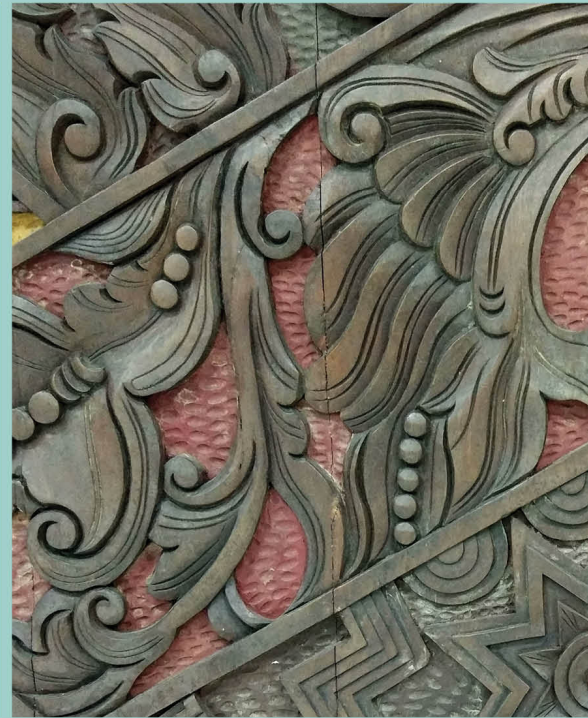


CSIS WORKING PAPER SERIES  
WPSINT – 3/2018



CENTRE FOR  
STRATEGIC AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

**Analisis Kinerja  
Kementerian Luar Negeri  
Indonesia  
(2015-2018)**



FITRIANI DAN VIDO CHANDRA PANDUWINATA

The CSIS Working Paper Series is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas. The author(s) welcome comments on the present form of this Working Paper. The views expressed here are those of the author(s) and should not be attributed to CSIS Jakarta.

© 2018 Centre for Strategic and International Studies, Jakarta

# Analisis Kinerja Kementerian Luar Negeri Indonesia (2015-2018)<sup>1</sup>

Oleh *Fitriani dan Vido Chandra Panduwinata*

## Abstrak

Kertas kerja ini menganalisis kebijakan luar negeri Indonesia selama tiga tahun pertama Presiden Joko Widodo (2015-2018) berdasarkan visi Nawa Cita yang diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan diadopsi oleh Kementerian Luar (Kemlu) ke dalam Rencana Strategis (Renstra). Kertas kerja ini mengkaji sejauh mana realisasi Nawa Cita dan Renstra Kemlu dicapai berdasarkan Siaran Pers dan Laporan Kinerja Tahunan Kemlu selama periode Januari 2015 hingga Agustus 2018. Dalam periode tersebut, terdapat lima pilar kebijakan luar negeri Indonesia yang secara spesifik diamati kertas kerja ini, yakni 1) keamanan dan perdamaian, 2) diplomasi ekonomi, 3) perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, 4) kerja sama ASEAN, dan 5) diplomasi maritim. Kajian ini menemukan bahwa Kemlu sudah menjalankan 90% rencana kerja yang dibuatnya. Namun, masih ada beberapa kendala yang menghambat kerja diplomasi Indonesia, khususnya di bidang perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, diplomasi maritim dan diplomasi ekonomi, serta terdapat penurunan jumlah rekomendasi yang diberikan di tataran ASEAN. Hal tersebut dikarenakan oleh dua hal, 1) dinamika politik internasional, di mana kondisi birokrasi dan proses hukum negara mitra kurang kondusif, dan 2) dinamika politik domestik, khususnya regulasi yang tumpang-tindih dan koordinasi antar kementerian-lembaga yang belum optimal.

**Keyword:** kebijakan luar negeri, Indonesia, Presiden Joko Widodo

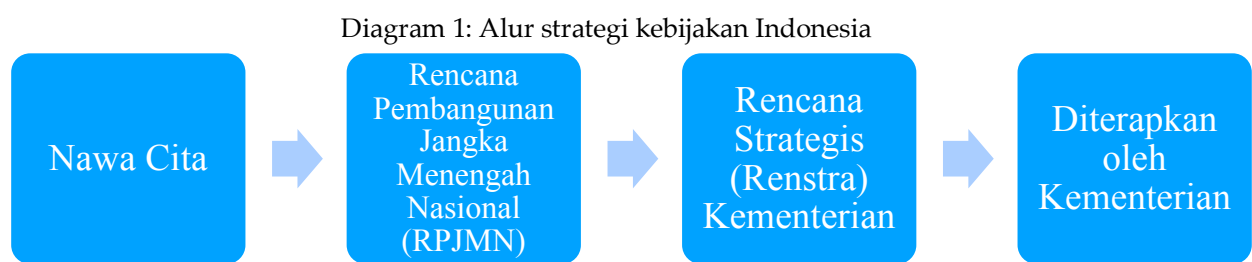
## Pengantar

Tujuan dari adanya kebijakan luar negeri, selain mendorong kepentingan nasional di panggung internasional, adalah memberikan panduan untuk penciptaan keamanan dan stabilitas negara. Dalam hal ini, terpilihnya Presiden Joko Widodo sebagai presiden Indonesia yang ketujuh pada tahun 2014 mendorong visi Nawa Cita diadaptasi ke dalam pilar-pilar

---

<sup>1</sup> Catatan penelitian: Kertas kerja ini mengkaji realisasi visi Nawa Cita yang diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia 2015-2019 berdasarkan Pernyataan Pers Tahunan dan Laporan Kinerja Tahunan (LKJ) dari periode 2015 hingga Agustus 2018. Kertas kerja ini mengamati tingkat realisasi kegiatan yang telah direncanakan Kemlu dalam Renstra dan Pernyataan Pers Tahunan melalui LKJ. Kertas kerja ini tidak memberi penilaian pada sejauh mana responsivitas dan efektivitas Kemlu dalam menanggapi isu-isu hubungan internasional yang berkembang.

kebijakan luar negeri, khususnya yang berhubungan bidang keamanan, kestabilan, dan kemandirian ekonomi Indonesia dalam konektivitas global. Tujuan nasional yang terkandung dalam Nawa Cita diterjemahkan ke dalam arah kebijakan luar negeri untuk lima tahun pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang diformulasikan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Arah kebijakan di bidang hubungan dan diplomasi internasional yang dinyatakan dalam RPJMN merupakan panduan bagi Kementerian Luar Negeri (Kemlu) untuk merumuskan kerangka aktivitas kebijakan luar negeri Indonesia yang dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Kemlu. Alur perumusan prioritas kebijakan hubungan dan diplomasi internasional dari tataran visi Presiden Indonesia Joko Widodo hingga diterapkan oleh Kementerian dapat dilihat dalam Diagram 1 di bawah ini.



Sumber: CSIS, 2018

### **Kerangka Politik Luar Negeri Pemerintahan Joko Widodo**

Berdasarkan Nawa Cita Presiden Joko Widodo dan RPJMN Bappenas, Kementerian Luar Negeri RI di bawah kepemimpinan Menteri Luar Negeri (Menlu) Retno Marsudi merumuskan Rencana Strategis (Renstra) Kemlu 2015-2019. Renstra tersebut memiliki slogan “Diplomasi untuk rakyat” dan visi “Terwujudnya wibawa diplomasi guna memperkuat jati diri bangsa sebagai negara maritim untuk kepentingan rakyat”. Secara singkat, Renstra Kemlu 2015-2019 menjabarkan tiga misi, tiga tujuan, dan delapan sasaran strategis. Tiga misi Kemlu tersebut adalah:

1. Memperkuat kepemimpinan Indonesia sebagai negara maritim dalam panggung internasional
2. Perwakilan RI yang berkualitas
3. Memantapkan Kemlu sebagai pelaksana hubungan luar negeri

Sementara itu, tiga tujuan Kemlu yang dinyatakan dalam Renstra adalah:

1. Kepemimpinan Indonesia dalam kerja sama internasional
2. Nilai manfaat ekonomi yang optimal
3. Menguatnya kapasitas SDM Kemlu yang berkualitas

Sedangkan, delapan sasaran strategis Kemlu meliputi:

1. Diplomasi maritim dan perbatasan yang kuat
2. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN yang meningkat
3. Peran Indonesia di dunia internasional yang meningkat
4. Diplomasi ekonomi yang kuat
5. Pelayanan dan perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan Hukum Indonesia (BHI) dan diaspora yang prima
6. Kebijakan luar negeri yang berkualitas
7. Dukungan dan komitmen yang tinggi atas kebijakan luar negeri Indonesia
8. Meningkatkan kapasitas organisasi dengan kompetensi SDM Kemlu berbasis teknologi.

