

DAFTAR SINGKATAN

ADMM	: ASEAN Defense Ministerial Meeting
AFR	: ASEAN Regional Forum
AKLN	: Analisis Kebijakan Luar Negeri
AOIP	: ASEAN Outlook on the Indo-Pacific
APEC	: Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	: Association of South East Asian Nation
BRI	: Belt and Road Initiative
EAS	: East Asia Summit
FOIP	: Free-Open Indo-Pacific
G20	: Group of Twenty
IORA	: Indian Ocean Rim Association
IUU	: Illegal, Unreported, Unregulated
JSM	: Jalur Sutra Maritim
KKP	: Kementerian Kelautan dan Perikanan
KTT	: Konferensi Tingkat Tinggi
LCS	: Laut Cina Selatan
NRC	: National Role Conception
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDB	: Pendapatan Domestik Bruto
PMD	: Poros Maritim Dunia
UNCLOS	: United Nation Convention on the Law of the Sea
WOC	: World Ocean Conference
ZEE	: Zona Ekonomi Eksklusif

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini membahas mengenai terminasi diskursus Poros Maritim Dunia (PMD) dalam fokus kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo. Secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan luas wilayah daratan mencapai 1.826.440 kilometer persegi dan 2,7 juta kilometer persegi perairan (Jabarprov, 2017). Indonesia terdiri atas 17.508 pulau dan sekitar dua pertiga wilayah Indonesia ialah perairan (KKP, t.t). Sebagai negara kepulauan, penting bagi Indonesia untuk dapat berperan dalam arsitektur maritim regional maupun global, khususnya dikarenakan perairan teritorialnya telah menjadi jalur komunikasi laut (*sea-lanes of communication*) negara lain. Terlebih lagi, Indonesia terletak di jantung dua samudra, yakni Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Sebagai *primus inter pares*¹ di ASEAN, Indonesia memiliki tanggung jawab untuk mengelola hubungan antar negara, termasuk negara-negara besar yang memiliki kepentingan di dua Samudra ini.

Dengan kata lain, Indonesia melalui politik luar negrinya harus dapat berupaya menjaga keseimbangan hubungan antara kekuatan besar, menengah, bahkan kecil, guna menjaga perdamaian dan stabilitas kawasan. Dapat dikatakan bahwa Indonesia memiliki kepentingan yang kuat untuk mempertahankan kebebasan navigasi, dalam artian bahwa tidak ada kekuatan yang harus mendominasi serta menggunakan laut sebagai sumber peluang kerjasama dari berbagai aktor, khususnya dalam menangani ancaman keamanan tradisional maupun non-tradisional di laut. Nilai strategis lain juga terletak dari kekayaan sumber daya alam yang meliputi minyak bumi, gas alam, perikanan, dan lainnya. Maka dari itu, Presiden Joko Widodo

¹ *Primus Inter Pares* diartikan sebagai “*first among equals*” – terbaik diantara yang terbaik (Edu, 2021). Kata ini merujuk pada gelar kehormatan bagi mereka yang secara formal setara dengan anggota lain namun diberikan gelar penghormatan untuk memimpin suatu kelompok.

(Jokowi) di bawah kepemimpinannya mendeklarasikan PMD secara resmi kepada audiens internasional di KTT Asia Timur ke-9 di Naypidaw, Myanmar pada 13 November 2014 (Oegroseno, 2015).

Dalam KTT Asia Timur ke-9, Presiden Jokowi mencantumkan lima pilar² yang menjadi pondasi dari konsep PMD. Reorientasi Indonesia terhadap laut merupakan salah satu produk konsepsi elit dalam melayani kepentingan geopolitik dan aspirasi Indonesia sesuai dengan kepentingan dalam negeri yang menjunjung nilai-nilai kedaulatan, konektivitas nasional serta identitas maritim (Chen, 2015). Terdapat beberapa faktor yang mendorong pemerintahan Jokowi memilih PMD sebagai salah satu motto utama dari kebijakan luar negeri Indonesia. Pertama, dilihat dari latar belakang sejarah, Till (2015) menyatakan bahwa nenek moyang bangsa Indonesia terutama kerajaan Sriwijaya dan Majapahit telah mengembangkan armada yang kuat untuk menaklukkan laut lokal di wilayah Indonesia, meluas hingga ke Thailand selatan dan Filipina. Hal ini selanjutnya menjadi sumber semangat identitas maritim Indonesia dan persatuan Indonesia yang ditegaskan kembali dalam pemberlakuan kebijakan PMD (Rosyidin, 2021). Kedua, dilihat dari sisi geostrategis, Indonesia dapat dipandang sebagai jembatan dari dua samudra yang terletak di antara Samudra Hindia di Benua Asia dan Pasifik di Benua Australia yang memiliki empat dari tujuh jalur komunikasi maritim utama dunia (SLOCs), yaitu Selat Sunda, Selat Lombok, Selat Makassar dan Selat Malaka yang berperan penting bagi pergerakan perdagangan internasional. Ketiga, pada isu keamanan tradisional, PMD berfokus melindungi kedaulatan teritorial Indonesia (Rosyidin, 2021). Hal ini sesuai dengan yang dipaparkan Gindarsah dan Priamarizki (2015), meskipun hubungan Indonesia dengan negara-negara tetangga dapat dikatakan relatif stabil, namun permasalahan-permasalahan

² Lima pilar dalam PMD yaitu; (1) membangun kembali kultur maritim Indonesia; (2) pengelolaan sumber daya maritim Indonesia yang lebih baik; (3) pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim Indonesia; (4) mengintensifkan diplomasi maritim Indonesia; dan (5) memperkuat kekuatan pertahanan laut Indonesia (Oegroseno, 2015).

pada garis perbatasan yang belum terselesaikan seringkali mengundang agresi militer asing. Ketegangan meningkat khususnya di kawasan Laut Cina Selatan (LCS) dan agresivitas sikap Tiongkok telah menimbulkan keprihatinan dan kekhawatiran dari kalangan elit Indonesia. Menurut Buku Putih Pertahanan Indonesia, diyakini bahwa ketegangan dapat mempengaruhi stabilitas seluruh kawasan dikarenakan potensi eskalasi yang dapat menjadi konflik bersenjata (Kementrian Pertahanan Republik Indonesia, 2015). Keempat, selain melindungi kedaulatan teritorial dari agresi asing, PMD juga menangani ancaman non-tradisional, yang mana isu keamanan non-tradisional ini didefinisikan sebagai ancaman yang muncul dari sumber non-militer yang membahayakan penghidupan dan kelangsungan hidup masyarakat serta negara bangsa (Govind, 2014). Hal ini termasuk *illegal-fishing*, pembajakan, terorisme, penyelundupan manusia dan narkoba, dan kejahatan teorganisir transnasional lainnya (Aufiya, 2017).

Selanjutnya, pada ranah kebijakan luar negeri dan dengan sebagian besar diskusi maupun sengketa di kawasan Samudra Hindia dan Pasifik, Kementrian Luar Negeri Indonesia telah mampu berfokus pada diplomasi maritim; pembentukan norma; hingga bentuk-bentuk kerjasama maritim demi kepentingan nasional masing-masing negara. Upaya signifikan Indonesia dalam kemaritiman internasional turut tercerminkan melalui dipromosikannya konsep Indo-Pasifik yang dilihat sebagai '*single geostrategic theater*' – serta menekankan sentralitas ASEAN pada kawasan tersebut (Tiola, 2019). Indonesia juga meningkatkan komitmennya di Indian Ocean Rim Association (IORA) dengan berkontribusi membangun arsitektur Samudra Hindia selama 2015-2017 sebagai bagian dari Nawa Cita (sembilan program strategis) Presiden Jokowi dalam PMD. Terlebih lagi, dalam pendekatan multilateral, Indonesia menggunakan ASEAN dengan melibatkan negara anggota dan mitra untuk membangun koalisi dalam forum multilateral seperti ASEAN Regional Forum (AFR), ASEAN Defense Ministerial Meeting (ADMM) dan East Asia Summit (EAS) yang ditujukan untuk

mengurangi dominasi dan persaingan kekuatan besar. Namun, seiring dengan jabatan Presiden Jokowi periode pertama berakhir, realisasi konsep Indonesia sebagai PMD seolah luput dari pengawasan.

