawa, initiated a series of intensive visits to the Philippines, Malaysia, Singapore, Cambodia and Vietnam with the mission to approach those foreign ministers in having a mutual understanding and statement on the South China Sea issue. This initiative, then, known as shuttle diplomacy and Natalegawa has been very successful to counter an assumption of ASEAN's failure in solving the dispute. A statement of ASEAN Foreign Ministers on the Six-Point Principles finally acknowledged on 20 July 2012 as the consensus of ASEAN member states on the South China Sea claims. The principles emphasize implementation of the Declaration on the Conduct with guidelines, early conclusion of the Code of Conduct and peaceful resolution of disputes.

According to the premises of Rational Choice, every decision taken by human or a state is based on the cost and benefit concept. It is clearly stated that "individuals are rational in the instrumental sense of being able to devise, select, and effect good means to clarified and consistent ends" (Dryzek, 1996, p.93). It means that there must be as well a motivation to pursue benefits behind an initiative of Marty M. Natalegawa through shuttle diplomacy he has approached on the issue. Political and economic stability in the region are exactly the main objectives in terms of preventing the escalation of the conflicting claims. However, the most significant profit Indonesia has received is an image building as the leader of ASEAN, active actor and highly initiative in problem solving. It is sort of abstract, indeed, but very important to shape

Indonesia's foreign policies and powerful impact to any stakeholders in the future. And this has been admitted by the ASEAN member states, other partner countries as well as other international organizations that Indonesia plays prominent role in the region with its honorable leadership.

Shuttle Diplomacy by Marty Natalegawa
Diplomacy has become the preference in finding any alternative dispute resolution among conflicting parties. With good reasons, diplomacy works through mediation and negotiation process on which disputants have such a control over the outcome and to question each other directly. According to Brett, Drieghe and Shapiro, mediation is very popular procedure for third party because it challenges disputants' intermediary skills and would result mutual agreement as the settlement. Further, conflict among countries in one region or multilateral context deeply requires high quality mediators which could be a potential demand for those third parties' own sake, mostly are about their national interest. The potential demand for high quality mediators raises significant questions about mediator selection, mediator training and assignment to mediators to cases. For instance, do effective mediators have systematic styles that can be passed on through training to others? It also adapts to state actors who act as representative in multilateral and bilateral contexts.

In the context of South China Sea dispute, some actors seem acting to exacerbate the situation instead of adapting multilateral meditation to solve disputes of this sort. The result is a stand-off. ASEAN is insisted by the members, especially the Philippines, to have common position before discussing with China in a meeting. Meanwhile, China always refused to negotiate with common position in multilateral

context, including an offer from ASEAN. Distrustfully, China accuses the US that it is in full effort to maintain self hegemony and has an intention to use the issue to build a coalition against China (Wesley, July 2012). After a lot of up and down situations on the South China Sea, diplomacy in a trustworthy way is still believed by policy makers and statesmen as one of one solution to solve the dispute. The scheme will be always the same, but there is a hope that the actors are able to make up their mind and to transform stagnation into mutual solution. Here, shuttle diplomacy plays total important role in terms of finding desirability and willingness of each disputant on the South China Sea. It is often used when one or all parties are not able to achieve any agreement and recognition for mutual understanding and peaceful coexistence among the disputants. Historically, shuttle diplomacy was first recognized by Henry Kissinger during the October War of 1973. He began the mission by travelling to various Middle East countries to approach and negotiate intensively, in which these efforts reached an agreement between Israel-Egypt and Israel-Syria. Besides, he also significantly contributed to persuade Organization of Petroleum Exporting Countries to lift an oil embargo against the United States.

Based on a research by Hoffman, there must be a private caucus sessions to make this kind of diplomacy well received by all disputants. Here the mediator shuttles among the parties in conflict and uses separate meetings to discuss the conflict and advance the negotiation. Therefore, he firmly describes private caucus as the distinctive aspect of meditation on which real facts and desires effectively tracked one by one (Hoffman, 2010, p. 3). As mentioned above, mediators must work for reasons which are beneficial as well to their cred-

ibility, including in the context of shuttle diplomacy with state actors as its disputants. Out of the box, it is more than having higher potential demand as professional mediators run commercially in the business.

To deeply understand the South China Sea dispute through diplomacy as solution, Track One (by government) should be more emphasized in terms of the way Marty Natalegawa communicated persuasively. Here the theorists refer diplomacy to the peaceful political process between states on which international system is managed to secure a nation's interests (Diamond, 1996, p. 26). Regarding the level of official diplomacy, it works at the government level to enhance trust, confidence and understanding among states as well as providing negotiation, mediation, crisis intervention and conflict resolution to prevent war at final settlement. And to clearly define what Track One diplomacy is about, Louise Diamond and John McDonald (1996) mentioned that "*Track One sets the agenda and all the other components react to support, challenge, question, oppose, or seek to influence the issue. It provides the leadership or authority for the system, not internally in the life of the system but externally in its dealings with the world. By being the only official channel for international agreements, it is in charge, but like all leaders, it is open to counter-dependent, or critical, response from the rest of the system, regardless of what steps it takes*". (p. 32-33)

As part of Track One diplomacy, shuttle diplomacy is elaborated by owning the positive ability to mobilize vast resources to enact whatever policies, through private visit and approach from one state to another in 36 hours. In this issue, responsible feeling as big part of solution is something public need to appreciate. It then becomes strength of shuttle diploma-

cy in drawing public attention and sympathy, besides its exclusivity of relationship among states. Indeed, this issue significantly affects the stability of six disputants, together with their citizens, but it should be settled from the top-level due to its vulnerability to be crisis in nearly future. Accepting the government's role which serves the larger whole contains untold possibility for greater solution. Back to the issue, it is believed for long time that the South China Sea has been a magnet for some countries to expand and occupy the territory. Rich in natural resources, such as energy, hydrocarbons and fish stocks, it is strategically located among mainland Southeast Asia, Borneo and the Philippines' territory. More importantly, it is shipped by lots of global sea voyage for many purposes time to time. Wesley stated that the South China Sea is more unpredictable and on display to attract high attention for policy makers relating its stability and effects. Geopolitically, it meets up two most significant Communist countries, China and Vietnam, against each other, and mingles old bad enemies of China and Taiwan, also attracting the United States to assert the partnership with the Philippines and Vietnam.

Additionally, Medcalf and Heinrichs stated that it is an intense maritime environment conflicted by some inexperienced maritime forces where no general rules accepted and without developed naval doctrine (Wesley, 2012, p. 1-4).

A moment that may bring the region into trouble is when the disputants are in confronts. Aside from China, Taiwan, Vietnam, Malaysia, the Philippines and Brunei Darussalam, there is another actor Indonesia should consider very deeply, namely the United States. Some researchers believe that interference of the United States in the dispute would worsen the situation, but some also say that its presence will be

treated as balancing act to China instead. Whatever it is in the behind, the United States must have certain interests related to this dispute, including maintaining its hegemony and commitment in the region as well as ensuring a stable relationship with China for economics and trade partnership.

In the mid-year of 2012, Fravel reviewed that access and stability are two principal interests of the United States in the South China Sea. U.S. policy toward the disputes in the South China Sea has evolved since the mid-1990s. The United States first articulated its policy during the tensions that occurred after China's occupation of Mischief Reef in late 1994. Five elements of the policy consist of peaceful resolution of disputes, peace and stability, freedom of navigation, neutrality in disputes and respect of international principles. Freedom of Navigation is one of five elements of U.S. foreign policy in a May 1995 statement: "Unhindered navigation by all ships and aircraft in the South China Sea is essential for the peace and prosperity of the entire Asia-Pacific region, including the United States." Access is important for America in terms of both economic dynamism and military power project. Likewise, regional stability surely sustains the stability of regional trade and American prosperity, including increasing cross-border investment time to time in the future (Fravel, 2012, p. 3-4).

In the midst of conflicting parties in ASEAN and two powerful states: China and the United States, Indonesia has been slightly more active in the dispute after July 2010 according to Fravel. It was being more active after holding the role as ASEAN Chairman in 2011. Although Indonesia is wary of a greater U.S. interference in the region, it has not been emboldened by U.S. policy and keeps maintaining a low pro-

file. Nevertheless, as stated above, Indonesia has smoothly changed its policy on the South China Sea dispute by taking more a detailed and active position in the region and ASEAN. It turned to boost greater efforts when began the second term of the Susilo Bambang Yudhoyono administration and quickened pace after the appointment of Marty Natalegawa as Minister of Foreign Affairs, who then initiated a settlement by applying shuttle diplomacy from one state to another.

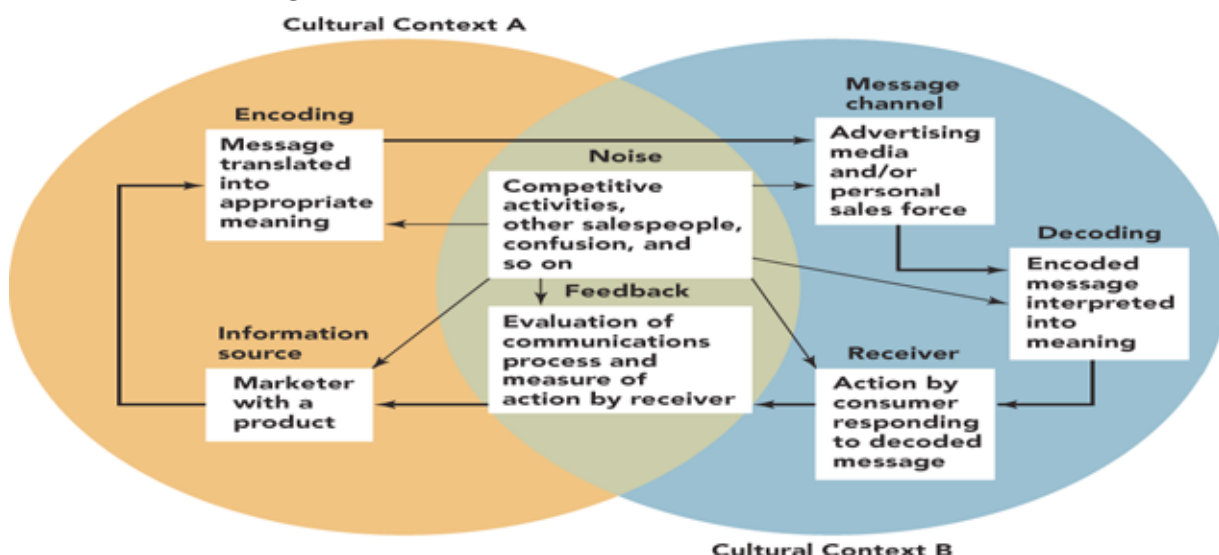
Image: the goal or the way to go?

Here, to comprehend the image building process from shuttle diplomacy, it is necessary to complete the analysis not only from the approach of regionalization in International Relations, but also usage of International Communication studies. International Communication is the study the flow of mediated communication between and among countries; the study of comparative mass communication systems. It is usually practiced and supported by International Public Relations to plan and organize efforts of a government and organization in establishing mutually beneficial relations with the governments or publics of other nations (Wilcox, et al, 1989, p. 395,

as cited in Zaharna, 2000, p.87). Therefore, it would be understood that the moral purpose of Natalegawa’s shuttle diplomacy to create social harmony in Southeast Asia by promoting mutual understanding and peaceful coexistence among individuals and countries. It is the first and main objective to build a desired image by national branding. Perception and brand is the first path to understand that messages delivered prior to image building in the public of ASEAN are well determined, identified and differentiated. Brand itself is a mixture of tangible and intangible attributes that is symbolized in a national label, if managed properly; it would credit positive values and influence. Suppose, for example, that some people from ASEAN member countries describe Indonesia by stating an opinion that is directly opposite what Indonesia believes about its national brand. Domestic public may assess that government failed to handle any judgment appointed to Indonesia. Then, how the government to prevent such things occur is the most important to deliberate.

Based on the work of Muzafer Sherif, the approach tries to predict how a nation will judge other nations’ message and how this judgment will affect own belief system

Diagram I. The International Communication Process



Source: Djajadisastra, 2013, session IV.

in that country, together counted with the public. In interaction with others, Indonesia actually has no a power to control any perception come up in both inside and outside public from its territory. Rather, the government of Indonesia has to rely on an internal anchor or reference point. The anchors are in the previous history, political stability, economic power, media structure, legal and infrastructure and social structure (Littlejohn and Foss, 2008, p. 71-73). Therefore, image building as the way to interact national brand with both domestic and international public is a must to comprehend and implement regularly. Diagram 1 show the way international communication process occurs among countries for national branding campaign and emerging further benefits of shuttle diplomacy.

In the real process, national brand creates image of a state in the mind of domestic and international public. It manifests by communicating a combination of verbal, visual and emotional cues that encourage targeted public and countries to identify with the national brand (Depari, 2013, session II). Image sets the meanings by which Indonesia is known and how public describes, remembers and relates to its foreign policy and diplomacy, into the net result of interaction of public belief, ideas, feelings and impressions about Indonesia. Nevertheless, one concept should be highlighted during the image building process by a nation, particularly while determining its strategy to achieve national interests of good image. Those features are as below:

- Symbolism: Indonesia, its ideology and system of government
- Behavior: foreign and public policy, level of education, local culture, current condition of public and all stakeholders, including diplomats and business professionals
- Communication: diplomacy, macro-economic transaction and military power

Taking opportunity in the midst of dispute, Indonesia truly understands that building and maintaining a positive image multilaterally is as important as the region as it is in the country domestically. Image building and the role of national brand itself, as traditionally understood in marketing business, are the flashpoint of both company and products as unity to draw customers' sustainable loyalty in consuming their products. Politically, image building is a goal pursued by Indonesia through Natalegawa's shuttle diplomacy on the South China Sea dispute, right after a failure at the 45th ASEAN Foreign Ministerial Meeting in Cambodia, July 2012. As indirect actor at stake in the dispute, Indonesia attempts to earn direct and significant benefits by being more active and as part of the solution, instead of in silent and waiting.

Aside from its significance, it is subject to constant review and redefinition as stated by Guzman in his review of brand transformation then and now. A traditional definition of a brand was: "the name, associated with one or more items in the product line, which is used to identify the source of character of the item(s)" (Kotler 2000, p. 396). More than to sell "the products" of Indonesia in the region and international world, image building can be the whole process to support its current foreign policies and agenda. Image as initiator and problem solver through diplomacy would be helpful in many ways to reach what Indonesia looks forward to, achieving its national interests.

Aligned with the purpose of shuttle diplomacy by Marty Natalegawa, multi-track diplomacy is a conceptual framework that designed for one purpose: to create a peace in the world and region – social harmony (Diamond, 1996, p. 11-14). Multi-track diplomacy reflects the variety

of activities that contribute to international peacemaking and peace building. The concept is an expansion of the "Track One, Track Two" paradigm that has defined the field during the 1990s. It began by the establishment of the Institute for Multi-Track Diplomacy (IMTD) in 1992. More importantly, this kind of diplomacy looks at the web of interconnected parts that operate together, including institutions and journalism. Further, the system explained here is 'a set of interrelated components, acting with a common purpose, which exchanges information and energy with its environment'. Even though created to live in a more peaceful place, it is not the nature goals of each component.

Following changes of Indonesia's foreign policy interests, particularly after being ASEAN Chairman in 2011, Indonesia has been one of the leading actor and active members of ASEAN to manage internal conflicts in the region. Also, ASEAN Charter that ratified in 2007 has been another significant variable for Indonesia to act as the bridge over troubled waters on the dispute, and it is desired to be continued after its chairmanship period. Panchali Saikia (2011) stated that Marty Natalegawa had three major priorities during his leadership for a year. They were to 'make tangible progress towards an ASEAN Community, to establish a dynamic equilibrium between ASEAN and the major powers, to ensure that ASEAN can be a peacemaker in a complex world'. Interesting that the last task was still being implemented in 2012 when Cambodia held the chairmanship of the region by initiating settlement on the South China Sea dispute. Important to note that there is a challenge to the ASEAN's classical Westphalian principles of sovereignty and non-interference which might also creates differences within ASEAN where some states prefer absolute

sovereignty and non-interference policies. Indonesia has ever mediated the border dispute of Thailand and Cambodia which must have emphasized on strengthening dispute settlement mechanism and revival of non-intervention policy of ASEAN.

As regional organization, ASEAN is considered as the second most integrated one after European Union. The end of the Cold War has renewed states' understanding on regionalism and reconsideration of the security role of regional security organizations in promoting international peace and security. Not only NATO and European Union, the leaders in Asia and Africa also have the similar vision of being secured and independent by their own way. ASEAN Free Trade Area, ASEAN Charter and ASEAN Community are three major agreements that bring the organization into one step higher level of integration. The desire for regional autonomy was a basic characteristic to strengthen their organization, mirrored in their adopted slogans such as "Asian solutions to Asian problems". It is unavoidable real fact that the ones who have regional solutions for regional problems are regional actors, especially those who are truly involved on certain issues, as they understood the dynamical issue much more intimately than outsiders (Anthony, 2003, p. 3-6).

In delivering persuasive communication and building image of Indonesia, attitude change of media listeners and readers is completely important, particularly after looking carefully the logical action of Natalegawa's shuttle diplomacy (Griffin, 2012, p. 206-209). In this issue, persuasive communication refers to the shuttle diplomacy on which issue-relevant arguments are delivered to convince both the disputants of ASEAN members and public in Southeast Asia. During the South China Sea dispute, the agenda has been clear enough that In-

Indonesia desires a support to achieve interest of Indonesia in terms of national brand and image as actor who holds leadership in ASEAN, the largest democratic nation with economic power and political stability.

The Future of Image Building in the Region

A region as diverse as Southeast Asia is bound to illustrate a comprehensive understanding within ASEAN where shuttle diplomacy applied. However, because of the differences in political systems, cultural values and media environment, public in each state would also have different reactions considering the initiative of Marty Natalegawa. As a result, interpersonal communication skills can become most important in approaching and working with both government and the public to achieve agreement as well as national image building, because of the collectivist nature of Southeast Asian culture. Most public still relies heavily on the concept of good connections and developed relationships with the issue itself. Unfortunately, the "we feeling" under ASEAN Community has been quietly begun in the reality of slow progress by member states. Aside from political and economic goals, the fundamental 'one vision, one identity, one community' is a must to support the realization of the community by 2015. The presence of ownership, togetherness and communication among people would smooth the relations among ASEAN nations in order to reduce internally potential conflicts, but make the unity of ASEAN to be more solid instead (Wibisono, 2011).

Among Southeast Asian countries, there are some of highly developed and least developed countries in Asia. Political systems range from the democratic, featuring free press and expression, to the authoritarian, marked by any limitation of

state control, particularly on the four claimant countries in the South China Sea. These variables will determine how sustainable the influence of Indonesia through shuttle diplomacy in which resulting an agreement of ASEAN's Six Point Principles on the South China Sea. In short, how Natalegawa's shuttle diplomacy can develop and maintain close relationships to the public of ASEAN directly, which is influenced by media structure of each country. Due to most Asians tend to avoid making distinctions between personal relationships in national context, Alan R. Freitag (2009) suggests such nation in this condition, like Indonesia, to establish at least a rudimentary personal relationship before the public would deem it appropriate to enter into further objectives, beyond the image building, such as political and economic interests.

Therefore, to a greater extent than previous performance in branding, the Indonesian representatives in ASEAN countries strongly play important roles to keep influencing public in each country by both key position of Indonesia and defined personal role of Marty Natalegawa. As the largest country in region, in fact, the public in Indonesia would rather believe that the success in the midst of dispute due to the role of Marty Natalegawa. Public in other countries, however, turned out to be more considered him as part of Indonesia and exposed shuttle diplomacy as initiative of 'Indonesia' as state instead. It was reflected on the news reports in any circulation of mass media in some countries, online media to be particular. Definitely, those coverage have proven that Indonesia is still considered as strong and influential state in the region. More than that, it is expected that perception, image and reputation of Indonesia will continue to be maintained as a leverage to achieve its national inter-

ests within ASEAN as well as in relations to the position of China and Taiwan as other claimants.

References

- Asean nations fail to reach agreement on South China Sea.* (2012, July 13). Retrieved November 02, 2012, from BBC News: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18825148>
- ASEAN talks fail over South China Sea dispute.* (2012, July 13). Retrieved November 05, 2012, <http://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2012/07/201271381350228798.html>
- Biographies of the Secretaries of State: Henry Alfred Kissinger.* Retrieved April 20, 2012, from US Department of State: <http://history.state.gov/departmenthistory/people/kissinger-henry-a>
- Anthony, M. C. (2003, January). Regionalisation of Peace in Asia: Experiences and Prospects of ASEAN, ARF and UN Partnership. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.
- Balaban, M. (2012). Global power transformations: Political, economic and security dimensions. *Central European Journal of International and Security Studies*, 6 (2), 209-235.
- Buszynski, L. (2012). The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry. *The Washington Quarterly*, 35 (2), 139-156.
- Chachavalpongpun, P. (2012, November 08). *Upset waters need Asean, China unity.* Retrieved November 08, 2012, <http://www.bangkokpost.com/news/local/320083/upset-waters-need-asean-china-unity>
- Dewabrata, W. (2012, November 5). Taktik China di Laut China Selatan. 48, 127, 10. Jakarta: Kompas.
- Dryzek, J. S. (1996). *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits, and Struggles.* New York: Oxford University Press.
- Fravel, M. T. (2012, June 18). South China Sea: What Issues and Whose Core Interest? Berlin: Stiftung Wissenschaft Und Politik.
- Freitag, A. R., & Stokes, A. Q. (2009). *Global Public Relations: Spanning borders, spanning cultures.* New York: Routledge.
- Griffin, E. (2012). *A First Look at Communication Theory.* New York: The McGraw-Hill.
- Guzman, F. (2010). *A Brand Building Literature Review.* Barcelona: ESADE Business & Law School.
- Hao, C. (2012, May 23). *China's sovereignty over South China Sea indisputable.* Retrieved November 05, 2012, from China.org.cn: http://www.china.org.cn/opinion/2012-05/23/content_25454569.htm
- Hoffman-Andrews, D. A. (2010, September 12). *Mediation and the Art of Shuttle Diplomacy.* Boston: Boston Law Collaborative.
- Hongfang, S. (2011, December). South China Sea in China-ASEAN Relations: An Alternative Approach to ease the Tension. 2, 3, 585-600.
- Inisiatif Indonesia Saat ASEAN Bermasalah. (2012, November 4). 126, 48, 7. Jakarta: Kompas.
- Jeanne M. Brett, R. D. (1986). Mediator Style and Mediation Effectiveness. *Negotiation Journal*, 2 (3), 277 - 285.
- Jones, R. M. (2011). *Crisis and confidence: major powers and maritime security in Indo-Pacific Asia.* Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2008). *Theories of Human Communication.* Belmont: Thomson Wadsworth.
- Lutfia, I. (2012, August 09). *Marty to Talk to China about Sea Disputes.* Retrieved November 12, 2012, from The Jakarta Globe: <http://www.thejakartaglobe.com/>

- home/marty-to-talk-to-china-about-sea-disputes/536717*
- McDonald, L. D. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press.
- Nehru, V. (2012, August 08). *Shuttle Diplomacy in the South China Sea*. Retrieved October 12, 2012, from The Jakarta Post: <http://www.thejakartapost.com/news/2012/08/30/shuttle-diplomacy-south-china-sea.html>
- Orendain, S. (2012, July 20). *ASEAN South China Sea Consensus Elusive*. http://www.voanews.com/content/asean_consensus_on_south_china_sea_elusive/1441935.html
- Priyambodo. (2011, February 24). *Promote "we feeling" upon realization of ASEAN Community 2015*. <http://www.antaraneews.com/en/news/68466/promote-we-feeling-upon-realization-of-asean-community-2015>
- Saikia, P. (2011, April 21). *Indonesia as ASEAN Chair: What Priorities?* Retrieved November 21, 2012, from Institute of Peace & Conflict Studies: <http://www.ipcs.org/article/southeast-asia/indonesia-as-asean-chair-what-priorities-3358.html>
- Saragih, B. B. (2012, July 23). *RI Finds Common ASEAN Ground in Sea Dispute*. Retrieved November 02, 2012, <http://www.thejakartapost.com/news/2012/07/23/ri-finds-common-asean-ground-sea-dispute.html>
- Severino, R. C. (2010). *ASEAN and the South China Sea. Security Challenges*, 6 (2), 37-47.
- South China Sea issue explained*. (2012, July 18). Retrieved November 05, 2012, from China.org.cn: http://www.china.org.cn/china/2012-07/18/content_25941294.htm
- Wesley, M. (2012, July). *What's at stake in the South China Sea?* Sydney: Lowy Institute for International Policy.

THE INFLUENCE OF DEMOCRACY ON INDONESIA'S FOREIGN POLICY TOWARDS THE MIDDLE EAST IN SBY ERA (2004-2009)

Fatkurrohman¹

Abstract

This article focuses on the influence of democracy on Indonesia's foreign policy in the Middle East. Indonesia under Soeharto regime was fundamentally an authoritarian regime based on the power of the military. As head of the armed forces and the government, Soeharto maintained absolute control of the country's political life. The highly influential administration regime of Soeharto rule makes him very clear as an authoritarian leader. The collapse of strongman rule of President Soeharto in 1998 opened the way towards democratization in Indonesia. In this sense, the spirit of democracy has brought many changes in particular in foreign policy area. One of the most significant things of the spirit of democracy is the rise of openness in the decision making process of foreign policy towards Middle East. In the Indonesia's reform era, democracy gives a huge chance to all sides to give contribution to government in making foreign policy related to Middle East which this thing never happened in the New Order.

Keywords: *authoritarian leader, spirit of democracy, reform era, foreign policy, Middle East.*

Introduction

The Cold War was an ideological war between the two world superpowers, the United States of America (USA) and the USSR (Union of Socialist Republics), beginning after World War Two. The Eastern Bloc was led by the USSR with its communist ideology and The Western Bloc conducted by the USA with its capitalism ideology. This effected political landscape in the developing countries in particular Indone-

sia. Indonesia became a "hot" area of the battle of influence between the USA and USSR. Therefore, in the Indonesian history we noted that Soekarno's and Soeharto's foreign policy showed a significant differences during their administration. On the one hand, Soekarno was really comfortable with the Eastern Bloc. On the other hand, Soeharto was highly appropriate for joining in the Western Bloc.

The orientation of Indonesia's foreign pol-

¹Lecturer of Department of International Relations, UGM Yogyakarta
Email: fat.ugm@gmail.com

icy in Soekarno's and Soeharto's regime had different characters. One of the most important differences both Soekarno and Soeharto was related to their foreign policy towards Middle East. Indonesia's foreign policy under Soekarno was closer toward Middle East than Soeharto's regime. This condition could be watched from the his statement who was highly angry againts to the West (US). He said "go to hell with your aid". In contrast, Soeharto's administration was closer to the Western Bloc than to the Eastern Bloc. This fact was signed by Soeharto's policy who much depends on the United States, IMF (International Monetary Fund), World Bank, and USA's alliance. One of its evidences was the implementation of Rostow's theory called as "The stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto" in Indonesia.

Soekarno was known very close to Egyptian President Gamal Abdul Nasser but he was very far from King Faisal of Saudi Arabia. On the contrary, Soeharto had not emotional closeness personally with Middle East's figures. Based on the concern in Middle East problem, they had many differences. One of the differences is Soekarno's policy who did not invite Israeli delegation in Ganefo event (Games of the New Emerging Forces) in 1962. In addition, Soekarno also declared consistently his supporting on Palestinian independence from Israel. This condition was proved when Soekarno invited Palestine's iconic cleric Al-Amin al Hussein in the Bandung Conference which took place on April 18-24, 1955 in Bandung but he did not receive Israeli delegation.

On the contrary, Soeharto's policy in the Middle East was focused on plurality and seldom used the symbols of moslem identity. This fact was obstacle for Saudi Arabia to make good relations with Indonesia because Saudi Arabia has been fol-

lowing Hambali's mainstream which is very tight. Soeharto's foreign policy towards Middle East can be said is so ordinary. This condition can be proved with opening of Palestinian representative office in Jakarta which is so difficult . Palestinian Authority must wait almost 24 years, started in 1974 to 1989, to make good relations with Indonesia.

Neutrality of Soeharto's foreign policy in the Middle East was reflected on receiving two heads of state namely Yasser Arafat and Yithak Rabin. Soeharto's regime invited the leader of PLO (*Palestinian Liberation Organization*) Yasser Arafat in the Non-Alignment Summit in Jakarta in 1992. One year after inviting Yasser Arafat, Soeharto also received Israeli Prime Minister Yitzak Rabin in Jakarta and two years later, both Soeharto and Rabin also met again in New York, United States of America (USA). The fall of Soeharto from his power in 1998 has brought a democratization wave which was englufing that moment. Political euphoria signed by society happiness as they can express their freedom from his control who had the character of minded authoritarian leader during three decades.