Berdasarkan Renstra, delapan sasaran strategis ini ditargetkan untuk selesai dalam lima tahun masa pemerintahan Joko Widodo. Namun, perlu diingat bahwa untuk mencapai target capaian kebijakan luar negeri Indonesia yang telah ditetapkan RPJMN dan Renstra tidaklah mudah. Ada banyak faktor-faktor baik domestik maupun internasional yang mempengaruhi kinerja dan efektifitas Kemlu.

### **Garis Besar Kebijakan Luar Negeri Indonesia**

Untuk menilai kinerja kebijakan luar negeri, hal yang terpenting adalah memahami tujuan yang ingin dicapai atau poin-poin spesifik yang menjadi perhatian utama Kementerian Luar negeri yang menjadi ujung tombak hubungan dan diplomasi Indonesia. Ada beberapa cara yang bisa dilakukan untuk melihat misi apa yang dibawa atau sedang diperjuangkan oleh Kemlu. Kertas kerja ini menganalisis pidato dan pernyataan pers tahunan Menlu Retno Marsudi mengenai isu-isu kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam Nawa Cita dan RPJMN,

terdapat lima pilar penting yang idealnya menjadi perhatian utama politik luar negeri (polurgi) Indonesia. Kelima pilar tersebut adalah:

1. keamanan dan perdamaian,
2. diplomasi ekonomi,
3. perlindungan WNI dan BHI di luar negeri,
4. kerja sama ASEAN, dan
5. diplomasi maritim.

Dari pernyataan pers dan laporan tahunan Kemlu dari tahun 2015-2018 ditemukan bahwa aktivitas kebijakan luar negeri Indonesia yang dijalankan Kemlu sudah melingkupi lima isu tersebut.<sup>2</sup> Telaah terhadap Renstra Kemlu dan kebijakan yang diimplementasikannya, secara tidak langsung membuktikan bahwa Menlu Retno Marsudi sudah menjalankan kebijakan luar negeri sesuai arahan yang ditetapkan Presiden Joko Widodo. Pada bagian selanjutnya, fokus dan kinerja Kemlu akan dikaji melalui pernyataan pers resmi dan laporan tahunan kementerian tersebut dalam periode 2015 hingga Agustus 2018.

### **Fokus dan Capaian Kemlu Berdasarkan Pernyataan Pers**

Di awal tahun 2015, pernyataan pers yang dibacakan oleh Menlu Retno Marsudi di hadapan Komisi I DPR RI menyatakan beberapa isu yang berusaha dicapai oleh Kemlu.<sup>3</sup> Pertama Menlu Marsudi menegaskan bahwa jiwa politik luar negeri Indonesia tetap berpegang pada doktrin politik luar negeri “bebas aktif” dan turut memperjuangkan visi Indonesia sebagai poros maritim yang didorong dengan diplomasi kerakyatan dan bumi. Beliau menambahkan bahwa fokus utama aktivitas Indonesia pada tahun 2015 adalah mendorong perdamaian di kawasan Timur Tengah dan di Ukraina. Indonesia juga akan meningkatkan kerja sama dalam hal keamanan di tengah semakin meningkatnya jaringan *foreign terrorist*

---

<sup>2</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2015*; *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2016*; *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2017*; dan *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2018*, Jakarta.

<sup>3</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2015*, Jakarta, 8 Januari 2015.

*fighters* yang bergabung dalam ISIS. Selain itu, dari segi diplomasi maritim, Indonesia akan mengembangkan kemitraan strategis dan komprehensif dengan negara sahabat. Diplomasi perbatasan juga dilakukan dengan beberapa negara tetangga demi menjaga keutuhan dan keamanan Indonesia.

Dari segi diplomasi ekonomi, Kemlu siap untuk membantu visi Indonesia dalam mendorong ekspor dan lebih giat dalam mengadakan kerja sama antara BUMN dan swasta. Kemlu juga akan mendorong ekonomi Indonesia di level regional dan internasional. Dari segi kerja sama ASEAN, Menlu menyatakan bahwa Indonesia akan mendorong sentralitas ASEAN dan meningkatkan peran Indonesia di dalam organisasi regional tersebut. Dari segi perlindungan WNI di luar negeri, fokus utama adalah memastikan kehadiran Kemlu melalui diplomat-diplomat Indonesia dalam melindungi WNI. Khusus untuk memastikan keamanan pekerja migran yang 75% adalah perempuan,<sup>4</sup> Indonesia hanya akan mengirim pekerja migran bila negara tujuan memiliki peraturan mengenai buruh migran atau telah memiliki perjanjian kerja sama bilateral. Selain itu, Kemlu sudah melakukan kerja sama dengan kementerian lain khususnya membangun jaringan yang terhubung melalui internet (*online*) dan pengadaan pertolongan pertama bagi tenaga migran Indonesia yang menjadi korban, termasuk juga melalui jalur bantuan hukum.

Pada tahun 2016, pernyataan pers Menlu kembali dibacakan di hadapan Komisi I DPR RI. Fokus dan target capaian Kemlu juga tidak berubah.<sup>5</sup> Lima isu yang telah disebutkan di atas masih menjadi pilar dalam aktivitas kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam isu diplomasi keamanan dan perdamaian, Indonesia kembali menekankan pentingnya melakukan negosiasi perdamaian di tengah meningkatnya tensi antara Saudi Arabia dan Iran dan juga

---

<sup>4</sup> ICRC, *Statistics on Labor Migration within the Asia-Pacific Region*, 2013, [http://www.ifrc.org/Global/Documents/Asia-pacific/201505/Map\\_Infographic.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Documents/Asia-pacific/201505/Map_Infographic.pdf) dan laporan World Bank, *Indonesia's Global Workers: Juggling Opportunities & Risks*, (Jakarta., November 2017), <http://pubdocs.worldbank.org/en/357131511778676366/Indonesias-Global-Workers-Juggling-Opportunities-Risks.pdf>

<sup>5</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2016*, Jakarta, 7 Januari 2016.

tensi di semenanjung Korea karena masalah uji coba nuklir. Selain isu-isu perdamaian di Timur Tengah yang masih menjadi perhatian Indonesia pada tahun 2016, stabilitas di Laut Cina Selatan juga merupakan hal penting bagi Indonesia. Sebagai negara yang tidak ikut membuat klaim (*non-claimant state*) atas wilayah laut tersebut, Indonesia mendorong negara-negara yang bersengketa menyelesaikan masalah dengan cara damai. Dalam hal ini Indonesia mendorong ASEAN dan Tiongkok untuk menyelesaikan *Code of Conduct* (CoC) di Laut Cina Selatan. Sementara itu, mengenai pulau-pulau terluar Indonesia khususnya di Gugusan Natuna, berdasarkan Deklarasi Djuanda dan 1957 dan Konvensi Hukum Laut 1982, titik dasar wilayah terluar sudah didaftarkan ke PBB tahun 2009 dan hanya memiliki tumpang tindih wilayah dengan Malaysia dan Vietnam yang akan diselesaikan melalui jalur diplomasi. Dalam upaya menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia, Indonesia berkepentingan menjadikan kawasan maritim di Asia Pasifik dan Samudera Hindia sebagai zona damai, bebas, netral serta membawa kemakmuran bagi semua yang akan dicapai melalui kerja sama East Asia Summit (EAS) dan Indian Ocean Rim Association (IORA).

Pada tahun 2017, secara umum lima fokus garis besar kebijakan luar negeri (keamanan dan perdamaian, diplomasi ekonomi, perlindungan WNI di luar negeri, ASEAN, dan diplomasi maritim) masih menjadi fokus dan sebagian besar aktivitas politik diplomasi Indonesia.<sup>6</sup> Pertama-tama, hal yang menjadi perhatian besar di tahun ini adalah isu keamanan internasional yang berpengaruh pada keamanan domestik. Hal ini dikarenakan terjadi lebih dari 150 serangan teror sepanjang 2016 terhadap kota-kota besar dunia, termasuk juga Jakarta (Januari 2016) dan Berlin (Desember 2016).<sup>7</sup> Hal ini menunjukkan bahwa kerja sama keamanan masih menjadi isu utama yang harus diatasi bersama. Indonesia berkontribusi di tingkat keamanan regional melalui diplomasi penyelesaian isu Rakhine State melalui *shuttle*

---

<sup>6</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2017*, Jakarta, 10 Januari 2017

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 1.