Terlepas dari cita-cita PMD, yang menjadi menarik ialah pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo, gagasan ini justru lambat laun menunjukkan kinerja yang menurun. Hal ini membuat banyak ahli meyakini bahwa pemerintah Jokowi telah mengalihkan fokus mereka dari ide strategis ini dari wacana politik luar negeri. Contoh pertama ialah dalam debat calon presiden 2019 mengenai pertahanan dan kebijakan luar negeri, Jokowi menekankan identitas Indonesia sebagai '*largest Muslim country*' dibanding '*maritime country*' (Rosyidin, 2021). Menurut Jokowi, menjadi negara Muslim terbesar akan memberikan Indonesia kekuatan diplomatik untuk menyelesaikan konflik internasional yang berkontribusi pada perdamaian dunia (Rosyidin, 2021). Kedua, dalam pidato kemenangannya di Pilpres 2019, Jokowi membacakan lima program prioritas yang menjadi fokus implementasi dari kepemimpinan di periode keduanya. Melalui kelima program tersebut, Jokowi sama sekali tidak menyebut program PMD, maupun kata 'maritim', 'kelautan' dan istilah-istilah terkait (Ambari, 2019). Pada kelima program prioritas tersebut, tidak terdapat pula penekanan khusus mengenai pengembangan di sektor kelautan maupun kemaritiman. Jokowi juga gagal menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia yang koheren untuk masa jabatan kedua kepresidenannya. Sebaliknya, kelima prioritas yang dibacakan berfokus pada; (1) pembangunan infrastruktur; (2) pembangunan SDM; (3) mengundang investasi; (4) reformasi regulasi dan birokrasi; (5) menjamin penggunaan APBN yang fokus dan tepat sasaran (Ambari, 2019). Ketiga, pada pengumuman prioritas politik luar negeri Indonesia 2019-2024 oleh Menteri Luar Negeri Retno Marsudi, juga disinyalir sebagai bukti menghilangnya gagasan PMD dalam fokus kebijakan luar negeri Indonesia. Pada periode kedua ini, Retno Marsudi menggariskan lima tema yang menjadi fokus, yakni; diplomasi ekonomi, perlindungan warga

negara, menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah, kepemimpinan Indonesia di tingkat regional dan internasional, serta infrastruktur diplomatik. Sementara fokus ini disebut sebagai pendekatan ‘4+1’, Retno Marsudi tidak sekalipun mengucapkan kata ‘laut’ maupun ‘maritim, kecuali dalam konteks kesimpulan *Code of Conduct* (COD) di Laut Cina Selatan. Terlebih lagi, implementasi PMD Indonesia berjalan sangat lamban dan tidak meyakinkan, di mana sejak diluncurkan pada tahun 2014, proyek-proyek di bawah PMD hanya berfokus pada masalah ekonomi domestik, alih-alih meningkatkan kemampuan maritim Indonesia dalam menghadapi meningkatnya tantangan eksternal (Caroline, 2021).

Keberlanjutan visi menjadikan Indonesia sebagai PMD yang dicanangkan oleh Presiden Jokowi saat memulai masa jabatan pada 2014 silam, kini mulai dipertanyakan sejumlah kalangan. Hal ini mengingat saat memulai masa jabatan periode pertama, Jokowi menjadikan visi PMD sebagai pijakan utama dari landasan kepemimpinannya. Periode kedua masa jabatan Jokowi tidak memperlihatkan penegasan khusus terhadap visi PMD maupun prospek kedepannya. Menurut Laksmana (2019), gagasan PMD, baik maksud maupun tujuan, tampaknya telah “mati.” Gagasan ini mungkin hanya akan hidup di kalangan analis dan beberapa pejabat, namun PMD tidak akan menjadi doktrin periode kedua Jokowi serta tidak juga menjadi *grand strategy* Indonesia untuk saat ini (Laksmana, 2019). Sejatinya, penting bagi Indonesia untuk meningkatkan konektivitas antar pulau guna menutup kesenjangan dan ketimpangan antar Jawa dan pulau-pulau lainnya. Selain itu, terminasi PMD, nihilnya kekuasaan atas lautan dan pengaruhnya terhadap wilayah perbatasan, maka Indonesia berisiko menjadi target ekspansi dan eksploitasi kapitalisme global (Rochwulaningsih et al., 2019).

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa diskursus Poros Maritim Dunia (PMD) menghilang dari fokus kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo pada periode kedua kepemimpinannya?

1.3 Tinjauan Pustaka

Sebagai langkah awal untuk menjawab rumusan masalah, penulis menemukan bahwa terdapat setidaknya tiga kategori jawaban dari literatur-literatur terdahulu yang menguraikan terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Sebagai pondasi awal, penulis akan memberikan pemaparan konseptual perihal kebijakan luar negeri.

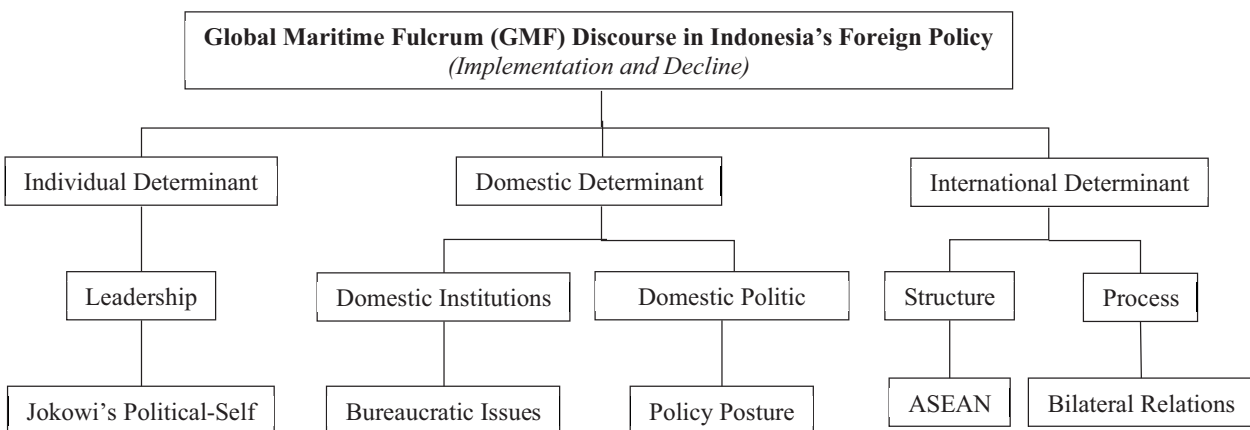
Khara (2018) menyebutkan bahwa kebijakan luar negeri ialah suatu cara yang ditempuh oleh suatu negara untuk berhubungan dengan negara lain melalui diplomasi dan negosiasi. Secara umum, pembentukan, implementasi, hingga perubahan kebijakan luar negeri ditentukan oleh determinan internal dan determinan eksternal (Khara, 2018). Determinan internal meliputi; (1) pengaruh internal meliputi wilayah, faktor geografis, budaya dan sejarah, faktor ekonomi, teknologi, kapabilitas nasional, struktur sosial, publik, sistem partai politik, kepemimpinan, akuntabilitas politik, media dan birokrasi; dan (2) pengaruh eksternal meliputi organisasi dan lembaga internasional, persepsi negara lain, kedudukan negara di tingkat internasional, opini publik internasional hingga eksistensi negara lain (Khara, 2018).

Disisi lain, Hermann (1990) menyatakan bahwa perubahan arah kebijakan luar negeri dapat ditempatkan pada suatu kontinum yang menunjukkan besarnya pergeseran dari perubahan penyesuaian yang minor, baik melalui perubahan program maupun tujuan, ke perubahan mendasar dalam orientasi internasional suatu negara. Terdapat empat agen perubahan dalam kebijakan luar negeri suatu negara; (1) pemimpin; (2) advokasi birokrasi; (3) restrukturisasi domestik; dan (4) pengaruh eksternal (Hermann, 1990).

Terakhir, Goldmann (1988) menyimpulkan bahwa terdapat tiga dimensi domestik yang mempengaruhi dinamika dalam kebijakan luar negeri, yakni; (1) tingkat pelembagaan (*the degree of institutionalization*) – sejauh mana pemerintah telah berkomitmen terhadap

kebijakan tersebut; (2) tingkat dukungan (*the degree of support*) – sejauh mana berbagai aktor dalam politik domestik mendukung, acuh tak acuh, atau menentang kebijakan tersebut; (3) arti penting (*the degree of salience*) – sejauh mana signifikansi isu dalam perebutan kekuasaan domestik (Goldmann, 1988). Menarik benang merah dari ketiga literatur diatas, maka penulis melihat bahwa terdapat tiga kategori jawaban yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, yakni determinan individu, domestik, dan internasional (Gambar 1.1.)

Gambar 1.1 Diskursus PMD dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia



Pertama, dalam kategori individu, Gebhard (2018) menempatkan pemimpin sebagai aktor utama dalam pembuat keputusan. Baik penstudi klasik maupun kontemporer dalam kebijakan luar negeri Indonesia turut mengandalkan analisis tingkat individu yang sering kali berfokus pada *'political self'* sebagai variabel yang menjelaskan perilaku dan preferensi para pemimpin (Agastia, 2021). Dalam tulisannya, Agastia (2021) menyatakan bahwa dari pandangan Teori Aktor-Spesifik, variabel intervensi penting ialah *'political-self'* Jokowi yang merupakan perpaduan dari pendekatan pragmatismenya, *business-like approach* dalam pemerintahan, yang menghasilkan kecenderungan untuk secara sempit memandang masalah politik sebagai masalah pembangunan. Namun, pandangan kaum developmentalis ini tidak serta-merta didukung dengan kemampuan perencanaan yang koheren (Agastia, 2021). Kurangnya keahlian dan pengalaman dalam urusan maritim, Jokowi seringkali mendelegasikan tugas-tugas penting,

termasuk konseptualisasi, perumusan strategi hingga tata kelola maritim kepada orang lain, sementara ia akan berfokus dengan hal-hal yang paling ia ketahui, seperti mencari kesepakatan ekonomi dan memecahkan masalah domestik (Agastia, 2021).

Tulisan Agastia (2021) sejalan dengan argumen Weatherbee (2016) yang meyakini bahwa pendekatan ‘mayoral’ Jokowi dalam kepemimpinannya meninggalkan kesan bahwa kebijakan luar negeri akan menjadi perhatian yang sekunder. Bahkan Connelly (2015) menulis bahwa:

“Under Jokowi, then, we are likely to see a less clear, less conciliatory and less cooperative foreign policy, offering less leadership in Southeast Asia and the world” (Connelly, 2015).

Kata ‘kurang’ dalam kalimat tersebut memiliki artian bahwa ‘kurang dari Yudhoyono’ (Connelly, 2015). Terlebih lagi, dalam kepemimpinannya, Jokowi tidak dapat menjamin posisi otoritatif tunggal yang terkoordinasi dalam masalah keamanan maupun kebijakan luar negeri. Hal ini turut mencerminkan ketidaktertarikan presiden pada isu-isu tersebut (Weatherbee, 2016).

