

Paradigma dan Problematika Diplomasi Ekonomi Indonesia

P.M. Erza Killian

*Program Studi Hubungan Internasional,
Universitas Brawijaya, Malang*

ABSTRAK

Perubahan ekonomi politik global memaksa negara-negara untuk lebih aktif dan berhati-hati dalam mengelola hubungan ekonomi dengan aktor lain dalam sistem internasional. Diplomasi ekonomi menjadi instrumen terpenting bagi negara dan karenanya ke(tidak)mampuan negara dalam melakukan diplomasi ekonomi menjadi krusial. Dalam artikel ini, ditemukan bukti bahwa diplomasi ekonomi Indonesia masih bersifat tradisional, meskipun beberapa aktivitasnya digolongkan sebagai tipe niche-focused dan evolving. Kendati terdapat pergeseran paradigma, namun pergeseran itu belum signifikan dan masih bersifat sporadis. Karena itu, perlu ada perubahan dalam lima elemen diplomasi ekonomi Indonesia, yakni external economic management, policy management, role of non-state actors, dan economic aid. Perubahan itu penting untuk mendapatkan strategi diplomasi ekonomi yang lebih komprehensif dan inklusif.

Kata-Kata Kunci: *Indonesia, diplomasi ekonomi, diplomasi tradisional, niche-focused.*

Systemic changes in global political economy has forced countries to engage more actively and more cautiously in managing their economic relations with other actors at the international level. Within this framework, economic diplomacy becomes the most important instrument for countries, and hence the (in)ability of a country to conduct economic diplomacy is more crucial than ever. Using Kishan S. Rana's typology of economic diplomacy, this paper finds that Indonesia's economic diplomacy can be categorised as traditional in nature, although several of its elements can also be categorised as niche-focused and evolving. Despite the fact that there has been a paradigm shift regarding this view, the changes haven't been significant and is sporadic in nature. Therefore, changes are required in five elements of Indonesian economic diplomacy, namely external economic management, policy management, role of non-state actors and economic aid to achieve a more comprehensive and inclusive strategy for Indonesian economic diplomacy.

Keywords: *Indonesia, economic diplomacy, traditional diplomacy, niche-focused.*

Transformasi ekonomi politik global telah membawa perubahan yang signifikan pada berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara. Adalah Susan Strange (1988; 1992) yang pertama kali menyatakan bahwa telah lahir 'diplomat' baru dalam sistem ekonomi global yakni perusahaan sehingga memunculkan *triangular diplomacy*, yaitu diplomasi antara negara dan negara, perusahaan dan perusahaan serta negara dan perusahaan. Dalam perkembangan selanjutnya, proses diplomasi, khususnya diplomasi ekonomi, tidak lagi bersifat *triangular*, namun *decagon* atau segi delapan yang melibatkan jauh lebih banyak aktor semisal *non-governmental organisations* dan *international organisations* (Parreira 2005). Seiring dengan semakin kompleksnya proses kerjasama ini, negara-negara dituntut untuk mampu meningkatkan kapabilitas mereka dalam hal menangani urusan ekonomi eksternal. Dalam mengelola relasi ini, diplomasi ekonomi merupakan media yang paling dominan dan menjadi salah satu kunci utama keberhasilan negara-negara berkembang dalam memanfaatkan peluang dari globalisasi ekonomi.

Sebagai negara berkembang dan negara dengan sumber daya ekonomi yang mumpuni, Indonesia merupakan salah satu pemain besar dalam relasi ekonomi global. Pada tahun 2011, Indonesia telah menandatangani 146 perjanjian internasional dan meratifikasi 26 perjanjian dimana 60 persen di antaranya merupakan kerjasama ekonomi (Kementerian Luar Negeri RI 2012). Angka ini menunjukkan aktifnya Indonesia dalam perekonomian global dan karenanya membutuhkan praktek dan strategi diplomasi ekonomi yang lebih kompleks. Secara umum, diplomasi ekonomi sendiri cenderung bersifat *multi-level* dan *multi-actor*. *Multi-level* berarti bahwa diplomasi ekonomi dijalankan pada (sekurang-kurangnya) empat *level* atau tingkatan yakni *bilateral*, *regional*, *plurilateral* dan *multilateral* (Woolcock 2007) dan bersifat *multi-actor* yakni melibatkan banyak aktor lain selain pemerintah. Selain itu, diplomasi ekonomi Indonesia juga mengalami perubahan signifikan dikarenakan penerapan desentralisasi, dimana kekuasaan yang terbagi dan bukan hanya terkonsentrasi di pusat dapat mempersulit proses konsolidasi untuk kepentingan ekonomi nasional (Saner & Yiu 2001). Dengan memperhatikan berbagai problematika di atas, diplomasi ekonomi Indonesia menjadi menarik untuk diidentifikasi dan dikaji agar dapat memberikan gambaran holistik mengenai keseluruhan praktek diplomasi Indonesia.

Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan diplomasi ekonomi Indonesia, penelitian ini menggunakan tipologi diplomasi ekonomi negara berkembang dari Kishan S. Rana (2007). Dengan mengaplikasikan tipologi ini, dapat disimpulkan bahwa diplomasi ekonomi Indonesia masih bersifat tradisional meskipun beberapa aktivitas diplomasinya telah lebih fokus dan inovatif. Hal ini dikarenakan masih adanya paradigma tradisional terkait fungsi diplomasi di Indonesia sehingga mempersulit

proses koordinasi antara pelaku diplomasi ekonomi di Indonesia. Karenanya, perlu ada perubahan dalam setidaknya lima aktivitas atau elemen diplomasi ekonomi Indonesia yakni *external economic management, policy management, role of non-state actors* dan fungsi *economic aid* (baik sebagai *donor* maupun *recipient*) untuk mendapatkan strategi diplomasi ekonomi yang lebih komprehensif dan inklusif.

Untuk mempermudah pembahasan, tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama berisi kajian literatur terkait diplomasi ekonomi yang akan dilanjutkan dengan pembahasan terkait model diplomasi ekonomi Indonesia. Bagian ketiga akan membahas mengenai paradigma tradisional dalam diplomasi ekonomi Indonesia sedangkan bagian akhir berisi kesimpulan dan rekomendasi. Keseluruhan penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi studi mengenai diplomasi ekonomi, yang meskipun telah banyak dipraktekkan, namun sayangnya masih kurang berkembang dari sisi kajian akademis, khususnya di Indonesia.

Memahami Diplomasi Ekonomi

Diplomasi ekonomi bukanlah sebuah praktek diplomasi terpisah dari diplomasi umum. Diplomasi ekonomi memiliki asumsi dan menjalankan strategi yang sama dengan praktek diplomasi pada umumnya. Namun, ada beberapa hal yang membedakan diplomasi ekonomi dan menyebabkan diplomasi ekonomi terpisah menjadi kajian tersendiri. Salah satu karakter utama dari diplomasi ekonomi adalah bahwa diplomasi ekonomi sangat sensitif dan reaktif terhadap perubahan dan perkembangan pasar (Bayne & Woolcock 2007). Karenanya pada beberapa kasus, diplomasi ekonomi dapat gagal jika pasar menawarkan alternatif lain yang lebih menarik (Odell 2000) atau dengan kata lain, praktek diplomasi ini adalah jenis diplomasi yang berhadapan langsung dengan satu kekuatan lain yakni kekuatan pasar (*market forces*). Selain itu, hal yang membedakan diplomasi ekonomi dari diplomasi lain adalah adanya peran yang cukup besar dari sektor privat dalam proses negosiasi dan formulasi kebijakannya (Rashid 2005).

Rashid (2005) mendefinisikan diplomasi ekonomi sebagai proses formulasi dan negosiasi kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan produksi, pertukaran barang, jasa, tenaga kerja dan investasi di negara lain. Odell (2000) menawarkan definisi yang lebih luas dengan memasukkan elemen lain yakni adanya kebijakan terkait pertukaran uang dan informasi termasuk bantuan luar negeri atau *official development assistance*. Melihat definisi di atas, diplomasi ekonomi merupakan elemen penting bagi negara dalam mengelola relasi ekonominya dengan dunia luar karena hubungan ekonomi internasional tidak terjadi dalam ruang hampa yang hanya mengandalkan kekuatan pasar seperti yang

diasumsikan oleh para ekonom neoklasik (van Bergeijk & Moons 2007). Dalam pemahaman ini, diplomasi ekonomi kemudian menjadi senjata penting bagi negara-negara untuk dapat bekerjasama ataupun berkonflik di sistem internasional. Menurut van Bergeijk & Moons (2007), diplomasi ekonomi mengandung tiga elemen, yakni: (a) penggunaan pengaruh dan hubungan politik untuk mempromosikan dan/atau mempengaruhi perdagangan dan investasi, (b) pemanfaatan aset-aset ekonomi untuk meningkatkan biaya konflik dan memperkuat hubungan yang saling menguntungkan, (c) upaya untuk mengkonsolidasikan iklim politik dan lingkungan internasional untuk mencapai tujuan-tujuan ini.

Jika melihat elemen di atas, maka akan ada perbedaan antara kapabilitas negara-negara dalam melakukan diplomasi ekonomi. Perbedaan ini bisa dikarenakan faktor internal maupun faktor eksternal, baik dalam kemampuan material maupun non-material. Dalam kondisi seperti ini, akan terjadi ketimpangan dalam praktek diplomasi ekonomi antara negara dengan kapasitas lebih dan kapasitas kurang, dimana dalam konteks ekonomi global diejawantahkan sebagai negara maju dan negara berkembang. Dalam diplomasi ekonomi yang menekankan pada proses negosiasi dan bukan pada struktur yang mempengaruhi ataupun isi kebijakan (Bayne & Woolcock 2007), maka kapasitas dan kompetensi institusional menjadi salah satu elemen penting. Dalam kapasitas ini, negara berkembang memiliki berbagai varian dan tipologi yang didasarkan pada berbagai faktor seperti koordinasi, manajemen kebijakan dan promosi perdagangan serta investasi. Kishan S. Rana (2007) membagi tipologi diplomasi ekonomi menjadi empat jenis yakni *traditional*, *niche-focused*, *evolving* dan *innovative*. Perbedaan dari masing-masing tipologi dapat dilihat pada Tabel 1. Meski tidak ada dikotomi yang tegas antara masing-masing jenis, tipologi di atas dapat dijadikan gambaran awal untuk mengklasifikasi dan mengidentifikasi tipe diplomasi ekonomi yang dijalankan oleh negara. Untuk mendukung penelitian ini, tipologi diplomasi ini akan dijadikan konsep untuk memetakan dan mengidentifikasi tipe diplomasi ekonomi yang dijalankan oleh Indonesia.