How can the spirit of democracy influence Indonesia's foreign policy towards the Middle East?. What national interest can the Indonesian government be gotten in the Middle East?. In my view, the changing of Indonesia's political system from authoritarian system to democratic system have brought the shifting in the decision making process of Indonesia's foreign policy. This transformation can be found in the role of parliament and domestic public that participated and determined of the direction of foreign policy. Previously, Indonesia's foreign policy was only assigned by executive (Soeharto). In addition, Indonesia national interest towards Middle East was not optimal yet.

Theoretical Framework

For analyzing those questions above, I will use model of decision of foreign policy from Graham T. Allison. There are three models, namely rational actor model, organization process, and bureaucratic politics. First, it is more focus on an intellectual process (cost and benefit), the second, it more refers to not only an intellectual process, but also in the mechanic process, and the last model is bureaucratic politics. This model based on many actors, bargaining process, compromise, and accommodation. To understanding model of the bureaucratic politics, we must know regarding answers to four interrelated questions : Who plays? What determines each player's relative influence? How does the game combine players' stand, influence, and moves to yield governmental decisions and actions? (Allison, 1971; 164-173)

The transformation of democracy in Indonesia could not be renounced from an external factor. There are four factors which are able to influence a political system in a country. First, it is contagion. It happens when democratization in a country stimulates in the other countries. For example, many countries in the Eastern Europe post-Cold War and a democratization wave in Latin America countries in 1970s. Second, it is control. This condition happens as the other country compels another country to implement democratization. For example, Truman's doctrine in 1947 necessitates Greece to comply many conditions to acquire status as a democratic country. For that, it has a right to receive a fund anti-communism from USA (Whitehead, 1986; 6).

Third, it is consent. This phenomena happens when an expectation over a democracy emerges from itself as society detects that this system is better. One of the most significant reasons of this situation is

that democracy will convey a wealth for a country. For example, the reunification between East and West Germany. Fourth, it is conditionality. This occurs since there is grant from an international organization which deliver many certain requirements which must be met by a country related to receiving a grant. For example, the IMF (International Monetary Fund) gave the grant to Indonesia in Soeharto era (Schmitter, 1993; 5).

In many cases, the democracy in Indonesia can be affected by contagion factor from other countries. A changing of political system from authoritarianism to democratic system inflicted prominent changes in the Indonesia's political system. This condition brought out a political euphoria extremely in the Indonesian society. A crane of freedom emerged the spirit of freedom tremendously covering in all lines such as politics, economy and mass media. As the result, Indonesian people is brave to oposite against government and even render criticize the government sharply.

To understand a concept of democracy recently, we will know two definitions namely normative democracy and procedural democracy. The normative democracy refers to "a government from, by, and for citizen". That definition ordinary attached on the constitution every countries Gaffar, 2000; 4- 5). In addition, One of the political scientists, Juan Linz, gave the definition of procedural democracy as ;

"We shall call a political system democratic when it allows the free formulation political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non-violent means their claim to rule; a democratic system does this without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from

expressing their preference by norms requiring the use of force to enforce them" (Gaffar, 2000; 4- 5).

The same point of view also stated by Robert Dahl about a democratic political order in a country (Dahl, 1986; 223).

1. Control over government decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.
2. Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercions quite limited.
3. Practically all adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections.
4. Most adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections.
5. Citizens have an effectively enforced right to freedom of expressions, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social system, and the dominant ideology.
6. They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.
7. Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest group, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.

Based on Dahl's framework above, we look that a democracy will demonstrate a control over government's policy. Beside

that, freedom of information also can be accessed fully. This fact will conduct us to a salient stage of democracy in foreign policy of a country. The largest freedom have been guaranteed in a democratic country will generate a social orders not only dominated by a certain people group such as in an oligarchy, but also managed by some people and involve various characters of social elements (polyarchy).

The rise of democrtization also showed to us some that political actors have joined in making of decision process of foreign policy. On the contrary, Soeharto was an authoritarian leader who controlled each decision either in domestic or foreign sectors. Yet, in the democracy era based on some actors will involve not only presidency and legislature but also public opinion. As a president will take a decision regarding foreign policy, so he or she must consult with law-makers. Beside that, public opinion will deliver many inputs realated to decision making process of foreign policy to both president and law-makers. This condition will result the bargaining position among actors and produce a suitbale foreign policy with Indonesia interest.

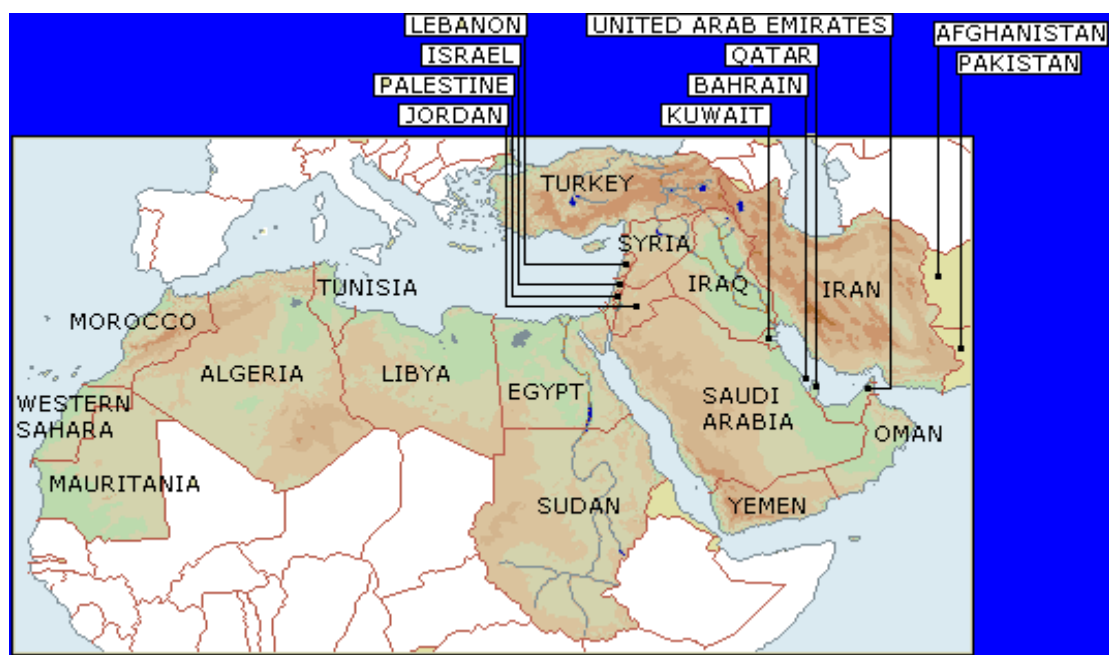
To analyzing over Indonesian foreign policy, we must understand about definition of foreign policy and orientation of foreign policy, free and active. Besides that, we also know distinction between diplomacy and negotiation. This is very salient based on understanding well about foreign policy. One of political scientists, R.P Barston gives definition regarding diplomacy. According to Barston, diplomacy is the management of relations between states and between states and other actors (barston, 2006; 1). Meantime, the definition of negotiation is an attempt to explore and reconcile conflicting positions in order to reach an acceptable outcome (Barston, 2006; 48).

The "free and active" foreign policy term was coined by Indonesia's first vice president Mohammad Hatta in 1948 as a reaction to the polarism of the Cold War. In 1953, he wrote an article in the Foreign Affairs Journal where he underlined that "free" meant Indonesia should act independently in international affairs and "active" stipulated the need for Indonesia to contribute in the establishment of world peace. The global environment then was challenging in a sense that a small and weak country, like Indonesia, either had to ally with the east or west bloc. Indone-

plu RI, 2003). The implementation of foreign policy who involves many actors and then emerges a compromise is the dynamics of domestic politic in a country. As a result, this condition will generate national interest which be relevant with social aspiration and not persons or gropus. In this view, many realist such as Hans J. Morgenthau, Henry Kissinger, Edward H. Carr, Arnold Wolfers, and George kennan looked the importance of national interest of a country.

To explore a democracy influence over Indonesia's foreign policy toward

Figure 1 : Map of Middle East



Source: <http://www.mideastweb.org/maps.htm>

sia's foreign policy is exceptional in the sense that it has always been influenced by historical factors. The Asian-African Conference in Bandung in 1955 was one significant example (<http://www.thejakartapost.com/news/2010/04/19/free-and-active-foreign-policy-a-globalizing-world.html>).

Free and active foreign policy was triggered by Mohammad Hatta as prime minister, on 2 and 16 September 1948 in the Central Indonesian National Committee (KNIP) meeting in Yogyakarta and then called as paddling between two rocks (De-

Middle East, we must know comprehensively regarding difference between Middle East countries and Arabic countries. The Middle East countries are Bahrain, Sipro, Egypt, Turkey, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Saudi Arabia, Syria, United Arab Emirates, and Palestina.

To understand obviously over Middle East, writer will show a following map.

From figure above, we can describe that Arab peninsula including Saudi Arabia, Kuwait, Yemen, Oman, United Arab Emir-

ates, Qatar, and Bahrain. From explaining reagrding difference of countries between

mately 745 thousands relies on alumunium and mine (oil).

Table 1 : The Highest GDP of Arabian Pennisula Countries

Country	Popolation (Million)	Capital	Large (Km)	Main Language	Main Religion	Main Export
Qatar	628.000	Doha	11.437	Arabic	Islam	Mine (Oil) and Gas
UAE	3,1	Abu Dhabi	77.700	Arabic	Islam	Mine (Oil) and Gas
Kuwait	2,7	Kuwait City	17.818	Arabic	Islam	Mine (Oil)
Israel	6,7	Tel Aviv	-	Hebrew and Arabic	Judaism and Islam	Computer Software , military weaponry, chemicals, and agriculture
Bahrain	754.000	Manama	717	Arabic	Islam	M i n e (Oil) and aluminium

Source : Riza Sihbudi, Menyandera Timur Tengah, PT Mizan Publika, Jakarta, 2007, p. 440

Middle East and Arabic pennisula, we will understand easily to make an analyse about Indonesia's foreing policy towards Middle East. Once understanding above, and then we can use it to analyze over Indonesia's foreign policy towards Middle East especially in reform era. To complete realted to materials of analysis, we will show a table of the highest GDP (Gross Domestic Product) of Arabian Pennisula countries.

Understanding over the GDP of Arabian Peninsula countries gives description generally about the real condition there. Based on table above, Qatar has the highest GDP among countries. This country relies on export products such as mine (oil) and gas. Meanwhile, United Arab Emirates has population around 3 millions situated in the fourth position which also reckons in mine (oil) and gas. Following position is Bahrain which has population approxi-

Susilo Bambang Yudhoyono Era (2004-2009)

In one term of his rule, SBY's foreign policy is to strengthen the Indonesia dignity in the international level. To implement his foreign policy, SBY created a new slogan which titles "navigating the turbulence ocean". The aim of this slogan is to acquire the national interest optimally in association with its relations among countries. SBY's foreign policy toward Middle East countries is extremely warm and strong looked at from his efforrts in supporting a peaceful condition between Palestine and Israel in some international forums even in the United Nations. The strategic Indone-sia's position as one of members of security council for three tremms in 1973-1974, 1996-1997 and particularly in 2007-2008 became the best way to realize the aim.

Beside, supporting peace and dignity in Palestina, SBY also did some visits to establish an economic cooperation in the Middle East countries such as Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates (UAE) and Jordania. Furthermore, on 11 March 2008, he also went to Iran as return courtesy visit from Ahmadinejad's visit to Indonesia in 2006. There were significant points made between Indonesian government and Iranian government. There were some important things increased particularly in agriculture, education, chamber of commerce and industry, control chamber of cooperative council, mine (oil).

The various cooperations particularly between Indonesia and Iran were hoped be able to increase mutual trust and respect in the economic warm relationship which was not stable yet. Those cooperations also was built upon to become the key of other cooperations not only with Iran but also with other Middle East countries. The SBY's efforts to build a good relationship with Middle East countries was not easy as those efforts sometimes only got "false promises" from its partners. This condition could be described as "an requited love" Indonesian government to Middle East countries. On the one hand, Indonesia and Middle East countries have a long history particularly in culture and religion. On the other hand, the value of trade cooperation was still under US and European countries.

Beside "an requited love" matter, the emotional tie between Indonesia and Middle East countries also was weak and less sensitive. This condition could be looked at some disasters which happened in Indonesia such as tsunami in Aceh and earthquake in Jogjakarta and Nias which was not responded fast by Middle East countries to give aid program immediately. In contrast, some western countries such as

Australia, European countries, Japan and Singapore exactly gave the humanitarian aid quickly. After getting critics from Indonesian society, then Middle East countries such as Turkey and Saudi Arabia gave aid to Indonesia.

That condition must be rationally looked and not imotionally as an effort to repair the relationship between Indonesia and Middle East countries and also review the orientation of Indonesian foreign policy in the future not only free and active but also proactive and creative. The Indonesian foreign policy which be free and active could be seen as Indonesian government actively sent Garuda force XXIII-A to Lebanon (United Nations Interim Force in Lebanon/UNIFIL) and condemned Israel aggression to Lebanon in 2006. Indonesia supported the resolution 1701 of Security Council of UN 1701 for cease-fire of both sides. Besides that, Indonesia also voted abstains upon Iranian nuclear problem though the previous action gave a support of sanction (1747) UN to Iranian nuclear. Another action rendered a ongoing promotion for the Independence of Palestine upon Israel.

In the SBY's rule, there were many good achievements particularly in foreign policy for one term of his power. First, Indonesia could be one of non-members in Security Council of UN period 2007-2009. Second, Indonesia became member of Human Rights Council of UN period 2006-2007. Third, Indonesia also was one of members in Peace Building Commission (PBC) period 2006. Fourth, Indonesia was also was one of members in The Council of the International Telecommunications Union period 2006-2010. Fifth, Indonesia was one of members in Ecosoc Council period 2007-2008. Sixth, Indonesia was one of members in the Governing Council of Habitat in UN period 2007-2010. Seventh,

Indonesia also participated in Commission on Crime Prevention and Criminal Justice period 2007-2009. Eighth, Indonesia was member of the International Law Commission period 2007-2011. Beside that, Indonesia also activated in the International Narcotics Control Board period 2007-2011.

Conclusion

There is a prominent correlation between democratization and foreign policy in a country particularly in Indonesia. The democracy factor has offered many things in foreign policy process. One of the most significant things is democracy gives a wide space in making of foreign policy which must accommodate actors and interest groups.

After the fall of Soeharto in mid 1998 changed many sectors in Indonesia particularly in democratization which also affected Indonesia foreign policy in Middle East. In this case, SBY era was less warm with Middle East. This phenomenon needs to be noted that Indonesian presidents have different characters in implementing their foreign policy in the Middle East.

References

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Co
- Barston, R.P. (2006). *Modern Diplomacy*. London: Pearson Education Limited.
- Dahl, Robert. (1989). *Polyarchy: Participation and Opposition*, London, Yale University Press.
- Gaffar, Affan. (2000). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Deplu RI. Policy Analysis and Development Agency of Department of Foreign Affairs and Indonesia Council on World Affairs (2003). *Buku Putih Politik Luar Negeri Republik Indonesia*. Jakarta
- Roy, S., (1991). *Diplomacy, dalam Herwanto dan Mirsawati, Diplomasi*. Jakarta: Penerbit Rajawali.
- Schmitter, Philippe C. (1993). The International Context of Contemporary Democratization. *Stanford Journal for International Affairs*. no.2
- Whitehead, Laurence. (1986). International aspect of democratization. in O'Donnell, G., Whitehead, L. Schmitter, P. (eds). *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

KESEPAKATAN INDONESIA-JERMAN UNTUK MENGGESER KEMBALI *DEBT SWAP* DARI BIDANG LINGKUNGAN KE BIDANG PENDIDIKAN

Rifany Intan Pravitasari Renuat¹ & Nikolaus Loy²

Abstract

Debt swap is exchange or conversion of debt, either in the form of loan agreement or securities, with a new debt contract. Many developed countries assume that debt swap only benefits the developing countries. Many developing countries also assume that debt swap is a form of political intervention from developed countries. Germany is the first country who gives facilitate debt swap program to Indonesia. Debt swap program between Indonesia and Germany mostly focus on education sector than environmental sector from 2000 to 2012. It could be seen from the shift in focus from environmental sector into education sector on the first debt swap in 2000, then, on the third debt swap in 2004 and on the seventh debt swap in 2011. This paper, discusses about opportunities to reach benefits and interests between Indonesia as a recipient and Germany as a donor on the debt swap shifts from environmental sector to education sector.

Keywords: *Debt swap, Indonesia, Germany, environmental, education.*

Pendahuluan

Indonesia mengikuti forum Paris Club ketika posisi makro ekonomi Indonesia melemah akibat ketidakmampuan membayar hutang luar negerinya. Pada tahun 2001, Pendapatan Domestik Bruto Indonesia sebesar 1.468 triliun rupiah dengan jumlah hutang luar negeri sebesar 604.116,32 triliun rupiah. Rasio hutang luar negeri Indonesia terhadap Pendapatan Domestik Bruto mencapai 87,1% (Cy-

rillus Harinowo, 2002:205-206), dimana besar pendapatan negara digunakan untuk membayar hutang luar negerinya saja. Pada forum Paris Club, Indonesia mendapatkan tiga kali penjadwalan kembali hutang pokok serta hutang bunga pada Paris Club I, II dan III, namun belum dapat mengurangi beban hutang luar negeri Indonesia ("Tantangan Kedepan Pasca Paris Club III", <http://dipi.solo.tripod.com/artikel/paris.htm>). Indonesia kemudian memaksimal-

¹Alumnus Prodi Ilmu Hubungan Internasional UPN "Veteran" Yogyakarta.

Email: rifanyintanrenuat5891@gmail.com

²Pengajar pada Prodi Ilmu Hubungan Internasional, UPN "Veteran" Yogyakarta

Email: loy.nikolaus@gmail.com

kan pengurangan beban hutang luar negerinya dengan mengikuti skema *Debt Swap* pada forum Paris Club. Pemerintah Indonesia tidak memiliki kesepakatan *Swap Clause* karena tidak termasuk negara *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC). Indonesia kemudian melakukan perundingan secara bilateral dengan negara-negara kreditur selama tahun 1998-2000 (Ersa Herwinda, 2005:76). Jerman merupakan negara kreditur pertama Paris Club yang memberikan fasilitas *debt swap* kepada Indonesia melalui *Memorandum of Understanding on the Consolidation of the Debt of the Republic of Indonesia due to Officials Creditors* pada tanggal 13 April 2000. Pada tahun 2000, skema awal yang dinegosiasikan adalah pada bidang lingkungan/*debt to nature swap* (DNS) tetapi kemudian bergeser menjadi bidang pendidikan/*debt to education swap*. Hal ini dikarenakan pasca *Appraisal Mission*, Jerman melihat ketidaksiapan Indonesia pada skema DNS dan adanya kritik dari Komite Pengarah DNS di Indonesia yang menganggap adanya peluang penyalahgunaan dana DNS dengan lemahnya sistem administrasi dan birokrasi di Indonesia pada bidang lingkungan. Jerman-Indonesia kemudian lebih banyak mengambil fokus *debt swap* dalam bidang pendidikan yaitu pada *debt swap* I tahun 2000 dan *debt swap* II tahun 2002 pada bidang pendidikan, kemudian pada *debt swap* III tahun 2004 bergeser pada bidang pendidikan, dan pada tahun 2006 bergeser kembali pada *debt swap* IV dan *debt swap* VII pada bidang pendidikan.

Kerangka Pemikiran

Hutang luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu (“Statis-

tik Utang Luar Negeri Indonesia”, http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D842A7B6-586-A-4FD8B32CA972D274B4F5/25149/Finalis-Januari2012_Web.pdf). Hutang luar negeri memiliki keuntungan dan kerugian baik bagi negara maju/kreditur dan negara berkembang/debitur. Keuntungan hutang luar negeri bagi negara kreditur menurut Michael P. Todaro adalah (1) Keuntungan politik sebagai penunjang alat politik intervensi atas rejim negara debitur, (2) Keuntungan ekonomi sebagai sarana menutupi kelangkaan sumber daya domestik (target tabungan, investasi dan devisa negara), bunga hutang, dan akses dalam mendapatkan sumber daya alam debitur dan (3) Keuntungan moral sebagai sarana perbaikan citra di dunia internasional (Zulkarnain Djamin, 1996:4). Keuntungan hutang luar negeri bagi negara debitur yaitu (1) Mengurangi kesenjangan ekonomi negara berkembang, (2) Mempercepat proses pembangunan, (3) Tabungan tambahan untuk mendukung dan menuju pertumbuhan ekonomi yang mandiri, (4) Pinjaman baru dapat menutupi pinjaman hutang yang lama (intisari dari buku Tulus Tah Hamonangan Tambunan, 2008:8-9, Cyrilus Harinowo, 2004:98).

Kerugian hutang luar negeri bagi negara kreditur yaitu (1) Pinjaman tidak dapat dikembalikan dalam bentuk dana/uang dan (2) Keringanan pembayaran hutang pokok dan bunga dapat mengurangi pendapatan finansial, maka negara maju kemudian memperketat pemantauan dan evaluasi proyek-proyek yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri (intisari dari buku Cyrilus Harinowo, 2004:98, Dzulkarnain Djamin, 1996:4, Ahmad Erani Yustika, 2009). Kerugian hutang luar negeri bagi negara debitur yaitu (1) Hutang luar negeri disesuaikan dengan program dan arah kebijakan negara kreditur, (2) Hutang luar negeri menyebabkan ketergantungan neg-

ara berkembang terhadap negara maju, (3) Syarat-syarat khusus dalam perdagangan misal proteksi barang tertentu, keterikatan ekspor dengan negara kreditur, larangan membeli barang negara lain (Ahmad Erani Yustika, 2009:122-130).

Bantuan luar negeri dinilai negara berkembang menghambat pembangunan nasional karena ketidakseimbangan pendapatan negara dengan beban cicilan hutang luar negeri. Hambatan-hambatan lainnya adalah adanya kebijakan proteksi, sulit mencari pinjaman baru, ketidakmampuan dalam menyeimbangkan laju pertumbuhan ilmu pengetahuan dan teknologi, standar mutu produksi negara maju yang tinggi, dan lemahnya pengelolaan manajemen dana pinjaman membuat negara berkembang mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan. (T. May Rudi, 2007:43). Negara-negara berkembang yang mengalami krisis ekonomi termasuk Indonesia kemudian bergabung kedalam *Club de Paris* (Paris Club) terkait pembahasan hutang pokok dan *Club de Londres/London Club* terkait hutang bunga. Forum Paris Club adalah forum yang mempertemukan negara-negara maju kepada negara-negara berkembang dalam perundingan bilateral maupun multilateral untuk dapat mengatasi pembayaran hutang luar negerinya ("Statistik Utang Luar Negeri Indonesia", http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D842A7B6-586A-4FD8B32CA972D274B4F5/25149/FinalisJanuari2012_Web.pdf). *International Monetary Fund /IMF* menentukan syarat-syarat perundingan dalam forum Paris Club dengan "Program Stabilisasi, Austeritas dan Penyesuaian Struktural" seperti pengurangan impor dan meningkatkan ekspor, mengadakan devaluasi, menertibkan dan mengurangi pengeluaran fiskal/APBN seperti subsidi, gaji pegawai negeri sipil, serta bidang sosial, menekan inflasi, menaikkan harga bahan pertanian, tarif

jasa perusahaan umum, mengikuti pasar bebas dan memberlakukan mekanisme pasar. Negara berkembang menilai syarat-syarat tersebut menghambat perundingan, sehingga negara-negara kreditur Paris Club membuat beberapa skema pengurangan hutang luar negeri antara lain Skema *Classic Terms* (pinjaman berbentuk ODA dan non-ODA), *Venice Terms* (Pemberian *Grace Period*), *Houston Terms* (menghapus hutang 30%), *Toronto Terms* (menghapus hutang 50-150%), *London Terms* (menghapus hutang 50% peningkatan dari *Trinidad Terms*), dan *Naples Terms* (menghapus hutang 60-67% syarat non-kredit). Klausul *debt swap* pertama pada skema *Houston Terms* disetujui secara resmi tahun 1990.

Debt Swap adalah sebuah transaksi penyelesaian hutang oleh pemerintah atau institusi keuangan kreditur yang menyumbangkan seluruh atau sebagian hutang negara berkembang untuk ditukarkan dengan komitmen kegiatan tertentu di negara debitur pada kesepakatan Paris Club II dan III ("Kesepakatan Konversi 4 Negara Kreditur", <http://www.kopertis12.or.id/2011/08/28/kesepakatan-konversi-utang-indonesia-program-debt-swap-dengan-4-negara-kreditur.html>). Skema *debt swap* dianggap negara berkembang relatif paling aman untuk mengurangi hutang luar negeri serta sebagai sarana penunjang program pembangunan yang tidak memberatkan APBN, dimana dana disesuaikan dengan kemampuan negara penerima *debt swap* dan isu-isu *debt swap* disesuaikan dengan isu-isu sosial. Namibia, Ghana, dan Bolivia mendapatkan keuntungan dari program *debt to nature swap*. Keuntungan atas pelaksanaan program *debt swap* membuat banyak negara-negara berkembang melaksanakan program *debt swap* termasuk Indonesia yang mengalami krisis ekonomi pada tahun 1998. Pada awalnya skema *debt swap* Indonesia-Jerman adalah *debt to nature swap*, namun bergeser

menjadi *debt to education swap*.

Indonesia dan Jerman lebih banyak berfokus pada bidang pendidikan daripada bidang lingkungan. Pemerintah Jerman sendiri menganggap isu pendidikan sebagai pemersatu kegiatan politik dan ekonomi dalam negeri. Jerman juga memiliki kesepakatan dengan Uni Eropa untuk menciptakan kawasan perguruan tinggi hingga tahun 2010 dan menciptakan program serta gelar internasional sebagai bentuk penyetaraan sistem pendidikan global (Kedutaan Besar Republik Federal Jerman Jakarta, 2005:121). Jerman menggunakan saluran pendidikan sebagai saran promosi jasa pendidikan Jerman serta mengurangi hambatan pembangunan ekonomi Indonesia untuk peningkatan hubungan ekonomi dengan Indonesia. Indonesia memanfaatkan isu pendidikan untuk meningkatkan sarana dan prasarana serta kualitas sumber daya manusia yang berada pada peringkat ke-69 di dunia ("Fakta Pendidikan", <http://indonesiaberkibar.org/id/fakta.pendidikan>). Dana alokasi APBN untuk pendidikan sangat minim, maka melalui program *debt swap* dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan dan mengurangi beban hutang luar negeri Indonesia.

Hutang Indonesia-Jerman.

Jerman memberikan pinjaman kepada Indonesia secara multilateral dimulai tahun 1966 melalui kerangka Paris Club. Jerman memberikan pinjaman melalui Paris Club sebanyak 8 kali pada tahun 1996-2005 dengan total pinjaman sebesar 20,488 juta dollar AS ("Indonesia", <http://www.clubdeparis.org/sections/pays/indonesie/switchlanguage/en>). Jerman juga memberikan bantuan dana melalui lembaga *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI), dimana IGGI telah memberikan pinjaman lunak sebesar 200 juta dollar AS dan 4.699,3 juta dollar AS pada tahun 1991. IGGI kemudian digantikan

oleh *Consultative Group for Indonesia* (CGI) dan memberikan pinjaman dana sebesar 2,3 miliar dollar AS kepada Indonesia selama tahun 1998-2000 (Zulkarnain Djamin, 1995: 37-38). Pinjaman luar negeri Indonesia kepada Jerman dari tahun 1997-2002 sebesar 5.909,00 juta dollar AS (Bank Indonesia, 2007: 58). Program *debt swap* I sampai V Indonesia-Jerman sebesar 143.564.594,05 Euro atau sebesar 1.856.359,63 milyar rupiah dan penawaran pengurangan hutang melalui *debt to nature swap* VI sebesar 20 juta dollar AS atau sebesar 197.820,50 milyar rupiah tahun 2008. Pada *debt swap* VII, Indonesia akan dihapuskan hutangnya sebesar 18.768.963,24 atau 232.016,43 milyar rupiah (*Bahan masukan Rapat Terbatas Kabinet Mengenai Hutang Luar Negeri/Debt Swap 19 Juli 2010*). Total hutang Indonesia pada tahun 2012 adalah sebesar 20 trilyun rupiah dan per Mei 2012 hutang Indonesia pada Jerman sebesar 19,43 trilyun rupiah ("Posisi Pinjaman berdasarkan kreditur Edisi Mei 2012", <http://www.dmo.or.id/index.php/page/load/21>).

Debt Swap Indonesia-Jerman.