Kedua, dalam kategori domestik, penulis membagi menjadi dua bagian, yakni institusi domestik dan postur politik domestik. Dalam institusi domestik, Aufiya (2017) menyatakan bahwa terdapat rintangan yang paling menantang bagi PMD dari segi domestik khususnya dalam aspek politik, ekonomi dan strategi. Turut dijelaskan bahwa isu dalam institusi domestik, khususnya yang menyangkut korupsi, birokrasi yang tidak efisien dan keterbatasan infrastruktur dapat menjadi masalah krusial dalam pengimplementasian PMD (Aufiya, 2017). Selanjutnya, pengaruh dalam kebijakan luar negeri Indonesia juga dapat dilihat dari postur politik domestik Indonesia yang telah lama mempertahankan sikap *inward-looking*. Seperti yang dipaparkan oleh Agastia dan Perwita (2015), TNI lebih diarahkan pada ancaman internal, seperti separatisme, kekerasan dalam rumah tangga, serta menjaga stabilitas nasional. Proyeksi tenaga di luar teritorial telah menjadi prioritas paling rendah di Indonesia selama satu dekade

terakhir. Oleh sebab itu, angkatan bersenjata lebih menekankan pada kekuatan darat dibandingkan kekuatan maritim (Agastia dan Perwita, 2015). Terlebih lagi, di tahun 2014, TNI AL hanya memiliki 65.000 personel dari total 300.400 personel (IISS, 2014). Kondisi ini turut menunjukkan bahwa Indonesia ingin mempertahankan profil damai dibandingkan profil asertif (Agastia dan Perwita, 2015).

Dalam kebijakan luar negeri Indonesia saat ini, Weatherbee (2016) menyatakan bahwa Kementerian Luar Negeri (KEMLU) tidak memiliki pengaruh seperti pada pemerintahan sebelumnya. Penasihat kebijakan luar negeri utama Jokowi, Rizal Sukma tidak memiliki akar Kemlu. Jokowi juga tidak memiliki tujuan politik global untuk dikejar, dan keterkaitan kebijakan luar negerinya dengan pertumbuhan ekonomi domestik memberikan peran kebijakan baru kepada kementerian fungsional (Weatherbee, 2016). Singkatnya, tugas KEMLU lebih bersifat representasional dan teknis, bukan pada pembuatan kebijakan.

Ketiga, dalam kategori internasional atau sistemik, Gebhard (2018) membaginya menjadi dua bagian, yakni struktur – mengenai bagaimana posisi relatif negara dalam sistem internasional; dan proses – mengenai bagaimana interaksi negara dengan aktor lainnya baik negara maupun non-negara. Teori Hubungan Internasional Sistemik ialah teori yang menggambarkan negara sebagai aktor kesatuan yang rasional dalam mengejar tujuan mereka (Fearon, 1998). Rasionalitas ini mensyaratkan bahwa, dalam mencari tujuan mereka, negara mempertimbangkan apa yang dilakukan (atau mungkin dilakukan) oleh negara lain, selain itu mereka turut memperhatikan lingkungan internasional mereka. Pertama, dalam struktur politik regional, hal ini tercerikan dalam ASEAN yang selalu menjadi landasan kebijakan luar negeri Indonesia di Asia-Pasifik. Sejak berdirinya, Indonesia telah aktif di ASEAN untuk mengejar kepentingan regionalnya. Namun, seperti yang diamati oleh Syailendra (2015) dengan munculnya PMD Jokowi, terdapat indikasi bahwa ASEAN mungkin telah kehilangan

sentralitasnya sebagai platform multilateral utama Indonesia. Pendekatan kebijakan luar negeri Indonesia yang bersifat *'high profile'* menunjukkan tanda-tanda menurunnya keterlibatan Indonesia di ASEAN dan beralih pada pendekatan yang lebih nasionalistik (Syailendra, 2015). Maka dari itu, ancaman terhadap kepemimpinan dan legitimasi Indonesia di ASEAN dapat menjadi kendala bagi diskursus PMD. Kedua, berhubungan dengan proses interaksi Indonesia dengan aktor internasional lain, Connelly (2015) dan Febrica (2021) berpendapat bahwa kebijakan-kebijakan tegas pada domain maritim dapat meningkatkan ketegangan jangka panjang baik pada negara-negara di kawasan Asia Tenggara, bahkan Cina. Seperti halnya kebijakan populer Jokowi terkait pengenggelaman kapal IUU fishing, isu perbatasan di terkait penegasan hak kedaulatan Indonesia di Laut Natuna Utara, dan lainnya. Meskipun eksekusi tersebut tidak melanggar hukum internasional, kebijakan tersebut telah mengecewakan semangat bilateral tetangga Indonesia. Akibatnya, hubungan dengan negara-negara tetangga terbukti lebih sulit dikelola di bawah pemerintahan Jokowi dibandingkan di bawah Yudhoyono (Connelly, 2015). Selain itu, Febrica (2021) menyatakan bahwa dengan tidak mengartikulasikan visi PMD secara eksplisit, maka pemerintah Indonesia dapat menghindari kesan mengasingkan Cina dan lebih memihak AS. Dengan tidak terlalu mengacu pada visi PMD, Indonesia berupaya untuk mempertahankan keseimbangan antara mengamankan kepentingan ekonomi dan melindungi kedaulatannya.

Terhadap berbagai kajian literatur diatas, penulis mengambil posisi bahwa – pertama, penulis menolak literatur milik Agastia (2021) dan Weatherbee (2016) yang menganalisis diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Indonesia melalui Teori Aktor-Spesifik, yaitu segi *psycho-milieu* kepemimpinan Jokowi. Hal ini dikarenakan asumsi tersebut cenderung memandang bahwa negara merupakan aktor uniter. Cantir dan Karboo (2016) memandang bahwa asumsi yang menunjukkan bahwa negara merupakan aktor uniter yang hanya dipengaruhi oleh individu atau pemimpin merupakan asumsi yang problematik. Hal ini mengingat bahwa

pemimpin dalam negara memiliki beberapa keterbatasan baik dalam lingkup kekuasaan dan signifikansi peran dalam pembentukan kebijakan. Bahkan, terdapat beberapa variabel yang perlu diperhatikan apabila menjalankan analisis pada tingkat individu, seperti tipe rezim, model kepemimpinan, struktur politik domestik, dan lainnya. Dalam kasus Indonesia, sistem negara demokrasi dan pengaruh-pengaruh eksternal dari elit-elit politik telah memberikan kekuasaan kecil bagi Presiden dalam merumuskan maupun menjalankan kebijakan luar negeri secara individual. Maka, kebijakan luar negeri cenderung secara signifikan dipengaruhi oleh variabel-variabel lain yang meliputi opini publik, kepentingan elit-elit politik, situasi politik domestik, dan lainnya.

Kedua, penulis menolak argumentasi yang menyebutkan bahwa faktor internasional atau sistemik yang mempengaruhi terminasi diskursus PMD. Hal ini dikarenakan dalam mengejar tujuan PMD, Indonesia sejatinya tidak mengeliminasi sentralitas dan pentingnya ASEAN dalam kebijakan luar negerinya. Melainkan, PMD di artikulasikan dengan kepentingan ASEAN dan negara-negara regional Asia Tenggara, khususnya dalam mengatasi ancaman yang muncul di kawasan LCS dan Indo-Pasifik. Bahkan, melalui PMD dan partisipasi aktif Indonesia dalam domain maritim internasional, Indonesia dapat meningkatkan kepemimpinan regionalnya dan menjadi jembatan antara negara-negara yang bersengketa. Selain itu, penulis memandang bahwa meskipun PMD turut diproyeksikan dengan kebijakan-kebijakan tegas Jokowi seperti halnya kebijakan anti IUU *fishing*, namun demikian PMD tidak menurunkan semangat kerjasama bilateral antara Indonesia dengan negara-negara asing. Melainkan, PMD memberikan ruang baru dan semakin mempererat kerjasama antar negara, khususnya dalam domain kemaritiman.

Ketiga, penulis sejalan dengan literatur milik Aufiya (2017) serta Agastia dan Perwita (2015) yang membahas pengaruh determinan domestik, yang terbagi atas institusi domestik dan postur

politik domestik dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Meskipun demikian, dalam tulisannya yang lebih berfokus pada kontribusi PMD terhadap kawasan Indo-Pasifik, Aufiya (2017) tidak mengelaborasi lebih jauh mengenai bagaimana faktor politik domestik telah mempengaruhi implementasi PMD dan nihilnya analisis lebih terkini mengenai terminasi diskursus PMD di era kedua kepemimpinan Jokowi. Selanjutnya, meskipun Agastia dan Perwita (2015) berargumen bahwa postur politik domestik Indonesia yang bersifat *inward-looking* dapat memberikan pengaruh bagi implementasi dan keberlanjutan PMD, namun penelitian tersebut lebih berfokus untuk mengkaji keterkaitan antara PMD dengan perubahan kebijakan luar negeri dan kebijakan pertahanan Indonesia. Selain itu, meskipun penulis mengindikasikan bahwa determinan domestik memiliki andil besar dalam kasus diskursus PMD, penulis turut mengkritik tulisan milik Goldmann (1988) yang hanya berfokus pada tiga dimensi domestik yang mempengaruhi dinamika dalam kebijakan luar negeri. Sejatinya, Goldmann (1988) tidak membahas mengenai konsepsi peran nasional yang seharusnya menjadi variabel penting dalam menganalisis postur kebijakan luar negeri suatu negara.

