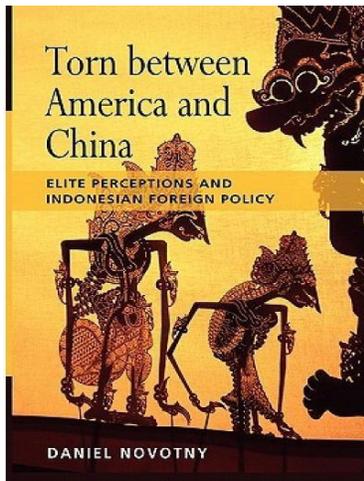


Gagasan dan Persepsi Politik Luar Negeri Indonesia terhadap Rivalitas Amerika Serikat dengan China: Sebuah Resensi Kritis

Muhammad Faizal Alfian
Universitas Diponegoro



Judul	: Torn between Amerika and China: Elite Perceptions and Indonesian Foreign Policy
Penulis	: Daniel Novotny
Penerbit	: ISEAS Publishing
Jumlah Halaman	: 386

“Mendajung antara dua karang” merupakan salah satu karya Bung Hatta untuk menggambarkan posisi Indonesia pada masa Perang Dingin. Secara garis besar karya ini merupakan bagian dari konsolidasi kebijakan luar negeri Indonesia dalam menghadapi perang ideologi besar antara dua negara berpengaruh Blok Timur yang dipimpin Uni Soviet dan Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat. Istilah Mendajung dalam dua karang ini merupakan istilah yang dapat menggambarkan politik luar negeri bebas aktif yang berusaha untuk terhindar dari tekanan eksternal dari negara hegemoni menyebarluaskan pengaruhnya terhadap Indonesia. Persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet mungkin sudah tidak relevan lagi dalam konteks kontemporer sejak runtuhnya Uni Soviet, akan tetapi Daniel Novotny membawa gagasan ‘mendajung antara dua karang’ untuk menjelaskan politik luar negeri Indonesia terhadap Amerika Serikat dan China dalam bukunya yang berjudul “Torn between Amerika dan China; Elite Perceptions and Indonesian Foreign Policy”. Buku Novonty merupakan suatu kajian yang memberikan pemahaman pembuat kebijakan

Indonesia pasca perang dingin dengan menitikberatkan upaya Indonesia dalam menemukan jalannya ditengah persaingan dua kekuatan besar antara Amerika Serikat dan China. Selain itu, Novonty juga menyoroti bagaimana persepsi terhadap permasalahan keamanan para elit politik “pejabat” yang diambil berdasarkan pemikiran dan pandangan presiden, menteri, diplomat senior dan perwira tinggi angkatan darat Indonesia terhadap dunia luar pasca perang dingin. Pemikiran dan pandangan elit politik menjadi determinan dalam proses melihat ancaman, sehingga berpengaruh pada politik luar negeri Indonesia ditengah dua persaingan kekuatan besar yaitu AS dan China.

Dalam memahami proses pembentukan politik luar negeri Indonesia, kajian ini berangkat dari transformasi sistem politik Indonesia pasca lengsernya rezim Soeharto tahun 1998. Memasuki era reformasi, Indonesia mempunyai konstruksi luar negeri yang berbeda dengan masa sebelumnya yang sangat tersentral pada Soekarno pada orde lama dan Soeharto pada orde baru. Pada awal abad 21, kebijakan luar negeri Indonesia bersifat ambivalen, artinya bahwa dari berbagai lapisan masyarakat memiliki pandangan yang berbeda terhadap suatu negara karena lapisan masyarakat yang majemuk dan plural. Pandangan berbagai kelompok masyarakat tersebut dapat tercermin dalam pengetahuan dan pemikiran para elit terhadap sumber ancaman. Secara mendalam Novotny menemukan bahwa terdapat dua faktor utama yang berkontribusi pada heterogenitas dalam mengamati pandangan elit dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri yang berdasar pada latar belakang pendidikan dan keyakinan para elit politik.