Pada kesepakatan *debt swap* Indonesia-Jerman, Jerman memberikan komitmen untuk mengurangi 50% hutang Indonesia setelah *independen auditor's* memberikan *report* pelaksanaan program *debt swap* dengan pinjaman lunak/ODA. Jerman memberikan syarat kepada Indonesia pada program *debt swap* yaitu (1) Pemerintah Indonesia melaksanakan satu program yang disetujui oleh KfW dalam sektor pendidikan, kesehatan, lingkungan, atau program pengentasan pendidikan, (2) Program dibiayai dalam mata uang lokal dan program baru bukan program yang sedang berjalan atau bukan program yang sedang berjalan, (3) Program memiliki keterikatan kerjasama dengan lembaga keuangan Indonesia-jer-

man secara langsung maupun tidak langsung dan (4) batas akhir pelaksanaan program sesuai ketentuan kesepakatan (Ersa Herwinda, 2005:76).

Mekanisme *debt swap* Indonesia-Jerman adalah Indonesia membuat rapat Interkementerian di Bappenas (sebagai Koordinator Usulan) untuk mengumpulkan, merumuskan program dan mendapatkan proposal kegiatan. Menteri Keuangan, Menteri Koordinator Perekonomian, Menteri Bappenas, Menteri terkait dalam pengajuan proposal *debt swap* untuk mempresentasikan proposal tersebut. Pihak Jerman/KfW kemudian melakukan *Appraisal Mission* pada proposal-proposal tersebut,

kemudian proses negosiasi dana serta teknis pelaksanaan yang diwakili oleh Menteri Keuangan dan Menteri Koordinator Perekonomian. Penandatanganan MoU *debt swap* oleh Menteri Keuangan, dan KfW, disaksikan oleh Menteri Koordinator Perekonomian, Menteri Bappenas dan Menteri pelaksana program *debt swap* yang terpilih. Pelaksanaan tenis diatur oleh Indonesia, Kementerian terkait/ *executing agency* melaksanakan proyek dari APBN, kemudian *independen auditor's* membuat *report* pelaksanaan kegiatan dan aliran dana. Jerman kemudian menghapus hutang Indonesia sesuai dana komitmen setelah selesai dilakukan audit dana oleh KfW.

Tabel 1.
Penyelenggaraan Debt Swap Indonesia-Jerman dari Tahun 2000-2012.

Jenis Debt Swap	Nama Program	Sumber Dana	Bentuk Proyek	Dana Realisasi	Dana Komitmen
<i>Debt To Education Swap</i>	<i>Debt Swap I "for Elementary Education"</i>	APBN 2000	Hibah dengan pengelolaan Otonomi Daerah	EUR 12,7	EUR 25,6
<i>Debt To Education Swap</i>	<i>Debt Swap II "for Junior Secondary"</i>	APBN 2002	<i>Block Grant</i> (Subsidi Langsung Ke Daerah Proyek <i>Debt Swap</i>)	EUR 11,5	EUR 23,0
<i>Debt To Nature Swap</i>	<i>Debt Swap IIIa "Financial Assistance for Environmental Investments for Micro and Small Enterprises Project"</i>	APBN 2004	<i>Block Grant</i> (Subsidi) kepada UKM dengan sistem bagi hasil	EUR 6,25	EUR 12,5
	<i>Debt Swap IIIb "Strengthening the Development of National Parks in Fragile Ecosystems"</i>		Hibah Konservasi Taman Nasional Kementerian Kehutanan	EUR 6,25	EUR 12,5

<i>Debt To Education Swap</i>	<i>Debt Swap IV "Rehabilitation in Earthquake Area in Yogyakarta and Central Java"</i>	A P B N 2006	Hibah dalam program Tanggap Darurat Bencana Alam Nasional RI	EUR 10,0	EUR 20,0
	<i>Debt Swap VII "Indonesian-German Scholarship Program"</i>	A P B N 2011	Beasiswa Luar Negeri DIKTI	EUR 9,3	EUR 18,8

Sumber: dimodifikasi dari "External Debt Statistics of Indonesia" dalam http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/5FA25A3B-C9C3-4634-87B3-FBB86BC17DF4/27725/FinalisDes2012_Web.pdf, diakses tanggal 12 April 2012

Debt To Nature Swap pada Tahun 2000.

Faktor-faktor pergeseran *debt to nature swap* ke *debt to education swap* pada tahun 2000 antara lain ketidaksiapan Indonesia pada pelaksanaa teknis skema DNS , program-program pada proposal DNS terbatas akibat adanya *illegal logging* dan deforestasi hutan seluas 56,98 juta hektar dibandingkan dengan program dari proposal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, berdasarkan hasil Appraisal Mission diindikasikan adanya dana tambahan pada program DNS jika dilaksanakan sebagai *debt swap I*, dan adanya citra positif atas kerjasama pendidikan yaitu SEQIP Indonesia-Jerman serta pembangunan politik pendidikan Jerman secara global untuk meningkatkan perekonomian dan mutu sainsnya, serta kepentingan Indonesia untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana prasarana serta mutu sumber daya manusia sesuai dengan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Indonesia tahun 2000 (intisari dari buku Ersu Herwinda, 2005:65-67, Ulrich Moller and Elfride Sunday, No, 9/2003:1-10, *interview* dengan Kepala Pendanaan Bilateral Luar Negeri, Bappenas, tanggal 29 April 2012).

Debt To Nature Swap Bergeser Kembali ke Debt To Education Swap Tahun 2006.

Faktor-faktor pergeseran kembali *debt to nature swap* ke *debt to education swap* tahun 2006 antara lain kepentingan politik luar negeri Jerman terhadap Indonesia pada bidang penelitian dan pendidikan melalui program "*Capacity Development in Indonesia*" dengan menggunakan skema *Power Plant*. *Debt swap VII* ditujukan untuk menyiapkan doktoral-doktoral Indonesia pada peningkatan kemitraan yang strategis diberbagai sektor. Tujuan Indonesia tetap selaras dengan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan, Kebijakan Nasional Pendidikan serta komitmen secara internasional pada MDGs, EFA dan agenda 21 untuk peningkatan kualitas mutu pendidikan Indonesia melalui program *debt swap* (intisari dari dokumen Yull Yunazwin Nazaruddin, 25 Oktober 2011 dan *interview* via email dengan Jochen Saleth, Direktur KfW Jakarta pada tanggal 16 Mei 2012).

Keuntungan Indonesia atas Pergeseran Debt Swap dari Bidang Lingkungan ke Bidang Pendidikan.

Peningkatan proses belajar mengajar terlihat pada pembangunan *Learning Resources Centers (LRC)* pada program *debt swap I*.

LRC memiliki pembelajaran model SEQIP (*Science Education Quality Improvement Project*) atau Proyek Peningkatan Mutu Pendidikan Ilmu Pengetahuan Alam dengan alat bantu kit. Tujuan pengadaan LRC adalah melatih guru dan murid untuk memudahkan dalam memahami pembelajaran IPA di Sekolah-Sekolah Dasar. Peralatan kit IPA untuk SD antara lain kit neraca, kit air, kit mineral, kit bunyi, kit batu bara dan minyak bumi, kit cahaya, kit optika, kit pesawat sederhana, kit kalor, kit magnet, kit listrik yang dilengkapi poster yaitu poster angin, poster dan kartu adaptasi ("kit dan poster sekolah dasar berdasarkan Proyek SEQIP-Kemdiknas", http://www.pudak-scientific.com/detail_products.php?id=119). Pemerintah Indonesia membuat pelatihan guru dibantu oleh para konsultan lokal SEQIP I dan II. Terdapat tiga metode yaitu metode ceramah yaitu penjelasan teori dan prinsip kerja kit, metode diskusi yaitu tukar menukar informasi, pemberian motivasi, dan pengasahan kreatifitas yang diberikan para konsultan kepada guru dan metode eksperimen yaitu percobaan langsung pada kit guru dan murid. Metode ini dikhususkan untuk melatih dan mengasah kreatifitas guru dalam percobaan mengukur berat, udara mengisi ruang, air menekan ke segala arah, bunyi yang dihasilkan dari benda bergetar, pembakaran membutuhkan oksigen, dan lain-lain (Bambang Ruwanto, Yusman Wiyatmo, dan Rahayu Dwisiwi SR, 10 September 2005). Metode pembelajaran pada LRC terbagi menjadi dua tahapan yaitu tahapan pokok dan tahapan pengajaran. Pada tahapan pokok terdiri dari kegiatan awal, kegiatan inti dan kegiatan pemantapan, sedangkan pada tahapan pengajaran terdiri dari pendahuluan, perumusan pertanyaan/permasalahan tentang dan penjelasan guru dengan rincian sebagai berikut:

1. Kegiatan Awal dilakukan pendahu-

luan dalam proses mengajar dengan contoh percobaan/demonstrasi sesuatu yang dibawa oleh guru, cerita/kejadian, revisi/melanjutkan pelajaran terdahulu yang tidak lengkap, mengamati/membahas penerapan teknis dalam lingkungan. Siswa diberi waktu untuk menemukan, mengumpulkan serta mendiskusikan suatu masalah untuk melihat pengetahuan awal siswa.

2. Kegiatan Inti dilakukan dengan merumuskan pertanyaan/permasalahan tentang topik pelajaran dengan contoh merumuskan pertanyaan atau permasalahan tentang topik pelajaran, kemudian siswa melakukan kegiatan berupa melaksanakan percobaan, permainan/simulasi, pengumpulan bahan-bahan untuk perbandingan dan diklasifikasikan, pemeriksaan cara kerja peralatan kit, kemudian siswa melakukan pengamatan sebanyak mungkin, dan menjawab pertanyaan untuk memecahkan misal siswa diminta menjelaskan/tebak-duga-diskusi, diminta untuk menjelaskan landasan pemikiran dan perumusan kesimpulan dengan penjelasan guru bila diperlukan.

3. Kegiatan pemantapan dapat dilakukan dengan praktek penerapan yang berhubungan dengan lingkungan siswa seperti tubuh, keluarga, makanan, teknik, pekerjaan dan sebagainya, kemudian dapat menjawab pertanyaan, membuat ringkasan, dan adanya pekerjaan rumah. (Imam Mudakir, "Keefektifan Penerapan Model SEQIP Dalam Dasar IPA di PGSD FKIP UNEJ", *Jurnal Pendidikan Dasar*, Vol.6, No.2, 2005, hal 84).

Model pembelajaran didukung oleh

alat bantu kit dapat meningkatkan kreatifitas dan pemahaman siswa terhadap pelajaran IPA. LRC telah membantu 4 juta siswa pada 33 Sekolah Dasar di Indonesia pada tahun 2004 (“Jerman Bantu Pendidikan Indonesia Melalui Penghapusan Utang” dalam <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F26901/Jerman%20Bantu%20Pendidikan-MI.htm>). SD Kedungsalam II Malang menjadi contoh adanya peningkatan proses mengajar dengan menggunakan metode SEQIP. Percontohan diambil dari kelas 5 yang berjumlah 28 siswa. Penggunaan metode SEQIP bagi siswa kelas V tidak hanya menekankan pada fakta, konsep atau prinsip IPA, namun pada proses penemuan. Pada tahun 2001, nilai rata-rata kelas 5 yaitu 71,86 dengan 9 siswa mencapai standar ketuntasan minimal dan 19 siswa belum mencapai standar ketuntasan minimal. Pada tahun 2004, nilai rata-rata kelas 5 meningkat menjadi 76,22 dengan 17 siswa mencapai standar ketuntasan minimal dan 11 orang belum mencapai standar ketuntasan minimal setelah diberikan metode belajar SEQIP. Pada tahun 2005, rata-rata kelas 5 kembali meningkat menjadi 86,65 dengan 28 siswa telah mencapai standar ketuntasan minimal (“UPT Karya Ilmiah Universitas Negeri Malang” dalam <http://library.um.ac.id/free-contents/new-karyailmiah/search.php/SEQIP.php>).

Tujuan serta pelaksanaan program *debt swap* I dan IV menunjukkan adanya peningkatan kualitas sarana prasarana di Indonesia. Perbaikan kualitas fasilitas terlihat pada pelaksanaan proyek pembangunan *Learning Resources centers* (LRC) yang berjumlah 511 bangunan pada 88 Kabupaten di 17 Propinsi Indonesia Bagian Barat yaitu DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat, Papua, Bangka Belitung, DI Yogyakarta, Gorontalo, Ka-

limatan Barat, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tenggara, Sumatera Selatan, Banten dan Jambi. Pembangunan LRC ini dibangun sebanyak 4 sampai 5 bangunan pada setiap kabupaten. Materi atau peralatan pada setiap LRC antara lain dua meja kit penelitian siswa; 1000 buku ilmu pengetahuan; 30 buku pegangan untuk guru; 95 buku-buku sekolah untuk kelas 4, 5 dan 6 SD; 192 buku instruksi untuk penelitian SEQIP; 6 set peralatan dan suku cadang utama dan untuk perbaikan perlengkapan penelitian; Furnitur, rak-rak dan papan-papan tulis. Alat-alat kit terdiri dari 11 kit dengan 8 alat bantu untuk mengajar/*Teaching Aids* (German Embassy, February 2004).

Pada *debt swap* IV, Jerman memberikan hibah untuk program rehabilitasi dan rekonstruksi sarana prasarana sekolah yang hancur akibat gempa bumi di Yogyakarta dan Jawa Tengah. Rekonstruksi dan rehabilitasi sarana prasarana di DIY dan Jateng dimulai pada tahun 2006 hingga tahun 2008 yang dikoordinatori oleh Bappenas (“Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Propinsi Jawa Tengah”, http://kc.monevacehnia.bappenas.go.id/dcl/upload_20090327/e-BOOK/20060816_Government_ActionPlan_Yogyakarta.pdf). Program *debt swap* IV telah membantu rehabilitasi dan rekonstruksi 415 gedung sekolah yang terdiri dari 141 Sekolah Dasar dari 1.223 bangunan dan 26 Sekolah Menengah Pertama dari 190 bangunan di Yogyakarta. Klaten menjadi sentra rehabilitasi dan rekonstruksi dimana kerusakan bangunan mencapai 60% pada daerah Jawa Tengah. *Debt swap* IV merehabilitasi dan merekonstruksi 124 Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama dari 249 bangunan (“UN SD Dapat Kewenangan Lebih Besar”, <http://www.suarakarya-online.com/news>).

[html?id=186896](#)).

Debt swap II membantu perluasan akses pada kawasan Indonesia bagian Timur dengan pembangunan Unit Sekolah Baru (USB) Sekolah Menengah Pertama pada 10 kabupaten di 36 propinsi yaitu Propinsi Gorontalo, Kalimantan Tengah, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Papua, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Tengah. *Debt swap* II dikhususkan pada Kabupaten-Kabupaten dengan Anggaran Pendapatan Kabupaten dibawah 70% tahun 2000, belum pernah mendapatkan bantuan program dari institusi keuangan internasional dan dapat menjangkau anak-anak di daerah terpencil yang tidak memiliki cukup akses untuk mengikuti kegiatan belajar mengajar.

Perluasan akses sekolah di Indonesia bagian Timur rata-rata mengalami peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS) dari tahun 2003 hingga tahun 2012. APS Propinsi Kalimantan Barat pada tahun 2003 sebesar 92,05% meningkat menjadi 96,68% pada tahun 2012. APS Propinsi Kalimantan Tengah pada tahun 2003 sebesar 97,74% dan pada tahun 2012 menjadi 98,56%. APS Propinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat pada tahun 2003 sebesar 92,41% dan pada tahun 2012 menjadi 97,67%. APS Propinsi Sulawesi Tenggara tahun 2003 sebesar 96,60% dan meningkat 96,61% pada tahun 2012. APS Gorontalo tahun 2003 sebesar 90,85% meningkat pada tahun 2012 sebesar 97,61%. APS Nusa Tenggara Barat tahun 2003 sebesar 94,72% menjadi 98,19% pada tahun 2012. APS Propinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2003 sebesar 90,77% menjadi 96,13% pada tahun 2012. APS Propinsi Maluku Utara tahun 2003 sebesar 97,40% menjadi 98,25%. APS Papua dan Papua Barat tahun 2003 sebesar 85,42% menjadi 75,39% pada tahun 2012 ("Angka Partisipasi Sekolah Menurut Provinsi, 2003-2012", http://www.bps.go.id/tab_sub/

[view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=3](#)).

Debt Swap VII merupakan sarana Indonesia sebagai investasi jangka panjang untuk meningkatkan kualitas sumber daya perguruan tinggi dengan pemberian beasiswa 5.000 doktor ke Jerman. *Debt Swap* VII ditujukan untuk membuat doktor-doktor Indonesia mempelajari dan menguasai keunggulan Jerman dalam bidang teknologi seperti bio teknologi, nano teknologi, geotermal, infrastruktur dan kedokteran ("Ika UNPAD Jajaki Kerjasama Dengan Jerman", <http://m.pikiran-rakyat.com/node/195251> diakses pada 12 April 2012). Investasi jangka panjang *debt swap* VII adalah peningkatan Indeks Pembangunan Manusia, pembangunan ekonomi, kerjasama bilateral dan pengembangan Ilmu Pengetahuan serta menjadikan saluran Pendidikan sebagai cara untuk menjadikan Jerman sebagai mitra strategis di kawasan Uni Eropa ("Indonesia-Jerman prioritaskan kerja sama delapan bidang utama" <http://www.antaranews.com/berita/361812/indonesia-german-prioritaskan-kerja-sama-delapan-bidang-utama>).

Keuntungan Jerman atas Pergeseran Debt Swap dari Bidang Lingkungan ke Bidang Pendidikan.

Debt Swap merupakan kebijakan ekonomi yang diambil Jerman yang secara tidak langsung mempromosikan pendidikan Jerman. *Debt Swap* merupakan Bantuan Luar Negeri dari negara maju kepada negara berkembang dengan sasaran kegiatan sosial. Bantuan Luar Negeri menghubungkan kesinambungan antara ekonomi dengan sosial. Bantuan Luar Negeri *Debt Swap* dapat dikatakan sebagai bisnis sosial dengan mengatur konsep kesinambungan antara program dengan hasil yang baik bagi penerima dan pemberi bantuan. Target penerapan model bisnis sosial ditujukan pada masyarakat prasejahtera seperti Indonesia

dengan menggabungkan konsep ekonomi dan sosial demi hasil yang menguntungkan dan berkelanjutan ("Mengapa Bantuan Biaya Pendidikan Dan Bukan Beasiswa", <http://www.sampoernaoundation.org/?q=id/news/mengapa-bantuan-biaya-pendidikan-dan-bukan-beasiswa>),). Bantuan luar negeri yang ditujukan untuk pendidikan adalah isu yang dibawa Jerman kepada Indonesia. Pada proses negosiasi serta pelaksanaan proyek *Debt Swap*, Jerman juga menyalurkan politik luar negerinya kepada Indonesia (intisari *interview* dengan Pejabat Fungsional Sosial Budaya, Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 4 November 2012). Jerman menggunakan Politik luar negeri untuk mempromosikan jasa pendidikannya kepada Indonesia (intisari *interview* dengan Staf Ekonomi Keuangan dan Pembangunan Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 29 April 2012). DAAD merupakan sarana politik luar negeri Jerman dalam mewujudkan kepentingan politik pendidikan negaranya, dimana tujuannya adalah membuat mahasiswa internasional tertarik pada studi *Post Doctoral* di Jerman. DAAD selalu dilibatkan pada pelaksanaan *debt swap* terutama pada *debt swap* VII bekerjasama dengan DIKTI (Yul Yunazwin Nazaruddin, 25 Oktober 2011). Jerman membantu Indonesia melalui kerangka politik pembangunan dalam saluran pendidikan yang dipandang efektif untuk perbaikan struktur ekonomi dan politik suatu negara ("Politik Pembangunan", <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/politik-luar-negeri/inhaltsseiten/hintergrund/politik-pembangunan.html?type=1>).

Pemberian fasilitas program *debt swap* terlihat proyek dan tujuan proyek *debt swap* dimaksudkan untuk mempromosikan dan memperkenalkan sistem pendidikan Jerman kepada masyarakat Indonesia (intisari

interview dengan Kepala Subdit Pendaan Luar Negeri Bilateral, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Bappenas, pada tanggal 29 April 2012). Langkah-langkah promosi Jerman dilakukan secara berkala mengikuti kebijakan Indonesia, maka program *debt swap* I, II dan IV ditujukan untuk menanamkan nilai dan manfaat *science* pada anak-anak usia dini, sedangkan *debt swap* VII ditujukan untuk mahasiswa Indonesia yang berkualitas. Langkah promosi pada *debt swap* I dengan pembangunan LRC untuk pembelajaran IPA merupakan serapan pada model pembelajaran dan bangunan laboratorium pada sekolah-sekolah yang ada di Jerman. Pada *debt swap* II, Jerman membuat *block grant*/subsidi yang menggambarkan otonomi pendidikan untuk mengembangkan pendidikan dengan pelatihan manajemen bagi masyarakat Indonesia. *Debt swap* IV merupakan gambaran bangunan dan fasilitas sekolah di Jerman. *Debt swap* VII ditujukan untuk mencari sumber daya manusia yang berkualitas dari Indonesia sesuai kebutuhan pasar Jerman. Jerman telah memilih India, Indonesia dan Vietnam sebagai negara yang memiliki populasi produktif yang besar untuk memenuhi kebutuhan ekonomi Jerman terhadap sumber daya manusia ("Jerman Cari Tenaga Ahli dari Asia Tenggara", <http://www.dw.de/jerman-cari-tenaga-ahli-dari-asia-tenggara/a-16344070>). Jerman menggunakan *debt to education swaps* untuk mempromosikan pendidikan didukung dengan pernyataan Staf Ekonomi Keuangan dan Pembangunan Direktorat Eropa Barat, Kementerian Republik Indonesia ". . . jadi bisa dikatakan Jerman menggunakan *debt swap* sebagai diplomasi ekonomi atau *soft power* untuk meningkatkan kerjasama dibidang pendidikan . . . ya bisa dikatakan promosi" (intisari *interview* dengan Staf Ekonomi Keuangan dan Pembangunan Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar

Negeri Republik Indonesia pada tanggal 29 April 2012).

Promosi jasa pendidikan melalui debt swap mendapat hasil yang positif bagi Jerman sebagai negara donor. Pejabat Fungsional Sosial Budaya Direktorat Eropa Barat juga mendukung pernyataan staf Ekubang Direktorat Eropa Barat:

“... debt swap itu sarat dengan kepentingan ekonomi dan politik ... untuk meningkatkan eksportnya, tentu untuk meningkatkan ekonominya ...” (intisari interview dengan Pejabat Fungsional Sosial Budaya, Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 4 November 2012)

Pelaksanaan *debt swap* secara berkesinambungan membuat jasa pendidikan di Jerman mampu menarik mahasiswa Indonesia untuk melanjutkan studinya di Jerman. Menurut Dinas Pertukaran Akademis Jerman DAAD Jakarta, jumlah mahasiswa Indonesia yang melanjutkan studinya di Jerman mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1998, mahasiswa Indonesia yang melanjutkan studi ke Jerman sebesar 1.980 mahasiswa dan meningkat pada tahun 2006 menjadi 2.537 mahasiswa. Secara umum, mahasiswa Indonesia memilih jurusan eksakta yaitu teknik, matematika, kedokteran atau ilmu pengetahuan lainnya sebagai konsentrasi studinya di Jerman (“Mengapa Jerman”, <http://www.dw.de/mengapa-jerman/a-3071063>). Menurut dari *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), jumlah mahasiswa Indonesia yang melanjutkan studi di Indonesia sebesar 1.546 mahasiswa dan pada tahun 2012 meningkat kembali sebesar 1.671 mahasiswa (“Global Flow of Tertiary-Level Students” dalam <http://www.uis.unesco.org/education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>). Menurut Duta Besar

LBBP Jerman untuk Indonesia Dr. Georg Witschel, mahasiswa Indonesia yang sedang melanjutkan studi ke Jerman sekitar 2.500 mahasiswa dimana terdapat 30.000 alumni pada berbagai bidang strategis dan Jerman merupakan negara tujuan utama studi mahasiswa Indonesia dikawasan Eropa pada tahun 2012 (“Dubes Jerman Berikan Kuliah Umum di UHN Medan”, http://www.pemkomedan.go.id/news_detail.php?id=14073).

Kesimpulan

Jerman memberikan pinjaman dalam bentuk ODA sehingga program *debt swap* I sampai dengan VII dapat berjalan dengan baik. Pergeseran fokus *debt swap* atas penyesuaian kepentingan luar negeri Indonesia dan Jerman untuk memenuhi kebutuhan domestik pada bidang pendidikan. Indonesia menggunakan *debt swap* sebagai perluasan kebijakan domestik Indonesia untuk meningkatkan SDM, pertumbuhan IPTEK dan ekonomi. Jerman menggunakan *debt swap* sebagai sarana pencitraan dan promosi Jasa Pendidikan sehingga keuntungan dalam bentuk devisa dan Sumber daya manusia untuk mengembangkan roda perekonomian Jerman. Program *debt swap* Indonesia-Jerman merupakan salah satu alternatif kebijakan dalam menjalankan politik luar negeri dan mewujudkan kepentingan negara. *Debt swap* sebagai bantuan luar negeri dapat menjangkau kepentingan negara dalam bidang ekonomi dan politik serta dapat digunakan oleh untuk mengatasi masalah beban hutang negara berkembang kepada negara maju secara efektif. *Debt swap* kemudian dapat dikatakan sebagai solusi terbaik dan bersifat saling menguntungkan, dimana kepentingan negara maju dan negara berkembang secara strategis yang dapat dikombinasikan dengan baik. Hutang menjadi sebuah instrumen baru sebagai sarana perbaikan

sosial yang berimplikasi pada instrumen perbaikan ekonomi negara.

Daftar Pustaka

Buku

Djamin, Zulkarnain (1995). *Sumber Luar Negeri Bagi Pembangunan Indonesia: Sejak IGGI Hingga CGI serta Permasalahannya*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Djamin, Zulkarnain (1996). *Masalah Utang Luar Negeri Bagi Negara-Negara Berkembang Dan Bagaimana Mengatasinya*. Fakultas Ekonomi Jakarta: Universitas Indonesia.

Harinowo, Cyrillus (2004). *IMF Penanganan Krisis & Indonesia Pasca IMF*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Harinowo, Cyrillus (2002). *Utang Pemerintah Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Herwinda, Ersu (2005). *Debt for Nature Swap: Peluang pendanaan alternatif; mengurangi utang, menyelamatkan lingkungan*. Direktorat Lingkungan Hidup. BAPPENAS.

Kedutaan Besar Republik Federal Jerman Jakarta (2005). *Fakta Mengenai Jerman*. Jakarta: PT. Ikrar Mandiri Abadi.

Rudy, T. May (2007). *Ekonomi Politik : Internasional Peran Domestik Hingga Ancaman globalisasi*. Bandung: Nuansa.

Tambunan, Tulus Tahi Hamonangan (2008). *Pembangunan Ekonomi & Utang Luar Negeri*. Jakarta: Rajawali Press.

Dokumen

Bambang Ruwanto, Yusman Wiyatmo, dan Rahayu Dwisiwi SR (2005). *Pelatihan Penggunaan Kit Proyek SEQIP Bagi Guru-Guru IPA Sekolah Dasar Sebagai Persiapan Pelaksanaan Kurikulum Berbasis Kompetensi Di Kabupaten Sleman*, Bertempat di Laboratorium Fisika Dasar, Jurusan Pendidikan Fisika, Universi-

tas Negeri Yogyakarta pada tanggal 10 September.

German Embassy (2004). *German Debt Swap*. Final Artwork Vision. February.

Ulrich Moller and Elfride Sunday. (2003). *Bildung Politic Germany*. IAB Short Report No. 9.

Yull Yunazwin Nazaruddin, Education Attache (2011). *Education Section Indonesian Embassy in Berlin : Education and Reseach Collaboration*, Kedutaan Besar Republik Indonesia Berlin. 25 Oktober .

Artikel Jurnal

Imam Mudakir (2005). *Keefektifan Penerapan Model SEQIP Dalam Dasar IPA di PGSD FKIP UNEJ*. *Jurnal Pendidikan Dasar*, Vol.6, No.2,: 61-118.