Tabel 1
Tipologi Diplomasi Ekonomi

	Traditional	Niche-Focused	Evolving	Innovative
External Economic Management	Handled by the trade & economic ministries; little involvement of MFA	Promotion concentrates on the identified niche	Some coordination between trade and foreign ministries; contestation also likely	Joined-up and other cooperative arrangements

Policy Management	Limited role for MFA, frequent turf battles	Good internal coordination	Inter-ministry or cabinet level coordination; tending towards improvement	Institutionalised management, strong teamwork
Role of Non-State Actors	Episodic, depends on personality	Variable	New procedures, strong networking	Harmonisation with all stakeholders
Economic Aid: Recipient	Handled by economic agencies, seldom coordinated with MFA	Limited coordination	Networking between the aid management agency and MFA	'Graduated' out of aid receipt, or close to that stage
Economic Aid: Donor	Unlikely to be an aid donor	Unlikely to be an aid donor	Modest program, usually covering technical cooperation	Expanding programme, run by MFA in harmony with trade promotion agencies
Trade Promotion	Often handled by a commercial cadre, outside MFA control	Limited focus on commercial promotion, outside the niche area	Cooperative arrangements, often integration of political and economic work	Well-coordinated activities, role model in range of activities
Investment Promotion	Handled by domestic agencies, limited role of the diplomatic system	Active use of embassy network	MFAs and embassies work actively with home agencies, often at individual initiative	Strong team effort, based in institutional arrangements
Regional Diplomacy Role	Usually reactive	Focused on preferred niche area	Active	Innovative, exploitation of potential

Sumber: Rana 2007.

Praktek Diplomasi Ekonomi Indonesia

Secara umum, pemahaman terkait diplomasi ekonomi pada tatanan praktis masih sangat terbatas, termasuk di Indonesia. Pada laporan akhir tahun 2011, Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) Indonesia hanya memberikan satu indikator bagi keberhasilan diplomasi ekonomi Indonesia yakni adanya peningkatan dalam volume perdagangan Indonesia dengan mitra-mitra dagangnya. Jika melihat definisi yang telah diberikan di atas terkait diplomasi ekonomi, maka indikator tunggal ini saja tidaklah cukup untuk dapat menyimpulkan sukses tidaknya diplomasi ekonomi Indonesia. Dalam tipologi versi Rana (2007), setidaknya terdapat delapan indikator yang dapat diturunkan untuk menilai aktivitas diplomasi ekonomi. Kendati Rana tidak secara eksplisit memberikan indikator yang pasti untuk mengukur berhasil tidaknya diplomasi ekonomi suatu negara, jenis-jenis kegiatan yang tercakup dalam diplomasi ekonomi versi Rana dapat menjadi titik awal yang bagus.

Dalam dua aktivitas pertama yang dikemukakan oleh Rana, yakni pengelolaan kebijakan (*policy management*) dan manajemen ekonomi eksternal (*external economic management*), peran dari Kemenlu RI masih sangat terbatas. Hal ini terlihat dengan tidak dimasukkannya Kemenlu sebagai salah satu mitra kerja terkait oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Menko Perekonomian). Menko Perekonomian mencatat sembilan belas kementerian terkait, namun Kemenlu tidak termasuk di dalamnya yang menunjukkan kurang atau tidak adanya peran Kemenlu dalam formulasi dan implementasi kebijakan ekonomi, baik yang bersifat internal maupun eksternal, di Indonesia. Tabel 2 memperlihatkan daftar mitra kerja Menko Perekonomian.