Penulis mengakui kontribusi literatur di atas untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo. Meskipun demikian, terdapat satu aspek yang belum banyak menjadi perhatian akademisi dalam membingkai terminasi PMD, yakni konsepsi peran nasional dalam politik luar negeri Indonesia. Selain itu, terlepas dari peningkatan dalam menggunakan konsep dari perspektif teori peran dalam studi Hubungan Internasional, muncul berbagai asumsi bahwa negara bergerak sebagai aktor uniter dalam menentukan dan menjalankan peran nasional yang dimainkan dalam panggung dunia (Harnish, 2012). Meskipun demikian, tulisan ini menentang asumsi tersebut dan memberikan kontribusi pada ranah kontestasi peran di arena politik domestik yang penulis pecah menjadi beberapa agen, serta konsekuensinya terhadap proses dan perilaku kebijakan luar negeri dalam mendukung peran nasional. Ketidacukupan literatur

yang tersedia menumbuhkan kebutuhan untuk mengeksplorasi beberapa faktor alternatif yang dapat memberikan jawaban mengenai keterkaitan antara pengaruh konsepsi peran dengan terminasi diskursus PMD dalam kasus kebijakan luar negeri Jokowi.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini menganalisis lebih dalam mengenai terbentuknya PMD sebagai konsepsi peran nasional Indonesia. Secara khusus, penelitian ini akan berkontribusi pada ranah bagaimana konsepsi peran nasional dan konsep turunannya menjelaskan terminasi PMD dalam fokus kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo periode kedua. Selanjutnya, penelitian ini turut berkontribusi pada ranah Teori Peran, khususnya dalam memandang negara atau *'the self'* tidak sebagai aktor *uniter* atau kesatuan. Melainkan, negara dapat dipecah menjadi sejumlah aktor yang berkontestasi mengenai bagaimana seharusnya negara mengambil peran dan menentukan kebijakan luar negerinya.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Teori Peran dalam Analisis Kebijakan Luar Negeri

Serangkaian panduan teori dalam menganalisis kebijakan luar negeri Indonesia masih sangat minim. Bahkan, Teori Peran (*Role Theory*) masih sangat jarang digunakan dalam sebagian literatur mengenai kebijakan luar negeri Indonesia. Asal-usul mengenai Teori Peran modern dalam analisis kebijakan luar negeri muncul pada awal 1970-an dari karya milik Kalevi Holsti. Breuning (1995) menyatakan bahwa Teori Peran memungkinkan dijalankannya *cross level of analysis*, khususnya dalam analisis kebijakan luar negeri baik pada analisis tingkat individu, negara, dan sistem internasional. Teori Peran juga telah mulai digunakan dalam literatur hubungan internasional untuk menghubungkan antara agen dan struktur.

Jika didefinisikan secara umum, peran ialah seperangkat norma yang dianggap berlaku bagi seseorang yang menduduki posisi tertentu, seperti – guru, ayah, politisi, dan lainnya (Holsti,

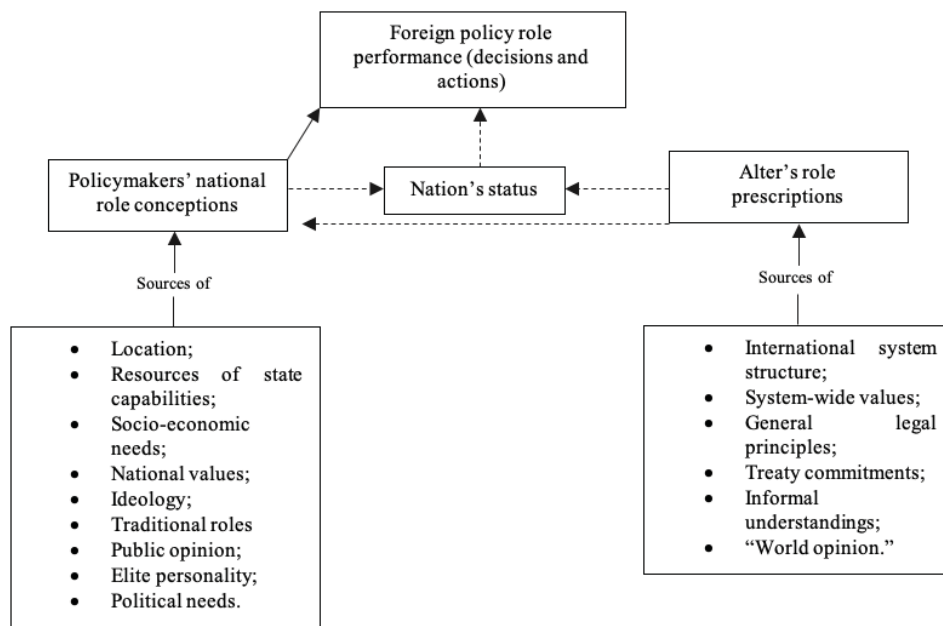
1970). Namun, apabila konsepsi peran dikaitkan dalam kebijakan luar negeri, peran didefinisikan sebagai persepsi aktor mengenai posisinya *vis-à-vis* aktor lain, serta persepsi mengenai ekspektasi peran aktor lain seperti yang ditunjukkan melalui tindakan dan narasi yang dikeluarkan (Breuning, 2011). Hal tersebut juga menyangkut citra mereka mengenai orientasi maupun fungsi negara dalam lingkungan eksternal (Holsti, 1970). Thies dan Breuning (2012) menyatakan bahwa teori peran didasarkan pada pemahaman dan penjelasan interaksi antara agen dan struktur. Dapat dikatakan bahwa *National Role Conception* (NRC) ialah perilaku umum kebijakan luar negeri negara yang dibentuk oleh pemerintah (Holsti, 1970). Hal ini mencakup pola sikap, tanggapan, keputusan, fungsi, komitmen terhadap negara lain, hingga bagaimana kebijakan-kebijakan tingkat domestik dibentuk dan diimplementasikan untuk mendukung peran tersebut. Konsepsi peran nasional ini juga dapat dijalankan secara berkelanjutan dalam sistem internasional maupun tingkat regional. Teori Peran dapat dijadikan sebagai alat analisis yang komprehensif, khususnya dalam studi mengenai perilaku negara dikarenakan teori ini mengintegrasikan banyak variabel yang mempengaruhi bentuk kebijakan luar negeri suatu negara. Selain itu, tidak hanya berfokus pada kebijakan luar negeri – namun dimensi kebijakan maupun sikap yang diambil negara dalam lingkup domestiknya turut berpengaruh penting dalam menyukseskan aspirasi peran nasional yang dicanangkannya.

Dalam menerapkan Teori Peran ke tingkat analisis sistemik, maka terdapat beberapa asumsi yang perlu dipahami; (1) para pemimpin negara dan elit politik luar negeri merupakan pemain penting dalam proses perumusan kebijakan. Mereka turut menentukan jenis peran yang akan dijalankan oleh suatu negara dan sikap maupun proyeksi kebijakan negara akan sesuai dengan peran yang mereka bentuk; (2) sistem internasional dapat berfungsi sebagai jenis sistem sosial. Maka, seperti halnya sistem sosial lainnya, sistem internasional sejatinya terstratifikasi. Dalam sistem internasional yang terstratifikasi inilah para pemimpin mengidentifikasi perbedaan dari negara-negara dan akan bertindak sesuai dengan peran yang mereka anggap dimainkan oleh

suatu bangsa (Grossman, 2005). Hal ini dilandasi dari adanya kaitan erat antara peran nasional dan perilaku negara, yang mana perilaku kebijakan luar negeri sebagian besar merupakan hal dari konstruksi peran nasional yang berasal dari keyakinan kolektif para pembuat kebijakan (Hermann, 1987).

Sederhananya, para elit nasional akan berperilaku sesuai dengan peran negara mereka dalam sistem internasional. Implementasi dari peran nasional yang dibentuk akan memberikan beragam kewajiban pada negara serta membantu negara untuk mencapai kepentingannya. Gambar 1.2 memperlihatkan mengenai bagaimana peran nasional terbentuk dan mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara:

Gambar 1.2 Role Theory and Foreign Policy: National Role Conceptions and Prescriptions as Independent Variables



Sumber: Holsti (1970)

Terdapat dua proses umum yang menjadi basis untuk membangun peran nasional, yakni pemahaman mengenai diri sendiri (*ego expectation*) dan ekspektasi orang lain (*alter expectation*) (Karim, 2021). Kedua proses tersebut menentukan perilaku dan kepentingan suatu

negara dalam hubungan internasional, meskipun bagian *ego* biasanya dianggap memberikan pengaruh yang lebih besar pada kebijakan luar negeri suatu negara jika dibandingkan bagian *alter* (Holsti, 1970).

Pertama, *ego expectation* yang mewakili bagian diri yang impulsif dan tidak dapat direduksi. Dalam konsep Meadian, bagian ego ini disebut sebagai '*I*' (Benes and Harnisch, 2005). *Ego expectation* juga dapat dilihat sebagai artikulasi identitas negara yang perlu diterjemahkan ke dalam konsepsi peran nasional tertentu (Karim, 2021). Meskipun bukan hanya berfokus pada fungsi identitas negara, peran juga biasanya mencerminkan nilai, norma, ideologi, hingga keyakinan yang sedang menjadi ciri dominan budaya politik domestik. Maka, apabila terjadi perubahan dalam lingkungan politik domestik suatu negara, hal tersebut akan menyebabkan adanya kalibrasi ulang konsepsi peran yang akan diberlakukan melalui agenda kebijakan luar negeri (Karim, 2021).