Perubahan besar dimulainya era reformasi dengan munculnya Gerakan anti-barat yang dipicu lepasnya Timor Timur dari Indonesia, eksploitasi Amerika Serikat terhadap kelemahan Indonesia selama krisis keuangan 1997 yang membuat Indonesia bergantung pada IMF, dan tuduhan kepada negara barat yang menggunakan LSM sebagai alat untuk memisahkan Papua Barat dan Aceh dari Indonesia. Khususnya campur tangan AS melalui alat kekuasaannya IMF dianggap elit Indonesia sebagai proxy untuk memperluas pengaruhnya terhadap Indonesia. Terdapat beberapa kelompok elit partai yang mempunyai pandangan bahwa AS berupaya untuk mempengaruhi Indonesia melalui IMF, sehingga menghasilkan sentimen anti AS dalam kaum politik di Indonesia. Sedangkan,

sentimen anti Amerika Serikat pada beberapa kelompok Islam semakin berkembang setelah invasi AS di Afganistan dan Irak. Sebagian kelompok masyarakat meyakini bahwa serangan AS ke Afghanistan dan Irak dalam kerangka *Global War on Terror* adalah bagian dari proyek kepentingan AS. Persepsi umum di masyarakat menekankan bahwa AS pada dasarnya anti-Islam, dalam konteks pasca perang dingin islam sebagai ancaman utama bagi Amerika Serikat. Di satu sisi, persepsi negatif terhadap AS pada akhirnya mendorong para elit politik untuk menggunakan sentimen tersebut sebagai alat politik. Di sisi yang lain, sentimen negatif juga melahirkan gerakan radikal dan ekstrimis yang mengancam keamanan nasional Indonesia. Menurut Suryohadiprojo (2006), kelompok islam moderat (yang umumnya berada dalam poros elit politik) disatu sisi menolak terorisme, tetapi disisi yang lain mereka membenci AS setelah menyerang Irak dan Afghanistan. Meskipun demikian, kelompok moderat dan elit politik mulai menempatkan kehadiran kelompok radikal dan ekstrimis tersebut ke dalam ancaman negara, sehingga sentimen negatif terhadap AS yang secara bertahap menghilangkan wacana keamanan di Indonesia.

Dalam kajiannya Novonty menemukan bahwa persepsi negatif terhadap AS adalah fenomena yang sementara hingga masa pemerintahan Barack Obama yang mendorong timbulnya pemulihan persepsi pada kaum elit di Indonesia. Pandangan dan sikap masyarakat Indonesia terhadap Amerika Serikat cenderung berubah-ubah dan tidak konsisten, seiring dengan pertumbuhan dan dukungan masyarakat terhadap perang melawan terorisme. Persepsi elit terhadap ancaman didorong oleh kondisi geopolitik global dan persepsi negatif kebijakan Bush. Terpilihnya Barack Obama menandai perubahan besar persepsi masyarakat dan kelompok elit terhadap AS. AS mulai mendapatkan respon positif bagi sebagian besar masyarakat Indonesia karena hubungan Obama dengan Indonesia yang sangat kuat secara historis. Persepsi terhadap ancaman pada kaum elit juga semakin berkurang dengan kunjungan Hilary Clinton dan Barack Obama ke Indonesia menandai adanya upaya untuk memulihkan dan meningkatkan hubungan kedua negara.

Berbeda dengan Amerika Serikat, hubungan China dan Indonesia mengalami peningkatan terutama dimulai pasca perang dingin. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, terdapat beberapa upaya dalam

membangun hubungan baik dengan China, dan memperoleh dukungan dari sebagian besar kaum elit politik di Indonesia. Bahkan wacana ancaman tiongkok sudah tidak ada dalam politik Indonesia pasca runtuhnya rezim orde baru. Para pemimpin Indonesia cenderung melihat kebangkitan China sebagai tantangan bukanlah ancaman bagi Indonesia. Di era reformasi berbagai kerangka kerjasama mulai terbentuk baik pada level ASEAN maupun pada kerjasama bilateral antara Indonesia-China. Akan tetapi, kelompok elit cenderung melihat China sebagai tantangan yang dapat dinilai dari kecurigaan terhadap ekspansionis dan hegemoni pada posisi geopolitik Indonesia. Bagi mayoritas kaum elit tetap menganggap kebangkitan China adalah sebagai kekuatan besar dapat bersifat ekspansionis baik secara pengaruh, budaya dan kekuatan militer. Mayoritas kelompok elit memiliki kekhawatiran terhadap ketidakpastian perilaku China di Internasional. Dalam konteks geopolitik Indonesia menjalin hubungan baik melalui kerjasama ekonomi, bahkan China dapat menjadi alternatif pembangunan, akan tetapi Indonesia juga dihadapkan pada ekspansi teritorial China di Laut Cina Selatan. Hal ini menggambarkan realitas bahwa China bukan menjadi ancaman eksistensial bagi Indonesia, tetapi sifat asertif China menimbulkan keraguan bagi kaum elit terhadap apa yang akan terjadi dimasa mendatang. Pada akhirnya, hubungan baik dengan China dapat berlangsung tergantung pada strategi pemimpin dan elit mengeliminasi tekanan dan pengaruh dari China.