Dari daftar di atas, terlihat bahwa Kemenlu tidak memiliki peran ataupun perannya sangat terbatas dalam pengelolaan kebijakan ekonomi Indonesia, baik untuk kebijakan yang sifatnya eksternal maupun internal. Beberapa aktivitas eksternal ekonomi utama dijalankan oleh Kementerian lain semisal Kementerian Perdagangan untuk aktivitas perdagangan internasional dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk aktivitas moneter dan finansial, sehingga menghilangkan peran Kemenlu sebagai salah satu aktor sentral diplomasi ekonomi Indonesia. Hal ini sangat berbeda dengan beberapa negara maju yang kemudian telah menggabungkan antara fungsi dari *Ministry of Foreign Affairs* (MoFA) dan instansi yang mengatur aktivitas ekonomi eksternal. Sebagai contoh, Australia memiliki *Australian Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT) yang menggabungkan antara fungsi departemen perdagangan, departemen luar negeri dan instansi yang membidangi bantuan pembangunan (*development assistance*). Dalam hal ini, DFAT bertugas untuk memastikan bahwa kepentingan bilateral, regional dan global dari Australia dapat terkoordinasi dengan baik

(*Department of Foreign Affairs and Trade 2012*). Untuk memastikan hal ini, DFAT juga bermitra dengan sektor swasta yang merupakan aktor penting dalam praktek diplomasi ekonomi.

Tabel 2
Kementerian/Lembaga Terkait
dalam Koordinasi Ekonomi Indonesia

No.	Lembaga/Kementerian	No.	Instansi/Kementerian
1.	Kem. Keuangan	11.	Kem. Pariwisata & Ekonomi Kreatif
2.	Kem. Energi & Sumberdaya Mineral	12.	Kem. Riset & Teknologi
3.	Kem. Perindustrian	13.	Kem. Koperasi & Usaha Kecil dan Menengah
4.	Kem. Perdagangan	14.	Kem. Pembangunan Daerah Tertinggal
5.	Kem. Pertanian	15.	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
6.	Kem. Kehutanan	16.	Badan Usaha Milik Negara
7.	Kem. Perhubungan	17.	Badan Pertanahan Nasional
8.	Kem. Kelautan & Perikanan	18.	Badan Koordinasi Penanaman Modal
9.	Kem. Tenaga Kerja & Transmigrasi	19.	Badan Penempatan & Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
10.	Kem. Pekerjaan Umum		

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

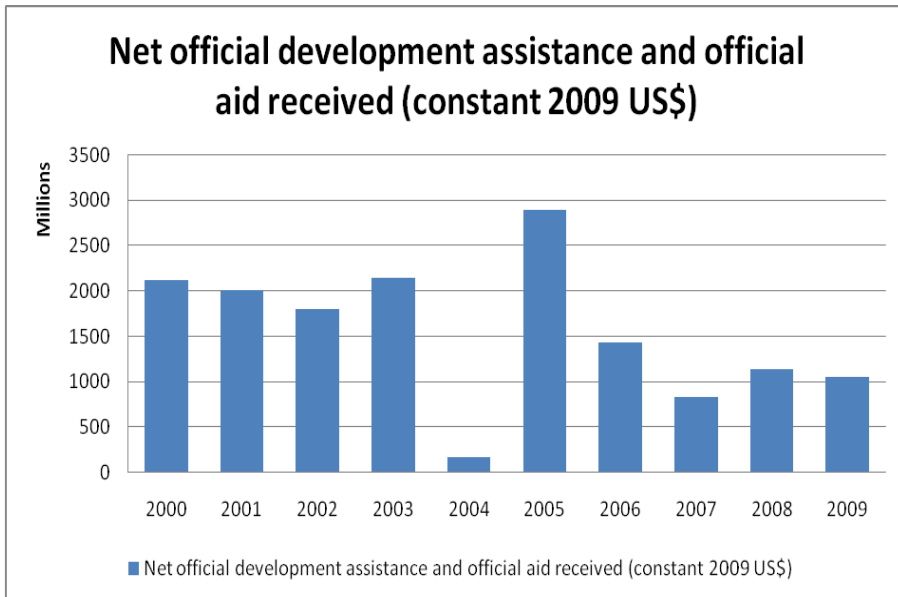
Selain dari sisi koordinasi kebijakan ekonomi, Rana (2007) juga menekankan mengenai pentingnya keterlibatan aktor non-negara dalam aktivitas diplomasi ekonomi suatu negara. Untuk kasus Indonesia, partisipasi dari aktor non-negara masih sangat terbatas. Lemahnya koordinasi antara para pelaku diplomasi ekonomi di Indonesia dapat dilihat dengan adanya praktek diplomasi RI yang dikenal dengan nama 'Sangkuriang' yakni proses diskusi dan strategi baru dirumuskan semalam sebelum proses negosiasi (Yusuf 2011). Gagalnya koordinasi antar pihak ini, khususnya antara sektor swasta dan pemerintah tampak jelas pada saat perundingan China-ASEAN Free Trade Area (CAFTA), di mana pihak Indonesia meminta penundaan waktu pelaksanaan dikarenakan belum siapnya beberapa sektor swasta yang terlibat. Meskipun pada akhirnya, permohonan ini ditolak, tindakan ini menunjukkan lemahnya koordinasi antara negara dan sektor swasta dalam melakukan diplomasi ekonomi.