Kedua, *alter expectations* turut menjadi sumber penting dalam konstruksi peran, yang mana *alter* dapat disebut sebagai aktor-aktor yang signifikan seperti negara dengan kekuatan besar maupun organisasi internasional sebagai agen sosialisasi utama terhadap '*the self*' (Karim, 2021). Dalam konsepsi Meadian, bagian alter ini disebut sebagai '*Me*' (Benes and Harnisch, 2015). Wendt (1999) dalam tulisannya yang berjudul *Social Theory of International Relations* menekankan bahwa "tidak semua '*the others*' sama-sama signifikan, sehingga hubungan kekuasaan dan ketergantungan memainkan peran penting dalam konteks ini." Melihat situasi tersebut, konsepsi '*the significant and generalized other*' milik George Hebert Mead mulai dimasukkan ke dalam kerangka teori peran (Bernes and Harnisch, 2015). Kedua bentuk '*the other*' ini merupakan konsep sentral dalam interaksionisme simbolik dikarenakan berbagai peran yang diambil suatu negara tidak akan dapat dipahami tanpa menganalisis pengaruh kedua konsep tersebut terhadap tindakan yang diambil oleh '*the self*.'

Mead (1925) dalam tulisannya yang berjudul *The Genesis of The Self and Social Control* memaparkan '*the generalized other*' memiliki artian bahwa '*the self*' tampil dan mengambil peran sesuai dengan sikap yang diharapkan oleh '*the generalized other*' terhadap '*the self*' dalam aktivitas yang korelatif. Sejalan dengan Mead (1925), Harnisch (2011) menyebutkan bahwa ekspektasi peran dari '*the generalized other*' dapat menjadi referensi bagi '*the self*' untuk mengidentifikasikan perannya dan tindakannya dalam lingkungan sosial. Maka jika dikaitkan dengan teori peran, negara tidak hanya sebatas mengambil peran yang diharapkan oleh '*the other*' namun ia juga harus dapat memahami peran-peran yang diambil oleh negara lain maupun lingkungan sosial dari '*the generalized other*' dan mengatur tindakannya sesuai dengan hal tersebut. Reaksi terorganisir (*organized reactions*) dari '*the other*' terhadap '*the self*' inilah yang selanjutnya disebut sebagai '*the generalized other*' yang sekaligus dapat mempengaruhi dan mengendalikan perilaku '*the self*.' Sesuai dengan penjelasan Mead (1934) '*generalized other*' merupakan kategori sosial abstrak, seperti '*human being*', di mana pemegang peran berhubungan dengan kelompok tertentu dan mengambil '*common identity*' dan persepsi dari anggota-anggota kelompok tersebut.

Selanjutnya, sesuai dengan konseptualisasi Mead mengenai '*the significant other*' – bahwa '*the significant other*' sejatinya merupakan '*the other*' yang dibangun melalui proses dan merupakan pilihan dari agensi. '*The significant other*' ini termasuk aktor-aktor yang memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap '*the self*.' Pemilihan atau munculnya '*the significant other*' dalam hubungan internasional tidak terjadi secara acak. Melainkan, pilihan atau konstitusi dari '*the significant other*' bagi '*the self*' akan berdasarkan pada pengalaman masa lalu atau pengaruh yang diberikan terhadap pemegang peran (Harnisch, 2011). '*The significant other*' menggambarkan aktor tertentu yang memegang kekuasaan atas aktor lain melalui sumber daya material maupun imaterial (Benes dan Harnisch, 2015). '*The significant other*' juga merupakan agen sosialisasi utama dalam pembelajaran peran yang menarik perhatian para

pembuat kebijakan. Hal ini memiliki artian bahwa peran nasional yang diambil oleh *'the self'* seringkali berasal dari bagaimana *'the self'* seringkali membandingkan dan menghubungkan bangsa mereka *vis-à-vis 'the significant other'* (Benes dan Harnisch, 2015).

Dengan demikian, dorongan bagi negara untuk memainkan peran yang lebih besar pada tingkat global dapat dipengaruhi oleh perubahan politik domestik maupun perubahan struktur sistem internasional (Karim, 2021). Kedua sumber yang membentuk peran kebijakan luar negeri (*foreign policy role*) tersebut sejalan dengan Teori Konstruktivis bahwa Teori Peran menghubungkan dimensi struktural politik internasional dan perspektif agensi dominan dalam analisis kebijakan luar negeri, yang bersifat saling konstitutif (Thies dan Breuning, 2012). Demikian pula, sesuai dalam tradisi konstruktivis, konsepsi peran ialah hasil dari proses refleksif yang terbentuk secara endogen. Konsepsi peran ini juga merupakan cerminan dari identitas negara, yang turut membentuk budaya kebijakan luar negerinya. Maka, dapat disimpulkan bahwa dorongan bagi negara untuk memainkan peranan yang lebih besar pada tingkat global dapat dipengaruhi dari faktor politik domestik maupun struktur sistem internasional.

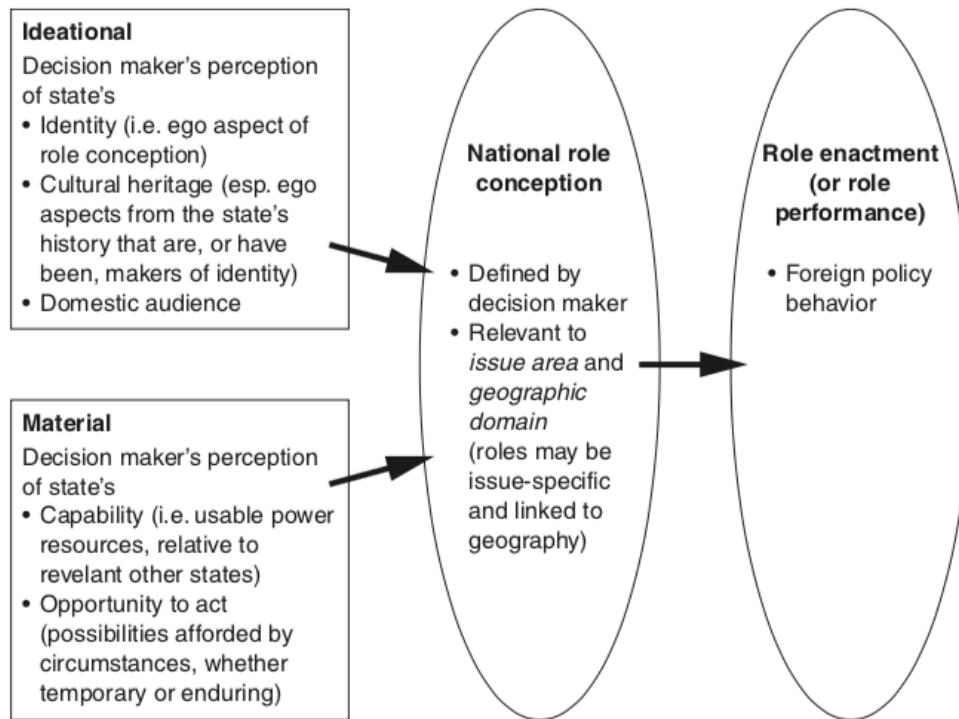
Konsepsi peran dalam kebijakan luar negeri memiliki dimensi kolektif dan individual (Karim, 2021). Dimensi kolektif menunjukkan konsepsi peran yang dimiliki oleh segmen populasi yang lebih luas, karenanya, konsepsi peran dengan dimensi kolektif ini mendapatkan tingkat legitimasi yang lebih tinggi. Hal tersebut juga dikarenakan konsepsi peran tersebut merupakan produk sosialisasi dan telah diinternalisasi oleh masyarakat. Konsepsi peran kolektif yang tertanam secara sosial ini sejatinya turut dipengaruhi oleh elit pembuat kebijakan, seperti kepribadian mereka, perangkat norma yang dijunjung, hingga pandangan mengenai dunia luar. Meskipun jika konsepsi peran berbasis individu ini menyimpang terlalu jauh dari apa yang mayoritas penduduk anggap sebagai konsepsi peran negara, maka legitimasi dari pemimpin

dan elit pembuat kebijakan akan dipertaruhkan, bahkan konflik peran domestik mungkin terjadi (Holsti, 1970). Oleh sebab itu, dapat diasumsikan bahwa sebagian besar pemerintah berupaya untuk menafsirkan maupun membingkai konsepsi peran yang sebagian besar sejalan dan kompatibel dengan kepercayaan masyarakat luas.

Sejalan dengan pemikiran konstruktivis, Legro (2000) menjelaskan bahwa konsep peran dapat bersifat sementara bahkan berubah pada saat-saat kritis (*critical junctures*). Titik kritis tersebut dapat berupa krisis yang disebabkan oleh pengaruh politik eksternal, hingga politik dalam negeri. Dengan demikian, sesuai dengan pemaparan Rosenau (1966) kebijakan luar negeri merupakan hasil dari kombinasi faktor domestik dan sistemik. Hal tersebut yang selanjutnya menjadi kelebihan dari Teori Peran, di mana Walker (1987); Thies (2009); dan Breuning (2011) menjelaskan bahwa “Teori Peran dapat mengolabiraskan pembahasan terhadap level-level analisis yang ada dalam studi Analisis Kebijakan Luar Negeri melalui proses orientasi antara agensi dan struktural.”