Secara umum buku ini mempunyai relevansi yang kuat terhadap kondisi geopolitik yang dihadapi Indonesia saat ini. Kajian Novotny membuka cakrawala pengetahuan kita mengenai bagaimana persepsi terhadap ancaman kelompok elit terhadap rivalitas AS-China sehingga mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Kelompok elit politik di Indonesia mengharapkan adanya independensi dalam hubungan internasional walaupun berada dalam persaingan yang kuat. Lebih jauh, elit politik membayangkan adanya keseimbangan sistem kekuasaan antara AS-China sama halnya dengan sistem bipolar pada masa perang dingin. Rivalitas yang panjang antara AS dan China mulai dari perluasan pengaruh, perang dagang, hingga pada kompetisi teknologi membawa ketidakpastian stabilitas kawasan yang luas. Bagi AS menghalangi pengaruh China adalah keamanan primer di kawasan untuk mendorong restorasi dan mempertahankan dominasi kekuatan AS di seluruh dunia (Wardhana, 2018).

Sebaliknya, China melihat Asia Pasifik merupakan wilayah yang penting untuk menghalau kepentingan AS di Taiwan, serta memusatkan keuntungan lebih besar dengan kerjasama ekonomi di Asia Pasifik (Alfian, 2021). Politik pengaruh kedua negara membuat Indonesia berada di persimpangan di tengah rivalitas kedua negara. Persepsi kelompok elit dan proses perumusan kebijakan luar negeri yang tepat dalam merespon kondisi eksternal di kawasan adalah dengan memilih jalan ketiga yaitu perimbangan kekuatan. Perimbangan kekuatan menjadi alasan kuat politik luar negeri Indonesia yang bersifat ambivalen atau bercabang dua seperti yang dijelaskan Novotny sebagai saling bertentangan antara 'cinta' dan 'benci'. Naik turunnya citra kedua negara dalam pandangan elit politik di Indonesia tidak terbatas persepsi jangka pendek, namun dalam konteks yang lebih besar.

Walaupun memiliki relevansi yang kuat, kajian Novotny yang menggunakan istilah perimbang kekuatan cenderung kurang relevan dengan yang diyakini dalam proses pembentukan politik luar negeri Indonesia. Persepsi ancaman dalam kaum elit merupakan hal yang penting dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri tetapi perubahan persepsi elit politik dan masyarakat juga dipengaruhi oleh doktrin dan gagasan politik luar negeri yang mengikat begitu lama dalam politik luar negeri Indonesia. Salah satu gagasan dan doktrin politik Indonesia adalah bebas aktif, dimana gagasan ini menuntun Indonesia dapat bebas menentukan arah kebijakannya tanpa adanya tekanan eksternal, serta aktif berpartisipasi dalam percaturan politik internasional. Kebijakan "bebas dan aktif" yang sudah mendarah daging dalam politik luar negeri Indonesia serta pilihan independensi sangat dipengaruhi oleh persaingan strategis antara AS dan Tiongkok, sehingga memberikan tekanan lebih besar pada Indonesia untuk mempertahankan status independennya (Bao, 2022). Dalam konteks perimbangan kekuatan, bebas aktif merujuk pada gagasan *dynamic equilibrium* yang berarti strategi Indonesia yang konstruktif dan proaktif dalam urusan internasional dengan mencegah aliansi dengan kekuatan besar (Ardianti et al., 2023; Hamilton-Hart & McRae, 2015). Istilah 'mendajung diantara kedua karang' merupakan representasi dari gagasan keseimbangan dinamis, dimana Indonesia dalam merespon persaingan kekuatan besar di Asia Pasifik. Gagasan ini menggambarkan upaya Indonesia dalam mengelola

keseimbangan kekuatan antara kedua negara melalui politik luar negeri yang proaktif.