Selain rendahnya keterlibatan sektor swasta, peran Kemenlu RI dalam pengelolaan bantuan luar negeri (*foreign aid*), yang juga merupakan elemen penting diplomasi ekonomi, sangatlah terbatas. Dari sisi koordinasi dan pengambilan kebijakan, keputusan dan implementasi terkait bantuan luar negeri masih dipegang dan dijalankan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dimana Kemenlu jarang dilibatkan. Selain itu, sebagai negara berkembang yang masih banyak mencari sumber dana eksternal untuk pembangunannya, Indonesia tercatat menerima bantuan luar negeri dalam jumlah yang cukup besar. Kendati telah terdapat penurunan dalam jumlah nominal bantuan luar negeri ke Indonesia, angka bantuan luar negeri Indonesia masih cukup tinggi.

Grafik 1 menunjukkan fluktuasi bantuan luar negeri yang yang diterima oleh Indonesia dari tahun 2000-2009. Kendati tidak menunjukkan pola kenaikan ataupun penurunan yang pasti, namun secara rata-rata Indonesia selalu menerima bantuan luar negeri dengan jumlah nominal di atas US\$ 1000 juta tiap tahunnya sejak tahun 2000. Selain dalam kapasitasnya sebagai penerima bantuan (*recipient*), Indonesia juga tercatat memberikan bantuan bagi negara lain meskipun jumlahnya tidaklah besar. Sayangnya tidak terdapat data resmi yang mencatat secara pasti jumlah bantuan luar negeri yang dikeluarkan oleh Indonesia, namun bantuan luar negeri Indonesia biasanya berupa *humanitarian assistance* yang ditujukan untuk membantu isu-isu kemanusiaan. Sebagai contoh, Indonesia memberikan bantuan kemanusiaan sebesar US\$ 1 juta bagi korban *bush fire* di Australia pada tahun 2009 lalu (*The Jakarta Post 2009*). Karenanya, dalam kapasitas sebagai donor, peran Indonesia masih sangat terbatas.

Komponen berikut dari diplomasi ekonomi adalah terkait aktivitas promosi perdagangan dan investasi. Untuk aktivitas ini, berbagai instansi pemerintah, khususnya Kementerian Perdagangan telah berperan aktif dalam prosesnya. Baru pada tahun 2011, Kemenlu turut menjadi pemain di dalamnya meskipun dengan peran yang terbatas. Berdasarkan Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2012, tahun 2011 merupakan tahun penting bagi diplomasi Indonesia karena pada tahun ini terjadi pergeseran dari diplomasi tradisional dengan dominasi isu *high politics* ke arah diplomasi ekonomi. Pergeseran ini juga akan terus dipertahankan berdasarkan instruksi Menteri Luar Negeri yang menyatakan bahwa diplomasi ekonomi akan menjadi tulang punggung diplomasi Indonesia pada tahun-tahun mendatang.

Grafik 1
Net Official Development Assistance and Official Aid yang Diterima oleh Indonesia (2000-2009)



Sumber: World Bank 2012.

Kemenlu juga telah menginstruksikan kepada seluruh perwakilannya untuk aktif mendorong investasi asing yang bermanfaat bagi kepentingan ekonomi Indonesia sesuai dengan program *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia* atau MP3EI (Kantor Berita Antara 2012). Di samping itu, Kemenlu juga mencatat beberapa upaya yang telah dijalankan terkait diplomasi ekonomi yakni penyelenggaraan pameran produk Indonesia, mendatangkan pengusaha negara sahabat dan mempromosikan pembentukan forum bisnis antara pengusaha negara-negara sahabat (Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2012). Kendati demikian, aktivitas promosi ini hanya difokuskan pada 3-5 bidang prioritas yang merupakan target-target kerjasama ekonomi utama dari Indonesia (Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2012). Dalam kasus ini, terlihat adanya sedikit pergeseran dari fungsi tradisional Kemenlu yang dahulunya hanya terfokus pada isu-isu *high politics* menjadi lebih modern dengan memasukkan isu-isu *low politics* seperti isu ekonomi.

Tabel 3
Praktek Diplomasi Ekonomi Indonesia

Kegiatan/Elemen Diplomasi Ekonomi	Implementasi di Indonesia	Tipologi Diplomasi Ekonomi
<i>External Economic Management</i>	Peran yang terbatas bagi Kemenlu; dijalankan oleh Kementerian lain secara independen	<i>Traditional</i>
<i>Policy Management</i>	Tidak ada/sedikit peran bagi Kemenlu; koordinasi hanya dilakukan oleh 20 kementerian (minus Kemenlu)	<i>Traditional</i>
<i>Role of Non-State Actors</i>	Tidak ada/minim koordinasi antara pihak pemerintah dan swasta	<i>Traditional</i>
<i>Economic Aid: Recipient</i>	Dikelola oleh Bappenas dan peran Kemenlu sangat terbatas; masih menerima bantuan LN dalam jumlah besar	<i>Traditional</i>
<i>Economic Aid: Donor</i>	Dikelola oleh Bappenas dan peran Kemenlu terbatas; hanya memberikan bantuan kecil, biasanya berupa <i>humanitarian assistance</i>	<i>Traditional</i>
<i>Trade Promotion</i>	Kemenlu turut berperan, namun terbatas pada 3-5 bidang prioritas sesuai target kerjasama ekonomi	<i>Niche-Focused</i>
<i>Investment Promotion</i>	Kemenlu turut berperan dengan mengaktifkan jaringan kantor-kantor perwakilan di luar negeri	<i>Niche-Focused</i>
<i>Regional Diplomacy Role</i>	Berperan secara aktif dan memiliki peran strategis di kawasannya	<i>Evolving</i>