Dengan demikian, kerangka konsepsi peran nasional berupaya untuk menjelaskan bagaimana aktor membentuk peran mereka dalam sistem internasional, menavigasi antara sumber identitas maupun budaya domestik, sekaligus mengambil keuntungan dari sumber daya material yang mereka miliki serta melihat kemungkinan hambatan yang ditimbulkan oleh posisi mereka dalam struktur internasional. Terlebih lagi, aktor akan mengakomodasi sumber-sumber domestik dan internasional dari konsepsi peran nasional dengan mengadopsi perspektif kognitif. Harnisch (2011) memberikan gambaran dari model kognitif dari hubungan agen-struktur pada gambar 1.3 – yang menunjukkan bahwa konsepsi peran nasional berfungsi sebagai perangkat kognitif dari aspek ideasional dan material dalam hubungan internasional. Maka dari itu, konsepsi peran nasional akan menyatukan lembaga dan struktur internasional untuk menjelaskan perilaku kebijakan luar negeri.

Gambar 1.3 Role Theory as a Cognitive Model of the Agent–Structure Relationship



Sumber: Harnisch (2011).

1.5.2 Kontestasi Politik Domestik dan *Role Location* dalam Konsepsi Peran Nasional

Pendekatan Teori Peran dalam memahami perilaku negara seringkali memunculkan asumsi bahwa negara ialah aktor tunggal yang selalu menghasilkan konsensus seputar peran nasional tanpa memberikan penyelidikan lebih lanjut mengenai potensi munculnya kontestasi peran. Faktanya, seperti yang diamati Cantir dan Karboo (2012) serta Karim (2021), dalam praktiknya, asumsi ini tidak dapat dibenarkan, terutama pada kasus negara-negara demokratis yang mana pembuatan konsepsi peran nasional membutuhkan proses yang tidak hanya melibatkan pembuat kebijakan namun juga aktor domestik lainnya. Maka, konsepsi peran yang diartikulasikan oleh pembuat kebijakan seringkali mendapatkan pertentangan di dalam negeri.

Berlandaskan pada gagasan kontestasi peran milik Cantir dan Karboo (2016), dalam tulisan ini penulis mengkonseptualisasikan bahwa kontestasi peran ialah proses di mana aktor domestik dengan berbagai konsepsi peran berinteraksi dalam pembuatan, penetapan, dan pengimplementasian kebijakan luar negeri. Dalam hal ini, agen tidak terbatas pada negara atau

pejabat negara, namun juga termasuk partai politik, lembaga birokrat, opini publik dan elit individu (Cantir dan Karboo, 2016). Cantir dan Karboo (2012) berargumen bahwa beberapa kelemahan dalam Teori Peran dapat diatasi dengan Analisis Kebijakan Luar Negeri (AKLN), dan sebaliknya. AKLN dapat memberikan penjelasan lebih jauh mengenai hubungan massa-elit dan konflik intra-elit, yang seringkali mencakup ketidaksepakatan dan kontestasi atas peran negara. Teori AKLN dapat menggunakan literatur Konsepsi Peran Nasional sebagai cara untuk mengintegrasikan identitas dan gagasan dalam analisis mengenai pembentukan kebijakan luar negeri. Maka, baik Teori AKLN maupun Teori Peran dapat mengatasi hubungan agen-struktur dengan lebih baik (Cantir dan Karboo, 2012).

Lebih lanjut, konflik peran merupakan faktor pendorong yang paling besar dalam perubahan peran nasional (Aggestam, 2006). Konflik peran muncul apabila konsepsi peran dominan dalam seperangkat peran (*role-set*) saling bertentangan satu sama lain (Aggestam, 2006). Pertama, kontestasi peran vertikal (*vertically-contested roles*) – seringkali muncul ketidakcocokan maupun pertentangan antara pandangan elit dan masa perihail orientasi kebijakan luar negeri hingga konsepsi peran nasional yang harus dijalankan negara mereka dalam sistem internasional (Cantir dan Karboo, 2012). Pertentangan ini muncul dengan asumsi bahwa, pertama – elit dan publik tidak selalu memiliki pandangan yang sama mengenai peran nasional. Hanya terdapat sedikit penggunaan *polling* data dan pendekatan-pendekatan lain yang bertujuan untuk mengetahui apakah publik benar-benar setuju dengan para elit mengenai peran nasional suatu negara (Cantir dan Karboo, 2016). Kedua – yang memiliki kekuasaan untuk membentuk, menjalankan dan memberlakukan keputusan ialah elit. Meskipun demikian, para elit seharusnya berperilaku berdasarkan gagasan mereka mengenai apa yang dapat diterima oleh masyarakat (Adigbuo, 2007). Asumsi-asumsi tersebut menunjukkan bahwa opini publik memiliki peran yang penting dan dapat menjadi kendala pada konstruksi konsepsi peran nasional apabila publik maupun masyarakat pada umumnya bertentangan atau tidak setuju

dengan konsepsi peran yang dibentuk dan dijalankan oleh para elit. Hal ini tidak hanya berlaku pada hubungan antara opini publik dengan elit, namun juga termasuk aktor-aktor lain seperti kelompok kepentingan dan LSM dapat dianggap sebagai aktor yang aktif dalam diskusi nasional mengenai konsepsi peran. Beberapa tulisan telah mengeksplorasi berbagai upaya elit untuk membentuk (Letourneau dan Rakel, 1997), memobilisasi (Thumerelle dan Le Prestre, 1997), atau memanipulasi opini publik untuk “menjual” skrip tindakan agar disetujui oleh masyarakat (Rosenau, 1990). Hal ini menunjukkan bahwa elit dapat menggunakan wacana peran nasional secara strategis. Secara eksplisit, Hyde-Price (2000) menjelaskan bahwa konsepsi peran nasional oleh elit seringkali tidak disebarkan secara luas pada masyarakat. Di negara-negara demokratis, hal ini dapat menyebabkan “kelumpuhan” atau inkoherensi dalam kebijakan luar negeri.

Kedua, terdapat pula kontestasi peran horisontal (*horizontally-contested roles*) – kontestasi yang muncul antar elit, yakni; (1) konflik antara elit pemerintahan dengan oposisi politik; (2) konflik dalam koalisi pemerintahan; (3) konflik dalam kelompok kecil (*small group*); (4) konflik dalam agen birokrasi (Cantir dan Karboo, 2012). Kontestasi ini didasari oleh adanya asumsi bahwa seluruh elit politik yang memiliki akses terhadap kekuasaan institusional akan menyetujui ekspektasi dan penetapan peran nasional.

Pertama, konflik kebijakan luar negeri antara elit pemerintahan dengan oposisi politik – konflik ini lebih terkonsentrasi pada negara-negara demokratis dan pengaruh parlemen sebagai aktor institusional. Parlemen negara terdiri atas perwakilan dari berbagai sudut pandang dan kepentingan, dengan demikian, konflik atas konsepsi peran nasional seringkali terjadi (Cantir dan Karboo, 2012). Konflik ini dapat terjadi antara partai mayoritas dengan partai oposisi dalam sistem parlementer.

Kedua, konflik kebijakan luar negeri dalam koalisi multipartai – Konflik peran juga seringkali muncul dalam kabinet koalisi, yang mana dua partai atau lebih dapat berbagi otoritas dalam pengambilan keputusan, termasuk dalam pembentukan konsepsi peran nasional pada kebijakan luar negeri. Ketidaksepakatan ini mungkin berakar pada konsepsi peran nasional yang berbeda dari masing-masing aktor. Hal ini sejalan dengan gagasan Ozkececi-Taner (2005 dalam Cantir dan Karboo, 2012) yang berpendapat bahwa partai politik ialah media utama untuk mengekspresikan ide, dan seringkali dari perbedaan ide tersebut maka muncul perselisihan politik. Maka, pemerintah koalisi dapat menjadi tempat yang sangat potensial untuk menganalisis dan mengoperasionalkan bagaimana *'contested ideas'* dalam pengambilan keputusan dapat mempengaruhi konsepsi peran nasional.

Ketiga, konflik kebijakan luar negeri dalam kelompok kecil – perspektif kelompok kecil dalam analisis kebijakan luar negeri berasumsi bahwa sebagian besar keputusan kebijakan luar negeri dibentuk oleh sekelompok kecil pengambil keputusan, atau oleh seorang pemimpin dengan sekelompok kecil penasihat dan bahwa terdapat dinamika tertentu dalam mengambil putusan yang secara signifikan dapat mempengaruhi pilihan kebijakan luar negeri (Cantir dan Karboo, 2012). Hermann (1993) menyatakan bahwa kelompok kecil sangat rentan terhadap dua patologi pengambilan keputusan; (1) terlalu banyak kontestasi maupun konflik ide, maka akan mengarah pada kebuntuan dalam pengambilan kebijakan; dan (2) terlalu berkompromi dan minimnya kontestasi ide, maka akan mengarah pada kurangnya perencanaan yang komprehensif pada suatu kebijakan.

Keempat, konflik kebijakan luar negeri dalam agen birokrasi – meskipun ketidaksepakatan preferensi mungkin berasal dari misi yang berbeda serta pengaruh insentif politik dan pribadi, mereka juga mungkin berakar dari perbedaan dalam *'worldview'* yang mencakup konsepsi peran nasional yang berbeda. Apabila terdapat kontestasi peran dalam agen birokrasi, maka

Allison (1971 dalam Cantir dan Karboo, 2012) menyatakan bahwa hal tersebut akan memunculkan sejumlah masalah, mulai dari komunikasi dan koordinasi yang buruk antar birokrat, dan ketidaksesuaian implementasi peran nasional dengan apa yang pada awalnya diharapkan.