Internet

_____, *Politik Pembangunan*. diakses pada 12 Mei 2012. <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/politik-luar-negeri/inhaltsseiten/hintergrund/politik-pembangunan.html?type=1>

AntaraNews. *Fakta Pendidikan*. diakses pada 3 februari 2012. <http://indonesiaberkibar.org/id/fakta.pendidikan>

Antara News. *Indonesia-Jerman prioritas kerja sama delapan bidang utama*. diakses pada 25 Mei 2012. <http://www.antaraneews.com/berita/361812/indonesia-jerman-prioritaskan-kerja-sama-delapan-bidang-utama>,

Bank Indonesia. *External Debt Statistics of Indonesia*. diakses tanggal 12 April 2012. http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/5FA25A3B-C9C3-4634-87B3-FBB86BC17DF4/27725/FinalisDes2012_Web.pdf,

Bank Indonesia. *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia*. diakses pada 29 April 2012 <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D842A7B6-586A-4->

- [FD8B32CA972D274B4F5/25149/Finalis-Januari2012_Web.pdf](#),
Bappenas. Jerman Bantu Pendidikan Indonesia Melalui Penghapusan Utang. diakses pada 2 Juni 2012. <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F26901/Jerman%20Bantu%20Pendidikan-MI.htm>,
- Bappenas. Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Propinsi Jawa Tengah. diakses pada 1 April 2012. http://kc.monevacehnia.s.bappenas.go.id/dc/upload_20090327/e-BOOK/20060816_Government_ActionPlan_Yogyakarta.pdf,
- BPS. Angka Partisipasi Sekolah Menurut Provinsi, 2003-2012. diakses pada 12 Juli 2012. http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=3,
- Club de Paris. Indonesia. diakses pada 17 April 2012. <http://www.clubdeparis.org/sections/pays/indonesie/switchlanguage/en>,
- DMO. Posisi Pinjaman berdasarkan kreditur Edisi Mei 2012. diakses pada 1 Juni 2012. <http://www.dmo.or.id/index.php/page/load/21>
- DW. Jerman Cari Tenaga Ahli dari Asia Tenggara. diakses pada 2 April 2012. <http://www.dw.de/jerman-cari-tenaga-ahli-dari-asia-tenggara/a-16344070>
- DW. Mengapa Jerman. diakses pada 1 Oktober 2012. <http://www.dw.de/mengapa-jerman/a-3071063>
- Kopertis. Kesepakatan Konversi 4 Negara Kreditur. diakses pada 21 April 2012. <http://www.kopertis12.or.id/2011/08/28/kesepakatan-konversi-utang-indonesia-program-debt-swap-dengan-4-negara-kreditur.html>,
- Pikiran-Rakyat. Ika UNPAD Jajaki Kerjasama Dengan Jerman. diakses pada 12 April 2012. <http://m.pikiran-rakyat.com/node/195251>
- Pudak-scientific. kit dan poster sekolah dasar berdasarkan Proyek SEQIP-Kemdinknas. diakses pada 20 Mei 2012. http://www.pudak-scientific.com/detail_products.php?id=119
- Pemkomedan. Dubes Jerman Berikan Kuliah Umum di UHN Medan. diakses pada 3 Oktober 2012. http://www.pemkomedan.go.id/news_detail.php?id=14073,
- Suara karya. UN SD Dapat Kewenangan Lebih Besar. diakses pada 15 April 2012. <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=186896>
- Sampoerna. Mengapa Bantuan Biaya Pendidikan Dan Bukan Beasiswa. diakses pada 5 Agustus 2012. <http://www.sampoernafoundation.org/?q=id/news/mengapa-bantuan-biaya-pendidikan-dan-bukan-beasiswa>,
- Sumiyarto. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Pengelolaan Utang Direktorat Evaluasi, Akuntansi, dan Setelmen, mengenai "Program Debt Swap-Jerman Di Indonesia Lesson, Learn, Tantangan dan Peluang". diakses pada 22 Januari 2012. <http://www.slideshare.net/gatothp2010/presentasi-debt-swap-bapak-sumiyarto-depkeu>
- Tripod. Tantangan Kedepan Pasca Paris Club III. diakses pada 29 April 2012. <http://dipi.solo.tripod.com/artikel/paris.htm>,
- UNESCO. Global Flow of Tertiary-Level Students. diakses tanggal 5 Oktober 2012. dalam <http://www.uis.unesco.org/education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>,
- UM. UPT Karya Ilmiah Universitas Negeri Malang. diakses pada 5 Mei 2012. dalam <http://library.um.ac.id/free-contents/new-karyailmiah/search.php/SEQIP.php>,

Interview

- Jochen Saleth, Direktur KfW Jakarta pada tanggal 16 Mei 2012
- Ria Widati, Kepala Subdit Pendanaan Luar

Negeri Bilateral, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Bappenas, pada tanggal 29 April 2012

Boyke, Pejabat Fungsional Sosial Budaya, Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 4 November 2012

Erick, Staf Ekonomi Keuangan dan Pembangunan Direktorat Eropa Barat, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 29 April 2012

LATAR BELAKANG KEBIJAKAN PENARIKAN PASUKAN AUSTRALIA DARI AFGHANISTAN TAHUN 2012

Dwi Widiyanto¹

Abstrak

Following the elevation of Julia Gillard to Prime Minister position, many hope that there will be changing in Australia's foreign policy, particularly related to the withdrawal of Australian military from Afghanistan. This article analyses the internal and external factors in the withdrawal policy in 2012. There were several internal factors such as the down slope of Australian perception towards the involvement of Australia in Global War on Terror, the influence of media and the internal conflict of the Labour Party in facing 2013 election. The external factors considered in this paper are the changing Australia's defence policy from Forward Defence Strategy to Defence Self-reliance, the influence of NATO's withdrawal from Afghanistan and the new US pivot in Asia Pacific. This article will also compare the internal and external factors to figure out the most influential factors in the withdrawal policy. This article argues that internal factors rather than external factors gave much influence in the withdrawal of Australian military from Afghanistan.

Keywords: *Australian Military, Withdrawal policy, Afghanistan.*

Pendahuluan

Paska terpilihnya Julia Gillard sebagai perdana menteri baru Australia pada tahun 2010 yang lalu, Gillard langsung memberikan pernyataan kepada presiden Amerika Serikat Barack Obama bahwa dukungan militer Australia di Afghanistan tidak akan berubah sama sekali dibawah kepemimpinannya. Gillard menyatakan akan tetap berkomitmen kepada 60 tahun persekutuan strategis antara Australia dengan Amerika Serikat dan akan tetap mempertahankan keberadaan pasukan militer Au-

stralia di Afghanistan. Julia Gillard pun sangat memberikan dukungan terhadap keberadaan pasukan Australia di Afghanistan. Gillard menegaskan bahwa Amerika Serikat akan melihat seberapa jauh upaya-upaya yang telah dilakukan oleh militer Australia di Afghanistan. Sebelumnya banyak sekali pandangan yang menyatakan bahwa terpilihnya Gillard sebagai Perdana Menteri baru Australia akan berdampak pula pada perubahan kebijakan luar negerinya terutama masalah pengiriman pasukan Australia ke Afghanistan. Menurut

¹Penulis adalah alumni prodi HI UPN "Veteran Yogyakarta. Email: dwi_widiyanto@rocketmail.com

Analisis kebijakan luar negeri Graeme Dobell, dalam sebuah kolom untuk Lowy Institute, mengatakan Gillard akan memberikan sedikit perbedaan dalam hubungan kunci dengan Amerika Serikat. Namun hal tersebut segera di bantah oleh Gillard. Dia menyatakan bahwa Australia akan tetap pada jalurnya, yaitu akan tetap patuh kepada Amerika Serikat seperti pada masa sebelumnya dan tidak akan mengubah komitmen Australia terhadap pengiriman pasukannya di Afghanistan ataupun persekutuannya dengan Amerika Serikat (PM Gillard Tidak Ubah Kebijakan Luar Negeri Australia, <http://pelita.or.id/baca.php?id=96076>, diakses tanggal 9 Juni 2012). Namun kabar mengejutkan justru muncul pada tahun 2012. Perdana menteri Australia tersebut menyatakan akan segera menarik pasukannya tahun 2012 dan diperkirakan akan selesai pada pertengahan tahun 2013 nanti. Pernyataan Gillard tersebut disampaikan di depan anggota Institut Kebijakan Strategis Australia di kota Canberra. Dalam kutipan pidatonya yang berisi:

"Pada tanggal 21 Mei 2012 mendatang, saya akan menghadiri KTT NATO di Chicago. Dalam KTT ini saya akan menyatakan pandangan dari pemerintah Australia kepada koalisi internasional. Saya rasa sangat penting untuk menjelaskan tentang keputusan serta posisi pemerintah Australia dalam konferensi tersebut. Dan kita telah sama-sama melihat kesuksesan dari pemerintahan Australia dalam membuat Afghanistan tidak menjadi sarang teroris. Dalam kebijakan penarikan pasukan tersebut, penarikan pasukan akan dimulai ketika pasukan Afghanistan telah dianggap mampu untuk bertanggung jawab atas keamanan di provinsi Uruzgan dimana wilayah tersebut merupakan basis utama dari militer Australia" (Full Speech: Julia Gillard Sets Afghan Withdrawal Date For Australian Dig-

gers, (<http://www.heraldsun.com.au/news/victoria/full-speech-pm-sets-afghan-withdrawal-date-for-diggers/story-fn7x8me2-1226330188207/>),

Julia Gillard akan mengusahakan dukungan yang besar dan luas bagi keputusan tersebut dalam pertemuan puncak NATO di Chicago tanggal 21 Mei 2012. Julia Gillard menegaskan bahwa rakyat negara-negara demokrasi dunia sudah merasa jemu dengan perang ini. Dan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tersebut akan berakhir tidak lama sebelum jadwal pemilihan umum yang akan dilangsungkan di Australia (Australia Percepat Penarikan Pasukan Di Afghanistan, <http://www.metrotvnews.tv/read/newsbbc/2012/04/17/16761796/Australia-percepat-penarikan-pasukan-di-Afghanistan>, diakses tanggal 27 April 2012).

Dalam tulisan ini, penulis ingin menjelaskan tentang faktor-faktor yang menjadi pertimbangan bagi Julia Gillard dalam mengambil kebijakan untuk mempercepat penarikan pasukan Australia dari Afghanistan yang semula dijadwalkan berakhir pada tahun 2014 kemudian dipercepat menjadi pada tahun 2013. Pembahasan dalam tulisan ini akan berfokus kepada faktor-faktor yang memiliki pengaruh paling besar dalam pembuatan keputusan yang dilakukan oleh Julia Gillard dalam mengambil kebijakan untuk mempercepat penarikan pasukan Australia dari Afghanistan. Bahasan terhadap faktor-faktor tersebut merujuk pada argumen tulisan ini bahwa dalam pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Australia di bawah masa kepemimpinan Julia Gillard selalu ada faktor eksternal dan internal yang menjadi penyebab keluarnya kebijakan untuk mempercepat penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tersebut. Namun dari kedua faktor tersebut, yang memiliki peran sangat besar dalam keluarnya kebijakan penarikan pasukan Aus-

tralia dari Afghanistan pada tahun 2013 tersebut berasal dari faktor internal yaitu kondisi politik domestik dari Australia menjelang pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2013.

Pengaruh Faktor Eksternal

1. Kebijakan Penarikan Pasukan NATO

Sebagai negara koalisi NATO terbesar yang mengirimkan pasukannya ke Afghanistan, Australia selalu memiliki pedoman dalam melaksanakan operasi militer terpadu di Afghanistan. Salah satu pedoman tersebut adalah mengenai kapan tugas dari pasukan gabungan NATO dengan negara-negara koalisi tersebut berakhir. Pernyataan tentang penarikan pasukan Australia itu sendiri telah diungkapkan oleh Perdana Menteri Julia Gillard pada Konferensi NATO yang dilaksanakan pada bulan Mei tahun 2012 yang lalu.

Dalam konferensi tersebut, Sekretaris Jendral NATO Fough Rasmussen menyatakan bahwa Komunike akhir pertemuan meratifikasi rencana NATO menyerahkan seluruh pasukan tempur dan keamanan ke Afganistan pertengahan 2013 dan penarikan 130 ribu pasukan berakhir pada 2014. Aliansi internasional akan tetap berkomitmen kepada keamanan dan demokratisasi di Afganistan. Pada akhirnya, kehadiran NATO di Afganistan pada 2014 selanjutnya hanya memberikan saran dan pelatihan militer (*Nato Withdrawal Could Be Speeded Up, Says Rasmussen*, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/01/nato-forces-afghanistan-early-retreat>, diakses tanggal 11 Februari 2013).

Keputusan penarikan pasukan NATO beserta negara koalisinya dari Afghanistan pada tahun 2014 tersebut tidak lepas dari dorongan negara-negara non-NATO seperti Australia untuk segera menyelesaikan konflik berkepanjangan yang terjadi di Afghanistan. Dalam konferensi

NATO yang digelar di Chicago, Amerika Serikat tersebut Perdana Menteri Australia menyampaikan pandangannya mengenai konflik di Afghanistan dan menyatakan untuk segera menarik pasukannya dari Afghanistan. Pernyataan Julia Gillard tersebut juga diikuti oleh pernyataan dari Presiden Prancis Francois Hollande yang menyatakan juga akan segera menarik pasukannya dari Afghanistan dengan hanya akan menyisakan sejumlah pasukan guna melakukan pelatihan terhadap tentara Afghanistan. Dukungan terhadap penarikan pasukan tersebut juga muncul dari Kanada dan Belanda yang menginginkan NATO untuk segera melaksanakan proses transisi keamanan di Afghanistan (*Fokus KTT NATO: Tarik Pasukan di Afghanistan*, <http://www.republika.co.id/berita/international/global/12/05/20/m4bl55-fokus-ktt-nato-tarik-pasukan-di-afghanistan>, diakses tanggal 6 Januari 2013).

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa pengaruh dari munculnya kebijakan penarikan pasukan NATO dari Afghanistan tidak memberikan dampak yang signifikan bagi munculnya kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan. Penarikan pasukan Australia dari Afghanistan serta diikuti oleh penarikan keluarnya kebijakan penarikan pasukan Prancis dari Afghanistan tersebut yang justru memberikan tekanan terhadap NATO untuk segera merealisasikan kebijakan penarikan pasukan yang sudah mereka buat. Sedangkan bagi Australia sendiri, kebijakan yang penarikan pasukan NATO dari Afghanistan tersebut justru menjadi suatu bentuk legalitas dari kebijakan yang telah mereka keluarkan sebelumnya dalam masalah penarikan pasukan dari Afghanistan.

2. Kebijakan Penarikan Pasukan Amerika Serikat

Seperti kita ketahui bahwa saat ini Amer-

ika Serikat juga telah menyatakan sikapnya untuk segera melaksanakan penarikan pasukannya dari Afghanistan pada tahun 2014 nanti. Pernyataan tersebut dikeluarkan secara langsung oleh Presiden Amerika Serikat Barack Obama dalam pidatonya di Gedung Putih bulan Juni tahun 2011 yang lalu. Obama menyatakan bahwa rencana penarikan pasukan Amerika Serikat dari Afghanistan tersebut akan disesuaikan dengan situasi dan kondisi keamanan di Afghanistan. Obama menambahkan bahwa sangat penting melanjutkan peralihan ke kepemimpinan keamanan Afghanistan, bahwa sesudah lebih dari satu dasawarsa perang di Afghanistan, sekarang saatnya meredakan perang itu dan secara bertahap mengalihkan tanggung jawab keamanan kepada rakyat Afghanistan (Amerika Serikat Tetap Tarik Pasukan Dari Afghanistan, <http://www.antaraneews.com/berita/334492/amerika-serikat-tetap-tarik-pasukan-dari-afghanistan>, diakses tanggal 14 Januari 2013). Menteri Pertahanan Australia Stephen Smith menyatakan bahwa apa yang sudah menjadi keputusan dari Amerika Serikat dan Afghanistan merupakan sebuah titik temu. Smith juga menambahkan bahwa Australia dan negara-negara aliansi NATO akan segera menentukan sikap mereka terhadap rencana penarikan pasukan Amerika Serikat dari Afghanistan dan akan segera mengambil langkah yang sama yang telah diputuskan oleh Amerika Serikat di Afghanistan (Australia Waits On U.S. Afghan Military Decision, <http://www.bernama.com/bernama/v6/newsindex.php?id=927578>, diakses tanggal 11 Februari 2013). Pernyataan Smith tersebut didukung oleh Gillard. Dalam sebuah kutipan pidatonya Gillard menyatakan bahwa orang-orang di negara demokrasi di dunia lelah dengan perang yang selama ini terjadi di Afghanistan. Dia yakin bahwa Chicago akan mengakui pertengahan 2013 sebagai tong-

gak penting dalam strategi internasional. Sebuah titik penting ketika pasukan internasional akan dapat berpindah untuk peran sebagai pendukung di seluruh Afghanistan (Australia Tarik Pasukan Dari Afghanistan Lebih Awal, <http://berita.plasa.msn.com/internasional/antara/article.aspx?cp-documentid=6142741>, diakses tanggal 17 Januari 2013).

Walaupun pandangan positif telah disampaikan oleh Smith dan Gillard, namun Julia Gillard menolak bahwa saran jadwal lebih cepat itu didorong Obama dan keinginannya tersebut diselesaikan sebelum pemilihan Presiden Amerika Serikat pada November, dengan mengatakan itu bergantung pada kemajuan yang disepakati Afghanistan dan pasukan asing. Namun dapat kita lihat bahwa pada pertemuan tersebut Julia Gillard berunding dengan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Hillary Clinton dan Menteri Pertahanan Leon Panetta, bertemu untuk menyelaraskan siasat perang dan hubungan masa depan dengan Afghanistan menjelang temu puncak di Chicago pada 20-21 Mei (NATO: Penarikan Australia Dari Afghanistan Bagian Dari Rencana, <http://id.omg.yahoo.com/news/nato-penarikan-australia-dari-afghanistan-bagian-dari-rencana-152117976.html>, diakses tanggal 17 Januari 2013).

Pernyataan Gillard tersebut menegaskan bahwa apa yang telah dilakukan oleh Australia merupakan suatu bentuk sikap tegas yang ditunjukkan oleh Australia sebagai negara demokrasi yang menolak terhadap perang. Sikap tegas tersebut juga menunjukkan bahwa kebijakan tentang penarikan pasukan Australia dari Afghanistan merupakan kebijakan yang murni berasal dari Pemerintah Australia dan tanpa adanya campur tangan dari pihak Amerika Serikat dalam setiap pengambilan keputusannya. Sehingga walaupun Amerika Serikat juga telah menyatakan akan menarik

mundur pasukannya dari Afghanistan pada tahun 2014, Australia tidak banyak terpengaruh terhadap kebijakan tersebut dan tetap menarik pasukannya pada tahun 2013 nanti.

3. Pembukaan Pangkalan Militer Amerika Serikat di Australia

Pembangunan pangkalan militer Amerika Serikat di Darwin Australia merupakan suatu bukti bahwa fokus kebijakan pertahanan Australia juga dipengaruhi oleh fokus kebijakan pertahanan yang dijalankan oleh Amerika Serikat. Dalam pidatonya di Parlemen Australia, Obama menyatakan:

"Fokus diplomatik Amerika Serikat sekarang akan beralih dari War on Terrorism ke tantangan ekonomi dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik yaitu dengan pembangunan pangkalan militer di Australia. Obama menekankan hubungan keamanan bilateral Amerika Serikat dengan Australia yang telah berlangsung sejak lama." (U.S. Policy Shift Towards Asia Pacific Region, <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=213453>, diakses tanggal 20 Januari 2013).

Pidato Obama tersebut langsung mendapatkan tanggapan dari Julia Gillard yang menyatakan:

"Untuk pertama kalinya Australia setuju menerima penugasan tentara marinir Amerika Serikat di Australia Bagian Utara dalam beberapa tahun kedepan. Julia Gillard menyebut bahwa sekitar 250 marinir Amerika Serikat yang datang ke Australia, dengan menggunakan sistem rotasi bertahap per enam bulan hingga mencapai jumlah 2500 personil pada tahun 2017. Dalam rencana tersebut, selain melakukan latihan tersendiri, tentara Amerika Serikat akan melakukan latihan gabungan dengan tentara Australia. Pi-

hak Australia juga setuju untuk memfasilitasi armada pesawat tempur Amerika Serikat seperti Jet Fighter dan B-52 Bomber di Darwin, ibukota negara bagian Australia Utara, serta merencanakan lebih lanjut terkait fasilitas angkatan laut Amerika Serikat di Stirling, Australia Bagian Barat. Itulah hal yang mengawali pembangunan pangkalan militer AS di Darwin." (Obama Visit: Australia Agrees U.S. Marine Deployment Plan, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15739995>, diakses tanggal 20 Januari 2013).

Komitmen Amerika untuk tetap melancarkan hegemoninya di wilayah Asia-Pasifik tersebut merujuk kepada bangkitnya kekuatan militer dari China yang kini mulai mendapat perhatian dari Amerika Serikat. Amerika Serikat meminta kepada negaranegara sekutunya di wilayah Asia-Pasifik untuk mendukung kebijakannya dalam mengawasi wilayah Asia-Pasifik dengan dibangunnya pangkalan militer Amerika Serikat di Darwin, Australia. Bagi Australia sendiri, keuntungan yang mereka dapat dari adanya pangkalan militer Amerika Serikat di Darwin ini adalah sebagai perekat hubungan aliansi mereka dengan Amerika Serikat. Selain itu Australia juga dapat memanfaatkan kemampuan militer Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik sebagai salah satu bentuk penghematan anggaran pertahanan Australia yang saat ini sedang mengalami banyak pemotongan anggaran dikarenakan pembiayaan pasukan mereka di Afghanistan yang akan segera ditarik mundur. Dengan adanya pasukan Amerika Serikat di wilayah Australia, maka Australia tidak perlu mengeluarkan biaya operasional yang lebih guna menjaga stabilitas keamanan regionalnya (Thomson, 2012).

Dengan melihat pernyataan yang dikeluarkan baik oleh Obama maupun oleh Julia

Gillard, hubungan antara Australia dengan Amerika memang terbilang sangat dekat. Melihat posisi Australia juga sebagai negara sekutu terdekat dari Amerika Serikat. Namun pembukaan pangkalan militer Amerika Serikat yang berada di Darwin Australia tersebut bukan suatu bentuk politik timbal balik yang dilakukan oleh Australia dalam kasus penarikan pasukan dari Afghanistan. Namun hal tersebut lebih cenderung ke arah politik timbal balik yang dilakukan oleh Australia dalam menjaga wilayah regional Asia-Pasifik yaitu melalui bantuan dari marinir Amerika Serikat yang berada di Australia. Sedangkan bagi Amerika Serikat sendiri keberadaan marinirnya di wilayah Australia adalah sebagai bentuk perluasan hegemoni Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik yang kini keberadaannya mulai terganggu dengan bangkitnya China baik dalam hal militer maupun ekonomi.

Faktor Internal Sebagai Pendorong Kebijakan

1. Penurunan Persepsi Masyarakat Menjelang Pemilu 2013

Peningkatan dalam serangan terhadap pasukan asing di Afghanistan baru-baru ini, membuat lebih banyak warga Australia yang menuntut penarikan lebih awal pasukan mereka dari negara yang dilanda perang tersebut. Di Sydney, masyarakat berkumpul untuk menuntut penarikan segera pasukan Australia dari Afghanistan yang pada awalnya direncanakan pada tahun 2014. Selama beberapa bulan terakhir, para warga Australia telah mengadakan demonstrasi serupa di luar Balai Kota Sydney. Semakin meningkatnya jumlah korban tewas dari pasukan asing Afghanistan, ditambah anggaran perang semakin membebani keuangan negara, menjadikan negara-negara kontingen NATO berkeinginan untuk menarik pulang segera tentara mereka, ditambah lagi semakin maraknya

protes dari para warga atas perang di Afghanistan yang semakin tidak populer di mata mereka (Warga Australia Tuntut Pemerintah Segera Tarik Pulang Pasukan Dari Afghanistan, <http://www.voa-islam.com/news/world-world/2012/10/07/21018/warga-australia-tuntut-pemerintah-segera-tarik-pulang-pasukan-dari-afghanistan/>, diakses tanggal 22 November 2012).

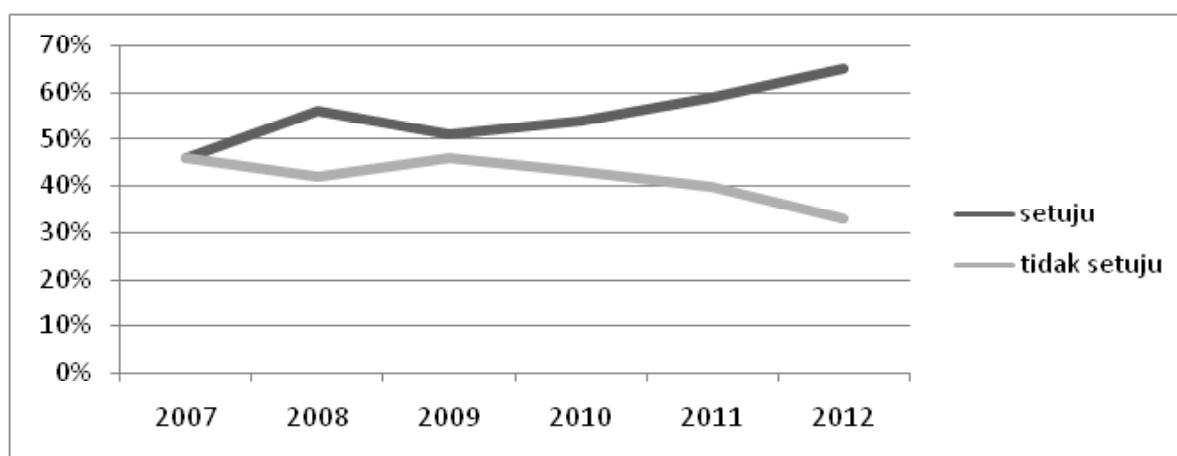
Hal tersebut ditunjukkan dengan hasil survei yang dilakukan oleh Lowy Institute pada tahun 2012. Sebanyak 65% warga Australia mengatakan menolak terhadap perpanjangan masa tugas pasukan Australia di Afghanistan, dan hanya 33% persen warga Australia yang menyetujui perpanjangan masa tugas pasukan Australia di Afghanistan hingga 2014. Hasil tersebut menunjukkan peningkatan terhadap warga yang menolak keberadaan pasukan Australia di Afghanistan. Sejak tahun 2007 grafik tersebut menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2007 warga yang menolak keberadaan pasukan Australia di Afghanistan sebanyak 46%, kemudian meningkat pada tahun 2008 menjadi 56%. Pada tahun 2009 jumlah tersebut menurun menjadi 51%. Namun pada tahun 2010, 2011 dan 2012 grafik tersebut terus meningkat. Pada tahun 2010 sebanyak 54% warga Australia menolak keberadaan pasukannya di Afghanistan, tahun 2011 meningkat menjadi 59% dan kemudian pada tahun 2012 naik menjadi 65% (War In The Middle East: Afghanistan, http://lowyinstitute.cachefly.net/files/lowy_poll_2012_web.pdf, diakses tanggal 6 Desember 2012).

Data tersebut berbanding terbalik dengan orang yang mendukung keberadaan pasukan Australia di Afghanistan. Pada survei yang dilakukan tahun 2008 sebanyak 42% warga Australia setuju dengan keberadaan pasukannya di Afghanistan, kemudian naik menjadi 46% pada tahun 2009. Hal tersebut tidak berlangsung

lama karena pada tahun 2010 hanya 43% warga Australia yang setuju dengan keberadaan pasukan Australia di Afghanistan. Pada tahun 2011 jumlah tersebut kembali turun menjadi 40% dan kemudian turun drastis pada tahun 2012 yang hanya sebesar 33% warga Australia yang setuju dengan keberadaan pasukan Australia di Afghanistan (*Ibid.*).

hak kebebasan berpendapat. Oleh karena itu media massa Australia memiliki pengaruh yang cukup besar dalam kehidupan masyarakat Australia. Selain berpengaruh terhadap masyarakat, media massa juga memiliki peran besar dalam mempengaruhi setiap kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal politik media massa di Australia sering dijadikan sebagai

Gambar 1. Diagram Dukungan Masyarakat Australia Terhadap Penarikan Pasukan Dari Afghanistan Tahun 2012



Sumber: "War In The Middle East: Afghanistan", dalam http://lowyinstitute.cachefly.net/files/lowy_poll_2012_web.pdf, diakses tanggal 6 Desember 2012.

Merujuk pada penjelasan di atas tersebut kita bisa melihat pandangan masyarakat Australia terhadap keberadaan pasukannya di Afghanistan. Mayoritas warga Australia menginginkan penarikan pasukan dari Afghanistan segera dilakukan. Hal tersebut yang menjadi faktor penekan bagi Pemerintah untuk segera mengambil kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan. Meskipun hanya melalui hasil survei, namun jawaban yang diberikan oleh masyarakat Australia itu merupakan bukti bahwa masyarakat Australia menginginkan adanya perubahan yang terjadi di Afghanistan, terutama masalah kondisi pasukan Australia di sana.

2. Peran Media Massa

Sebagai negara yang demokratis, Australia tentu sangat menjunjung tinggi hak-

sarana untuk menyatakan aspirasi politik, propaganda bahkan untuk menarik dukungan pemilih ketika pemilu berlangsung (Hamid, 1999: 326).