Elemen terakhir dari diplomasi ekonomi adalah mengenai peran suatu negara dalam diplomasi regional. Dalam hal ini, Indonesia memiliki peran yang cukup besar dan aktif, baik di wilayah Asia Tenggara maupun Asia Timur. Secara regional, Indonesia adalah salah satu pemain kunci di ASEAN dan memiliki *power* yang cukup besar di wilayah ini. Hal ini dapat dilihat dari posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011, dimana Indonesia menghasilkan beberapa program penting ASEAN termasuk *Blueprint ASEAN Connectivity* yang menjadi elemen penting integrasi ASEAN. Selain itu, Indonesia juga menjadi tuan rumah bagi East Asian Summit (EAS), yang ditandai sebuah momentum penting yakni hadirnya Amerika Serikat (AS) dan Rusia untuk pertama kalinya pada pertemuan ini. Indonesia juga merupakan satu-satunya negara ASEAN yang tergabung dalam kelompok 'eksklusif' G-20 yang dianggap oleh sebagian orang sebagai 'regulator' ekonomi global. Hal ini menaikkan posisi tawar Indonesia jika dibandingkan dengan negara ASEAN lain sehingga membuat Indonesia menjadi pemain yang aktif di kawasan ini.

Dalam laporan *Congressional Research Service* tahun 2011 yang dikeluarkan oleh Kongres AS, Indonesia dinyatakan sebagai pemain kunci di kawasan Asia Tenggara dikarenakan lokasi, populasi dan kepemimpinan politiknya. Selain itu, posisi Indonesia juga semakin menguntungkan karena ASEAN sendiri saat ini tengah mencari posisi strategis dalam arsitektur ekonomi dan politik global, khususnya di wilayah Asia (*Congressional Research Service* 2011). Dari pembahasan ini, dapat disimpulkan bahwa peran Indonesia cukup besar dalam diplomasi regional, baik untuk diplomasi tradisional yang hanya mencakup isu *high politics* maupun dalam diplomasi ekonomi yang sifatnya lebih spesifik.

Secara umum, implementasi dari delapan elemen diplomasi ekonomi versi Rana yang dijalankan oleh Indonesia dapat dijabarkan pada Tabel 3. Berdasarkan Tabel 3, dapat dilihat adanya variasi dalam elemen diplomasi ekonomi sehingga cukup sulit menentukan tipe diplomasi ekonomi Indonesia. Dari kedelapan elemen di atas, lima aktivitas diplomasi ekonomi Indonesia dikategorikan sebagai tipe *traditional*, dua aktivitas lain sebagai *niche-focused* dan satu aktivitas sebagai tipe *evolving*. Adanya segmentasi dan perbedaan dalam aktivitas-aktivitas ini menunjukkan model diplomasi ekonomi Indonesia yang cenderung belum matang dan masih mencari bentuk serta strategi terbaik untuk pencapaian tujuan ekonomi eksternalnya.

Menggeser Paradigma Tradisional

Meskipun masih terdapat variasi dalam pengkategorian diplomasi ekonomi Indonesia, sebagian besar elemen diplomasi ekonomi Indonesia masih dikategorikan sebagai tipe *traditional* atau bentuk yang paling sederhana menurut versi Kishan S. Rana (2007). Untuk kasus Indonesia, permasalahan yang paling terlihat adalah masih melekatnya paradigma diplomasi tradisional dalam keseluruhan praktek diplomasi di Indonesia. Sebagai instansi yang dianggap memegang peran sentral dalam praktek diplomasi, Kemenlu sayangnya masih terlalu terfokus pada diplomasi yang menyangkut isu-isu *high politics*. Dalam laporan akhir tahun 2011 yang lalu, Kemenlu mendapat kritikan dari pihak legislatif terkait kinerja diplomasi Kemenlu dalam isu-isu yang sifatnya 'nonpolitik' atau dengan kata lain isu yang dikategorikan sebagai *low politics* (*Media Indonesia* 2011). Kritikan ini terkait kegagalan diplomasi ekonomi Kemenlu yang dinilai terlalu 'politik' sehingga tidak menampakkan hasil yang nyata bagi perekonomian Indonesia (*Media Indonesia* 2011). Kendati Kemenlu 'terlihat' gagal dalam diplomasi ekonomi, namun hal ini dikarenakan adanya kesenjangan yang besar antara hasil yang diharapkan dan kewenangan yang diberikan kepada Kemenlu.