*diplomacy* dengan Bangladesh dan Myanmar, selain dari pengiriman 10 kontainer bantuan kemanusiaan.<sup>8</sup>

Di bidang diplomasi perbatasan, Indonesia mendorong semua pihak menghormati hukum internasional di Laut Cina Selatan dan, setelah menyelesaikan negosiasi batas darat dengan Malaysia dan Vietnam di kawasan Natuna, Indonesia merundingkan batas maritim Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dengan kedua negara. Di sepanjang tahun 2016, Kemlu telah melakukan 20 pertemuan mengenai batas maritim dan 16 pertemuan mengenai batas darat.<sup>9</sup>

Capaian signifikan adalah diratifikasinya Perjanjian Garis Batas Laut Wilayah RI-Singapura; disepakatinya *draft MOU Survey and Demarcation* ke-20 antara Indonesia dan Malaysia untuk batas darat Kalimantan Utara dan Sabah; serta penyelesaian tahap akhir dua kawasan yang belum disepakati (*unresolved segment*) di batas darat Indonesia-Timor Leste yang negosiasinya diteruskan ke tahun 2017. Indonesia di tahun 2017 juga meneruskan negosiasi batas laut dengan Vietnam, Thailand, India dan Palau; serta ratifikasi penetapan batas ZEE RI-Filipina. Indonesia pada tahun 2017 juga menjadi *chair* dan tuan rumah bagi pertemuan kepala-kepala negara anggota Indian Ocean Rim Association (IORA).

Perekonomian dunia yang masih dipengaruhi oleh krisis global membuat Kemlu terus mengalakkan diplomasi ekonomi, termasuk mendukung diseminasi paket kebijakan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah dengan menjadi bagian Satgas Percepatan dan Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Ekonomi (PEPKE). Pencapaian diplomasi ekonomi Kemlu setahun sebelumnya, yakni 149 perjanjian ekonomi bilateral dan multilateral, termasuk 31 kontrak dagang bernilai USD 200 juta, terus didorong di tahun 2017 untuk mempercepat perundingan ekonomi kemitraan berdasarkan prinsip saling menguntungkan.<sup>10</sup> Di bidang perlindungan warga negara, Menlu Retno Marsudi menyatakan bahwa di tahun 2017

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 7, 12.

terdapat tantangan berat maraknya kasus penculikan WNI, khususnya di wilayah perairan Sulu dan perairan Malaysia. Hingga tahun itu, Kemlu antara lain telah membantu pembebasan 25 WNI dari kelompok Abu Sayaf di Filipina Selatan, empat WNI di Somalia, penyelesaian 11.065 kasus WNI di luar negeri dan menghindarkan 71 WNI dari hukuman mati.<sup>11</sup> Tren warga Indonesia sebagai korban perdagangan manusia (*trafficking*) meningkat sehingga Kemlu berusaha meningkatkan perlindungan preventif melalui penguatan *database* dan membuat *mobile application*. Kemlu juga memasuki ranah diplomasi digital dengan meluncurkan *digital command centre* yang mencakup *e-newsletter*, *video blog*, dan Kemlu TV.

Di tahun 2018, fokus kebijakan luar negeri Indonesia tetap berada di bawah lima pilar seperti tiga tahun sebelumnya. Secara spesifik, Menlu Retno Marsudi di awal pernyataan persnya menyebutkan komitmen Indonesia pada ASEAN dengan dibangunnya gedung Sekretariat baru di Jakarta dan fokus pada kemitraan strategis kawasan, termasuk IORA, ASEAN-India dan East Asia Forum (EAS).<sup>12</sup> Secara internasional, diplomasi perdamaian yang dilangsungkan di Afghanistan antara pemerintah dengan Taliban juga mendongkrak citra Indonesia sebagai mediator internasional yang harapannya dapat mendorong Indonesia menjadi anggota Dewan Keamanan PBB 2019-2020. Di kawasan, Indonesia melakukan diplomasi untuk mempertahankan persatuan dan sentralitas ASEAN agar organisasi tetap relevan sebagai pembentuk arsitektur di persilangan Samudra Hindia dan Pasifik.

Dari segi diplomasi maritim, Kemlu terus mendorong proses penyelesaian Laut Cina Selatan dilakukan secara damai melalui formulasi CoC yang praktis dan efektif. Kemlu sepanjang tahun 2018 akan melanjutkan negosiasi perjanjian ZEE dengan Filipina dan juga akan meratifikasi perjanjian laut dengan Singapura. Dari pilar diplomasi ekonomi, Indonesia memberikan prioritas pengembangan hubungan dengan Afrika, Asia Tengah/Selatan, dan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>12</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Y.M. Retno L. P. Marsudi Tahun 2018*, Jakarta, 9 Januari 2018, hlm. 2.

Amerika Latin. Hal ini dikarenakan setahun sebelumnya, Indonesia telah mampu menjual, antara lain, 250 gerbong kereta api PT INKA ke Bangladesh; radioisotop PT Inuki ke Meksiko; dan produk pesawat dari PT DI ke Meksiko dan Senegal.<sup>13</sup> Selain penjualan ini, Kemlu juga menghasilkan 78 perjanjian dagang yang ke depannya seluruh perjanjian Indonesia dapat diakses online di situs *Treaty Room*.<sup>14</sup>

Fokus Kemlu mengenai perlindungan WNI di luar negeri selama 2018 dilakukan dengan terus mendorong upaya *mainstreaming* HAM dalam seluruh pilar Komunitas ASEAN, termasuk AICHR, memajukan isu perlindungan hak-hak pekerja migran serta pendekatan berbasis HAM bagi para korban *trafficking*. Kemlu mendorong lebih lanjut capaian setahun yang berhasil, antara lain, membebaskan 14 WNI dari ancaman hukuman mati dan dua WNI dari penyanderaan di Filipin Selatan, menyelesaikan 9.894 kasus WNI di luar negeri dan mengembalikan hak finansial WNI senilai 120 Miliar Rupiah.<sup>15</sup> Untuk meningkatkan performa perlindungan WNI, Kemlu memiliki komitmen penuh untuk terus menghadirkan terobosan-terobosan dari segi perlindungan WNI di luar negeri seperti pembentukan sistem single identity number yang terintegrasi dengan sistem pusat.

Meninjau secara keseluruhan siaran pers tahunan dari 2015 hingga 2018 yang disampaikan Menlu Retno Marsudi, fokus Kemlu sudah konsisten melingkupi lima hal, yakni 1) keamanan dan perdamaian, 2) diplomasi ekonomi, 3) perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, 4) kerja sama ASEAN, dan 5) diplomasi maritim Fokus-fokus ini sesuai dengan Renstra Kemlu 2015-2019 yang menekankan “Diplomasi untuk Rakyat” dimana segala kebijakannya harus dapat dirasakan warga negara Indonesia secara langsung.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>14</sup> Situs *Treaty Room* dapat diakses di <http://treaty.kemlu.go.id>

<sup>15</sup> Kementerian Luar Negeri, *Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2018*, *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

## Capaian Kemlu Berdasarkan Laporan Kinerja Tahunan

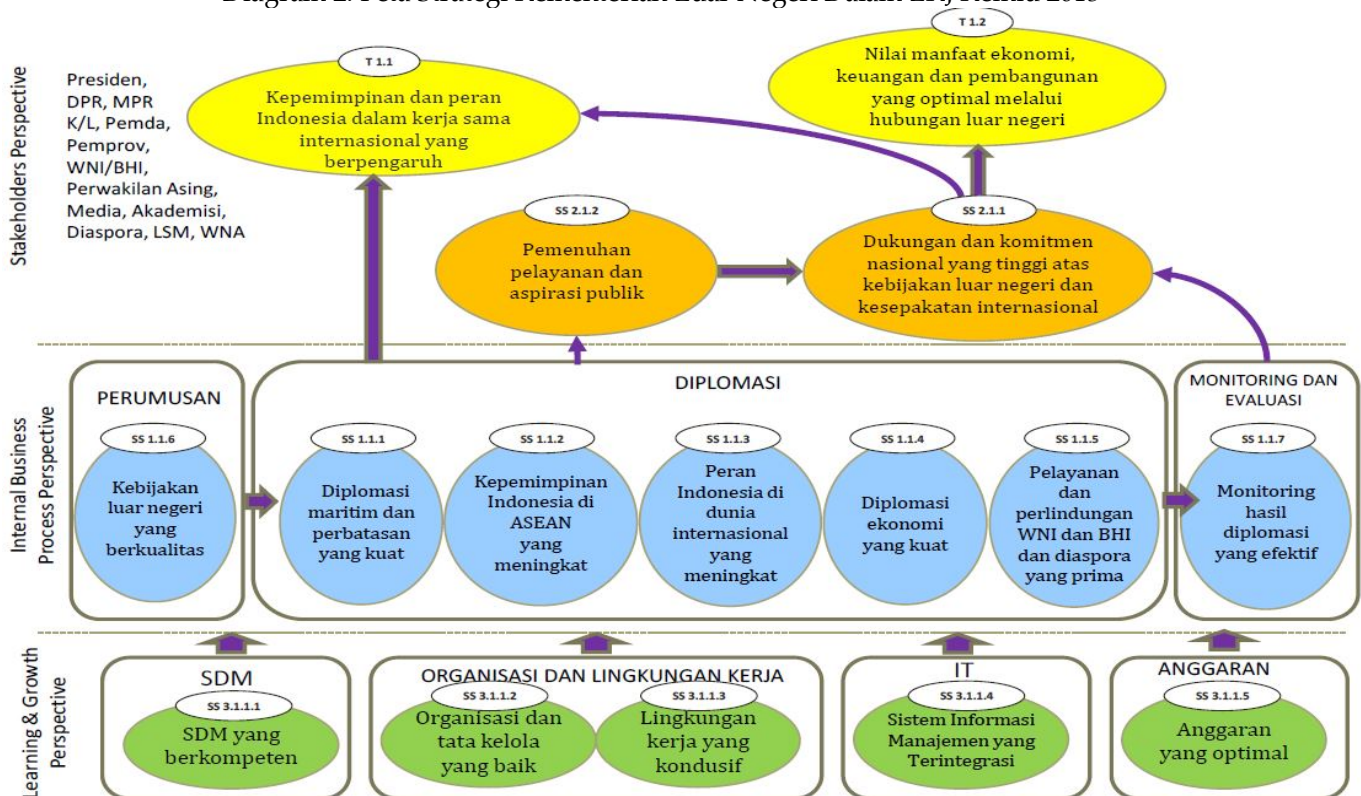
Setelah sebelumnya politik luar negeri yang dijalankan oleh Kemlu mengkaji Pernyataan Pers Tahunan Menlu, bagian ini menganalisis keberhasilan kebijakan luar negeri Indonesia dan kesesuaiannya dengan Nawa Cita dengan menggunakan Laporan Kinerja Tahunan (LKJ) Kemlu sebagai bahan kajian. Selama tiga tahun berturut-turut dari 2015 hingga 2017 LKJ Kemlu melaporkan aktivitas dan capaian yang telah dilakukan sesuai dengan arahan Nawa Cita, RPJMN, Renstra Kemlu 2015-2019, dan Pernyataan Pers Tahunan. Berdasarkan LKJ Kemlu, fokus terhadap lima pilar utama politik luar negeri Indonesia relatif sudah tercapai. Pada saat laporan ini ditulis, LKJ 2018 belum keluar dan meski banyak yang dilakukan Kemlu pada tahun ini, seperti membantu diseminasi informasi ASIAN Games keluar negeri serta menjadi tuan rumah *International Monetary Fund and World Bank Group Meeting*, namun penulis berpendapat bahwa penggunaan sumber evaluasi lain atas kinerja Kemlu membuat ketidakseimbangan evaluasi capaian politik luar negeri dari tahun ke tahun.