Peran media dalam kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan sendiri merupakan sarana dalam pembentukan opini masyarakat yang digunakan untuk menuntut tanggung jawab dari pemerintah atas kebijakan apa yang telah mereka ambil. Peran serta media dalam setiap pengambilan kebijakan yang dilakukan di Afghanistan adalah melalui pemberitaan-pemberitaan yang kemudian disampaikan kepada masyarakat luas. Secara garis besar, peran media massa adalah memberikan informasi terkini dari situasi dan kondisi yang sedang terjadi di Afghanistan yang kemudian informasi tersebut disebar luaskan guna melihat seberapa be-

sar pengaruh informasi tersebut terhadap pandangan masyarakat tentang konflik yang sedang terjadi (*The Media Of Afghanistan: The Challenges Of Transition*, http://downloads.bbc.co.uk/mediaaction/policy-briefing/bbc_media_action_afghanistan_is_in_transition.pdf, diakses tanggal 6 Desember 2012).

Pemberitaan yang dilakukan oleh media massa selalu memberikan kejutan bagi pemerintah, terutama mengenai korban tewas dalam konflik yang terjadi di Afghanistan. Pemberitaan tersebut ditujukan guna menarik simpati masyarakat akan kondisi yang benar-benar sedang berlangsung di Afghanistan. Pemberitaan tersebut membuka mata masyarakat Australia tentang konflik yang terjadi di Afghanistan. Hal tersebut menarik antusiasme dari warga Australia sendiri untuk selalu mengikuti perkembangan-perkembangan yang terjadi di Afghanistan seperti jumlah korban tewas, kondisi pasukan Australia di sana, dan kebijakan-kebijakan apa saja yang sudah dilakukan oleh pemerintah guna mengatasi konflik yang terjadi (*Diggers Caught In Media Muddle*”, dalam <http://www.abc.net.au/news/2012-09-06/green-diggerism-media-muddle/4244808>, diakses tanggal 5 Desember 2012).

Oleh karena itu, media massa sebagai lembaga yang independen juga dapat memberikan pengaruh yang besar terhadap setiap pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan penarikan pasukan dari Afghanistan. Melalui pembentukan opini publik itulah media massa memberikan tekanannya kepada pemerintah Australia guna mendorong kebijakan penarikan pasukan dari Afghanistan.

3. Konflik Internal Partai Buruh Menjelang Pemilu 2013

Faktor pendorong dari internal Partai Bu-

ruh tentang masalah penarikan pasukan dari Afghanistan itu sendiri diawali dari mundurnya Kevin Rudd sebagai Menteri Luar Negeri Australia. Hal tersebut disampaikan Kevin Rudd di tengah lawatan ke Washington DC, Amerika Serikat. Dalam jumpa pers, Rudd mengatakan posisi selanjutnya akan dia tentukan saat pulang ke Australia. Alasan pengunduran diri dari Kevin Rudd tersebut adalah dia merasa bahwa sebagai Menteri Luar Negeri Australia dirinya kini sudah tidak mendapat dukungan lagi dari Perdana Menteri Julia Gillard. Rudd juga menilai kubu Partai Buruh pimpinan PM Gillard, yang tengah memerintah Australia, kini menjadi pihak minoritas di parlemen. Maka, sulit bagi Partai Buruh untuk menang pemilu tahun depan bila tetap dipimpin Gillard. Memimpin Australia sebagai PM selama tiga tahun, Rudd terpaksa mundur pada 24 Juni 2010 setelah dia kehilangan dukungan politik dari para koleganya di Partai Buruh. Posisi Rudd saat itu diganti oleh Wakil PM Julia Gillard, yang juga politisi inti Partai Buruh (*Menlu Australia Kevin Rudd Mengundurkan Diri*, <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/290384-menlu-australia-kevin-rudd-mengundurkan-diri>, diakses tanggal 15 November 2012).

Dengan rencana Julia Gillard untuk segera menarik pasukannya dari Afghanistan dapat mengembalikan dukungan publik terhadapnya. Bukan hanya mendapat dukungan dari publik semata namun rencana penarikan pasukan Australia itu sendiri mendapat dukungan dari Parlemen Australia. Rencana penarikan pasukan Australia pada tahun 2013 yang bertepatan dengan pemilu justru akan meningkatkan dukungan dari partai-partai kecil dan partai independen kepada Partai Buruh. Ini bisa dilihat dari pandangan yang disampaikan oleh Partai Hijau Australia. Menurut senator Partai Hijau, Scott Lud-

lam, sebagian besar warga Australia lega mendengar pasukan keamanan Australia meninggalkan Afganistan. Bahkan Ludlam menambahkan bahwa penarikan pasukan Australia yang akan dilaksanakan pada tahun 2013 itu terlalu lama lantaran tidak menentunya kondisi keamanan di Afghanistan khususnya bagi tentara Australia yang bertugas disana. Selain mendapat dukungan dari Partai Hijau, tanggapan positif juga disampaikan oleh pemimpin oposisi Tony Abbott. Dia menyatakan bahwa koalisi juga mendukung pemulangan pasukan Australia pada tahun 2013 tersebut (Pasukan Australia Tinggalkan Afghanistan Lebih Awal, <http://www.tempo.co/read/news/2012/04/18/115397843/Pasukan-Australia-Tinggalkan-Afganistan-Lebih-Awal>, diakses tanggal 18 November 2012).

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, masalah penarikan pasukan Australia dari Afghanistan merupakan isu hangat yang berkembang di Australia. Perkembangan dari kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tentu akan sangat mempengaruhi pandangan masyarakat Australia terhadap pemerintahan Partai Buruh yang dipimpin oleh Julia Gillard. Sehingga setiap perkembangan yang terjadi juga akan membawa pengaruh terhadap dukungan masyarakat pada pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2013 mendatang.

4. Perubahan Kebijakan Pertahanan Australia Dari Forward Defence Strategy Menjadi Defence Self-Reliance

Defence White Paper 2009 merupakan salah satu hasil penting yang yang dicapai oleh Pemerintah Australia. Prinsip utama kebijakan pertahanan yang dipilih dalam *Defence White Paper* 2009 ini adalah menyangkut kemandirian dan independensi Australia dalam menjaga dan melindungi kepentingan keamanan strategisnya. Ke-

bijakan ini dianggap sebagai jawaban atas berbagai dilema keamanan Australia baik dengan mempertimbangkan faktor internal maupun faktor eksternal. Australia akhirnya memilih untuk membangun suatu kebijakan pertahanan yang independen dalam menjaga dan melindungi keamanan nasionalnya (Uropmabin, 2009: 138).

Dalam *defence white paper* tahun 2009 ini, perubahan kebijakan dari *forward defence* strategi menjadi *defence self reliance* Australia menggunakan pendekatan *armed neutrality* untuk postur strategisnya. Postur ini menghendaki Australia untuk dapat melepaskan diri dari aliansi-aliansi utamanya, seperti Amerika Serikat, serta menekankan kerjasama multilateral dalam menjaga perdamaian internasional bersama PBB dan negara-negara lainnya. Sedangkan untuk kebijakan luar negerinya, Australia ingin memainkan peran sebagai *activist middle power* dan tidak ingin lagi hanya menjadi *deputy sheriff* Amerika Serikat di kawasan asia-pasifik (The Middle Power Concept In Australian Foreign Policy, http://findarticles.com/p/articles/mi_go1877/is_4_53/ain29399685/, diakses tanggal 14 November 2012).

Dalam kasus penarikan pasukan Australia dari Afghanistan ini perubahan kebijakan pertahanan Australia yang semula menggunakan *forward defence strategy* menjadi *defence self-reliance* memberikan pengaruh yang cukup besar bagi kebijakan penarikan pasukan tersebut. Perkembangan yang telah dilakukan oleh pemerintah Australia dalam kaitannya dengan masalah penarikan pasukan dari Afghanistan itu sendiri meliputi komitmen Australia untuk untuk memberikan bantuan jangka panjang selama masa transisi militer yang dilakukan oleh ADF di Afghanistan. Bantuan jangka panjang tersebut meliputi pelatihan dan pengawasan bagi tentara Afghanistan. Hal tersebut sejalan dengan apa yang te-

lah menjadi tujuan ISAF dalam tugasnya di Afghanistan (New Defence White Paper 2013, <http://www.pm.gov.au/press-office/new-defence-white-paper-2013>, diakses tanggal 12 November 2012).

Melihat dari apa yang telah dilakukan oleh ADF di Afghanistan dengan adanya komitmen untuk melakukan pengawasan dan pelatihan kepada tentara Afghanistan, Australia mencoba untuk membuktikan bahwa kebijakan *defence self-reliance* yang telah mereka lakukan tidak selalu berhubungan dengan aliansi yang dilakukan oleh Australia dengan Amerika Serikat. Australia memiliki pandangan tersendiri untuk menerapkan kebijakan pertahanan mereka dan tetap fokus untuk membantu menyelesaikan konflik berkepanjangan yang terjadi di Afghanistan.

Kesimpulan

Dalam pemerintahannya Gillard selalu mempertimbangkan faktor-faktor pendorong yang nantinya akan sangat berpengaruh dalam pengambilan kebijakannya mengenai penarikan pasukan Australia dari Afghanistan. Melihat hal tersebut maka secara garis besar faktor-faktor tersebut dapat dibedakan menjadi 2 macam. Yang pertama adalah faktor eksternal, faktor eksternal tersebut tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah adanya pengaruh dari kebijakan penarikan pasukan NATO, kebijakan penarikan pasukan Amerika Serikat dan pembangunan pangkalan militer Amerika Serikat di Darwin. Faktor eksternal yang telah dijelaskan cenderung lebih menekankan kepada aliansi antara Australia dengan Amerika Serikat dalam masalah keamanan Regional di wilayah Asia-Pasifik melihat perkembangan China yang mulai menguasai wilayah

Asia-Pasifik baik dari segi militer maupun dari segi ekonomi.

Dan yang kedua adalah faktor internal yang dapat disimpulkan bahwa politik domestik serta dorongan dari Masyarakat Australia sangat memiliki peran yang besar dalam keluarnya kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tersebut. Faktor internal sendiri terbagi kedalam konflik internal Partai Buruh menjelang pemilu 2013, perubahan kebijakan pertahanan Australia dari *Forward Defence Strategy* menjadi *Defence Self-Reliance*, dan penurunan persepsi masyarakat menjelang pemilu tahun 2013. Faktor-faktor tersebutlah yang masuk kedalam politik domestik Australia yang kemudian memberikan input yang cukup besar bagi keluarnya kebijakan penarikan pasukan Australia dari Afghanistan tersebut.

Daftar Pustaka

Buku:

Hamid. Zulkifli (1999). *Sistem Politik Australia*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Jurnal:

Thomson. Mark (2012). *Confusion Down Under: Australia And The US Pivot To Asia*. Honolulu: East-West Center..

Uropmabin. Floriani & Ludiro Madu (2009). *Kebijakan Pertahanan Australia Era Kevin Rudd: Dinamika Faktor Internal dan Eksternal*. Yogyakarta: UPN "VETERAN".

Internet:

Amerika Serikat Tetap Tarik Pasukan Dari Afghanistan. diakses tanggal 14 Januari 2013. Dalam <http://www.antaranews.com/berita/334492/amerika-serikat-tetap-tarik-pasukan-dari-afghanistan>.

Australia Percepat Penarikan Pasukan Di Afghanistan. diakses tanggal 27 April

2012. <http://www.metrotvnews.to/read/newsbbc/2012/04/17/16761796/Australia-percepat-penarikan-pasukan-di-Afghanistan>
- Australia Tarik Pasukan Dari Afghanistan Lebih Awal*. diakses tanggal 17 Januari 2013. dalam <http://berita.plasa.msn.com/internasional/antara/article.aspx?cp-documentid=6142741>,
- Australia Waits On U.S. Afghan Military Decision*. diakses tanggal 11 Februari 2013. Dalam <http://www.bernama.com/bernama/v6/newsindex.php?id=927578>,
- Diggers Caught In Media Muddle*. diakses tanggal 5 Desember 2012. dalam <http://www.abc.net.au/news/2012-09-06/green-diggerism-media-muddle/4244808>,
- “Fokus KTT NATO: Tarik Pasukan di Afghanistan”, diakses tanggal 6 Januari 2013. dalam <http://www.republika.co.id/berita/internasional/global/12/05/20/m4bl55-fokus-ktt-nato-tarik-pasukan-di-afghanistan>.
- Full Spech: Julia Gillard sets Afghan withdrawal date for Australian Diggers*. diakses tanggal 18 September 2012. Dalam <http://www.heraldsun.com.au/news/victoria/full-speech-pm-sets-afghan-withdrawal-date-for-diggers/story-fn7x8me2-1226330188207>,
- Menlu Australia Kevin Rudd Mengundurkan Diri*. diakses tanggal 15 November 2012. dalam <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/290384-menlu-australia-kevin-rudd-mengundurkan-diri>,
- NATO: Penarikan Australia Dari Afghanistan Bagian Dari Rencana*. diakses tanggal 17 Januari 2013. dalam <http://id.omg.yahoo.com/news/nato-penarikan-australia-dari-afghanistan-bagian-dari-rencana-152117976.html>,
- NATO Withdrawal Could Be Speeded Up, Says Rasmussen*. diakses tanggal 11 Februari 2013. dalam <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/01/nato-forces-afghanistan-early-retreat>,
- New Defence White Paper 2013*. diakses tanggal 12 November 2012. dalam <http://www.pm.gov.au/press-office/new-defence-white-paper-2013>,
- Obama Visit: Australia Agrees U.S. Marine Deployment Plan*. diakses tanggal 20 Januari 2013. Dalam <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15739995>,
- Pasukan Australia Tinggalkan Afghanistan Lebih Awal*. diakses tanggal 27 April 2012 .dalam <http://www.tempo.co/read/news/2012/04/18/115397843/Pasukan-Australia-Tinggalkan-Afganistan-Lebih-Awal>,
- Penarikan Pasukan Australia Dipercepat*. diakses tanggal 27 April 2012. dalam <http://dunia.vivanews.com/news/read/305156-penarikan-pasukan-australia-dipercepat>,
- PM Gillard Tidak Ubah Kebijakan Luar Negeri Australia*. diakses tanggal 9 Juni 2012. dalam <http://pelita.or.id/baca.php?id=96076>,
- The Media Of Afghanistan: The Challenges Of Transition*. diakses tanggal 6 Desember 2012. Dalam http://downloads.bbc.co.uk/mediaaction/policybriefing/bbc_media_action_afghanistan_is_in_transition.pdf,
- The Middle Power Concept In Australian Foreign Policy*. diakses tanggal 14 November 2012. dalam http://findarticles.com/p/articles/mi_go1877/is_4_53/ain29399685/,
- U.S. Policy Shift Towards Asia Pasific Region*. diakses tanggal 20 Januari 2013. dalam <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=213453>,
- Usai Kunjungan Obama, Kabul Dihantam Bom*. diakses tanggal 8 Juni 2012. dalam <http://www.tempo.co/read/news/2012/05/02/118401228/Usai-Kunjungan-Obama-Kabul-Dihantam-Bom>,

War In The Middle East: Afghanistan. diakses tanggal 6 Desember 2012.dalam http://lowyinstitute.cachefly.net/files/lowy_poll_2012_web.pdf,

Warga Australia Tuntut Pemerintah Segera Tarik Pulang Pasukan Dari Afghanistan. diakses tanggal 22 November 2012.dalam <http://www.voa-islam.com/news/world-world/2012/10/07/21018/warga-australia-tuntut-pemerintah-segera-tarik-pulang-pasukan-dari-afghanistan/>,

PERAN JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK GLOBAL DALAM FORMULASI STANDAR GLOBAL PEMBANGUNAN DAM: STUDI KASUS WORLD COMMISSION ON DAMS

Pratiwi Ratih Dewanti¹

Abstract

Globalization raised new problems that so called as simultaneous problems. These are multi-aspects problems related to social, environmental, economics and politics. The increasing importance of the simultaneous problems demand a more legitimate policy in which state needs the involvement of non-state actors in finding solution. Global public policy network emerges as one of global regimes in dealing with simultaneous problems. This paper seeks to explain the efficacy of global public policy network. The case of World Commission on Dams in 1997 showed that the global public policy network could become one of policy network in dealing with global problems.

Keywords: *Globalization, Global issues, World Commission on Dams, Standard Normative of Dams Development*

Pendahuluan

Berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1990-an mengakibatkan banyak perubahan mendasar pada tataran hubungan internasional. Salah satunya adalah globalisasi yang berkembang pesat pada era tersebut. Proses globalisasi menurut David Held adalah sebuah proses atau serangkaian proses yang mencakup transformasi pengorganisasian ruang relasi dan transaksi sosial diukur dari ekstensitas, intensitas, dan dampak yang ditimbulkan oleh relasi-relasi sosial tersebut yang memunculkan jaringan aktivasi interaksi

dan penggunaan kekuatan yang bersifat lintas benua dan lintas region (David Held: www.logosjournal.com)

Globalisasi menyebabkan interaksi masyarakat sosial global semakin meningkat, seiring dengan berkembangnya teknologi komunikasi dan transportasi. Peningkatan intensitas dan integritas komunikasi ini menyebabkan munculnya permasalahan di tingkat global yang disebut sebagai permasalahan global. Pengertian permasalahan global adalah permasalahan yang terjadi di tingkat global yang memiliki tiga tipe; (1). *transboundary*

Alumnus Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta. Email: pratiwiratihh@gmail.com

problems atau masalah perbatasan, contohnya *human trafficking*, kartel narkoba, dan perdagangan antarnegara; (2). *common property problems*, contohnya adalah pengelolaan laut lepas dan atmosfer antarnegara; (3). *simultaneous problems* atau permasalahan yang terjadi di berbagai negara, seperti dampak pembangunan dam berskala besar.

Berkembangnya permasalahan global tersebut mengakibatkan tantangan baru bagi aktor negara yang pada awalnya berperan sebagai aktor tunggal dalam pengambilan kebijakan. Dalam permasalahan global aktor negara terhambat oleh legitimasi, kedaulatan, dan sumber daya dalam mencari solusi yang normatif. Sebagai akibatnya berkembang aktor non-negara yang merupakan aktor baru dalam hubungan internasional. Salah satu aktor non-negara adalah jaringan kebijakan publik global atau *Global Public Policy Network* (GPPN) yang berperan besar dalam berbagai kebijakan publik global.

GPPN adalah aliansi longgar antara lembaga-lembaga pemerintahan, organisasi internasional, korporasi, dan elemen masyarakat sipil, asosiasi profesional, dan kelompok-kelompok keagamaan yang bergabung bersama demi mencapai tujuan tertentu yang tidak dapat tercapai jika mereka bekerja sendiri. Salah satu bentuk GPPN adalah *World Commission on Dams* yang diberi mandat oleh masyarakat transnasional untuk menyelesaikan permasalahan global pembangunan dam berskala besar.

Pembahasan

Sejarah pembangunan dam dapat ditelusuri dari pembangunan dam di wilayah Amerika Utara dan Eropa Barat pada tahun 1940. (Wolfgang H Reinicke:1998) Pembangunan dam pada era tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam

air bersih serta kebutuhan industri seperti suplai listrik dan irigasi pertanian. Sedangkan untuk masyarakat di sekitar sungai, pembangunan dam bertujuan untuk mengontrol banjir yang terjadi pada puncak debit air. Puncak pembangunan dam di negara industri terjadi pada dekade 1970-an yang ditandai dengan dibangunnya lebih dari 5000 dam berskala besar. (www.waterstoragedams.com)

1. Latar Belakang Protes Masyarakat Anti-Dam

Seiring dengan berkembangnya pembangunan dam di negara industri, terdapat aksi penolakan dan protes yang berasal dari masyarakat. Bentuk dari aksi protes ini adalah kampanye, *lobbying* kepada pemerintah, dan penulisan artikel penolakan pembangunan dam yang dipelopori oleh ahli lingkungan. Latar belakang dari protes ini adalah akibat yang ditimbulkan dari pembangunan dam berskala besar yang telah dirasakan oleh masyarakat. Pembangunan dam dinilai membawa dampak negatif berupa permasalahan sosial seperti penggusuran dan kerusakan lingkungan.

Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat yang terdiri dari kelompok ahli dan masyarakat sipil yang terkena dampak pembangunan dam ini membawa akibat dialihkannya mega proyek pembangunan dam ke negara-negara berkembang. Pengalihan proyek ini terjadi pada awal tahun 1980, satu dekade setelah protes di negara industri semakin memuncak. Pembangunan dam di tahun 1980 berkonsentrasi di wilayah Asia dan Afrika, seperti di Cina, India, Asia Tenggara, dan Namibia. Pembangunan dam di era bertujuan untuk memenuhi kebutuhan negara berkembang sebagai negara industri baru, yaitu digunakan untuk suplai listrik dan air bersih, namun teknologi dan

mekanisme yang digunakan sama dengan proyek pada tahun 1940 sampai dengan 1970 di negara maju. Hal ini menyebabkan protes yang sama di kalangan para ahli dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan dam.

Permasalahan yang terjadi berkaitan dengan empat bidang kehidupan, yaitu mengenai permasalahan sosial,

lingkungan, ekonomi, dan politik. Sebaran kasus yang di negara berkembang terjadi dalam pembangunan dam berskala besar, karena dampak negatif yang ditimbulkan semakin terlihat nyata. Berikut adalah tabel yang menjelaskan mengenai dampak pembangunan dam yang terjadi di Cina, India, Thailand, dan Namibia.

Tabel 1. Dampak Pembangunan Dam

No	Dampak	Cina	India	Namibia	Thailand
1.	Sosial	-Penggusuran yang mengakibatkan 1,2 juta penduduk diungsikan. -Pendistribusian manfaat dam (irigasi dan PLTA) tidak merata, hanya dinikmati oleh perusahaan multinasional.	-Penggusuran yang mengakibatkan 275.000 penduduk diungsikan. -Pendistribusian manfaat dam tidak sesuai dengan kebutuhan masing-masing provinsi.	-Penggusuran suku asli Namibia (Suku Himba) yang berada di sekitar Sungai Kunene -Penggusuran situs-situs budaya Suku Himba.	-Masyarakat di wilayah <i>downstream</i> Sungai Mekong kehilangan mata pencaharian.
2.	Lingkungan	-Kepunahan satwa langka Sungai Yang Tze yaitu lumba-lumba Baiji -Banjir di wilayah <i>downstream</i> dan kekeringan di wilayah <i>upstream</i> . -Fragmentasi sungai menyebabkan biota sungai tidak dapat berkembang biak dengan sempurna.	-Banjir di wilayah Madhya Pradesh dan kekeringan di wilayah Gujarat. -Penurunan kualitas air akibat pencemaran di dasar sungai.	-Kerusakan ekosistem hutan dan wilayah-ilyah subur karena penggusuran. -Kerusakan wilayah air terjun Epupa yang merupakan lokasi proyek pembangunan dam.	-Kekeringan terjadi di sekitar Sungai Mekong yang wilayah <i>mainstreamnya</i> dibangun Xayaburi Dam oleh Laos. -Penurunan produksi ikan dan biota sungai lainnya.

3.	Ekonomi	-Penduduk yang mengungsi di wilayah Chonqing mengalami kemunduran ekonomi karena tidak dapat beradaptasi dengan lingkungan dan pekerjaan baru.	-Penduduk mengalami penurunan ekonomi karena distribusi dam yang tidak merata dan tidak sesuai dengan kebutuhan. -Perempuan di India dituntut untuk menjadi tulang punggung keluarga karena relokasi dilakukan ke wilayah industry, sehingga perempuan lebih dapat menyesuaikan diri di lingkungan baru.	-Suku Himba kehilangan mata pencaharian sebagai petani karena lahan-lahan subur di sekitar Sungai Kunene ditenggelamkan untuk proyek pembangunan Epupa Dam.	-Thailand secara makro mengalami kemunduran ekonomi karena perekonomian Thailand yang 13% bergantung pada hasil ikan dan biota sungai Mekong sedangkan wilayah <i>downstream</i> -nya mongering.
4.	Politik				-Konflik politik terjadi dengan negara-negara Sungai Mekong yaitu Laos, Myanmar, dan Kamboja.

2. Sejarah Pembentukan *World Commission on Dams*

Dampak yang dialami oleh berbagai negara tersebut melatarbelakangi protes yang dipelopori oleh para ahli lingkungan dan ahli HAM di negara berkembang. Protes yang pada awalnya berkembang di wilayah domestik negara berkembang menjadi protes di tingkat global dengan aktor masyarakat transnasional. Masyarakat ini kemudian menamai jaringan mereka masyarakat transnasional anti-dam yang terdiri dari berbagai latar belakang. Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat anti-dam

bertujuan untuk mendorong pemerintah untuk menunda dan meninjau kembali efektivitas pembangunan dam berskala besar bagi masyarakat.

Pergerakan aksi protes masyarakat anti-dam kemudian berfokus pada World Bank yang merupakan lembaga pendonor dana bagi negara yang akan membangun dam. Aksi protes masyarakat anti-dam yang terkoordinasi diawali dengan pertemuan masyarakat anti-dam di India pada bulan Juni 1994.(www.ieo.org) Pertemuan ini dihadiri oleh NGO lingkungan, NGO HAM, ahli politik, dan masyarakat sipil

dari berbagai latar belakang. Hasil dari pertemuan tersebut adalah kesepakatan bahwa aksi pendesakan dan lobbying terhadap World Bank akan semakin gencar dilakukan.

Pertemuan kedua kembali dilaksanakan di Manibeli India pada tahun 1994 dengan agenda yang masih sama, yaitu pendesakan untuk penundaan pembangunan dam serta meninjau kembali efektivitasnya. Pertemuan ini dihadiri oleh 44 wakil NGO dari berbagai negara serta elemen masyarakat yang mempunyai latar belakang yang berbeda namun tujuannya sama, yaitu penolakan terhadap pembangunan dam. Pertemuan di Manibeli menghasilkan bukti Otentik berupa Deklarasi Manibeli yang isinya berupa pendesakan terhadap World Bank untuk melakukan penghentian pemberian dana bagi negara yang akan membuat dam. (www.global-sisterhood-network.org)

World Bank menanggapi aksi protes tersebut di akhir 1994 dengan membentuk OED (Operational Evaluation Development). Lembaga bentukan World Bank ini bertugas selama sua tahun untuk melakukan penelitian dan menyusun laporan sebagai *review* atau peninjauan kembali terhadap pembangunan dam di berbagai negara. Pada tahun 1996, OED mengeluarkan laporanyang dipublikasikan melalui World Bank. Kesimpulan dari laporan tersebut adalah pembangunan dam pada tahun 1940 sampai dengan 1990 berjalan efektif dan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Kelompok masyarakat anti-dam menolak laporan tersebut karena dinilai tidak transparan dan tidak sesuai dengan fakta.

Masyarakat anti-dam bersepakat untuk melakukan protes kembali agar tujuan mereka dapat tercapai. Pasca-dikeluarkannya laporan dari OED, masyarakat anti-dam semakin

meningkatkan intensitas pertemuan dan pengadaan Workshop untuk mengakomodasi kegiatan mereka. Pada tahun 1997 di bulan Maret, masyarakat anti-dam mengadakan pertemuan di Curitiba Brazil untuk membahas kelanjutan dari aksi protes yang dilakukan. (www.rivemet.org) Pertemuan ini bertema "*First Interational Meeting of People Affected by Dams*". Pertemuan Curitiba dihadiri oleh wakil dari pemerintah 20 negara yaitu Argentina, Brazil, Bolivia, Chili, Perancis, Jerman, India, Lesotho, Mexico, Norwegia, Paraguay, Rusia, Spanyol, Swedia, Swiss, Taiwan, Thailand, dan USA.

Hasil otentik dari pertemuan ini adalah Deklarasi Curitiba. Deklarasi Curitiba menghasilkan lima poin penting; (1) Para peserta mendukung dan Deklarasi Rio de Janeiro pada tahun 1992 yaitu "*NGO and Social Movements of Rio de Janeiro*" dan "*Manibeli Declaration*" pada tahun 1994; (2) Para peserta bersepakat akan melawan segala bentuk pembangunan dam jika dilakukan tanpa persetujuan masyarakat sipil yang terkena dampak pembangunan dam; (3) Pemerintah diminta untuk melakukan penundaan pembangunan dam selama masih ada kekerasan terhadap penduduk sipil, belum ada perbaikan dan penggantian lahan warga yang digusur, belum ada usaha untuk mengembalikan keanekaragaman hayati, belum ada komisi internasional yang menangani standard pembangunan dam, kemudian pemerintah maupun pihak swasta yang menangani pembangunan dam harus menaati standard yang dihasilkan dari *review* komisi internasional tersebut, dan kebijakan mengenai pengelolaan dam yang transparan dan representatif; (4) Privatisasi dam yang digunakan sebagai tawaran solusi untuk korupsi dan efisiensi harus dipertimbangkan kembali, karena yang terpenting adalah mengenai keadilan

bagi masyarakat sipil; (5). Seluruh anggota masyarakat global harus berpartisipasi dalam penegakan keadilan, terutama bagi masyarakat sipil yang terkena dampak pembangunan dam. (www.indigeneous-women.africa.org).