Jika melihat Tabel 2 yang menunjukkan absennya Kemenlu dalam koordinasi aktivitas dan kebijakan ekonomi, maka menjadi tidak logis untuk menuntut Kemenlu memberikan hasil dalam bidang ekonomi. Dalam kenyataannya, meskipun Kemenlu terlibat dalam kegiatan promosi perdagangan, adalah Kementerian Perdagangan yang berfungsi sebagai ujung tombak utama diplomasi perdagangan Indonesia. Negosiator dan diplomat dalam forum ekonomi global baik yang bersifat bilateral maupun multilateral biasanya berasal dari Kementerian Perdagangan dengan Kementerian Luar Negeri sebagai pendamping. Sebagai contoh, dalam negosiasi perdagangan bebas China-ASEAN (CAFTA), Menteri Perdagangan RI bertindak sebagai ketua tim dan negosiator utama sedangkan peran bagi Kemenlu nyaris tidak ada. Fenomena serupa juga terlihat dalam ajang-ajang ekonomi lain yang sifatnya regional ataupun multilateral seperti ASEAN ataupun WTO. Dalam kasus diplomasi regional, khususnya ASEAN, Kemenlu lebih banyak bermain pada sektor-sektor yang sifatnya politik dan keamanan, sedangkan sektor ekonomi lebih banyak dikelola oleh kementerian lain.

Terbatasnya peran, fungsi dan kewenangan Kemenlu dalam diplomasi ekonomi menunjukkan adanya kesenjangan dalam hasil yang diharapkan dicapai oleh Kemenlu dengan *power* yang diberikan dari sisi ekonomi. Meskipun belum dapat dikatakan bahwa ada keengganan untuk berbagi *power* dari sisi ekonomi dengan Kemenlu, beberapa instansi pemerintah yang membidangi ekonomi masih menunjukkan ego-ego sektoral yang cukup tinggi. Sebagai contoh adalah pertikaian antara

Kementerian Perdagangan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait penetapan kebijakan komoditas ekspor pada tahun 2011. Dalam hal ini, terlihat koordinasi yang lemah antar instansi dan masih belum optimalnya peran Kementerian Koordinator Perekonomian selaku pihak yang menjembatani perbedaan-perbedaan ini. Dengan situasi seperti ini, cukup sulit mengharapkan Kemenlu bisa masuk dan menjadi salah satu aktor utama dalam diplomasi ekonomi Indonesia.

Selain masih lemahnya koordinasi antar instansi, masalah utama dalam diplomasi ekonomi Indonesia adalah masih kuatnya persepsi dan stigma bahwa diplomasi yang dilakukan oleh Kemenlu adalah diplomasi dalam isu-isu *high politics* yakni terkait politik dan keamanan. Sejak lama, diplomasi yang banyak dilakukan oleh Kemenlu adalah diplomasi terkait isu perbatasan, keamanan tradisional, kejahatan lintas negara dan isu-isu lain yang tergolong *high politics* sedangkan isu *low politics* ditangani oleh Kementerian lain seperti Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif yang menangani *cultural diplomacy* dan Kementerian Perdagangan yang mengelola *economic diplomacy*. Ironisnya, instansi-instansi ini juga memiliki dan mendidik diplomat-diplomatnya sendiri sehingga tidak memungkinkan bagi Kemenlu untuk bertindak sebagai diplomat dalam isu yang dibawah oleh instansi ini. Fenomena ini mengakibatkan semakin kuatnya persepsi, baik di masyarakat maupun di pemerintah, bahwa aktivitas diplomasi yang dilakukan oleh Kemenlu hanyalah diplomasi yang menyangkut isu *high politics*.

Jika melihat lima aktivitas diplomasi ekonomi Indonesia yang masih tergolong tradisional yakni *external economic management, policy management, role of non-state actor* dan *economic aid (donor dan recipient)*, maka dua masalah di ataslah yang menjadi akar utamanya. Penguatan koordinasi antar instansi, termasuk menghilangkan ego sektoral dapat menjadi pintu masuk untuk menghasilkan praktek diplomasi ekonomi yang komprehensif dan inklusif. Sedangkan menghilangkan persepsi umum mengenai diplomasi yang sifatnya tradisional dan hanya *high politics* akan memperkuat peran-peran diplomat lain, khususnya Kemenlu, dalam praktek diplomasi ekonomi Indonesia. Perbaikan ini bisa dimulai dengan mengoptimalkan fungsi Kementerian Perekonomian dalam hal koordinasi dan kerjasama antar instansi dalam bidang ekonomi. Selanjutnya adalah memberikan peran dan porsi yang lebih besar bagi Kemenlu dalam proses diplomasi ekonomi dengan menjadikannya sebagai salah satu mitra dalam formulasi dan perumusan kebijakan ekonomi, khususnya yang berorientasi keluar ataupun kebijakan luar yang berimplikasi ke dalam.