Dalam menganalisis studi kasus kontestasi peran, Cantir dan Karboo (2016) memberikan beberapa pendekatan – mulai dari pertimbangan pernyataan dari sejumlah elit politik baik secara implisit maupun eksplisit, tingkat konsensus yang dapat diidentifikasi, hingga tingkat pelembagaan. Kontestasi peran dapat berarti bahwa peran nasional bersifat dinamis, seperti yang disiratkan oleh asumsi dalam Teori Peran – bahwa perhatian pada ranah kontestasi peran dapat menjelaskan perubahan dan ketidakkonsistenan dalam peran dan perilaku kebijakan luar negeri. Cantir dan Karboo (2016) menjelaskan bahwa kontinuitas peran nasional bergantung pada dukungan baik oleh publik maupun elit domestik. Maka, kontestasi vertikal maupun horisontal yang muncul pada saat berlakunya peran nasional harus dapat diatasi. Terdapat beberapa proposisi mengenai bagaimana konsekuensi yang muncul dari konflik peran – hal ini termasuk disfungsi kebijakan, konflik internasional (Le Prestre, 1997); kebijakan yang samar dan tidak menentu (Tewes, 2002); ketidakstabilan regional (Barnett, 1993).

Apabila konsepsi peran nasional tidak dijelaskan maupun disosialisasikan dengan baik, maka tiap aktor politik berkemungkinan untuk menjalankan kebijakan luar negeri yang berbeda sesuai dengan interpretasi masing-masing, sehingga kebijakan luar negeri dapat berubah seiring waktu (Cantir dan Karboo, 2012). Perubahan opini publik, elit, hingga institusi dapat berdampak signifikan pada ekspresi peran nasional suatu negara. Selain itu, para pemimpin juga mungkin hanya sekedar mengekspresikan peran nasional meskipun tidak memahami betul atau tidak menyetujui konsepsi peran nasional yang dibentuk. Hal ini menurut Cantir dan Karboo (2012) ditujukan untuk “menenangkan” anggota koalisi, partai oposisi dan opini

publik. Singkatnya, hanya karena konsepsi peran nasional diekspresikan, tidak berarti hal tersebut secara “tulus” dipromosikan atau dipercaya; kemungkinan, hal tersebut hanya hasil dari perjuangan politik, kampanye pemilu, atau ekspresi peran strategis untuk berbagai tujuan. Terlebih lagi, ketika aktor politik domestik menggunakan peran untuk menjustifikasi posisi mereka, maka mereka memanfaatkan kekuatan normatif peran (Breuning, 1995). Namun, dampak peran seringkali tidak dirasakan secara merata di seluruh negeri, melainkan hanya sebatas citra nasional. Pembahasan mengenai konflik politik domestik atas konsepsi peran negara akan memberikan mekanisme pada teori peran untuk menjelaskan munculnya perubahan peran dalam kebijakan luar negeri disaat kondisi politik domestik berubah (Cantir dan Karboo, 2012).

Konsepsi peran nasional bukanlah satu-satunya bagian dari proses peran yang diperebutkan dan dikontestasikan. Namun, *role location* dalam sistem regional maupun internasional juga seringkali dikontestasikan, sesuai dengan lokasi, situasi, dan pandangan ‘*the others*’ terhadap peran tersebut (Wehner dan Thies, 2014). Thies (2009) menyebutkan bahwa salah satu variabel independen utama dalam studi peran ialah *role location*. Dalam hal ini, *role location* dapat mempengaruhi berlakunya suatu peran (*role enactment*). *Role location* mengacu pada proses interaksional dimana ‘*the self*’ menempatkan dirinya dalam struktur sosial. Agar *role enactment* tersebut tidak mendapat pertentangan pada struktur sosial, dalam hal ini ialah masyarakat internasional (*international society*), maka ‘*the self*’ harus mampu untuk memilih peran yang sesuai dengan situasi sosialnya (Thies, 2009). Hal ini dicapai dengan mengamati (*observe*) situasi dalam struktur sosial disekitarnya, ‘memposisikan’ peran dirinya dan ‘*the other*’ (Thies, 2009). Apabila ‘*the self*’ membuat kesalahan dalam menetapkan peran dirinya pada situasi lingkungan sosial tersebut, maka penerapan peran menjadi tidak tepat dan dapat memunculkan pertentangan dari ‘*the other*’ (Thies, 2009).

Pelaksanaan kebijakan luar negeri merupakan sebuah bentuk dari proses *role location* (Walker, 1979). Lebih lanjut, Walker (1979) menggabungkan beberapa proposisi umum dari teori pertukaran (*exchange theory*) dengan teori peran (*role theory*) untuk menyimpulkan proposisi mengenai proses *role location*. Dalam hal ini, Walker mengelaborasi lebih jauh mengenai interaksi antara konsepsi peran (*role conception*) dan isyarat peran (*role cues*). Dengan demikian, Walker (1979) menyimpulkan bahwa apabila konsepsi dan isyarat peran konsisten, maka proses *role location* relatif bersifat tidak ambigu dan terdapat kecenderungan menuju keseimbangan serta kesesuaian antara konsepsi peran dan penerapan peran. Jika situasi ini terpenuhi, maka akan muncul persetujuan (*approval*) maupun penghargaan (*rewards*) yang berasal dari negara lain atau 'the others.' Disisi lain, apabila konsepsi peran dan isyarat tidak konsisten, maka proses *role location* akan menjadi ambigu dan memunculkan persaingan maupun konflik peran. Jika situasi ini terjadi, maka akan muncul perilaku agresif dan pemberian hukuman dari 'the others' terhadap 'the self' (Walker, 1979).

Cantir dan Karboo (2016) melihat bahwa terdapat kelemahan dalam Teori Peran, khususnya pada pendekatan untuk mengukur sejauh mana kontestasi tersebut terjadi. Maka, kelemahan ini dapat diatasi melalui pengintegrasian dengan AKLN. AKLN telah menunjukkan bahwa preferensi, kekuasaan, pengaruh, dan persepsi para aktor memiliki peran penting untuk pemahaman yang lebih lengkap mengenai proses dan perilaku kebijakan luar negeri. Dalam hal ini, penulis turut memanfaatkan AKLN untuk mengeksplorasi poin-poin kontestasi internal pada konsepsi peran nasional dan konsekuensi dari kontestasi antar aktor domestik tersebut.

1.5.3 Legitimasi Peran

Melihat munculnya konflik dan kontestasi dalam konsepsi peran nasional, upaya legitimasi peran menjadi hal yang penting dilakukan – khususnya untuk mengatasi kontestasi dan mendapat dukungan secara vertikal maupun horisontal, terhadap pemberlakuan peran nasional.

Legitimasi peran dapat didefinisikan sebagai proses sosial di mana pembuat kebijakan bertujuan untuk melegitimasi secara strategis pemberlakuan konsepsi peran negara terhadap audiens domestik dengan tujuan untuk menghindari atau mengatasi kontestasi dalam negeri (*domestic contestation*) (Karim, 2021). Cantir dan Karboo (2016) menyatakan bahwa proses penyelesaian kontestasi peran horisontal akan sangat bergantung pada; (1) sejauh mana pemimpin sebagai anggota eksekutif, memiliki keterampilan politik (*political-skill*), serta; (2) sumber daya kelembagaan dan pengaruh politik yang cukup untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Disisi lain, Karim (2021) memaparkan bahwa pembuat kebijakan seringkali berupaya untuk melegitimasi konsepsi peran nasional yang mereka bentuk untuk mendapatkan dukungan publik. Karim (2021) merumuskan dua mekanisme dalam legitimasi peran; (1) *Historical Self-identification* – menghidupkan kembali peran historis negara dari periode waktu tertentu, yang mengakar kuat dalam sejarah negara; dan (2) *Domestic Political Discourse* – reproduksi ekspektasi internasional ke dalam wacana politik domestik.

Pertama, *Historical Self-identification* berfokus pada bagaimana pengalaman sejarah dapat mempengaruhi arti-penting konsepsi peran negara (Karim, 2021). Pembuat kebijakan menggunakan pengalaman sejarah untuk melegitimasi pilihan mereka terhadap pemberlakuan konsepsi peran negara tertentu, dan di saat yang bersamaan hal tersebut menjamin penerimaan maupun dukungan audiens domestik atas pilihan peran tersebut (Karim, 2021). *Historical Roles* dari periode waktu tertentu dapat dikaitkan dengan pemahaman umum yang diterima dengan dan diperjuangkan secara luas oleh audiens domestik. Salah satu contohnya ialah periode sejarah pembentukan negara, yang seringkali mengakar kuat dan tidak terpisahkan dari narasi sejarah negara, dikembangkan serta dipertahankan sebagai bagian dari proses pembangunan bangsa (Karim, 2021). *Historical Roles* dapat mencerminkan rasa identitas kolektif mengenai visi masa depan negara yang diharapkan dan pentingnya menghidupkan

kembali sejarah. Namun, tidak seluruh *Historical Roles* dapat memenuhi tujuan negara di era kontemporer. Periode waktu yang berbeda tentu akan memunculkan *ego* dan *alter* yang dinamis, yang mengarah ke serangkaian tujuan yang berbeda dalam kaitannya dengan peran nasional tertentu. Disisi lain, meskipun terdapat identitas yang sekiranya tidak diusung secara konsensus oleh masyarakat maupun para elit, maka peran para pemimpin politik menjadi penting dalam hal ini – di mana sesuai dengan pemaparan Putnam (1988) terkait *two level games* – “bahwa pemimpin politik suatu negara secara simultan memainkan dua bentuk ‘permainan’, yakni ‘permainan’ pada level domestik maupun sistemik. Pada level domestik, para pemimpin memiliki peran untuk menjelaskan maupun menjustifikasi kebijakan yang mereka ambil agar mendapatkan legitimasi dari masyarakat, parlemen, kelompok oposisi, maupun aktor-aktor domestik lainnya.