Pertemuan ke dua diadakan di Gland Swiss pada bulan April 1997. Dalam pertemuan ini, masyarakat anti-dam berhasil mengajak World Bank dan perwakilan perusahaan multinasional yang merupakan pihak yang diuntungkan dari pembangunan dam menjadi peserta dalam *workshop* tersebut. *Workshop* ini bernama "*Large Dams: Learning from the Past, Looking for the Future.*" Dalam pertemuan ini, pada sesi pertama membahas mengenai sebuah jaringan kebijakan public global yang bekerja secara mandiri untuk melakukan riset mengenai dampak pembangunan dam. Kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan ini adalah pembentukan *World Commission on Dams* atau WCD sebagai jaringan kebijakan publik global. Pada pertemuan tersebut, disepakati WCD bertugas selama empat tahun untuk melakukan riset dan *review*, kemuan mempublikasikan laporan yang akan digunakan sebagai standard normatif pembangunan dam.

3. Standard Global Pembangunan Dam

WCD diketuai oleh Profesor Kader Asmal, Menteri Perairan Afrika Selatan yang dibantu oleh 12 komisioner, 68 dewan penasihat, 1 tim sekretariat, dan ribuan contributor dari berbagai latar belakang negara. Pada tahun 2002, WCD mengeluarkan laporan yang berjudul *Dams and Development : A New Framework For Decision-Making*. (www.digitalcommons.american.edu) Laporan dari WCD ini terdiri dari dua bagian. Bagian pertama merupakan *review* mengenai dampak dan efektivitas pembangunan dam dan bagian

ke dua merupakan rekomendasi kebijakan WCD.

Pada bagian pertama, WCD menemukan kesimpulan bahwa pembangunan dam berdampak negatif pada kehidupan sosial masyarakat yang terkena penggusuran, menyebabkan kerusakan lingkungan, meningkatkan produktivitas perusahaan besar seperti *Multinational Corporations* (MNCs) tetapi masyarakat sipil mengalami kemunduran ekonomi, dan berdampak politik atau bahkan konflik bagi negara-negara yang memiliki sungai bersama. Sampel dari riset WCD selama tiga tahun adalah pembangunan di berbagai negara yang memiliki dam seperti Cina, India, Norwegia, Afrika Selatan, Namibia, dan beberapa negara di Asia Tenggara. WCD juga melakukan *review* terhadap 17 artikel yang ditulis oleh para ahli untuk mengkritik pembangunan dam.

Pada bagian ke dua, WCD menyusun rekomendasi kebijakan yang berupa tujuh poin penting sebagai standard normatif pembangunan dam. Terdapat tujuh poin dalam rekomendasi WCD; (1) persetujuan dari masyarakat; (2) penilaian kebijakan yang komprehensif; (3) menangani dam yang sudah dibangun; (4) menindaklanjuti dan mempertahankan sungai dan mata pencaharian; (5) memperhatikan hak masyarakat dan distribusi manfaat dam; (6) sesuai dengan norma dan perencanaan finansial yang matang; (7) pembagian sungai untuk perdamaian, pembangunan, dan keamanan.

Secara garis besar, rekomendasi kebijakan dari WCD dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu bagian sebelum pembangunan dam dan bagian pasca-pembangunan dam. Pada bagian sebelum pembangunan dam dilakukan, terdapat beberapa poin yang harus dipenuhi oleh sebuah negara atau perusahaan swasta yang akan melakukan pembangunan dam. Pada

bagian ini terdapat empat hal yang menjadi fokus WCD dalam menganalisis uji kelayakan sebelum dam dibangun; (1) dampak sosial, (2) dampak lingkungan; (3) analisis ekonomi dan keuangan untuk pembiayaan proyek pembangunan dam; dan (4) analisis dampak politik.

Terdapat dua poin rekomendasi yang menjadi landasan ditentukannya standard global dalam aspek yang harus dipenuhi pascapembangunan dam. Pertama adalah memperhatikan hak asasi masyarakat dan pendistribusian manfaat dam bagi masyarakat. Pengidentifikasi, penyeleksian dan pendistribusian manfaat dam oleh pemerintah, harus mengutamakan masyarakat yang terkena dampak pembangunan dam. Kedua adalah pembangunan dam harus sesuai dengan norma dan perencanaan finansial yang matang. Seluruh stakeholder yang terlibat dalam pembangunan dam harus

bertanggungjawab terhadap proses pembangunan dam baik secara teknis maupun administratif.

4. Implementasi Standard Global Pembangunan Dam

Setelah WCD mempublikasikan laporan akhirnya pada tahun 2002, terdapat berbagai macam respon yang diberikan masyarakat global. Respon yang sangat luas menunjukkan bahwa WCD sangat transparan dalam menyusun laporan akhirnya. Beberapa pemerintah negara, NGO, dan aktivis atau kelompok masyarakat tertentu setuju dan mendukung implementasi dari laporan akhir WCD. Namun ada beberapa negara dan NGO lain yang tidak setuju mengaplikasikan laporan WCD karena berbagai alasan. Terdapat beberapa negara yang mendukung implementasi standard global WCD di negaranya, antara lain adalah :

Tabel 2. Implementasi Standard Global WCD Di Beberapa Negara

No	Negara	Bentuk Dukungan
1.	Afrika Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengadakan berbagai workshop di negaranya sebagai sarana sosialisasi kebijakan yang direkomendasikan oleh WCD. 2. Membentuk <i>working group</i> atau kelompok kerja untuk melakukan riset mengenai poin-poin yang dapat diimplementasikan kebijakan WCD di Afrika Selatan.
2.	India	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah Federal menolak tetapi Pemerinath Lokal setuju, sehingga terbentuk kesepakatan bahwa Pemerintah Lokal menggunakan hak otonominya untuk mengimplementasikan poin-poin dalam rekomendasi kebijakan WCD yang sesuai dengan kebutuhan. 2. Pemerintah Rajashtan berinisiatif untuk menggunakan kembali kanal-kanal tua untuk mencegah banjir dan melakukan pendistribusian air. Pemerintah Gujarat yang mengalami kekeringan berinisiatif untuk membangun kolam penampungan air hujan dan sungai agar ketersediaan air bersih dapat lebih stabil. 3. Pemerintah Madhya Pradesh melakukan transparansi terhadap system pembagian air di wilayahnya.

3.	Norwegia	<p>4. Membentuk undang-undang pengaturan pendistribusian air oleh Pemerintah Pusat yang mekanismenya diserahkan Pemerintah Daerah secara adil.</p> <p>5. Mempekerjakan korban penggusuran proyek pembangunan dam di proyek pembangkit listrik Glomma and Laagen Dams.</p>
----	----------	---

Selain beberapa negara yang menyetujui implementasi WCD, Cina berada dalam kubu yang berbeda. Pada awal pembentukan WCD, Cina mendukung dengan mengirimkan wakil pemerintahannya dalam Konferensi yang diadakan masyarakat anti-dam. Seiring berkembangnya kebijakan dan isu lingkungan yang menjadi focus WCD, Cina menarik wakilnya tersebut dengan alasan kesehatan dan tidak mengirimkan pengganti dari wakil yang ditarik tersebut. Dalam implementasi kebijakan WCD, Cina juga tidak menyetujui dan mengaplikasikan satu poin pun sebagai usaha perbaikan di negaranya.

Kesimpulan

Latar belakang pembentukan *World Commission on Dams* adalah permasalahan pembangunan dam yang merupakan permasalahan di tingkat global karena bersifat *simultaneous problems*. Permasalahan ini terdiri dari berbagai bidang dan aspek sudut pandang yaitu bidang sosial, lingkungan, ekonomi, dan politik. Aktor negara atau yang dalam hal ini adalah pemerintah tidak dapat menyelesaikan dan menentukan kebijakan karena produk kebijakannya tidak legitimatif, sehingga dibutuhkan aktor non-negara yang merupakan pencerminan dari rezim global untuk mengambil kebijakan. Bentuk dari rezim global tersebut adalah jaringan kebijakan publik global atau *Global Public Policy Network* (GPPN) yang bernama *World Commission on Dams*. Peran dari GPPN *World Commission on*

Dams ini adalah menentukan standard normatif yang bersifat global terhadap pembangunan dam berskala besar. Standard ini merupakan sebuah bentuk usulan kebijakan yang merupakan kesimpulan dari riset dan review WCD terhadap pembangunan dam di berbagai negara sebagai solusi dari protes yang dilakukan oleh masyarakat anti-dam.

Daftar Pustaka

- Held. David, (2003). *National Culture, the Globalization of Communication and the Bounded Political Community*. http://www.logosjournal.com/issue_1.3.pdf . diakses 30 Agustus 2012
- Hein.Wolfgang (1998). *Global Public Policy Governing Without Government?*. Brooking Institution Press: Washington.
- Kazi. Rabeya. *Political Structure and Anti-Dam Protest Movements: Comparing Cases India and Cina*. <http://www.uu.diva.portal.org/smash/get/diva2:610328/FULL-TEXT01>. diakses 20 Agustus 2012
- Anonim. *Water Storage and Dams*. Dalam http://www2.fiu.edu/~glows/lectures/Water-StorageandDams_lecture0oct2006.pdf . diakses 20 Agustus 2012
- Anonim. *The World Bank and India*. Dalam <http://www.ieo.org/worldc13p3.html> . diakses 25 Agustus 2012
- Anonim. *Dams and the World Bank*. Dalam <http://www.whirledbank.org/environment/dams.html>. diakses 25 Agustus 2012

- Anonim. *India; Manibeli Encircled with Submergence Waters*. Dalam <http://www.global-sisterhood-network.org/content/view/1159/76/>. diakses 20 Agustus 2012
- World Bank. *Manibeli Declaration-The World Bank in India*. Dalam <http://www.ieo.org/world-c13-p3.html>. diakses 20 Agustus 2012
- Anonim. *Curitiba Declaration; First International Meeting of People Affected by Dams*. Dalam <http://www.rivernet.org/general/movement/curitiba.htm>. diakses 20 Agustus 2012
- European Rivers Network. *The Declaration of Curitiba*. Dalam <http://indigenouswomen-africa.org/wp-content/uploads/2011/01/The-Curitiba-Declaration-GBR.pdf>. diakses 30 Agustus 2012
- World Commission on Dams. *World Commission on Dams Report-Chapter 1*. Dalam <http://digitalcommons.wcl.american.edu>. diakses 25 Agustus 2012

PEREMPUAN DAN HUMAN SECURITY DALAM PROGRAM CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (Studi terhadap PT Chevron di Balikpapan)

Erni Purwandari¹ & Machya Astuti Dewi²

Abstract

As human security paradigm entered into Corporate Social Responsibility (CSR) agenda, it is interesting to pay attention on how the CSR deals with women issues. Women issues are sometimes neglected from CSR which often measured by physical or infrastructures development. A great step toward human being security, especially for women has been done by Chevron Company in Balikpapan. This research found that they have been conducting important efforts for women needs surround the company. Some projects have been accomplished, including economic empowerment for women and health facility for women. Based on in-depth interview with people that lived nearby PT Chevron in Balikpapan, this paper argues that there have been significant step of that program that directly deal with women needs and women empowerment.

Keywords: *Human Security, Women Security, Women Empowerment.*

Pendahuluan

Perkembangan *human security* menguat ketika gelombang globalisasi melahirkan arus balik efek negatif bagi negara-negara yang lemah, kelompok, dan individu tertentu, yaitu dengan munculnya masalah kemanusiaan yang melanda dunia saat ini. *Human security* berkaitan dengan kepastian dan jaminan mendapatkan kualitas hidup yang lebih baik, karena keamanan manusia tersebut merupakan prasyarat untuk mencapai tujuan akhir pembangunan yakni mencapai kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat serta meningkatkan stabilitas

pertahanan dan keamanan nasional.

Sebagai salah satu perusahaan multinasional di Indonesia yang telah memproduksi lebih dari lima dekade, Chevron juga menaruh perhatian terhadap upaya *human security* bagi masyarakat sekitar wilayah operasionalnya. *Human security* dilakukan oleh Chevron Indonesia Company melalui pelaksanaan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang diimplementasikan dalam program *Community Development*.

Chevron merupakan perusahaan energi terpadu yang bergerak di bidang

¹Alumni Prodi Ilmu Hubungan Internasional UPN "Veteran" Yogyakarta.

²Staf pengajar di Prodi Ilmu Hubungan Internasional UPN "Veteran" Yogyakarta

Email: machdewi@yahoo.com

eksplorasi dan produksi minyak dan gas yang berkantor pusat di San Ramon, California. Cabang Chevron di Indonesia salah satunya berada di Kalimantan Timur yang bernama Chevron Indonesia Company. *Community Development* adalah salah satu program yang diterapkan oleh Chevron di Kalimantan Timur yang berlandaskan dengan prinsip "...tumbuh kembang bersama masyarakat sekitar...". Daerah pelaksanaan program *Community Development* Chevron dilaksanakan di daerah Ring I yaitu, Kota Balikpapan, Kabupaten Penajam Paser Utara, Kecamatan Marangkayu (Kabupaten Kutai Kartanegara), dan wilayah Samboja.

Dalam program *Community Development*, Chevron memiliki program yang salah satunya bertujuan untuk mendukung pemberdayaan perempuan. Pentingnya pemberdayaan perempuan ini karena perempuan dalam struktur masyarakat Indonesia ditempatkan pada posisi kedua daripada laki-laki sehingga menjadikan perempuan hanya mampu menguasai wilayah domestik. Selain itu, terdapat gagasan bahwa di dalam kasus pembangunan, seperti pertambangan yang merupakan operasi maskulin, kalangan perempuan sering yang terakhir mendapatkan keuntungan dan sebaliknya, hampir selalu mereka yang lebih dulu dirugikan (<http://chevron.com/about/>).

Oleh karena itu, Chevron mewujudkan upaya *human security* bagi perempuan-perempuan sekitar dengan memberdayakan perempuan dan anak-anak melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilan agar menciptakan masyarakat yang maju. Program tersebut berfokus pada pelatihan, pengembangan ekonomi dan kesehatan. Hal tersebut dilakukan karena Chevron mendukung program PBB dalam tujuan *Millenium Development Goals* kategori 3, 4, dan 5 untuk pemberdayaan perem-

puan dan anak melalui kesetaraan gender serta kesehatan ibu dan anak. Pelaksanaan program *Community Development* Chevron melibatkan ibu-ibu rumah tangga dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.

Implementasi Program *Community Development* untuk Kaum Perempuan

Melihat kondisi kaum perempuan yang kurang beruntung di sekitar wilayah operasionalnya, maka Chevron mewujudkan komitmennya untuk berkontribusi pada pengembangan ekonomi dan sosial masyarakat di sekitarnya. Program Batik Tulis Ramah Lingkungan merupakan salah satu program yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan keluarga. Batik yang diproduksi oleh Komunitas "*Mangrove*" berbeda dengan batik lainnya karena memakai pewarna alami ramah lingkungan dan memiliki motif khas Kota Balikpapan. Produk yang dihasilkan berupa kemeja, mukena, tas, sarung bantal, sajadah, jilbab, dan selendang (Arsip Comdev CICO, Environment Activity–Batik Ramah Lingkungan).

Program *Community Development* lain yang dilakukan oleh Chevron dan bergerak di bidang lingkungan salah satunya adalah program pengelolaan sampah rumah tangga. Tujuan akhir dari dukungan Chevron tersebut adalah membantu Pemerintah Kota Balikpapan dalam menangani sampah dengan paradigma mengurangi dan mengelola sampah dari sumbernya menjadi sesuatu yang bermanfaat. Program yang diawali pada tahun 2003 ini melibatkan ibu-ibu rumah tangga untuk mengolah sampah organik menjadi kompos dan mengolah sampah anorganik menjadi aksesoris cantik seperti tas, dompet, sandal, serta hiasan gantung. Hasil olahan dari sampah ini dapat bernilai ekonomis yang berguna bagi kebutuhan sehari-hari

dari ibu-ibu tersebut (Arsip Comdev CICO, Environment Activity–Pengelolaan Sampah Rumah Tangga).

Dalam program kesehatan Chevron mengupayakan “Penguatan Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan melalui Keterlibatan Masyarakat secara Efektif di Kabupaten Penajam Paser Utara”. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan ibu dan bayi baru lahir yang berlokasi di sekitar daerah operasional Chevron di Kabupaten Penajam Paser Utara. Program ini melibatkan ibu-ibu rumah tangga, kader posyandu, serta bidan yang bertugas di sekitar wilayah tersebut. Setelah mengikuti pelaksanaan kegiatan dari program ini, kaum perempuan yang terlibat bertugas untuk menjadi fasilitator informasi kepada masyarakat luas (Laporan Chevron: 2012).

Selanjutnya, program Chevron lainnya bergerak di bidang permodalan dengan mendirikan LKM Arthaloka. LKM ini tidak hanya meminjamkan modal usaha tanpa agunan, tetapi juga memberikan pendampingan tentang bagaimana usaha bisa maju dan berkembang. Selain itu, di LKM Arthaloka memakai sistem “jemput bola” dalam penarikan pembiayaan dan tabungan yaitu dengan mendatangi para nasabahnya untuk membayar angsuran atau menabung. Program tersebut merangkul pedagang pasar, pengusaha warung, industri rumahan, serta usaha kecil lainnya. Program tersebut mendapatkan respon positif dari perempuan dilihat dari peningkatan jumlah nasabah perempuan di setiap tahunnya (Arsip Comdev CICO, Program Pengembangan Usaha Mikro dan Kecil).

Program terakhir yang dilakukan Chevron untuk perempuan sekitar adalah program kewirausahaan. Program tersebut dilakukan dengan mengadakan pelatihan-pelatihan kewirausahaan yang bertujuan

untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan agar nantinya dapat mengimplementasikan ilmu yang didapat dan mengembangkannya menjadi sebuah usaha yang berkelanjutan. Pelatihan kewirausahaan ini ditujukan untuk ibu-ibu rumah di sekitar wilayah operasional Chevron agar mereka memiliki penghasilan tambahan yang berguna bagi keluarganya (Arsip Comdev CICO, Program Pelatihan Kerja dan Kewirausahaan).

Pandangan Kaum Perempuan terhadap Program CSR Chevron Indonesia Company

Kaum perempuan yang terlibat di dalam pelaksanaan program CSR Chevron Indonesia Company memberikan tanggapan penilaian mereka terhadap program tersebut. Penilaian yang diberikan dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu program CSR apa yang menarik, manfaat program, kesesuaian program dengan kebutuhan perempuan, bentuk implementasi program dan penilaian secara keseluruhan terhadap program.

Respon Perempuan terhadap Menariknya Program CSR Chevron Indonesia Company

Berdasarkan hasil kuesioner, perempuan yang menilai bahwa program CSR Chevron itu sangat menarik sebesar 44 persen. Kemudian penilaian bahwa program tersebut menarik sebesar 56 persen. Kaum perempuan berpendapat program CSR menarik karena di setiap kegiatan dan pelatihan memberikan akses pengetahuan baru yang awalnya belum diketahui secara umum yang kemudian dapat bermanfaat untuk semua kalangan. Mereka juga menilai bahwa program yang mereka ikuti itu sesuai dengan kepribadian yang sosial. Kemudian, program CSR menarik dilihat dari sisi kemudahan pelayanan yang diberikan.

Selain itu, program CSR Chevron dianggap dapat mengurangi kejenuhan kaum perempuan yang sebagian merupakan ibu-ibu rumah tangga dengan rutinitas kesehariannya di rumah (Kuesioner & wawancara: Juni-Agustus 2012).

Respon terhadap Manfaat Program CSR Chevron Indonesia Company

Kaum perempuan menilai bahwa program CSR Chevron memberikan manfaat yang berguna bagi perempuan. Manfaat yang dirasakan di antaranya kaum perempuan dapat menikmati akses pengetahuan yang awalnya belum diketahui, tetapi sekarang dapat dinikmati dan dirasakan perubahannya. Pengetahuan yang dinilai menambah informasi baru bagi kaum perempuan meliputi kesehatan, lingkungan, sikap peduli, dan keterampilan lainnya. Dalam segi ekonomi, manfaat yang dirasakan bagi kaum perempuan yaitu, dengan adanya program CSR Chevron telah sedikit memberikan manfaat penghasilan bagi kaum perempuan. Selanjutnya, manfaat program LKM Arthaloka yang dirasakan adalah kemudahan akses permodalan bagi industri yang dirintis oleh kaum perempuan (Wawancara: Juni-Agustus 2012).

Respon terhadap Implementasi Program CSR Chevron Indonesia Company

Program CSR yang berkelanjutan dapat dilihat dari aspek bagaimana kaum perempuan dapat mengimplementasikan pengetahuan yang sudah diberikan oleh Chevron. Selama ini program CSR Chevron memiliki fokus terhadap *capacity building* yang lebih menekankan pada pelatihan. Pelatihan yang diberikan untuk peningkatan kapasitas masyarakat dalam segi kesehatan, pendidikan, ekonomi dan lingkungan. Implementasi dari materi yang didapat dari pelatihan tersebut dapat terwujud melalui kegiatan atau penyam-

paian informasi kepada pihak lain. Melihat dari hasil implementasi program *Community Development* di bidang ekonomi tercermin dari produksi usaha yang masih berjalan. Akan tetapi, program tersebut mengalami sedikit hambatan yaitu dalam hal permodalan dan pemasaran. Program CSR Chevron mendapatkan banyak respon positif dari kaum perempuan dilihat dari manfaat yang telah dirasakan (Wawancara: Juni-Agustus 2012).

Respon terhadap Kesesuaian Program dengan Kebutuhan Perempuan

Hasil kuesioner menunjukkan bahwa sebesar 22,2 persen perempuan menilai bahwa program CSR Chevron sangat sesuai dengan kebutuhan perempuan, 66,7 persen menilai sesuai, dan 11,1 persen menilai kurang sesuai. Kaum perempuan yang menilai bahwa program CSR kurang sesuai dengan kebutuhan mereka karena program tersebut belum memberikan manfaat ekonomi yang dapat diandalkan. Sebaliknya program CSR lebih menekankan kepada sosialisasi terhadap kaum perempuan untuk lebih menghargai akan proses untuk terciptanya sebuah hasil yang diinginkan nantinya (Kuesioner & wawancara: Juni-Agustus 2012).

Dalam hal program pengelolaan sampah rumah tangga, kesesuaian program terletak pada profesi mereka yang mayoritas adalah ibu rumah tangga. Sedangkan Komunitas "*Mangrove*" menilai bahwa bentuk kesesuaian program CSR Chevron dilihat dari kodrat mereka sebagai perempuan, karena perempuan umumnya melakukan pekerjaan yang ringan dan tidak harus bekerja keras layaknya laki-laki. Program CSR Chevron dalam bidang kesehatan dinilai telah sesuai dengan kebutuhan perempuan karena program ini telah mengajarkan kaum ibu untuk melakukan persalinan dengan fasilitas

yang sudah disediakan. Kemudian, dengan adanya Kelas Ibu telah memberikan pengetahuan kepada kaum perempuan yang sebelumnya tidak diketahui khususnya mengenai kesehatan dasar ibu dan anak serta pengetahuan mengenai proses pengambilan keputusan bagi perempuan (Wawancara: Juni-Agustus 2012).

Penilaian Terhadap Program CSR Chevron Indonesia Company

Kaum perempuan memberikan penilaian sangat baik terhadap program CSR Chevron sebesar 37,1 persen dan perempuan menilai program tersebut baik sebesar 62,9 persen. Penilaian dari kaum perempuan tersebut dikarenakan CSR Chevron dianggap telah memberikan perubahan positif dalam kehidupan sehari-hari. Pengetahuan merupakan manfaat berkesinambungan bagi perempuan yang sangat berguna bagi kemajuan perannya. Pengetahuan mengenai kesehatan dasar, organisasi, manajemen usaha serta keterampilan adalah pengetahuan yang didapatkan setelah akhirnya mereka bergabung dalam pelaksanaan program CSR Chevron. Dari adanya pelatihan-pelatihan kewirausahaan yang diselenggarakan telah menciptakan kelompok-kelompok usaha perempuan yang akhirnya dapat membantu mereka dalam peningkatan pendapatan keluarga. Kekurangan dalam program CSR yang masih dirasakan kaum perempuan yaitu mengenai transparansi dan sosialisasi program yang dapat menghambat terciptanya hubungan yang harmonis dan berkesinambungan antara masyarakat dengan perusahaan (Kuesioner & wawancara: Juni-Agustus 2012).

Dampak Program CSR Chevron Indonesia Company terhadap Perempuan

Dampak Ekonomi

Program CSR Chevron di bidang pember-

dayaan ekonomi secara signifikan dan terlihat jelas dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar khususnya perempuan. Hal ini sesuai dengan fokus program CSR Chevron yang berkontribusi untuk kemajuan sosial ekonomi masyarakat di sekitar wilayah operasional. Kemudian, program CSR Chevron membuka kesempatan bagi perempuan. Hal tersebut dikarenakan banyak terbentuk kelompok wirausaha yang mayoritas beranggotakan perempuan dan program CSR lainnya yang berkontribusi untuk menciptakan lapangan kerja bagi perempuan (Laporan Chevron: 2005).

Dampak Sosial

Penilaian terhadap program CSR Chevron dalam hal sosial yaitu dengan meningkatnya akses perempuan terhadap sarana pendidikan. Dengan hal tersebut kaum perempuan mendapatkan akses pengetahuan yang nantinya berfungsi untuk menumbuhkan rasa percaya diri dan membuka pikiran terhadap informasi yang tidak diketahui sebelumnya. Selanjutnya, program CSR Chevron dapat meningkatkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan. Di dalam pelaksanaan program CSR Chevron terdapat kegiatan yang melibatkan perempuan dalam program tersebut. Kegiatan tersebut menuntut kaum perempuan untuk saling berdiskusi. Dari kegiatan tersebut dapat melatih perempuan dalam pengambilan keputusan yang juga secara tidak langsung akan diterapkan dalam kehidupan rumah tangganya. Dampak lainnya yaitu program CSR dapat meningkatkan kesadaran terhadap kesehatan dasar. Pengetahuan mengenai kesehatan sangat berguna bagi perempuan yang merupakan kunci pembangunan di rumah tangganya (http://Chevron_CR_Report_2010.pdf).

Dampak Lingkungan

Penilaian positif terhadap program CSR Chevron dalam meningkatkan kesadaran perempuan untuk menjaga kelestarian lingkungan. Komitmen Chevron dalam melindungi lingkungan tercermin dari salah satu program CSR yang bertujuan dalam pelestarian lingkungan sekitar. Perempuan merupakan pihak yang penting sebagai pendukung keberhasilan dalam program CSR khususnya di bidang lingkungan karena perempuan adalah sosok yang sangat terampil dalam menjaga kebersihan lingkungan (http://Chevron_CR_Report_2010.pdf).

Kesimpulan

Dengan adanya globalisasi yang terjadi dalam dekade terakhir ini, konsep *human security* tidak lagi terfokus pada negara melainkan memberi perhatian penuh pada individu. Berbicara tentang perempuan memang tidak terlepas dari berbagai isu yang muncul sesuai dengan kondisi sosial setiap perempuan tersebut. Peningkatan peran perempuan dalam pembangunan bangsa merupakan upaya *human security* untuk dapat meningkatkan kedudukan, peranan, kemampuan, kemandirian dan ketahanan mental. *Human security* bagi perempuan berupaya dalam mendukung peningkatan kualitas hidup yang lebih baik bagi kaum perempuan dalam mencapai kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat.

Chevron Indonesia Company yang merupakan salah satu perusahaan multinasional di Kalimantan Timur telah berupaya dalam *human security* bagi kaum perempuan di sekitar wilayah operasionalnya. Program *Community Development* Chevron merupakan salah satu upaya mewujudkan *human security* bagi kaum perempuan. Program *Community Development* tersebut telah memberikan pengaruh positif bagi kaum perempuan yang berguna bagi ke-

hidupan sosial, ekonomi dan lingkungannya.

Namun, dalam pelaksanaan program tersebut masih harus dilakukan sosialisasi mengenai proses suatu program *Community Development* agar kaum perempuan lebih menghargai hasil yang nantinya akan dicapai dari program tersebut. Selain itu dalam program *Community Development* Chevron juga diharapkan kaum perempuan agar lebih transparan dalam hal mekanisme pelaksanaan program sehingga tidak terjadi kesalahpahaman di antara kaum perempuan dengan perusahaan. Upaya *human security* yang dilakukan oleh Chevron bagi kaum perempuan dinilai telah berhasil karena telah memberikan manfaat yang sebelumnya tidak didapatkan oleh kaum perempuan.