Secara pembabakan isi, LKJ Kemlu menilai secara keseluruhan performa institusi dalam ringkasan eksekutif, kemudian menjelaskan bagaimana perencanaan tahun itu dilakukan, lalu kajian terhadap kinerja dilakukan dalam berdasarkan perspektif yang diambil, yakni 1) dari sisi pemangku kebijakan (*stakeholders*) misalnya dukungan nasional atas kebijakan luar negeri; 2) proses bisnis (*business process perspective*) misalnya bagaimana Kemlu menjalankan proses diplomasi yang kuat, 3) belajar dan bertumbuh (*learning and growth perspective*) misalnya mengkaji SDM dan anggaran Kemlu, dan pada LKJ tahun 2017 diperkenalkan satu perspektif lagi yakni dari sisi pengguna (*customer perspective*) yang berisi penilaian dari sisi pelayanan publik. Selanjutnya LKJ membahas bagaimana kinerja Kemlu sesuai dengan target jangka menengah, analisis pun dilakukan atas keberhasilan ataupun kegagalan pencapaian kinerja yang disandingkan dengan analisis sumber daya.

Untuk memudahkan pemahaman publik atas alur proses perencanaan dan penilaian kinerja Kemlu, Kemlu selalu menggambarkan 'Peta Strategi' dalam setiap LKJ-nya untuk menjelaskan bagaimana tujuan, sasaran strategis dan indikator kerja utama kementerian

berkaitan satu sama lain. Peta strategi Kemlu menjabarkan pengukuran capaian kementeriannya berdasarkan pemenuhan dua Tujuan (T), dan sekitar 14 Sasaran Strategis (SS) dan 20 Indikator Kerja Utama (IKU) yang dimiliki Kemlu seperti yang digambarkan Diagram 2 berikut.<sup>16</sup>

Diagram 2: Peta Strategi Kementerian Luar Negeri Dalam LKJ Kemlu 2015



Sumber: Kemlu, Laporan Kinerja Tahunan 2015, hlm. 8

Dari tahun ke tahun kinerja Kemlu bervariasi tergantung pada dinamika politik internasional, tapi secara keseluruhan dari tahun 2015 hingga 2017, penilaian kinerja Kemlu tidak pernah lebih rendah dari 90% capaian sasaran strategis dan indikator kerja utama yang berada pada

<sup>16</sup> Kedua tujuan Kemlu adalah 1) Kepemimpinan dan peran Indonesia dalam kerja sama internasional yang berpengaruh; dan 2) Nilai manfaat ekonomi, keuangan, dan pembangunan yang optimal melalui hubungan luar negeri. Sementara sasaran strategis Kemlu adalah 1) Dukungan dan komitmen nasional yang tinggi atas kebijakan luar negeri dan kesepakatan internasional; 2) Pemenuhan pelayanan dan aspirasi publik; 3) Kebijakan luar negeri yang berkualitas; 4) Diplomasi maritim, politik, keamanan dan perbatasan yang kuat; 5) Kepemimpinan Indonesia di ASEAN yang meningkat; 6) Peran Indonesia di dunia internasional yang meningkat 7) Diplomasi ekonomi yang kuat; 8) Pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI yang prima; 9) Monitoring hasil diplomasi yang efektif, yang juga diterjemahkan menjadi Diplomasi Digital dan pengelolaan informasi hubungan luar negeri yang sistematis dan kuat, 10) Sumber daya manusia yang kompeten, 11) Organisasi dan tata kelola yang baik, 12) Lingkungan kerja yang kondusif, 13) Sistem informasi manajemen yang terintegrasi, dan 14) Anggaran yang optimal. Lihat Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Tahunan 2015*, hlm. VI-VII.

tataran memuaskan.<sup>17</sup> Pada tahun 2015, tercatat capaian kinerja sebesar 93,89% yang merupakan penurunan dari tahun sebelumnya yang tercatat sejumlah 95,56% disebabkan karena adanya amanah kerja dan tolak ukur baru bagi Kemlu sesuai dengan Nawa Cita.<sup>18</sup> Pada tahun 2016, capaian kinerja Kemlu meningkat menjadi 102,16% dan pada tahun 2017 kembali meningkat menjadi 104,34% yang berada pada kategori sangat memuaskan.<sup>19</sup> Meski terdapat begitu banyak sasaran dan indikator, kertas kerja ini mengkaji secara spesifik indikator yang termasuk dalam lima pilar utama diplomasi Indonesia, yakni keamanan dan perdamaian, diplomasi ekonomi, perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, kerja sama ASEAN, dan diplomasi maritim. Oleh karena itu, bagian selanjutnya mengkaji LKJ Kemlu dari 2015 hingga 2017 ke dalam lima pilar utama tersebut.

### *Perdamaian dan Keamanan*

Performa kebijakan luar negeri Indonesia dalam diplomasi perdamaian dan keamanan dapat dilihat dalam capaian Sasaran Strategis Renstra Peran Indonesia di dunia internasional yang meningkat. Perlu diingat pula, berdasarkan data dalam LKJ, diplomasi Indonesia dalam pilar perdamaian dan keamanan sebagian besar berada di bawah domain perjanjian multilateral. Jika dilihat LKJ tahun 2015,<sup>20</sup> secara umum performa Indonesia cukup baik. Ini terlihat dari banyaknya tawaran ide dan posisi dari Indonesia yang dapat diterima di panggung internasional. Target awal peningkatan peran Indonesia di dunia internasional pada tahun 2015 ditetapkan sebesar 91%, namun kinerja Kemlu menunjukkan capaian yang jauh melebihi target yaitu sebesar 121,15%.<sup>21</sup> Salah satu prioritas utama politik luar negeri Indonesia adalah menjaga kestabilan kawasan dan keamanan. Oleh karena itu, dengan menunjukkan performa

---

<sup>17</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Tahunan 2015; Laporan Kinerja Tahunan 2016; dan Laporan Kinerja Tahunan 2017*, Jakarta.

<sup>18</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Tahunan 2015*, Jakarta: Februari 2016, hlm. V.

<sup>19</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Tahunan 2016*, Jakarta: Februari 2017, hlm. V dan Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Tahunan 2017*, Jakarta: Februari 2018, hlm. VII.

<sup>20</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, [https://www.kemlu.go.id/AKIP/LKJ%20Kemenlu%202015%20\(Buku%20I-II%20Full%20Version\).pdf](https://www.kemlu.go.id/AKIP/LKJ%20Kemenlu%202015%20(Buku%20I-II%20Full%20Version).pdf)

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

yang baik secara tidak langsung membuktikan bahwa Kemlu berhasil memperjuangkan kepentingan Indonesia di level internasional.