Kesimpulan

Pada akhirnya, tekanan baik secara internal maupun eksternal akan memaksa negara-negara untuk menyesuaikan strategi diplomasi ekonominya. Perubahan strategi yang terlambat akan mengakibatkan tertundanya atau bahkan tidak terwujudnya tujuan nasional dari suatu negara sehingga sangat dibutuhkan kemampuan untuk menemukan strategi diplomasi ekonomi yang tepat bagi tiap-tiap negara. Untuk kasus Indonesia, kelemahan diplomasi ekonomi masih terletak pada manajemen ekonomi eksternal, khususnya dalam hal koordinasi dan tidak ada atau minmnya peran sektor swasta dalam aktivitas diplomasi ekonomi. Beberapa kegagalan diplomasi ekonomi Indonesia dapat dilihat pada kegagalan Indonesia dalam menghadapi CAFTA maupun dalam menyikapi Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA). Pada kedua kasus ini, sektor swasta menanggung kerugian terbesar karena belum dapat mempersiapkan diri secara maksimal yang berarti juga menunjukkan gagalnya koordinasi internal sebelum sebuah kebijakan disetujui dan dijalankan.

Dengan melihat beberapa kegagalan sebelumnya, maka praktek diplomasi ekonomi Indonesia perlu diarahkan untuk membentuk model diplomasi ekonomi yang lebih inovatif, komprehensif dan inklusif sehingga tujuan nasional dapat tercapai. Penguatan fungsi dan wewenang Kementerian Luar Negeri sebagai ujung tombak diplomasi Indonesia juga perlu dilakukan, selain memperbaiki koordinasi yang lemah antara berbagai elemen yang terlibat dalam diplomasi ekonomi. Tanpa adanya strategi diplomasi ekonomi yang jelas, terarah dan inklusif, Indonesia tidak akan dapat memanfaatkan potensi yang dimilikinya secara maksimal dan hanya akan menjadi penonton dalam perebutan kepentingan ekonomi di ranah global.

Daftar Pustaka

Buku

Bayne, N. dan S. Woolcock, 2007. "What is Economic Diplomacy", dalam Bayne, N. dan S. Woolcock (eds.), 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company.

Bayne, N., 2007. "Economic Diplomacy in Practice", dalam Bayne, N. dan S. Woolcock (eds.), 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company.

- Kementerian Luar Negeri RI, 2011. *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2012: Refleksi 2011, Proyeksi 2012*. 2012. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI.
- Odell, J.S., 2000. *Negotiating the World Economy*. Cornell University Press.
- Rana, K.S., 2007b. "Economic Diplomacy: Experience of Developing Countries", dalam Bayne, N. dan S. Woolcock (eds.), 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company.
- Strange, S., 1988. *States and Markets*. Continuum.
- _____, "States, Firms and Diplomacy", dalam Frieden, J. dan D. Lake (eds.), 2003. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*.
- Woolcock, S., 2007a. "Theoretical Analysis of Economic Diplomacy", dalam Bayne, N. dan S. Woolcock (eds.), 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company.
- _____, 2007b. "Multi-Level Economic Diplomacy: The Case of Investment", dalam Bayne, N. dan S. Woolcock (eds.) 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company.

Jurnal

- Parreira, P.C., 2005. "Some Considerations of the State of the Art of The New Economic Diplomacy", tidak dipublikasikan.
- Rana, K.S. 2007a. "Economic Diplomacy Negotiations", tidak dipublikasikan.
- Rashid, H.U., 2005. "Economic Diplomacy in South Asia", *Address to the Indian Economy & Business Update*.
- Saner, R. dan L. Yiu, 2001. "International Economic Diplomacy: Mutations in the Postmodern Times", *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*.
- van Bergeijk, P.A.G., dan S. Moons, 2007. "Economic Diplomacy and Eco-nomic Security", *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisbon: Portugal.
- Vaugh, B., 2011. "Indonesia: Domestic Politics, Strategic Dynamics and US Interests", *Congressional Research Service*.

Majalah

- Yusuf, I., 2011. "Diplomasi Ekonomi Indonesia Masih Lemah", dalam *Tabloid Diplomasi* No. 40 Th. IV, 15 Februari-15 Maret, hlm. 5.

Internet

- ANTARA, 2012. "DPR: Pemerintah Perlu Tingkatkan Diplomasi Ekonomi" [online]. dalam <http://id.berita.yahoo.com/dpr-pemerintah-perlu-tingkatkan-diplomasi-ekonomi-080427315.html> [diakses 27 Februari 2012].
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, 2012. <http://www.ekon.go.id/about-us/lembaga-terkait> [diakses 26 Februari 2012].
- Media Indonesia*, 2011. "Komisi I Pertanyakan Capaian Ekonomi Indonesia di ASEAN" [online]. dalam <http://www.media-indonesia.com/read/2011/12/15/284515/4/2/Komisi-I-Pertanyakan-Capaian-Ekonomi-Indonesia-di-ASEAN> [diakses 27 Februari 2012].
- The Jakarta Post*, 2009. "Australia Thanks Indonesia for Aid" [online]. dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/19/australia-thanks-indonesia-aid.html> [diakses 27 Februari 2012].
- The World Bank. [online]. Dalam <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALL.D.CD/countries?display=default> [diakses 27 Februari 2012].