Daftar Pustaka

- Arsip Comdev CICO (2012). *Environment Activity–Batik Ramah Lingkungan*.
-----, *Environment Activity–Pengelolaan Sampah Rumah Tangga*.
-----, *Program Pelatihan Kerja dan Kewirausahaan*.
-----, *Program Pengembangan Usaha Mikro & Kecil*.
- Chevron. (2012). *About Chevron*. [Diakses 8 Maret 2012].
<http://chevron.com/about/>
- , *Supporting Woman and Children* [Diakses 8 Februari 2012]. http://Chevron_CR_Report_2010.pdf
- , *The Chevron Way*. [Diakses 8 Maret 2012]. <http://chevron.com/about/chevotexway/>
- , (2005). *Pengembangan Masyarakat di Kalimantan Operations*, Jakarta: Chev-

- ron.
- (2011). *Corporate Responsibility Profile*, Jakarta: Chevron IndoAsia Business.
- (2012). *Memperkuat Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan melalui Keterlibatan Masyarakat Secara Efektif di Kecamatan Penajam*, Jakarta: Jhpiego.
- Hara. Abubakar Eby. (2012). *Promoting Women Security as Human Security*. [Diakses 5 Februari 2012]. <http://humansecurityconf.polsci.chula.ac.th/Documents/.../Abubakar.doc>
- Kuesioner dan Wawancara dengan Perempuan di Kabupaten Penajam Paser Utara. (2012).
- Ramadhan. Muhibin Raihan. (2012). *Human Security*. [Diakses 5 Februari 2012]. <http://www.scribd.com/doc/51882487/Human-Security>
- Subiyantoro. Eko B. (2003). Perempuan di Antara Langkah *Community Development*. *Jurnal Perempuan*, No. 27, Januari.
- Taylor. Vivienne. (2012). *Human Security = Women's Security?*. [Diakses 5 Februari 2012]. http://www.glowboell.de/media/de/txt_rubrik_3/Taylor_authorized.pdf

GEOPOLITIK PERBATASAN DI ASIA TENGGARA: ANTARA KONFLIK DAN KERJASAMA

Ludiro Madu¹

Abstract

Border issues in Southeast Asia remains prevalent in the increasing trend of globalization. Sovereignty of states is of importance in settling conflicts and organizing cooperation on borders. The mixture of traditional and non-traditional security threats have led states to consider their geopolitics positions within the area of Southeast Asia. This leads to broader understanding on the strategic position of Southeast Asia for in the interest of the United States (US) and People's Republic of China (China). As major powers in the region, both countries frequently promoted their interests within border conflicts between states in Southeast Asia. Therefore, the potential conflict and cooperation on the border between states in the region would much be determined by the strategic importance of the border in the interest of the US and China.

Keywords: geopolitics, border, Southeast Asia, conflict, cooperation

Pendahuluan

Isu utama dalam geopolitik adalah akses, yaitu bagaimana memperoleh, menggunakan, dan mengamankan akses ke kawasan-kawasan tertentu, khususnya perbatasan. Wilayah perbatasan dapat berupa daratan dan lautan yang memisahkan satu atau lebih negara. Dalam hal ini, politik akses adalah perjuangan di antara berbagai negara yang berbatasan langsung dan tidak langsung untuk mengelola dan menguasai sumber-sumber daya dan berbagai potensi lain di wilayah perbatasan. Di samping itu, politik akses juga berkaitan dengan isu lintas batas. Isu ini muncul karena wilayah perbatasan seringkali dipergunakan seba-

gai jalur lalu lintas untuk berbagai kepentingan. Kepentingan ini tidak selalu legal, namun juga bersifat ilegal. Karakteristik lain yang penting dari aspek lintas-batas adalah melibatkan interaksi antar-negara dan dengan aktor non-negara.

Perkembangan hubungan internasional kontemporer menunjukkan kecenderungan paradoksal. Di satu sisi, globalisasi telah memadatkan dimensi ruang dan waktu. Melalui perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (*information and communication technology/ICT*), sebuah fenomena di suatu negara dapat diketahui oleh masyarakat di negara lain pada wak-

¹Pengajar Prodi Ilmu Hubungan Internasional, UPN "Veteran" Yogyakarta. Email: ludiro@gmail.com

tu yang relatif sama (*real-time*). Hubungan antar-negara bahkan tidak lagi dapat dihambat oleh batasan fisik antar-negara (*de-territorialisasi*). Namun demikian di sisi lain, era globalisasi tidak serta-merta menghilangkan persoalan perbatasan antar-negara. Isu teritori, termasuk wilayah perbatasan, tetap memainkan peran penting dalam hubungan antar-negara. Persoalan perbatasan pun tidak hanya dialami negara-negara di Asia Tenggara, namun juga menjadi isu strategis di kawasan lain, seperti Timur Tengah, Eropa, bahkan Amerika Utara. Kompleksitas persoalan perbatasan tidak secara langsung hilang justru ketika globalisasi berkembang pesat. Paradoks tersebut merupakan sebuah kenyataan yang harus dipahami secara baik dalam upaya memahami isu dan mengelola masalah-masalah perbatasan di dunia tanpa batas saat ini (Madu, 2010: v).

Dalam konteks Asia Tenggara, isu perbatasan menimbulkan potensi konflik di antara beberapa negara. Perbatasan sebagai bagian penting dari kedaulatan sebuah negara menjadi salah satu sumber persoalan dalam hubungan antar-negara. Mulai dari masalah teknis hingga dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan politik dari perbatasan. Isu teknis perbatasan, misalnya, dapat meliputi garis batas, posisi garis batas antar-negara, penempatan dan posisi patok-patok perbatasan, serta penjagaan garis batas sebagai isu kedaulatan nasional sebuah negara. Sedangkan persoalan dimensi sosial-ekonomi-politik dari perbatasan dapat berupa keamanan sosial, potensi sumber daya alam, potensi ekonomi perbatasan, dan lain-lain yang dapat bersifat multidimensi dan transnasional. Kompleksitas isu perbatasan ini mendorong banyak analisis dan penjelasan mencoba mengurai persoalan perbatasan dari berbagai sudut pandang.

Tulisan ini akan menjelaskan isu per-

batasan di Asia Tenggara dengan merujuk pada aspek geopolitik dan geospasial. Geopolitik menempatkan teritori atau wilayah sebagai faktor utama dalam upaya memahami situasi dan kondisi wilayah-wilayah perbatasan antar-negara di Asia Tenggara. Sedangkan geospasial lebih menekankan pada arti penting *space* atau ruang lingkup wilayah perbatasan yang memasukkan unsur-unsur lintas-batas (*border crossing*) atau karakter transnasional dari berbagai kegiatan sosial, ekonomi, keamanan-militer, dan politik di wilayah-wilayah perbatasan di kawasan Asia Tenggara. Dalam konteks geopolitik dan geospasial ini, kemampuan negara ---baik melalui jalur darat, laut, dan udara--- untuk memperoleh, mengamankan, menggunakan, dan menjamin akses ke wilayah-wilayah yang jauh dan terpencil (*remote areas*) akan sangat menentukan kedaulatan negara itu atas wilayah-wilayahnya, termasuk wilayah perbatasan (Laksmana, 2011: 95).

Asia Tenggara dalam Rivalitas Geopolitik dan Geoekonomi

Sebelum menjelaskan lebih jauh mengenai perbatasan di kawasan Asia Tenggara, pemahaman mengenai arti strategis Asia Tenggara dalam konteks geopolitik dan geoekonomi sangat diperlukan. Arti strategis itu didasarkan pada kenyataan bahwa Amerika Serikat (AS) dan Republik Rakyat Cina (RRC/Cina) saling menempatkan pengaruhnya ke negara-negara di kawasan ini (Madu, 2012a). Asia Tenggara merupakan kawasan yang sangat heterogen dan kompleks. Kawasan ini terdiri dari 11 negara (10 negara di antaranya telah bergabung dalam organisasi regional, yaitu *Association of South East Asia Nations/ASEAN*) dengan komposisi etnik yang beragam (etnik Cina, India, Melayu, Thai dan ratusan etnik lain), agama yang berbeda, perbedaan bahasa. Negara-negara di kawasan ini juga memi-

liki perselisihan territorial di antara mereka. Misalnya antara Indonesia dengan Malaysia (Ambalat), Malaysia dengan Filipina (wilayah Sabah), Malaysia dengan Brunei (wilayah Limbag di Serawak), Malaysia dengan Singapura (wilayah Pedra Branca) Malaysia dengan Thailand (masalah perbatasan), dan Thailand dengan Kamboja (wilayah perbatasan di sekitar Candi Preah Vear, Indonesia dengan Vietnam (kepulauan Natuna). Perselisihan-perselisihan territorial ini masih jauh dari selesai. Sengketa klaim di Laut China Selatan, bahkan, melibatkan Vietnam, Brunei, Filipina, Malaysia dan Cina merupakan salah satu konflik territorial yang telah berlangsung lama. Karena banyaknya konflik territorial diantara negara-negara di kawasan, Asia Tenggara sering disebut sebagai "Balkan of the East". Kecuali kedekatan geografis dan kesamaan ekologis, sedikit sekali karakteristik yang menghubungkan negara-negara di Asia Tenggara secara keseluruhan.

Melihat kawasan Asia Tenggara sebagai sebuah kawasan yang heterogen telah secara tidak langsung menyebabkan kajian

mengenai kawasan ini juga menyinggung organisasi regional di kawasan ini, yaitu ASEAN (Egberink, 2010: 91-4). Sebelum membicarakan isu perbatasan di kawasan ini, aspek geopolitik dan geoekonomi kawasan ini sangat penting diperhatikan. Kedua aspek ini berkaitan dengan rivalitas kekuatan-kekuatan besar (*major powers*) dari luar kawasan (yaitu Amerika Serikat/AS dan Republik Rakyat Cina/Cina) untuk memperebutkan pengaruh politik dan ekonomi (*political and economic sphere of influence*) di antara negara-negara di Asia Tenggara yang mayoritas merupakan anggota ASEAN. Perebutan pengaruh tersebut menuntut respon dari negara-negara di kawasan ini sesuai realitas politik dan ekonomi domestik masing-masing negara. Pada gilirannya, perbedaan dan persamaan respon mereka terhadap rivalitas AS dan Cina di kawasan ini akan menentukan pola-pola hubungan kerjasama dan potensi konflik di antara negara-negara tersebut, termasuk di tingkat ASEAN.

Komitmen regional AS memperkuat kehadirannya di Asia Pasifik pada abad 21 ini

Gambar 1. Peta Asia Tenggara



dapat dirunut kembali pada beberapa peristiwa sebelumnya (Overholt 2008). Misalnya *Shangri-La Dialogue* mengenai Keamanan Internasional di Singapura pada 1-3 Juni 2012 yang lalu telah menjadi 'panggung' bagi Menteri Pertahanan (Menhan) AS Leon Panetta untuk menegaskan kepentingan AS di Asia Pasifik sebagai strategi baru pertahanan AS di kawasan ini di abad 21 (Madu, 2012b). Panetta menegaskan upaya-upaya strategis AS untuk membangun kembali keseimbangan (*rebalance*) di kawasan itu (Kitchen, 2012).

Langkah-langkah kongkrit bahkan telah dibuat untuk mewujudkan strategi itu. Di antaranya adalah pengerahan Angkatan Laut AS, kemampuan keuangan AS, karakteristik persenjataan, hingga kemungkinan menempatkan kembali Angkatan Laut AS di Asia, khususnya di Vietnam Selatan. AS juga menimbang kemungkinan menggunakan kembali pangkalan Angkatan Laut di Filipina (Clark dan Subic). Konsekuensi dari rencana ini adalah pergeseran mendasar dalam kuantitas dan kualitas kehadiran militer AS dari kawasan Atlantik ke Asia Pasifik. Penegasan lain juga disampaikan Presiden AS Barrack Obama pada KTT Asia Timur di Denpasar pada November 2011. Obama menempatkan kawasan ini sebagai 'prioritas utama' bagi kebijakan luar negeri AS sebagai pergeseran mendasar perhatian AS dari Atlantik ke Asia Pasifik. Kebijakan penempatan sekitar 2000 pasukan marinir AS di Darwin, Australia, lebih menegaskan keseriusan AS mengenai arti penting kawasan Asia Pasifik bagi kepentingan globalnya. Oleh karena itu, pernyataan Presiden AS Obama, Menhan Panetta, dan lawatan Menlu Hillary itu sepeertinya mencoba merevisi kembali posisi AS sebagai kekuatan global di kawasan Asia Pasifik ini.

Untuk menandingi strategi AS ke Asia Pasifik, termasuk di Asia Tenggara,

Cina menerapkan strategi pertahanan laut *blue water*. Strategi Cina dianggap membahayakan kepentingan nasional beberapa negara di kawasan ini, termasuk strategi AS di Asia. Dalam strategi pertahanan itu, angkatan laut Cina memperoleh sepertiga dari total anggaran militer. Cina juga memperluas patroli kapal-kapalnya dari pantai ke laut jauh. Konsekuensinya, Cina cenderung dianggap agresif dalam kebijakannya mengenai klaim kepemilikan wilayah di Laut Cina Selatan. Apalagi agresivitas tersebut juga ditunjukkan dalam bentuk provokasi dan 'serangan' fisik kapal-kapal militer dan non-militer negara lain.

Sementara itu, pada tataran geoekonomi, ASEAN memiliki potensi kekuatan ekonomi yang strategis. Kekuatan ini tidak hanya terletak pada tingkat pertumbuhan ekonominya, tapi pada potensi ekonomi lainnya. Penduduk di ASEAN berjumlah 700 juta jiwa merupakan pasar yang sangat potensial. Pada tahun 2010, PDB ASEAN secara keseluruhan mencapai US\$ 1,5 triliun, investasi asing tercatat sebesar US\$ 75,8 miliar, dan pertumbuhan investasi asing menyentuh angka 131,8%. Indikator ekonomi ini memperlihatkan bahwa wilayah ini merupakan salah satu tujuan investasi asing langsung yang sangat besar, di luar China dan India. Catatan ekonomi lainnya menunjukkan angka pertumbuhan perdagangan intra-ASEAN sebesar 31,2% per tahun dan nilai transaksi perdagangan intra-ASEAN pada 2010 sebesar US\$ 519,7 miliar. Jika dibandingkan dengan tahun 2009, Nilai transaksi pada 2010 itu melonjak amat signifikan, di mana pada tahun tersebut nilai perdagangan intra-ASEAN masih sebanyak US\$376,2 miliar (Bloomberg, 2011). Fakta ini juga menunjukkan bahwa intensitas perdagangan intra-ASEAN mengalami peningkatan. Meskipun demikian, peningkatan indikator kerjasama intra-ASEAN itu masih lebih rendah

dibandingkan dengan kontribusi kerjasama bilateral antara negara-negara anggota ASEAN dengan non-ASEAN, misalnya antara Singapura dan Jepang.

Daya tarik regional ini menjadikan ASEAN dan masing-masing negara kawasan ini berada dalam pusaran tarikan kepentingan negara-negara besar (*major powers*), khususnya AS dan Cina. Pada KTT ASEAN bulan November 2011, kehadiran Barack Obama dan Hu Jintao memberikan makna tentang arti strategis ASEAN dalam *East Asia Summit* (EAS). Selain itu, kehadiran mereka juga mengindikasikan upaya politik AS dan Cina dalam perebutan pengaruh (*sphere of influence*) di ASEAN. Dalam konteks seperti ini kerjasama ekonomi ASEAN diharapkan mampu memberi kontribusi positif bagi persaingan pengaruh di Asia Pasifik. Sejak akhir 2011 AS sangat agresif dalam menawarkan kerjasama ekonomi (*Trans-Pacific Partnership/TPP*) kepada beberapa negara yang masuk dalam ASEAN, termasuk tawaran kepada Indonesia. Respon Indonesia maupun negara-negara anggota ASEAN dalam bentuk keikutsertaan maupun penolakan mereka untuk terlibat dalam TPP sudah dibicarakan pada level ASEAN. Namun demikian, kepentingan ekonomi domestik lebih menonjol daripada kebersamaan ASEAN dalam menentukan keikutsertaan negara-negara anggota ASEAN dalam TPP. Singapura, Thailand, Malaysia, dan Vietnam sudah setuju bergabung dalam TPP sebelum KTT ke-19 ASEAN diselenggarakan. Sementara itu, Indonesia cenderung tidak akan bergabung TPP pimpinan AS.

Dalam upaya mengimbangi strategi geoekonomi AS, Cina juga sangat agresif membuka kerjasama ekonomi negara-negara kawasan, khususnya di Asia, dalam bingkai perdagangan bebas. Cina di antaranya merebut kesempatan di pasar Asia Tenggara dengan meratifikasi ACFTA (*Asean*

China Free Trade Area). Pasar ASEAN menjadi target ekonomi Cina karena di wilayah ini sekurangnya ada 4 negara yang perekonomiannya menonjol, yaitu Singapura, Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Vietnam. Melalui ACFTA, Cina berhasil mengkapitalisasi perdagangan yang meningkat drastis sepanjang 2010 (tahun pertama ACFTA) (Madu, 2012c).

Satu hal menarik yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa perkembangan kerjasama ekonomi regional di kawasan Asia Tenggara melalui ASEAN ini cenderung tidak memperoleh dampak dari persoalan sengketa wilayah atau perbatasan di antara negara-negara itu. Tidak ada kaitan langsung antara kerjasama ekonomi regional dengan konflik territorial yang secara langsung menyentuh isu dasar politik sebuah negara, yaitu kedaulatan nasional. Realitas geoekonomi dalam bentuk kerjasama ekonomi kawasan di Asia Tenggara dan geopolitik dalam bentuk perebutan AS dan Cina untuk memperoleh pengaruh di antara negara-negara di kawasan ini sangat dinamis dan menempatkan kawasan ini berada dalam sentralitas ekonomi dan politik regional di Asia pada umumnya.

Perbatasan: Politik Akses

Dalam hal perbatasan, kemampuan negara untuk mengelola wilayah-wilayah perbatasan merupakan perwujudan dari kekuatan negara itu untuk mempertahankan kepemilikannya atas wilayah itu. Kajian geopolitik merupakan sudut pandang penting dan menarik untuk menjelaskan kompleksitas isu perbatasan di kawasan Asia Tenggara. Geopolitik menempatkan geografi dalam hubungan kekuasaan antar aktor politik, khususnya hubungan antar-negara. Berdasarkan letak geografisnya, lokasi sebuah negara dalam hubungan dengan negara lain menjadi lebih penting, terutama ketika letak sum-

ber daya dan akses terhadap sumber daya tersebut diperebutkan oleh lebih dari satu negara yang bersebelahan. Oleh karena itu, kemampuan negara dalam memperoleh dan mengamankan akses terhadap sumber daya di wilayah-wilayah perbatasan menjadi faktor mendasar dalam hubungan internasional antar-negara.

Posisi Asia Tenggara terbentang di persimpangan dua jalur laut terbesar di dunia. Pertama: jalur Timur-Barat yang menghubungkan Samudera Hindia dengan Samudera Pasifik. Kedua: jalur Utara-Selatan yang menghubungkan kawasan Asia Timur dengan Australia dan New Zealand serta pulau di sekitarnya. Tiga "pintu masuk" kawasan Asia Tenggara—Selat Malaka, Selat Sunda dan Selat Lombok—merupakan titik penting dalam sistem perdagangan dunia. Ia menjadi sama pentingnya karena perselisihan politis dan ekonomis mengenai jalur laut yang melintasi kepulauan Sparty di Laut Cina Selatan. Selat Malaka merupakan selat yang menghubungkan Samudera Hindia dengan Samudera Pasifik, sekaligus sebagai jalur terpendek yang terletak di antara India, Cina dan Indonesia. Oleh karena itu, selat ini dianggap sebagai "chokepoints" Asia.

Secara garis besar ada dua kepentingan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Pertama: Asia Tenggara membuka garis laut, karena sebagian besar perdagangan dunia melewati selat Malaka. Kedua: Asia Tenggara penting sebagai pos untuk pergerakan kehadiran militer Amerika Serikat di Pasifik Barat dan Samudera Hindia. Asia Tenggara secara geopolitik sangat krusial tidak hanya untuk kepentingan nasional Amerika Serikat, tetapi juga secara global. Jalur laut yang melintasi kawasan Asia Tenggara mempunyai fungsi yang vital bagi ekonomi Jepang dan Republik Korea, Cina dan Amerika Serikat sendiri.

Selat Malaka, yang melintasi Singapura, Indonesia dan Malaysia, merupakan salah satu jalur laut tersibuk di dunia. Lebih dari 50.000 kapal pertahunnya transit di Selat Malaka. Padahal lebar selat ini hanya 1,5 mil dengan kedalaman 19,8 meter. Atase komunikasi Indonesia Yuri Gunadi memperkirakan setiap hari sekitar 10000 kapal masuk ke Singapura yang melintasi Selat Malaka, di antaranya 4000 kapal dagang dari Indonesia. Kapal-kapal yang melintasi Selat Malaka ini merupakan 1/3 bagian dari perdagangan dunia. Berdasarkan catatan Energy Information Administration (EIA), minyak bumi yang dibawa kapal-kapal tanker via Selat Malaka (2003E) adalah 11 juta barel perhari. Letak Asia Tenggara yang sangat strategis berdasarkan jalur ini tentu saja menempatkan Asia Tenggara sebagai kawasan yang sangat penting baik dari sisi ekonomi maupun keamanan. Oleh karena itu, Amerika Serikat memiliki sejumlah kepentingan untuk akses bebas dan terbuka di jalur di Asia Tenggara, baik untuk kepentingan ekonomi (*prosperity*) maupun militer (*national security*).

Persoalan lintas-batas yang biasanya muncul di wilayah perbatasan, misalnya, pergerakan penduduk (migrasi atau mengungsi), penyakit menular, masalah perdagangan/trantsaksi ekonomi, pengelolaan sumber daya alam (seperti air), perdagangan manusia atau obat-obat terlarang (Chema, 2010). Ada sebuah peningkatan dalam semua bentuk perdagangan gelap, termasuk perdagangan manusia, dan senjata pemusnah massal. Faktor lain yang membuat perbatasan menjadi penting diperhatikan adalah berkembangnya bentuk ancaman baru yang bersifat non-militer (*non-traditional threat*), seperti terorisme (Miller, 2001: 13-42). Ancaman tidak lagi terbatas bersifat militer dan tidak hanya melibatkan konflik antar-negara, seperti penyerangan dan invasi. Pada saat ini, an-

caman memiliki karakteristik non-militer, melintas batas negara (transnasional), dan melibatkan aktor-aktor non-negara. Selain itu, ancaman dapat juga berasal dari bidang ekonomi, sosial, budaya, bahkan gaya hidup. Ancaman tidak melulu berasal dari luar negara, namun juga meliputi ancaman dalam negeri.

Faktor lainnya adalah sumber ancaman ini berbeda dari ancaman terdahulu di lintas batas, karena ancaman ini tidak lagi dapat didefinisikan berdasarkan wilayah. Perbedaan sebelumnya yang jelas antara ancaman domestik dan internasional menjadi kabur saat ini. Upaya menjamin keamanan wilayah perbatasan di sebuah negara tidak hanya terbatas pada sistem keamanan perbatasan negara yang bersangkutan, tetapi juga memerlukan kerjasama dengan negara-negara lain (Batara dan Sukadis, 2007). Oleh karena itu, penyelesaian persoalan lintas-batas di wilayah perbatasan biasanya tidak akan maksimal, tanpa ada kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan dengan negara-negara lain yang memiliki wilayah perbatasan sama.

Persoalan lain yang perlu diperhatikan adalah kondisi yang berbeda di antara satu wilayah perbatasan dengan yang lain. Negara-negara di Asia Tenggara 'berbagi' wilayah perbatasan yang sama. Beberapa negara melakukan pengawasan dan kontrol keamanan yang ketat terhadap wilayah perbatasannya, namun negara-negara tertentu 'membiarkan' perbatasannya tetap terbuka, baik secara sengaja atau tidak sengaja, yang dikenal dengan istilah *porous borders* (Ullah, 2011). Perbatasan bukanlah ruang vakum yang tidak memiliki potensi apa pun bagi masyarakat, baik dalam pengertian positif maupun negatif. Kenyataannya, masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan menggunakan batas antar-negara untuk melakukan kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya. Masyarakat

perbatasan telah lama menggunakan jalur-jalur tradisional di wilayah perbatasan untuk menjalin kontak sosial dan dagang dengan masyarakat di wilayah perbatasan lainnya. Bahkan, kedua masyarakat yang berada di wilayah hukum nasional berbeda itu masih memiliki hubungan kultural/etnis. Secara geografis, Asia Tenggara terdiri dari negara-negara yang berada di daratan (*mainland*) dan kepulauan (*archipelagic*). Kenyataan geografis ini menyebabkan negara-negara di kawasan ini memiliki perbedaan mendasar dalam karakteristik dan persoalan yang muncul berdasarkan kondisi perbatasan. Sementara itu, kelompok-kelompok teroris, penyelundup (senjata, obat-obatan terlarang (An, 2012), dan manusia (Ullah, 2011), pengungsi, atau tenaga kerja ilegal juga telah memanfaatkan wilayah-wilayah perbatasan terbuka ini untuk kepentingan mereka. Jika tidak diantisipasi dengan baik, kegiatan-kegiatan terlarang yang bersifat lintas-batas dan lintas-negara ini sangat berpotensi mengganggu hubungan di antara negara-negara yang memiliki wilayah perbatasan sama. Perkembangan umum mengenai sengketa perbatasan di Asia Tenggara menunjukkan kecenderungan ke arah penyelesaian, terutama berkaitan dengan pertimbangan strategis dan ekonomi. Sengketa perbatasan yang telah diselesaikan di antaranya adalah perjanjian Indonesia-Malaysia pada 1969, 1970, and 1971 berkaitan dengan delimitasi wilayah kontinen (*continental shelf*) dan batas-batas laut; perjanjian Indonesia-Malaysia-Thailand pada 1971 and 1975 mengenai pembentukan sebuah *tri-junction point on the continental shelf*; perjanjian Indonesia-Singapura pada 1973 mengenai batas laut; perjanjian Laos dan Vietnam pada 1977 hingga 1990 mengenai batas-batas daratan dan lautan; Nota kesepakatan antara Malaysia-Thailand tahun 1979 tentang batas landas kontinen dan

pembentukan *the Malaysia-Thailand Joint Authority*; Perjanjian Myanmar-Thailand pada 1980 mengenai batas maritim di Laut Andaman; Perjanjian Laos-Myanmar 1994 tentang batas-batas daratan di sungai Mekong dan perjanjian kedua negara dengan Cina; Perjanjian Thailand-Vietnam 1998 tentang batas landas kontinen dan batas-batas *Zone Economic Exclusive* di wilayah sengketa di Teluk Thailand (Amer, 2000: 32-4). Perkembangan setelah tahun 1998 hingga sekarang tentu saja telah menghasilkan lebih banyak perjanjian perbatasan di antara negara-negara di Asia Tenggara, walaupun beberapa perbatasan masih memerlukan waktu lebih panjang untuk mencapai penyelesaian bersama.

Sementara itu, berbagai kerjasama diantara berbagai negara yang memiliki wilayah perbatasan sama juga telah berjalan. Misalnya kerjasama *the Greater Mekong, Heart of Borneo*, dan *Coral Triangle* yang meliputi lebih dari dua negara yang saling berbatasan (Ardiansyah: 2009). Greater Mekong merupakan wilayah yang memiliki 300 juta penduduk dan meliputi wilayah-wilayah di Kamboja, Laos, Myanmar, Thailand, Vietnam, dan juga Tibet dan Cina. Sekitar 80 persen penduduk tergantung pada kapasitas produksi sistem alam untuk mempertahankan ekosistem seperti air bersih, makanan, dan serat fiber. Sungai Mekong menjamin keamanan pangan bagi sekitar 60 juta penduduk, terutama yang berasal dari ikan sebagai sumber utama protein. Sebagian wilayah Greater Mekong (yaitu Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam) terdiri dari 60 juta hektar hutan tropis dan sungai yang memiliki nilai konservasi alam sangat tinggi. Letak negara-negara itu di pinggir sungai Mekong telah menyebabkan negara-negara itu harus bekerjasama untuk mengelola sungai yang menjadi urat nadi ekonomi dan konservasi lingkungan bagi penduduk yang tinggal di

sekitar sungai.