Mengenai perjanjian soal keamanan dan perdamaian di level multilateral di tahun 2015, Indonesia capaian sebesar 107,06% dimana 555 dari 576 posisi yang ditawarkan Indonesia diterima dunia internasional.<sup>22</sup> Pada tahun ini, Indonesia sudah berhasil dikeluarkan dari blacklist *Financial Task Force* (FATF) sebagai negara yang memiliki sistem lemah terhadap pencucian uang dan terorisme. Selain itu, Indonesia juga berhasil dalam hal *Roadmap 4000 Peacekeepers* untuk menjadikan Indonesia termasuk dalam 10 besar negara yang menyumbangkan pasukan tentara perdamaian dan juga sebagai bentuk komitmen Indonesia untuk meningkatkan partisipasi dalam menjaga perdamaian dunia di PBB. Untuk mendukung tujuan ini, pada tahun 2015 Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perpres No. 86 Tahun 2015 tentang pengiriman Misi Pemeliharaan Perdamaian (MPP) yang menjadi landasan hukum pengiriman tentara perdamaian.

Tahun 2016, Indonesia kembali melanjutkan tren positifnya dalam menangani isu perdamaian dan keamanan. Pada tahun itu, posisi yang ditawarkan Indonesia diterima di level internasional sebanyak 450 dari 519 kali pengajuan sehingga menunjukkan capaian sebesar 108,38%.<sup>23</sup> Bukan hanya itu, Indonesia juga kembali menunjukkan performa yang baik dari segi diplomasi keamanan dan dianggap memiliki pengaruh besar dalam menanggulangi terorisme. Oleh sebab itu, Indonesia kembali dipilih menjadi anggota *Advisory Board UN Counter Terrorism Center (UN CTT)* 2015-2018 setelah sebelumnya menjadi anggota dari tahun 2012-2014. Selain itu, Indonesia juga kembali dipercaya untuk menjabat sebagai Ketua Bersama *Global Counter-Terrorism Forum Detention and Reintegration Working Group (GCTF DRWG)* bersama dengan Australia untuk periode 2016-2017, setelah sebelumnya memegang jabatan yang sama pada tahun 2014-2016. Mengenai kerja sama dalam penanggulangan

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

<sup>23</sup> Kementerian Luar Negeri, Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016, <https://www.kemlu.go.id/AKIP/Laporan%20Kinerja%20Kemenlu%202016.pdf>, hlm. 85.

terorisme, Indonesia juga telah menyelenggarakan *Counter Terrorism Financing Summit* (CTF) yang kedua di Bali yang diikuti 240 peserta dari 26 negara dan melibatkan PBB. Performa ini membuktikan bahwa Indonesia memiliki peran yang besar dalam menanggulangi terorisme. Selain itu, pandangan Indonesia mengenai urgensi peningkatan kerja sama keamanan demi menjaga kestabilan kawasan juga diterima oleh dunia internasional.

Selain itu, pada tahun 2016 rekomendasi Indonesia diterima dalam KTT *Nuclear Security Summit* (NSS) dengan tujuan meningkatkan keamanan bahan nuklir dan radioaktif untuk tidak jatuh ke pihak yang tidak bertanggung jawab khususnya teroris. Indonesia juga kembali menegaskan sikapnya dalam penanggulangan kejahatan lintas negara dengan melalui kepemimpinan dalam *Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* (yang dikenal sebagai *Bali Process*).<sup>24</sup> Melalui kepemimpinan Indonesia dan kerja sama bersama Australia, Bali Process telah menjadi wahana utama bagi negara-negara di kawasan dalam menangani kasus kejahatan. Hal ini membuktikan kesiapan dan kematangan Indonesia dalam menanggapi isu-isu keamanan di level internasional.

Pada tahun 2017 kerja sama keamanan Indonesia kembali memiliki performa yang sangat baik.<sup>25</sup> Jumlah posisi atau rekomendasi Indonesia untuk bidang kemaritiman dan polkam dari regional dan multilateral yang diterima sebesar 341 dari 351 yang diusulkan sehingga memiliki capaian sebesar 111,35%.<sup>26</sup> Data LKJ menunjukkan bahwa dalam KTT IORA, usulan Indonesia mengenai pengamanan dan keamanan wilayah Samudra Hindia diterima dengan baik oleh *Council of Ministers Meeting*. Selain itu, kerja sama Indonesia dan Uni Eropa juga menuai hasil positif dimana masukan Indonesia mengenai pengembangan kerja sama di bidang terorisme, manajemen krisis dan pasukan perdamaian, kontra narkoba, keamanan maritim, dan kejahatan transnational diterima dengan baik.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>25</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, <https://www.kemlu.go.id/AKIP/LKJ%20KEMLU%202017%20BUKU%20I.pdf>.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 76.



Dari level bilateral, ada beberapa perjanjian pertahanan dan keamanan yang mencapai kata sepakat antara Indonesia dan negara sahabat. Pada tahun ini, Indonesia melalui diplomasi Kemlu juga banyak mencapai kerja sama dengan beberapa negara dalam hal pertahanan keamanan seperti Perancis dan Rusia.<sup>27</sup> Selain hal pertahanan militer, kerja sama pertahanan antara Indonesia dan Turki juga mencapai kata sepakat, antara lain dalam hal industri pertahanan dalam hal pembangunan tank dan pesawat nirawak (*unmanned aerial vehicle* atau UAV), serta kontra terorisme.<sup>28</sup> Masalah transnasional lain yang mengancam Indonesia adalah narkoba karena jumlah pemakai dan pengedar yang semakin bertambah setiap tahunnya. Dalam menghadapi masalah ini, Indonesia berhasil bekerja sama dengan Laos sebagai salah satu negara sahabat di kawasan tentang penanggulangan penyelundupan narkoba dan psikotropika ilegal lainnya.<sup>29</sup>

Dari segi diplomasi keamanan dan perdamaian dari tahun 2015-2017, Kemlu sudah menunjukkan performa yang sangat baik dimana seluruh capaian telah melebihi target yang ditentukan. Diplomasi keamanan dan perdamaian yang kuat secara tidak langsung menguatkan posisi Indonesia di panggung internasional sebagai negara yang turut mengambil tanggung-jawab dalam penciptaan perdamaian dunia. Hal ini tentunya sangat baik dalam meningkatkan citra Indonesia di dunia internasional, sehingga mampu membuat negara ini terpilih pada tahun 2018 menjadi salah satu anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB antara tahun 2019-2020.

### *Diplomasi Maritim dan Perbatasan*

Menurut definisi Kemlu, diplomasi maritim dan perbatasan adalah upaya menjalin kerja sama dengan negara lain untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya kelautan, dan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 71, 73.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

memberikan kepastian hukum atas batas wilayah NKRI.<sup>30</sup> Di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pemerintah memiliki visi untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Visi Presiden ini diterjemahkan oleh Menlu Retno Marsudi dan jajaran timnya di Kemlu dengan melakukan diplomasi maritim dan perbatasan yang kuat melalui perundingan wilayah laut dan darat, pemberian rekomendasi/prakarsa di bidang kemaritiman dan pengelolaan perbatasan, serta pembentukan forum kerja sama kemaritiman dengan negara lain.

Pada tahun 2015, diplomasi maritim Indonesia menunjukkan performa yang cukup baik di mana terdapat realisasi sebesar 111,17% dari 86% target yang ditentukan.<sup>31</sup> Hal ini tidak lepas dari realisasi jumlah naskah kesepakatan hasil perundingan diplomasi maritim yang mencapai 300%.<sup>32</sup> Sebagai contoh, Indonesia telah menandatangani nota kesepahaman atau MoU dengan empat negara seperti Inggris, Denmark, Amerika Serikat, dan Australia. Perjanjian dengan negara ini sebagian besar meliputi kerja sama dalam penegakan keamanan dan penegakan hukum dalam kejahatan lintas negara.

Mengenai diplomasi batas wilayah darat dan laut, kebijakan diplomasi perbatasan Indonesia memiliki capaian sebesar 178,57% yang jauh lebih besar dari target awal 70% karena Kemlu berhasil memimpin 15 perundingan batas wilayah dengan negara lain.<sup>33</sup> Namun ke-15 perundingan ini merupakan perundingan teknis yang masih membutuhkan pertemuan lanjutan mencapai penandatanganan kesepakatan perbatasan. Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mampu menghasilkan satu kesepakatan politis dan dua kesepakatan maritim, tahun 2015 tidak ada kesepakatan perbatasan tercapai.<sup>34</sup> Meski demikian, sisi baik tahun 2015 adalah bahwa Indonesia kembali memulai diskusi penetapan batas maritim

---

<sup>30</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015, Op. Cit.*, hlm. 45.