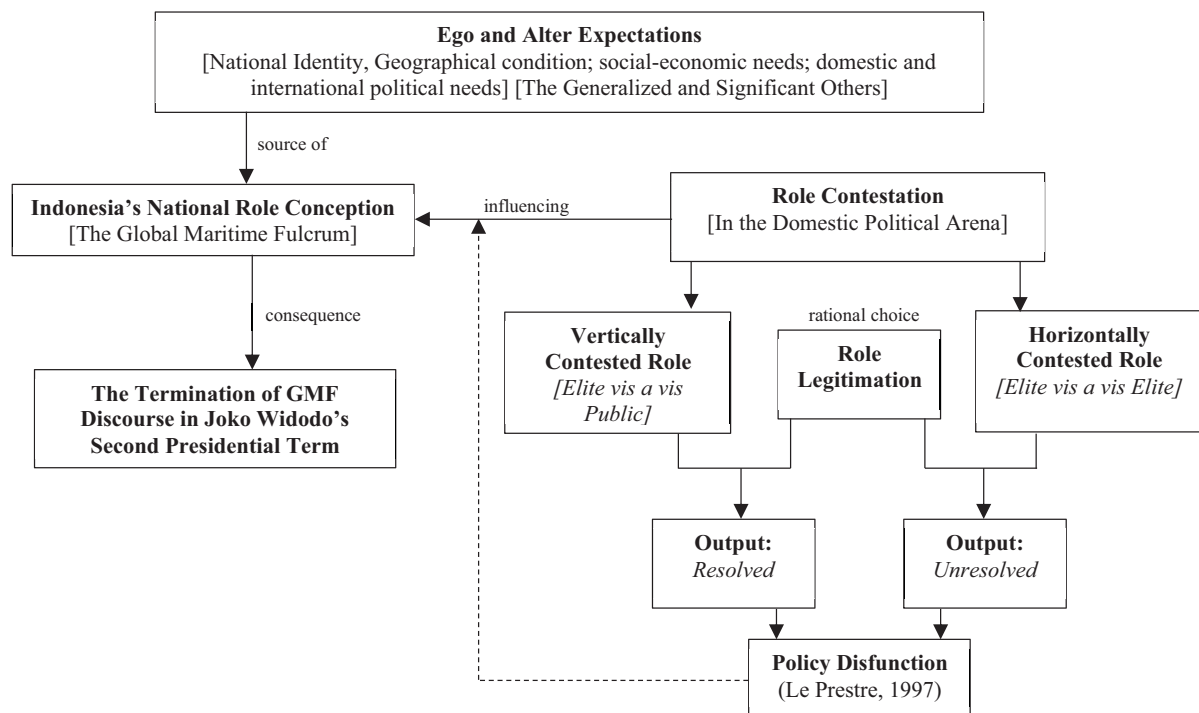
Kedua, *Domestic Political Discourse* – menggambarkan bagaimana pembuat kebijakan menjustifikasi agenda kebijakan luar negeri tertentu dengan mereproduksi harapan tersebut ke dalam wacana politik domestik (Karim, 2021). Dalam hal ini, mereproduksi *alter-expectations* ialah proses di mana pembuat kebijakan melokalisasi harapan seolah-olah mereka secara inheren merupakan bagian dari norma domestik; dilakukan dengan membuat ekspektasi agar lebih sesuai dengan keyakinan serta praktik dari audiens domestik.

Selain itu, Karim (2021) memaparkan bahwa proses legitimasi peran juga merupakan respon pembuat kebijakan terhadap perubahan agenda politik luar negeri. Singkatnya, legitimasi peran menyangkut mobilisasi *Historical Roles* dan reproduksi peran baru yang dikaitkan ke dalam wacana politik domestik sebagai mekanisme untuk melegitimasi pilihan konsepsi peran nasional tertentu oleh para pembuat kebijakan kepada publik.

1.5.4 Signifikansi Legitimasi Peran dalam Kontestasi Peran Pada Arena Politik Domestik

Terminasi diskursus PMD pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo menunjukkan bahwa terdapat relevansi yang jelas antara konsepsi peran nasional, kontestasi peran dalam arena politik domestik dan legitimasi peran. Gambar 1.4 menunjukkan penerapan Teori Peran dan konsep turunannya dalam studi kasus Indonesia dan terminasi diskursus PMD:

Gambar 1.4 Skema Aplikasi Teori Peran dalam Terminasi Diskursus PMD



Merujuk pada pemaparan konseptual diatas, penulis melihat bahwa diskursus PMD merupakan sebuah peran nasional yang diharapkan untuk dijalankan baik pada tingkat domestik, regional, maupun internasional. Sesuai dengan lima pilar yang menjadi pondasi PMD, PMD terbentuk dari ekspektasi *ego* (*ego expectations*) dan *alter* (*alter expectations*). Selain itu, melihat PMD sebagai cerminan dari identitas nasional, maka dapat disimpulkan bahwa peran nasional ini sangat dipengaruhi oleh dinamika politik domestik. Meskipun demikian, sesuai dengan pemikiran konstruktivis, konsepsi peran nasional sejatinya bersifat sementara dan dapat

berubah, memudar, maupun menghilang seutuhnya pada saat-saat kritis tertentu, yang salah satunya ialah dinamika dalam politik domestik.

Meskipun banyak penstudi Teori Peran yang seringkali melihat *ego* sebagai aktor kesatuan, dalam studi kasus PMD penulis berupaya untuk memecah *ego* menjadi sejumlah aktor yang berkontestasi mengenai bagaimana seharusnya negara mengambil peran dan menentukan kebijakan luar negerinya. Maka singkatnya, tulisan ini menggambarkan dan menganalisis kontestasi yang terjadi di antara aktor-aktor politik domestik yang relevan dalam kebijakan luar negeri Indonesia dan bagaimana kontestasi tersebut mempengaruhi implementasi dan keberlanjutan peran nasional. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, kedua kontestasi sangat penting untuk diatasi demi menjalankan peran nasional yang diharapkan.

1.6 Argumen

Penulis berargumen bahwa dinamika dan struktur politik domestik telah memunculkan kontestasi peran horisontal – pertentangan antara elit domestik terkait PMD – yang berasal dari kabinet kerja, oposisi politik, kelompok oligarki, parlemen, hingga pemerintah daerah. Gagalnya proses penyelesaian kontestasi peran horisontal yang dilakukan oleh Presiden Jokowi dikarenakan kurangnya keterampilan politik (*political-skill*) serta sumber daya kelembagaan dan pengaruh politik – menyebabkan implementasi PMD menjadi terhambat, tidak efektif, dan terdelegitimasi.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif yang bertujuan untuk memahami faktor yang melatarbelakangi terminasi diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo periode kedua kepemimpinannya. Penelitian eksplanatif merupakan jenis penelitian yang menjelaskan terkait hubungan kausal (sebab-akibat) antar dua atau lebih variabel (Sugiyono,

2011). Maka pada tulisan ini, variabel yang dianalisis dan dijelaskan ialah terminasi diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Presiden Joko Widodo, dan variabel penjelas ialah kontestasi peran dalam arena politik domestik.

1.7.2 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dimulai pada 2014, sejak kepemimpinan Presiden Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia. Namun tidak menutup kemungkinan eksplanan (hal yang menjelaskan) dari eksplanandum (hal yang dijelaskan) dalam penelitian ini merujuk pada tahun-tahun sebelumnya.

1.7.3 Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini memanfaatkan studi literatur untuk mengumpulkan data penelitian. Menurut Soewandhi (1998), metode studi literatur merupakan serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, mencatat dan membaca, serta mengolah bahan penelitian yang memiliki keterkaitan dengan rumusan masalah serta tujuan penelitian. Data yang digunakan berasal dari dokumen pemerintahan, pernyataan resmi dalam pidato pemerintahan, buku, jurnal, artikel-artikel dalam buku, surat kabar, *position papers*, dan publikasi yang dilakukan oleh *think-tank* dan institusi yang kredibel, serta referensi lainnya yang memiliki korelasi dengan topik penelitian.

Dalam membuktikan argumen dan menjawab rumusan masalah pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis kualitatif yang menekankan pada interpretasi penulis terkait dengan sumber-sumber data yang telah didapat. Penulis turut memanfaatkan kerangka pemikiran yang telah diformulasikan dengan tujuan untuk menerjemahkan data-data yang diperoleh untuk membuktikan argumen yang telah dibuat.

1.8 Sistematika Pembahasan

Penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab dengan uraian **Bab I**, sebagai pendahuluan terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, argument penelitian, metode penelitian. Pada **Bab II**, penulis menjelaskan pengaruh ekspektasi *ego* dan *alter* dalam terbentuknya Poros Maritim Dunia sebagai konsepsi peran nasional. Pada **Bab III**, penulis menjelaskan mengenai kontestasi peran vertikal dan horisontal, serta upaya legitimasi yang dilakukan oleh Presiden Jokowi untuk mengatasi kontestasi tersebut. Pada **Bab IV**, penulis menjelaskan proses *role location* Indonesia melalui PMD di kawasan Indo-Pasifik, dan analisis terkait konsekuensi dari gagalnya legitimasi peran terhadap prospek diskursus PMD dalam kebijakan luar negeri Joko Widodo periode kedua. Terakhir, kesimpulan penelitian penulis jabarkan pada **Bab V**