Contoh kedua berkaitan dengan konservasi alam di antara negara-negara yang memiliki wilayah perbatasan sama adalah *the Heart of Borneo* (HoB). Wilayah di Kalimantan ini meliputi 24 juta hektar hutan hujan ekuatorial di antara Indonesia, Malaysia, dan Brunei yang memiliki habitat paling beragam di dunia. Wilayah ini merupakan salah satu dari dua tempat di dunia dimana orang hutan, gajah, dan kuda nil hidup bersama. Di dalam HoB terdapat 14 dari 20 sungai-sungai besar di Kalimantan, yang sangat penting untuk menjamin ketersediaan air bersih dan persediaan makanan bagi penduduknya. Pulau Kalimantan adalah rumah bagi sekitar 16 juta orang yang hampir semuanya tergantung pada produk-produk pertanian dan hutan untuk kehidupan mereka. Ketiga, yaitu wilayah Coral Triangle yang terdiri dari 600 juta hektar meliputi wilayah di Indonesia, Thailand, Filipina, Papua Nugini, Kepulauan Solomon, dan Timor Leste. Negara-negara ini memiliki batuan-batuan karang yang disebut sebagai wilayah segitiga karang yang berjumlah 30 persen dari bebatuan karang di dunia, 76 persen dari jenis-jenis batuan karang, dan lebih dari 35 persen spesies ikan, termasuk ikan tuna. Kondisi ini menyebabkan the Coral Triangle merupakan wilayah sangat penting bagi perikanan global dan upaya konservasi alam. Kerjasama dalam bidang lingkungan hidup ini menambah panjang daftar kerjasama lain di bidang lainnya. Di bidang ekonomi, negara-negara di Asia Tenggara telah mengembangkan kerjasama sub-regional, seperti SIJORI (Singapura-Johor-Riau), IMSGT (Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle), BIMG-EAGA (Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area), dan GMS (Great Mekong Sub-regional).

Kerjasama-kerjasama di bidang

lingkungan dan ekonomi tersebut menunjukkan bahwa isu perbatasan memiliki dimensi yang sangat luas. Sengketa perbatasan di Tanjung Datu dan Camar Bulan (antara Indonesia dan Malaysia), wilayah Candi Preah Vihear (antara Thailand dan Kamboja), klaim wilayah Laut Cina Selatan (yang melibatkan Filipina, Malaysia, Vietnam, Brunai, dan Cina) tidak semata merupakan persoalan bertambah atau berkurangnya wilayah sebuah negara, namun lebih pada potensi sumber daya yang ada di wilayah perbatasan itu dan aspek strategis wilayah perbatasan itu bagi jalur-jalur lintas-batas. Oleh karena, politik akses sebagai kapasitas sebuah negara untuk memperoleh akses ke wilayah-wilayah perbatasan menjadi faktor penting yang menentukan kemampuan sebuah negara untuk mengelola wilayah perbatasan itu dan, terutama, menjamin keamanan sumber daya manusia dan alam yang berada di wilayah perbatasan itu.

Catatan Penutup

Persoalan perbatasan di Asia Tenggara sebenarnya merupakan bagian penting dari konfigurasi besar mengenai perebutan pengaruh geopolitik dan geoekonomi AS dan Cina terhadap negara-negara di kawasan ini. Isu perbatasan tidak bisa dimaknai dalam pengertian bertambahnya wilayah sebuah negara dan berkurangnya wilayah negara lain, namun lebih pada perebutan wilayah, sumber daya manusia/alam, dan akses terhadap jalur-jalur lintas batas yang strategis. Dalam kaitan ini, isu perbatasan tidak juga melulu memberikan perhatian pada dimensi politik atau geografi, namun juga melibatkan dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan pertahanan-keamanan.

Sifat multidimensi dari potensi ancaman yang timbul dari persoalan perbatasan ini juga ditambah dengan sifat ancaman yang

tidak lagi selalu berbentuk militer dan melibatkan aktor negara. Potensi ancaman perbatasan justru semakin besar dan lebih sering memasukkan keterlibatan aktor-aktor non-negara, baik yang terorganisir (misalnya *transnational organized crimes/TOCs*) maupun yang tidak terorganisir (individu masyarakat di wilayah sebuah negara memiliki ikatan persaudaraan dengan masyarakat yang berada di wilayah perbatasan negara tetangga). Sifat dan bentuk ancaman seperti ini memerlukan kerjasama di antara negara-negara yang saling berbatasan. Kenyataan bahwa beberapa sengketa perbatasan masih belum dapat diselesaikan tidak mengurangi arti penting berbagai upaya bilateral dan multilateral yang telah berhasil menyelesaikan masalah perbatasan selama ini.

Daftar Pustaka

- Amer, Ramses. (2002). *Managing Border Disputes in Southeast Asia. Kajian Malaysia*, XVIII. No. 1 & 2.
- An, Zang Yong. (2012). *Asia, International Drugs Trafficking, and US-China Counter-Narcotics Cooperations*. Washington DC.: the Brooking Institution.
- Ardiansyah, Fitriani. (2009). *Cross-border resource management in Southeast Asia: the cases of Greater Mekong region, the Heart of Borneo and Coral Triangle*. Paper dipresentasikan pada *the RSIS-NTU Conference on Climate Insecurity, Human Security and Social Resilience*, Singapura, 27-28 Agustus.
- Batara, Aditya. dan Beni Sukadis (eds.) (2007). *Reformasi Manajemen Perbatasan di Negara-Negara Transisi Demokratis*. Jakarta: LESPERSSI & DCAF. 2007.
- Chema, G. Shabbir. (eds.). (2010). *Cross-Border Governance in Asia: Regional Issues and Mechanisms*. Tokyo: United Nations University Press.

- Egberink, Fenna. dan Frans-Paul van Der Putten. (2010). Introduction: What is ASEAN's Relevance for Geopolitical Stability in Asia? *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 3.
- Kitchen, Nicholas. (2012). *The New Geopolitics of Southeast Asia*, Executive Summary, London: London School of Economics and Political Science.
- Laksmana, Evan A. (2011). The Enduring Strategic Trinity: Explaining Indonesia's Geopolitical Architecture. *Journal of the Indian Ocean Region*. Vol. 7, No. 1.
- Madu, Ludiro. (eds.). (2010). *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu Permasalahan, dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- (2012). Peran (Baru) AS. *Harian Kedaulatan Rakyat*, 6 September.
- (2012). *APEC dalam Arsitektur Ke(tidak)amanan di Asia Pasifik*. paper dipresentasikan pada *Focus Group Discussion* mengenai "Keketuaan Indonesia dalam APEC tahun 2013: Konsistensi Berbasis Dukungan Domestik". Prodi Ilmu Hubungan Internasional. FISIP. UIN Syarif Hidayatullah. Jakarta. 13 Desember.
- Miller, Benyamin. (2001). The Concept of security: Should it be redefined. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 24. No. 2.
- Overholt, William H. (2008). *Asia, America, and the Transformation of Geopolitics*, NY: Cambridge University Press.
- Ullah, Ahsan. (2011). *Porous Borders and Trafficking in Southeast Asia (Sea) Revisited: What About the Border Policies for those in Crisis?*. Paper dipresentasikan di International Conference on International Relations and Development. Bangkok.

WOMEN SOLDIER PARTICIPATION IN UNITED STATES'S MILITARY OPERATION IN AFGHANISTAN

Lindi Mahesi¹

Abstract

Women participation in the U.S. military has raised pro and contra. Previously, they were excluded from combat assignment by the combat exclusion policy. When the U.S. women soldier started to serve in Afghanistan in 2009 the combat exclusion policy was still applied. The women soldier involvement in War on Terror in Afghanistan is an interesting case. Even though they did not serve in a combat unit but they do serve in conflict area which is dangerous and are possible to experience combats. Their participation in U.S. military operation in Afghanistan was as a part of implementation of the U.S.'s new war on terror strategy in Afghanistan based on population-centric approach. Despite the debate about women role and participation in military, women soldiers' role and participation is needed to implement the population-centric approach to engage the population especially Afghan women that due to cultural matters cannot be engaged by the male soldiers.

Keywords: *United States, Women, Military, Afghanistan*

Introduction

Women participation in U.S military has raised a lot of debates, not only from the authorized party but also from the public. Women have started to participate in U.S military since the Revolutionary War in 1775 and Civil War in 1861 even though the participation back then was not a formal participation yet. Women held a traditional role as a nurse, laundry, and sometime as a spy (<http://www.army.mil/women/history.html>). Women started to formally become part of U.S military since the World War I

era. Women were assigned to medical unit, administrative staffs and operational field units. Women soldiers served in non-combat fields such as communication, medic and administration. Women were excluded from combat role but were allowed to join the uses of firearms training. Approximately 10,000 U.S women soldiers served in military capacities in the Vietnam War (Enloe, 1988:388-400).

U.S military first opened their ranks for mass enlistment of women in 1975 right after the Vietnam War. Coinciding with the

¹Mahasiswa Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, aktivis pada kelompok kajian DEFENSIA. Email: lindi.mahesi@gmail.com

rise of new feminism, this development raised the debate about women's social status as connected to their possible military career (Isaksson, 1988:3). Since then, the amounts of women in U.S military raised due to the enthusiasm of women to join military. As of June 1986, 9.5 percent of the U.S regular forces were women. This amounts to 214,152 women in the regular forces. This is the highest proportion among all the NATO and Warsaw Pact forces (Enloe, 1988:402). At that time, women who were willing to join the military were carefully selected. Therefore Women's Army Auxiliary Corps (WAAC) officials had been careful to ensure that military women were on high quality by requiring private doctor's health certificate, personal references and high test scores (Stiehm, 1988:97).

Women serve in U.S military together with men even though there are differences that exist between the two genders. Women were not allowed to serve in combat task and join in ground combat units due to the ground combat exclusion policy. They were banned to combat task and were only allowed to serve in non-combat task.

combat tasks, women are still enthusiastic to join the military with the hope of a better future in the military. The number of women in U.S military went up and down but generally is in good and stable number.

The Debate of Women in U.S Military

Women's role and participation in military raised followed by debates on whether women are needed or not to participate in the military and whether it is important to achieve full integration of women and men's role in the military. Generally, women basic characteristic and gender role is the contrary to the military role which lead to the emergence of the debate.

According to Bill Rhodes, the case for gender segregation in the military is multifaceted, appealing to assertions about function, cohesion, psychology and biology. The matter is accordingly complex and requires subtle consideration. Some things that is considered as barrier for women to participate in the military are about pregnancy, physical strength, cohesion and socialization and also culture role (Rhodes, 2009:131).

Table 1. Active U.S Women Soldiers

Year	Men	Women	Total
2000	1.169.659	200.440	1.370.099
2005	1.173.062	200.470	1.373.532
2006	1.173.122	199.545	1.372.667
2007	1.169.580	195.991	1.365.571
2008	1.189.909	197.765	1.387.674
2009	1.204.263	200.888	1.405.151
2010	1.213.729	203.695	1.417.424

Source: Defense Manpower Data Center 2010

The exclusion policy officially applied since 1994 when the U.S Department of Defense officially banned women to serve in combat tasks that were written on the National Defense Authorization Act fiscal year 1994. Even though they were excluded from the

The prominent difference between men and women is that women can get pregnant. Pregnancy is incompatible with some military functions such as task extension in remote areas that are far from medical facilities and also dangerous tasks such as com-

bat tasks. Beside reproduction issue, physical strength is also being debated. Physical strength includes upper-body strength, average height and stamina. These raised concern that women will need some assistance to perform some tasks, inhibiting the unit's effectiveness and cohesion. There is also difference about bonds between men and women. Men tend to bond with one another freely and rapidly under almost any conditions. The introduction of women in the group of men complicates this bonding. Women existence in the military is worried to cause a complication in cohesion bond, favoritism and romance. From the socialization and culture role, raised a debate about the differences of men and women socialization. Military function involves the use of violence against fellow humans. Although men are accustomed to violence through their socialization, women are viewed as a stranger from it. Men are viewed as naturally comfortable with the use of force when women are viewed as naturally nurturing. This led to argument that women may be less likely to behave with appropriate aggression in combat (Rhodes, 2009:132-134).

There is other debate that discuss the question about is military is a safe field for women. The debate rose as the reaction on many sexual attack and harassment to U.S women soldiers which that behavior is one form of gender discrimination. In May 2013 on U.S Department of Defense Annual Report, reported that there are 26,000 military personnel that experienced unwanted sexual contact. The number is increased from 19,000 cases in 2011. To prevent that to happen again a policy about sexual harassment is made in the Army Regulation 600-20 that stated that sexual violence and harassment is an intolerable act (Powers, 2013). Even though the policy had been made but it doesn't erased the concern

about women's safety in the military.

Beside the debate about women's role and participation in the military, there is a more detail debate about women's role and participation in combat tasks. The debate is actually appeared for a long time but rose as a reaction the combat exclusion policy that was legitimated in 1994 and was written in the National Defense Authorization Act fiscal year of 1994. The policy stated that service members are eligible to be assigned to all positions which they are qualified, except that women shall be excluded from assignment to unit below the brigade level whose primary mission is to engage in direct combat on the ground. Direct ground combat means engaging an enemy on the ground with individual or crew served weapons, while being exposed to hostile fire and to a high probability of direct physical contact with the hostile force's personnel.

The debate about women participation in combat commonly focus on the danger that is faced during combat and about women's ability in serving and surviving in combat. The contra group argues that the focus is not about women's physical ability, mental or moral during combat because in fact there are women soldiers that able to serve in combat well physically, mentally and morally. Their focus is more about endurance. Whether women are able or not to endure the continuing burden that are faced in combat task. Some women might able to fulfill the qualification and standard but some other might not, so the effort that is done for the integration process might not worth the result. Related to enemy, even though men and women have the same possibilities of being injured or experience violence from enemy but in misogynistic societies those things tend to happen more to women. Women tend to be easier target. The contra group also argues that

women still have a good chance of promotion without the need to serve in combat. Elaine Donnelly, President of Center for Military Readiness states:

"In direct combat, women would not have an equal opportunity to survive, or to help fellow soldiers survive. Even if physical capabilities were objectively measured and equal, coed combat assignments would affect discipline and unit cohesion. Women lose more duty time due to medical issues, including pregnancy, and their absence would be particularly disruptive in combat units where concentration and mutual trust are essential for survival."

The opinion above argues that women have lesser chance to survive in combat than men. Women also burdened by their nature like pregnancy that could affect combat unit's effectiveness. In general the contra argument focuses on women's ability, endurance, gender role and also effectiveness in military and combat.

The pro group argues that how women serve in the military should be based on their abilities and training, not based on their gender. Women were banned from tasks and assignments that have possibilities of direct contact with enemy. But in today's condition and the existence of war on terror campaign, every unit without exception have the possibilities of direct contact with enemy. They have the possibilities of enemy contact both when they are assigned in combat task or non-combat task.

The pro group also argues that as long as standards and qualification that is needed is fulfilled so there should be no problem about gender. The matter about physical strength and endurance can be developed by the addition of pre-training for muscle building and to lessen the number of injuries on women.

The combination of men and women considered as help to maintain military strength and unity. The banned on women to serve in combat also burdened the decision makers in choosing the most competent and ready personnel to serve. If we look from cultural and demographic differences aspects, for some cases like in Iraq and Afghanistan, the assignment of women soldiers has been proven to be more effective than men soldiers.

The Dynamics of U.S War on Terror Strategy

The U.S started war on terror as a response to an attack from terror group Al-Qaeda on 11 September 2001. Invasion and military activities are among forms of U.S war on terror campaign. In implementing U.S war on terror campaign in Afghanistan, the U.S plan and launch strategy in order to achieve its national interest in Afghanistan. The U.S's national interest in Afghanistan is to stop the use of Afghanistan's territory as a base of terrorism and to attack on Taliban military base. A comprehensive and effective anti-terror strategy was built by combining the use of military, law enforcement, financial asset freezing and the use of international cooperation.

The U.S started the military activities and invasion on 7 October 2001. The strategy that was used by the U.S was a combination of network-centric counterinsurgency and enemy-centric counterinsurgency. Network-centric counterinsurgency focuses on attacking and destroying some key targets like Taliban communication network and their training and military base (Kagan, 2006:255). The enemy-centric counterinsurgency focuses on the enemy, in Afghanistan case the enemies are Taliban and Al-Qaeda. The form of enemy-centric are attacking, capturing and destroying the enemy. The strategy is run by the using of

military force. The strategy in short time period succeeds in dipping Taliban attacks and to lessen Al-Qaeda's activities. That success continued by the establishment of Afghanistan's new government (Hammes, 2004:165).

The strategy applied by the U.S. military, a network-centric combined with an enemy-centric approach, resulted in a short-term victory only. The network-centric warfare was focused on a handful attack of key targets such as communication lines or Taliban's training bases. It however, was not enough to secure long-lasting success. The enemy-centric warfare drew attention to the enemy ignoring the population, the process of institution-building, infrastructures, and services for the local communities. The lack of long-term plan had significant consequences on the resurgence of the Taliban. By May 2003, it became evident that resurgence activities against the government and the U.S.-led coalition were operating not only in the eastern but also in the southern regions of Afghanistan. The U.S. strategy lacked a counterinsurgency approach and until 2003 did not do anything to counter the resurgence of the Taliban and Al-Qaeda. Instead of a wide-ranging approach, the United States focused only on gaining tactical victories on the ground, resorting to raids and deploying a small number of troops. The result was a separation of the coalition forces from the Afghan people. The major mistake was the misunderstanding of the causes of local insurgencies. They were motivated not by ideology but by the lack of security and economic stability, tribal rivalries, coercion, and the perception of a corrupt government unable to exercise authority and to provide security (Taddeo, 2010:30).

The ineffectiveness of network-centric and enemy-centric approach led to the change of U.S strategy and approach in Af-

ghanistan. The change started in late 2003. The U.S changed their approach to population-centric counterinsurgency approach. The main principle of the new strategy is the identification of Afghanistan's population as the center of counterinsurgency efforts. The use of population-centric approach means that the U.S no longer focused on their enemy only but also focused more on the Afghanistan's population. In a country like Afghanistan, the key challenge is to build state's legitimacy. It was therefore, the U.S started to work on reconstruction, developing relation with Afghanistan population and building trust and support from Afghanistan's population to Afghanistan government. The U.S also reduced the number of air attack to lessen the number of civil victims. The U.S started to use the participation of women soldiers in Afghanistan since 2009. The participation of U.S women soldiers in Afghanistan was a part of the new approach which was more subtle and feminine to face the case in Afghanistan. The U.S no longer relied only on conventional military approach but a more comprehensive approach to counter the Al Qaeda (Mcbride & Wibben, 2012).

U.S Women Soldiers Participation in Afghanistan

The U.S women soldiers started their participation in Afghanistan on 2009. Their participation was a part of the implementation of population-centric approach that was used by the U.S to replace network-centric and enemy-centric approach. The population-centric approach focuses on the engagement of population, in which to run this approach the U.S needed to have units that can interact directly with Afghanistan's population. The important thing is that the U.S has to be able to engage not only some groups but the whole population of Afghanistan from every group, tribe, age and

gender without exception.

Almost half of Afghanistan population consists of women and children. Due to Afghanistan culture and custom, women cannot interact with men who are not their family. That is why to run the population-centric approach and engage to the whole population including women, the U.S cannot rely only on men soldiers. The U.S needed their women soldiers to take part and participate in Afghanistan to engage the missing half of Afghanistan's population.

The U.S women soldiers participate in Afghanistan through program called as Female Engagement Team (FET). It was started by the marine in 2009. FET was the U.S's new approach and media to link and engage the Afghanistan's population. FET was inspired by the Lioness program that was introduced earlier in Iraq. FET main tasks are to engage population and to collect information from the population. Even

sensitivity, local language, information collection and reporting, basic defense skills, movement and patrol, medical training and practice training (Brooks, 2013).

There were a lot of task that is done by the FET in Afghanistan. Their tasks were divided to some type but the main goal is to engage the population, win their trust and collect information. FET is also aimed to gain trust and support from Afghanistan's population to the U.S, International Security Assistance Force (ISAF) and Afghanistan government through a continuing engagement and positive reinforcement. It was also aimed to lessen the movement of Taliban and Al-Qaeda. FET has tasks to support combat unit, to access Afghanistan's population, engage with women, analyze situation and collect information. Participation of U.S women soldiers in Afghanistan is as a response to Afghanistan's conservative culture in gender role and separation. The emphasis is not about changing the culture

Table 2. U.S Women Soldiers in Afghanistan from October 2010 – March 2011

Type of Tasks	Total
Health	463
Education	396
Female Engagement	285
Communitiy Engagement	71
Population Activity	197

Source: NATO, 2011

though the assignment in Afghanistan was risky there were big enthusiasms from U.S women to join and serve in Afghanistan.

To join FET program, there are some qualification and requirements that have to be fulfill by the applicant. Those requirements are that they have to apply voluntarily; they have to be mature, adaptive, patient, motivated, creative, and empathetic and have the appropriate rank to apply. The qualified women soldiers will have training before being assigned to Afghanistan. The training is about culture

but to engage to it.

FET in Afghanistan held meeting and discussion with Afghanistan women in every district. They collect and report information from and about the population. They educate and inform valuable information to Afghanistan's population. They helped patrol and provided security, search and tracking support. They assist health and medical service. They hold education event for children. FET also helped and support Afghanistan government (Bedell, 2011).

In December 2011, members of Female En-

gagement Team 8 joined Afghan National Security Force troops recently to host a children's *shura* aboard the base in Sangin district, Helmand province. During the *shura*, which is a formal Afghan meeting, the children were taught various lessons and given the opportunity to vocalize any concerns they had of their communities (Katherine Keleher, 2013). Late in June 2012, 12th Combat Aviation Brigade's female engagement team conducted their first mission in Samangan province, Afghanistan. The mission was conducted in two parts. The first part took place June 19 and was an assessment of a woman's center and an orphanage. The second part was a follow-up June 28 to deliver supplies and conduct further assessments at other sites (Barranti, 2012). Even though the U.S women soldiers in Afghanistan was not given combat tasks but they are also serve in risky combat area. Despite all the debate about women participation in military and combat, their presence in Afghanistan was needed. They were needed to implement the U.S war on terror strategy and approach and to engage Afghanistan's population especially women and children which cannot be engage effectively by men soldiers.

Conclusion

There are a lot of debates about women participation in the U.S military. Some group support women integration in the military but some other against it. More specifically about combat, U.S government once banned women to serve in combat and in combat unit. Despite the debates and ban that faced by women soldiers, the number of U.S women soldier is stable, showing that there are a lot of women that interested to join the military. Beside the controversies, women, then is really needed by the military.

In Afghanistan, in order to imple-

ment the new U.S war on terror strategy and approach, women soldiers were deployed. The U.S women soldiers through FET played the key role in implementing the population-centric approach. They are needed to engage the population especially women which cannot be engage by men soldiers. Beside engaging population, the U.S women soldiers in Afghanistan also played a wider role in helping U.S and Afghanistan government to gain trust and support from the population and help the combat unit with information, patrol and tracking support.

References

Books

- Enloe, Cynthia (2000). *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*. Barkeley: University of California Press.
- Hammes, Thomas X. (2004). *The Sling and the Stone: on War in 21st Century*. St. Paul: Zenith Press.
- Isaksson, Eva. (1988). *Women and the Military System*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Kagan, Frederick (2006). *Finding the Target: the Transformation of American Military Policy*. New York: Encounter Books.
- Rhodes, Bill. (2009). *An Introduction to Military Ethics: a Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO.

Journal

- Keally McBride & Annick Wibben (2012). The Gendering of Counterinsurgency in Afghanistan. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*. Vol.3, No.2. Jun-August.
- Valentina Taddeo (2010). U.S. Response to Terrorism: a Strategic Analysis of the

Afghanistan. *Journal of Strategic Security*. Vol.3. No.2. Jun-August.

[brigades-female-engagement-team-training-pays-off-afghanistan#.Uii3gtI726x,](#)

Magazine

Commando, July 2010

Zoe Bedell. *United States Marine Corps Female Engagement Team*. accessed on 7 June 2012. http://www.nato.int/2Fissues/2Fwomen_nato/2Fmeetingrecords/2F2011/2Fpdf/2FBEDELL_FET-Presentation.pdf,

Internet Website

Annick Wibben & Keally McBride (2012). *Counterinsurgency and Gender: The Case of Female Engagement Team*. accessed on 20 July 2012. in <http://www.e-ir.info/2012/07/17/counterinsurgency-and-gender-the-case-of-the-female-engagement-teams/>,

America's Interest. accessed on 8 July 2012 from <http://www.afghanistanstudygroup.org/2010/08/13/americas-interest/>,

Katherine Keleher (2012). *Female Engagement Team 8, Afghan Members Host Children Shura*. accessed on 3 September 2012 in <http://www.dvidshub.net/news/81808/female-engagement-team-8-afghan-members-host-childrens-shura#.UidV2NI726x>,

Combat Exclusion Law for Women in Combat. accessed on 30 September 2012. in <http://archive.gao.gov/d39t12/134619.pdf>,

Early Women Soldiers. accessed on 10 June 2013 in <http://www.army.mil/women/history.html>,

LisaRe Brooks (2012). *Female Engagement Team*", accessed pada 7 Januari 2012 in <http://cryptome.org/dodi/FET.pptx>,

Michelle Barranti. *12 Combat Aviation Brigade's Female Engagement Team Training Pays Off in Afghanistan*. accessed on 3 September 2012 in <http://www.dvidshub.net/news/92168/12th-combat-aviation->

PEDOMAN PENULISAN

1. Naskah dapat berupa artikel hasil penelitian, kajian teoretik Hubungan Internasional, ulasan masalah-masalah internasional, serta resensi atau ulasan buku.
2. Naskah yang dikirim belum pernah diterbitkan oleh media lain.
3. Panjang tulisan antara 5000 – 7000 kata, atau 15 – 30 halaman kuarto spasi rangkap.
4. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris. Naskah yang ditulis dalam bahasa Indonesia harus disertai *abstract* dan *keywords* (berbahasa Inggris), sebaliknya naskah berbahasa Inggris disertai *abstrak* dan *kata kunci* (berbahasa Indonesia).
5. Naskah dikumpul dalam bentuk print (*hard copy*) sebanyak 2 eksemplar dan CD (*soft copy*) dalam format MsWord atau Rich Text Format.
6. Sistematika penulisan tidak terlalu ketat, tetapi untuk laporan hasil penelitian lapangan, disarankan untuk memuat hal-hal berikut: Judul, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Metode Penelitian, Hasil dan Pembahasan, Kesimpulan (dan Saran, jika perlu), Daftar Pustaka. Sedangkan untuk artikel lainnya, disarankan memuat hal-hal berikut: Judul, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan, Kesimpulan (dan Saran, jika perlu), Daftar Pustaka.
7. Nama penulis ditulis lengkap, tanpa gelar atau jabatan. Penulis diharapkan menyerahkan CV yang mencantumkan afiliasi, asal dan alamat institusi serta alamat elektronik yang bias dihubungi.
8. Tabel dan gambar harus diberi nomor, judul, dan dituliskan sumber pengutipan atau pengacuannya dengan jelas.
9. Redaksi berhak mengubah atau memperbaiki ejaan, tata tulis dan tata bahasa naskah yang dimuat.
10. Daftar Pustaka disusun alfabetis, mengacu pada gaya penulisan APA (*American Psychological Association*) dengan format:
Penulis¹, A. A., Penulis², B. B., & Penulis³, C. C. (tahun terbit). *Judul buku: Anak judul.* (Edisi atau Cetakan [jika bukan cetakan pertama]). Tempat terbit: Penerbit.
11. Daftar Pustaka disusun alfabetis dengan mengacu contoh berikut:
 - a. Buku
Schulze, Kristen E. (2004). *The Free Aceh Merdeka (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*. Washington, D.C.: East-West Center
 - b. Artikel dalam buku
Appadurai, Arjun. (2002). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. In: J.X. Inda & R. Rosaldo (eds.). *The Anthropology of Globalization: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishers. 46-64.
 - c. Artikel dalam jurnal
Croissant, Aurel. (2005). Unrest in Southern Thailand: Contours, Causes and Consequences since 2001. *Contemporary Southeast Asia*. 27 (1), 21-43

d. Makalah, skripsi, tesis, disertasi

Leander, A. (2006). The 'Realpolitik of Reason': Thinking International Relations through Fields, Habitus and Practice. In: *International Studies Association Annual Convention, 22-25/03/2006, San Diego*.

Dhakidae, D. (1992). *The State, The Rise of Capital and the Fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesian News Industry*. Disertasi PhD tidak diterbitkan, Ithaca, New York: Cornell University.

e. Artikel dari internet

Australian Bureau of Statistics. (2000). *1996 census of population and housing: Northern (Statistical Division) Queensland*. [Data file]. Diakses 17 Juli 2004, dari situs elektronik the Australian Bureau of Statistics, <http://www.abs.gov.au>

12. Pastikan setiap karya yang dikutip dalam artikel ditulis dalam Daftar Pustaka. Karya-karya yang tidak dikutip tetapi tercantum dalam Daftar Pustaka, atau sebaliknya, akan dihilangkan tim penyunting.