<sup>31</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015, Op. Cit.*, hlm. 45.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

dengan Timor Leste dan kembali memulai perundingan perbatasan maritim dengan Palau. Secara umum, tahun 2015 relatif belum banyak menghasilkan kesepakatan yang besar bagi diplomasi perbatasan Indonesia, akan tetapi tahun ini membawa kemajuan karena adanya pintu-pintu diplomasi baru yang terbuka untuk Indonesia.

Di tahun 2016, capaian kebijakan luar negeri Indonesia dalam bidang maritim dan perbatasan mencapai realisasi sebesar 120,50% yang melebihi target yang ditetapkan sebesar 88%, dan di atas realisasi tahun sebelumnya yang berada pada 111,17%.<sup>35</sup> Dari segi kerja sama maritim bilateral, Indonesia telah mengesahkan rencana kerja (*plan of action*) dengan Amerika Serikat untuk tahun 2016-2020. Hal ini adalah tindak lanjut dari MoU yang telah ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri kedua negara di Washington DC yang mencakup keamanan maritim, hukum laut dan dialog kebijakan maritim, ekonomi maritim, manajemen sumber daya alam laut dan perikanan, navigasi dan keselamatan maritim, serta teknologi dan keilmuan maritim.

Dari sisi penerimaan prakarsa/rekomendasi Indonesia di bidang kemaritiman dan pengelolaan perbatasan, tahun 2016 cukup baik melalui penyampaian 114 rekomendasi dan sebanyak 111 (atau 97,37%) rekomendasi yang diterima.<sup>36</sup> Meski belum seratus persen diterima, jumlah ini sudah memenuhi target yang diinginkan Kemlu pada tahun 2016, yakni 82%. Sebagai contoh, Indonesia mengusulkan upaya pemberantasan "*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing)*" pada KTT Asia-Europe Meeting (ASEM) ke-11 di Ulan Bator, Mongolia 12-16 Juli 2016, yang dicantumkan dalam *Ulaanbaatar Declaration*. Selanjutnya, Indonesia juga menjadi tuan rumah untuk pertemuan *2nd International Conference on Fisheries Crime*, pada 10-11 Oktober 2016. Indonesia juga berperan sebagai *Co-Chair* bersama Australia dalam penyelenggaraan *East Asia Summit (EAS) Seminar on Maritime Security Cooperation* di Sydney, 22-25 November 2016. Di tingkat ASEAN, Indonesia berkontribusi pada penciptaan situasi damai di Laut China Selatan pasca keluarnya hasil *Permanent Court*

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 61.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 66.

of Arbitration (PCA) Juli 2016 dengan memelopori kesepakatan *ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Maintenance of Peace, Security and Stability* dan mendorong ASEAN dan Tiongkok meneruskan pembahasan *Code of Conduct in the South China Sea (CoC) Framework and Approach*. Penerimaan rekomendasi Indonesia menunjukkan bahwa posisinya semakin diperhitungkan dalam diplomasi maritim internasional.

Dari segi diplomasi perbatasan, terjadi kenaikan realisasi kinerja perundingan batas laut dan darat dari tahun 2015 yang melakukan 15 pertemuan. Pada tahun 2016 terdapat 19 pertemuan perundingan batas wilayah yang terdiri dari 10 batas maritim dan 9 batas darat.<sup>37</sup> Secara khusus, terdapat dua perkembangan baru dalam penyelesaian perbatasan. Pertama, Indonesia dengan Timor Leste berkomitmen untuk dapat segera menyelesaikan segmen batas darat kedua negara yang belum selesai. Kedua, pertemuan penjajakan dilaksanakan untuk memulai kembali perundingan batas maritim Indonesia dengan India dan Thailand.

Berlanjut pada pencapaian tahun 2017, diplomasi Indonesia dalam isu perbatasan, politik keamanan dan maritim memperoleh nilai sebesar 119,22% dan nilai ini berada di atas target yang telah ditetapkan sebesar 91,45%.<sup>38</sup> Dari segi bilateral, jumlah kesepakatan dari perundingan maritim dan perbatasan di tahun 2017 adalah sebesar 84 dari target 54.<sup>39</sup> Tingginya capaian jumlah kesepakatan kerja sama di bidang ini disebabkan banyaknya kesepakatan hasil kunjungan kerja pejabat tinggi baik dari Kemlu maupun pejabat dan instansi pemerintahan lain, seperti Kementerian Pertahanan, Kementerian Perdagangan, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Bakamla dan Kadin. Secara spesifik di bidang diplomasi bilateral perbatasan, polkam dan maritim tahun 2017, Indonesia telah menyepakati kerja sama dengan beberapa negara, antara lain AS, Belanda, Inggris, Jerman, Hongaria, Arab Saudi, Australia, Perancis, Slowakia, Swedia, Norwegia, Denmark, Angola, Turki dan Rusia.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 64-65.

<sup>38</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, *Op. Cit.*, hlm. 69.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

Dari sisi penyelesaian batas maritim, data menunjukkan bahwa realisasi kemajuan penyelesaian batas maritim tercapai 100% dari target melalui 35 perjanjian dengan empat negara.<sup>40</sup> Pada tahun ini, diplomasi perbatasan difokuskan pada keempat negara tetangga yaitu India, Vietnam, Malaysia, dan Singapura. Perkembangan dengan Malaysia menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2017, kedua negara telah melakukan perundingan teknis sebanyak dua kali. Dengan Singapura, perbatasan yang terletak di Selat Singapura telah disepakati oleh kedua negara melalui tiga perjanjian. Pada awal 2017, perjanjian ini sudah diratifikasi dan Menlu Indonesia dan Singapura sudah bertukar piagam menandakan penyelesaian batas wilayah. Dengan Vietnam, sepanjang 2017 telah dilakukan 10 perundingan dan tiga di antaranya adalah perundingan teknis. Yang terakhir, sepanjang tahun 2017, India dan Indonesia telah melakukan perundingan mengenai batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang berada di utara Selat Malaka sebanyak satu kali.

Secara keseluruhan, performa diplomasi maritim Indonesia sangat baik dan sama seperti tahun sebelumnya. Beberapa perjanjian strategis bilateral dengan negara-negara yang berpengaruh telah dilakukan dan ini tentunya semakin menunjukkan kemampuan diplomasi maritim Indonesia. Hal ini juga menunjukkan bahwa negara ini sudah selangkah lebih dekat dalam merealisasikan visi Presiden Joko Widodo yang mencita-citakan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Meski demikian, masih ada perjanjian perbatasan yang terkendala di tahun 2017 dengan Thailand, Palau, dan Filipina karena situasi politik dan ketidaksiapan negara tetangga tersebut.

### *Diplomasi Ekonomi*

Mendirikan sistem ekonomi yang kuat adalah salah satu dari Nawa Cita Presiden Joko Widodo dan Kemlu di sektor ini juga memiliki peran yang sangat penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui fasilitasi peningkatan perdagangan serta investasi

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 60, 75-76.

internasional. Fokus pada Kemlu adalah mendorong diplomasi ekonomi dalam sektor perdagangan, pariwisata, investasi, dan kerja sama ekonomi.

Pada dasarnya, kendala dalam melakukan diplomasi ekonomi, khususnya dalam hal promosi perdagangan, pariwisata dan investasi, adalah sinergi dengan kementerian atau lembaga terkait kebijakan ekonomi dalam negeri.<sup>41</sup> Selain itu, masalah regulasi perizinan dan ketenagakerjaan membuat Indonesia kurang dapat bersaing, terutama di antara negara-negara di kawasan ASEAN. Jika menyangkut masalah ekonomi, perlu diakui bahwa sinergi antara kementerian atau lembaga terkait dengan Kemlu sangat penting karena cakupan dari sektor ekonomi sangat luas. Kemlu dalam konteks ini hanya menjalankan fungsi hubungan luar negeri sesuai dengan undang-undang No. 37 tahun 1999. Namun masalah ini dapat diatasi karena Kemlu sudah membentuk Pokja Diplomasi Ekonomi yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan di bidang ekonomi, termasuk kementerian, lembaga serta perwakilan Indonesia di luar negeri demi peningkatan kerja sama di bidang perdagangan, investasi dan pariwisata dengan negara-negara sahabat.

Selama tahun 2015, diplomasi ekonomi Indonesia berhasil mencapai nilai realisasi sebesar 98,32% dari target sebesar 79%.<sup>42</sup> Pada tahun ini, Indonesia juga berhasil menuntaskan naskah kesepakatan di bidang ekonomi, keuangan, dan pembangunan baik di level bilateral, regional, maupun internasional sebanyak 66, melampaui target yang ditentukan yaitu sebesar 48.<sup>43</sup> Beberapa sorotan dari tahun ini yaitu perjanjian dagang dengan Jepang yaitu MoU antara BKPM Indonesia dengan *Japan External Trade Organization* (JETRO). Selain pertemuan antar-pemerintah (*government to government*), kesepakatan bisnis antara pengusaha swasta juga menunjukkan jumlah yang cukup besar. Sebagai contoh, perusahaan Indonesia Lion Air

---

<sup>41</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, Op. Cit., hlm. 76; *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016*, Op. Cit., hlm. 104; *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, Op. Cit., hlm. 98.