Keseimbangan dinamis berarti bahwa Indonesia mengimbangi kekuatan negara Barat dengan mendorong kedekatan China, dan sebaliknya mencari keamanan melalui kekuatan AS apabila muncul ancaman eksistensial China bagi Indonesia. Perimbangan kekuatan ini sangat penting bagi Indonesia, karena posisi strategis Indonesia menentukan kondisi geopolitik, serta lingkungan yang mendukung pembangunan ekonomi dan pertumbuhan pengaruh Indonesia di kawasan. Gagasan ini adalah jalan terbaik bagi Indonesia untuk menciptakan ruang gerak yang aman bagi Indonesia dalam politik internasional. Bagi Indonesia, kerjasama dengan China dapat memberikan ruang manuver politik Indonesia dalam menghadapi politik negara-negara barat terutama mengeliminasi dominasi AS dalam sistem internasional. Akan tetapi terkait tindakan asertif China dan kekhawatiran terhadap perluasan pengaruh China, kaum elit percaya bahwa hubungan dengan AS dapat menjadi langkah untuk memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan. Secara umum keseimbangan ini membawa kita pada kesimpulan bahwa meskipun kelompok elit menganggap Indonesia perlu menghindari dominasi AS, tetapi dalam proyeksi jangka panjang, elit politik juga memiliki kekhawatiran terhadap munculnya ancaman dari China terhadap keamanan Indonesia.

Analisis politik luar negeri Indonesia dalam rivalitas AS-China menjadi topik yang sangat menarik untuk dibahas, karena dinamika politik yang dapat berlangsung dalam beberapa dekade ke depan. Novotny menekankan pada pengaruh persepsi kaum elit dalam menanggapi ancaman dengan temuannya tentang ambivalensi terhadap ancaman baik dalam citra AS maupun China. Kemudian temuan Novotny tentang posisi Indonesia yang mencari perimbangan kekuatan membawa kita pada perdebatan tentang gagasan dan ide yang mempunyai peran sentral dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri. Gagasan politik luar negeri bebas aktif masih menjadi pragmatisme umum dalam pandangan elit politik dan masyarakat Indonesia. Gagasan ini yang mempengaruhi cara pandang elit politik dan masyarakat Indonesia dalam menentukan dan mempertahankan posisinya independensinya dalam politik global.

Daftar Pustaka

- Alfian, M. F. (2021). Transisi China terhadap Ekonomi Global: Internasionalisasi dalam Perspektif Pembangunan Model China dan Dinamika Regional. *Review of International Relations*, 2(2), 103–118. <https://doi.org/10.24252/rir.v2i2.18006>
- Ardianti, D. E., Rosyidin, M., & Alfian, M. F. (2023). Di Bawah Spirit Liberal-Institusionalisme: Kajian Komparatif Gagasan Dynamic Equilibrium dan ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. *Indonesian Perspective*, 8(1), 1–23. <https://doi.org/10.14710/ip.v8i1.55088>
- Bao, G. (2022). China–US Strategic Competition and Indonesia’s Status Anxiety. *East Asian Affairs*, 02(02), 1–19. <https://doi.org/10.1142/s2737557922500115>
- Hamilton-Hart, N., & McRae, D. (2015). Indonesia : Balancing the United States and China , Aiming for Independence. *Emerging US Security Partnership in South-East Asia*, 2(3), 113–157. <https://www.usindo.org/assets/up/2015/12/Indonesia-Balancing-US-and-China-November-2015-MacArthur-Indonesia-ONLINE.pdf%0Ahttps://doi.org/10.1080/14799855.2017.1354566%0Ahttp://dx.doi.org/10.1080/14799855.2017.1354566>
- Suryohadiprojo, S. (2006). Hubungan Indonesia – Amerika yang Tidak Mudah. *Indonesian Journal of International Law*, 3(3). <https://doi.org/10.17304/ijil.vol3.3.1>
- Wardhana, A. (2018). Grand Strategy Obama: Pivot to Asia. *Jurnal Global & Strategis*, 12(1), 59. <https://doi.org/10.20473/jgs.12.1.2018.59-77>