<sup>42</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, Op. Cit., hlm. VI, 75-76.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 75.

menandatangani MoU dengan perusahaan Inggris Rolls Royce senilai USD 140 Juta untuk Lion Air membeli mesin pesawat terbang Trent 700.<sup>44</sup>

Selain itu, perlu diingat juga bahwa Indonesia juga berperan aktif dalam berbagai forum ekonomi dan pembangunan di level intra-kawasan, antar-kawasan, dan multilateral, antara lain dalam perkumpulan dua puluh perekonomian terbesar dunia (G20), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) dan ASEM. Forum-forum ekonomi internasional sangat penting bagi Indonesia untuk memajukan agenda nasional melalui rekomendasi dalam isu tertentu. Data pada tahun 2015 menunjukkan sebanyak 59 rekomendasi Indonesia di bidang ekonomi dan pembangunan yang diterima dari jumlah yang sama yang ditawarkan, dengan kata lain terdapat 100% realisasi yang tercapai.<sup>45</sup> Ini menunjukkan bahwa Indonesia telah sukses menyuarakan kepentingan nasional dalam forum-forum ekonomi dunia.

Dari tingkat promosi *Trade, Tourism, Investment, and Services* (TTIS), menunjukkan paling tidak ada 37 pertemuan dan perundingan untuk meningkatkan investasi, ekspor, dan promosi pariwisata, antara lain membahas tentang *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement* (IJEPA), *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP), *ASEAN-HongKong Free Trade Agreement* (AHKFTA), *ASEAN-Korea Free Trade Agreement* (AKFTA), dan *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).<sup>46</sup> Untuk meningkatkan pariwisata, Kemlu telah memberikan fasilitas berupa fasilitas bebas visa kunjungan singkat untuk 75 negara. Jumlah promosi TTIS sepanjang 2015 mencapai 69 kali, yang melebihi target yang ditetapkan sebanyak 65 kali.<sup>47</sup> Beberapa partisipasi Kemlu dalam promosi pariwisata adalah dalam Pameran *Gateway Show* dan *Sales Mission* di Afrika Selatan dan *China-ASEAN Expo* (CAEXPO) di Nanning, Tiongkok.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 78.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm 84.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm 85.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 86.

Selama 2016, sebanyak 194 perjanjian ekonomi bilateral dan multilateral yang didorong oleh diplomat RI telah disepakati, mereka juga memfasilitasi partisipasi 125 negara dalam *trade expo* Indonesia yang membukukan transaksi sebesar USD 974,76 Juta pada tahun itu.<sup>48</sup> Selain itu, Kemlu juga berhasil memfasilitasi penandatanganan 31 kontrak dagang senilai sebesar USD 200 Juta.<sup>49</sup> Pencapaian diplomasi Indonesia telah berhasil mendorong produk karya anak bangsa seperti PT. Inka berhasil untuk mengekspor 150 gerbong kereta senilai USD 72,3 Juta, membantu PT DI mengekspor pesawat CN 235 ke Senegal dan Thailand, serta membangun pabrik mie instan Indonesia di Serbia senilai €11 juta untuk memenuhi permintaan pasar Eropa.

Meski terdapat pencapaian yang berarti, namun pada tahun 2016 Kemlu tidak mencapai target diplomasi ekonominya dengan hanya memenuhi capaian 86,42%.<sup>50</sup> Hal ini dikarenakan kurang optimalnya sinergi dengan kementerian/lembaga dan pemangku kebijakan terkait dalam melaksanakan kegiatan promosi perdagangan, pariwisata dan investasi. Kemlu mendapatkan resistensi dari kementerian/lembaga dan pemangku kebijakan untuk melakukan negosiasi maupun menindaklanjuti peluang dan kerja sama ekonomi, pun juga kesulitan untuk melakukan pengawasan tindak lanjut/implementasi dari hasil kesepakatan promosi perdagangan, pariwisata dan investasi.

Secara spesifik, penurunan cukup signifikan terjadi dari segi naskah kesepakatan di bidang ekonomi, keuangan, dan pembangunan yang dihasilkan, yakni hanya terealisasi sebanyak 32 kesepakatan dan 78 target (atau hanya mencapai 41,03%) yang ditentukan.<sup>51</sup> Target penerimaan rekomendasi Indonesia di bidang ekonomi dan pembangunan di forum

---

<sup>48</sup> Kementerian Luar Negeri, Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016, *Op. Cit.*, hlm. 103-104.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

<sup>51</sup> *Ibid.*



internasional juga tidak tercapai (hanya tercapai 75,70%) dikarenakan jumlah targetnya yang terlalu tinggi yakni 214 sementara yang diterima adalah sebesar 162,<sup>52</sup> padahal jumlah penerimaan ini sudah lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah rekomendasi ekonomi dan pembangunan yang diterima pada tahun 2015. Meski secara jumlah persentase keberhasilan menurun, tahun 2016 sebenarnya Indonesia cukup aktif dalam pertemuan internasional berskala besar seperti G20, sidang majelis umum PBB ke 71, dan diundang untuk menghadiri G7. Oleh karena itu maka penilaian persentase tidaklah mutlak untuk mengukur keberhasilan pencapaian kerja Kemlu dalam menjalankan diplomasi Indonesia.

Pada tahun 2017, indeks diplomasi ekonomi Indonesia secara keseluruhan mampu mencapai realisasi sebesar 141,75% yang merupakan peningkatan dari tahun sebelumnya.<sup>53</sup> Spesifik di bidang kesepakatan ekonomi menunjukkan perkembangan yang sangat baik, dari target Kemlu di tahun 2017 yang adalah 46 kesepakatan, realisasinya mencapai 113 kesepakatan (atau 245,65% dari target) yang mencakup, antara lain, kontribusi pendanaan untuk pembangunan, kerja sama ekonomi dan teknik (dengan Arab Saudi), kerja sama ekonomi dan teknik (dengan Turki dan Angola), pertanian (dengan Filipina), serta pembebasan visa, ekonomi sirkuler, manajemen limbah dan air (dengan Denmark).<sup>54</sup> Meskipun terdapat pencapaian yang cukup baik, masih terdapat kendala, antara lain mengenai komitmen dan koordinasi antar pemangku kepentingan di Indonesia yang kurang responsif dalam penanganan isu terkait bidang ekonomi, sosial dan budaya sehingga membuat sulitnya koordinasi kegiatan dan tindak lanjut dokumen kesepakatan.<sup>55</sup> Selain itu, dinamika politik, ekonomi dan sosial negara mitra juga menjadi alasan terhambatnya penyelesaian dokumen perjanjian kerja sama.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Realisasi tahun 2016 hanya mencapai 86,42%. Lihat, Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, *Op. Cit.*, hlm. 87.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 87-89.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

Mengenai rekomendasi Indonesia di bidang ekonomi yang diterima di forum internasional, performa Kemlu di tahun 2017 mencapai realisasi sebesar 95,88% (yakni dari 364 rekomendasi yang diberikan, 349 rekomendasi diterima) yang melebihi target 89%.<sup>56</sup> Tahun ini beberapa prakarsa/rekomendasi yang diberikan Indonesia diterima dalam pertemuan tingkat tinggi. Misalnya pertemuan G20 di Hamburg, Jerman, mengapresiasi aplikasi keanggotaan Indonesia pada *Financial Task Force* (FATF) dan pertemuan *APEC Economic Leaders Week* di Vietnam, menerima rekomendasi Indonesia mengenai *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP), pembangunan konektivitas daerah terpencil, pemberdayaan petani dan nelayan, internasionalisasi UMK, serta pembangunan sumber daya manusia di era digital.

Mengenai promosi perdagangan, pariwisata dan investasi yang dilakukan Kemlu pada tahun 2017 tercatat terdapat 99 kali promosi yang jumlahnya 111,24% lebih besar dari target 89 kali.<sup>57</sup> Promosi perdagangan, pariwisata dan investasi dilakukan di negara mitra untuk mendorong peningkatan perdagangan, investasi dan wisatawan asing, juga di Indonesia untuk mempromosikan akses dan peluang pasar di negara mitra, misalnya dengan pameran pariwisata di Zagreb, Kroasia dan sosialisasi buku “Panduan Berbisnis dengan Pihak Iran” di Jakarta. Menlu dan delegasi Indonesia ke beberapa negara untuk melakukan promosi, antara lain ke Nigeria, Ethiopia, dan Rusia. Selain itu Indonesia juga melakukan diplomasi perdagangan dengan negara-negara Timur Tengah dengan mengadakan *Indonesia-Middle East Annual Gathering on Economy* di Bandung.

### *Perlindungan WNI dan BHI di Luar Negeri*

Nawa Cita Presiden Joko Widodo yang pertama berbunyi “menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara” diterjemahkan Kemlu dalam aktivitasnya sesuai dengan arahan RPJMN, yang tertuang dalam Renstra Kemlu 2015-2019 dan Pernyataan Pers Tahunan di hadapan Komisi I

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 99.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

DPR RI. Oleh karena itu, pelayanan kepada WNI dan BHI di luar negeri adalah salah satu prioritas utama Kemlu yang didasari prinsip kepedulian dan keberpihakan terhadap WNI yang menghadapi masalah. Aktivitas Kemlu difokuskan pada dua hal yaitu 1) tindak tanggap yang cepat dan 2) pembangunan sistem pelayanan dan perlindungan.<sup>58</sup> Namun perlu untuk diingat bahwa dalam memberi perlindungan bagi WNI dan BHI di luar negeri sangat diperlukan sinergi antar institusi lain di dalam negeri. Kemlu memiliki tiga indikator utama untuk mengukur keberhasilan perlindungan WNI dan BHI yaitu 1) penyelesaian kasus WNI dan BHI di luar negeri, 2) sistem kelembagaan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, dan 3) diplomasi perlindungan WNI dan BHI di luar negeri.

Pada tahun 2015, LKJ menunjukkan bahwa Kemlu telah mencapai realisasi pelayanan WNI dan BHI diaspora yang prima dengan melampaui 67,69% target yang ditetapkan dan mencapai realisasi sebesar 83,35% (atau 123% dari target awal).<sup>59</sup> Dari segi penyelesaian kasus WNI dan BHI di luar negeri, Kemlu berhasil mencapai realisasi sebesar 86,70% yang lebih besar target awal yang ditentukan yaitu 58,75%.<sup>60</sup> Sepanjang tahun 2015 pula, Kemlu berhasil menyelesaikan 98.714 dari 99.226 kasus *high profile* WNI seperti hukuman mati, pelaku atau korban pembunuhan, korban penyiksaan fisik berat, kasus perdagangan orang, dan evakuasi WNI baik karena perang, bencana alam maupun kecelakaan.<sup>61</sup> Namun terdapat juga kasus yang belum mampu diselesaikan, yakni evakuasi WNI di wilayah konflik karena kompleksitas penanganannya. Sementara itu, untuk kasus umum kurang begitu dapat ditangani dari 11.242 hanya 7.079 kasus yang tertangani (realisasi 62,97%).<sup>62</sup> Cakupan kasus umum adalah masalah perdata, keimigrasian, ketenagakerjaan, klaim asuransi, meninggal dunia (karena sakit, kecelakaan lalu lintas), pencurian, pencucian uang, pemerkosaan, dan pelanggaran hukum dengan ancaman hukuman ringan.

---

<sup>58</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, Op. Cit., hlm. 87.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 87.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

Dari segi pembangunan sistem kelembagaan perlindungan WNI dan BHI, realisasi yang dicapai adalah 67,46% dari target yang ditentukan sebesar 87,50% yang dihitung dari integrasi sistem pendataan WNI di luar negeri; persentase staf yang memiliki sertifikat pelatihan penanganan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri; pembentukan perwakilan pelayanan WNI di luar negeri; penerapan SOP penanganan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri; dan pembentukan komunitas untuk perlindungan WNI dan BHI.<sup>63</sup> Rendahnya pencapaian ini adalah disebabkan pada masalah pendataan dan verifikasi sebagai rujukan dalam langkah-langkah penanganan masalah WNI. Oleh karena itu, Kemlu pada tahun 2015 giat dalam membangun sistem pendataan dalam jaringan (*online*) yang terintegrasi untuk memiliki rekaman data WNI di luar negeri, kasus-kasus yang menimpa mereka dan perkembangan penanganan kasus tersebut. Kendalanya adalah intensitas kasus WNI belum seimbang dengan kapasitas dan jumlah SDM di perwakilan luar negeri, khususnya keterbatasan kapasitas dan jumlah staf untuk melakukan pemasukan data. Sementara dari segi diplomasi perlindungan WNI dan BHI di luar negeri mencapai capaian sebesar 112,50% dari target.<sup>64</sup> Hal ini didukung dengan jumlah rekomendasi Kemlu mengenai perlindungan WNI yang diterima di level nasional dan juga di forum internasional.

Pada tahun 2016, secara umum pelayanan dan perlindungan WNI di luar negeri mencapai realisasi sebesar 84,32% yang melebihi target awal sebesar 74,69%.<sup>65</sup> Capaian ini didapat dari pembebasan 25 WNI yang disandera, penyelesaian 558 kasus perdagangan manusia, pemulangan 283 WNI yang menggunakan paspor Filipina untuk ibadah Haji, pembebasan 4 orang sandera dari Somalia, dan pengembalian hak finansial WNI sebesar Rp. 84,344 Miliar.<sup>66</sup> Capaian-capaian tersebut merupakan kasus *high profile* khusus karena adanya tekanan publik

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 101.

<sup>65</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016*, *Op. Cit.*, hlm. 127.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 126.

yang sangat tinggi. Kasus khusus memiliki capaian yang sangat tinggi dengan 41.705 kasus yang selesai ditangani dari 42.071 kasus (99,13%) yang ada di sepanjang tahun 2016.<sup>67</sup> Sementara untuk kasus umum, penyelesaian hanya 69,10%, di mana terdapat 10.412 kasus yang selesai dari 15.069 kasus yang ditangani.<sup>68</sup> Hal ini dikarenakan regulasi dan komitmen negara penerima yang melindungi tenaga kerja asing di sektor domestik masih minim, kurangnya koordinasi pemangku kepentingan dalam penanganan kasus, tingginya angka penempatan TKI sektor domestik yang tidak melalui prosedur dan kurangnya pemahaman masyarakat akan proses migrasi yang aman.

Realisasi rendah juga terjadi pada sistem kelembagaan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, yang pada tahun 2016 hanya terealisasi sebesar 58,58%, jauh di bawah target yang ditetapkan yaitu 90,83%.<sup>69</sup> Dari segi indeks kelembagaan dalam melindungi WNI, pada umumnya Kemlu masih mengalami kekurangan SDM yang memadai untuk menghadapi kasus-kasus yang sangat kompleks, walaupun pada tahun ini jumlah SDM meningkat dibandingkan dengan tahun lalu. Selain itu, pembangunan sistem *online database* yang terintegrasi masih dalam tahap pengembangan dalam mengupayakan integrasi sistem *database* e-perlindungan Kemlu dengan database Dirjen Imigrasi (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian/SIMKIM), Kementerian Dalam Negeri (Sistem Kependudukan dan Catatan Sipil/Dukcapil) serta pengintegrasian sejumlah Perwakilan RI. Di sisi lain, sasaran strategis dalam hal diplomasi perlindungan WNI di luar negeri di tahun 2016 memiliki kinerja yang sangat baik, di mana Kemlu mampu merealisasikan capaian sebesar 100% dari target yang ditentukan sebesar 80%.<sup>70</sup> Hal ini tercapai karena persentase rekomendasi yang diterima di dalam negeri, dalam forum internasional, serta kampanye mengenai perlindungan WNI berada di atas target yang ditentukan.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 131.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 143.

Pada tahun 2017, secara keseluruhan indeks pelayanan dan perlindungan WNI mencapai realisasi sebesar 90,50% dari total target yang ditetapkan sebesar 80,19%.<sup>71</sup> Dari segi indeks penyelesaian kasus WNI di luar negeri, di tahun 2017 Kemlu berhasil mencapai realisasi sebesar 80,62% dan berada di atas target yaitu 73,50% dengan jumlah kasus khusus yang diselesaikan berjumlah 10.484 dari total 10.993 kasus (95,37%) dan kasus umum yang diselesaikan sebanyak 9.812 dari total 18.434 kasus (53,23%).<sup>72</sup> Sama seperti tahun-tahun sebelumnya, kasus umum yang masih mendominasi adalah repatriasi dan pemulangan WNI. Banyaknya kasus umum yang tidak selesai karena sistem peradilan di negara tempat WNI berada membutuhkan waktu yang panjang. Oleh karena itu upaya diplomasi Indonesia sangat penting guna mempercepat proses pemulangan WNI yang bermasalah.

Mengenai sistem kelembagaan, ada kemajuan yang cukup besar di tahun 2017 ini. Kementerian Luar Negeri telah menandatangani nota kesepahaman mengenai integrasi data dengan tiga kementerian lain seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, dan yang terakhir Kementerian Tenaga Kerja. Integrasi ini tentunya menguatkan sistem kelembagaan perlindungan WNI di luar negeri melalui kerja sama yang lebih terkoordinasi. Mengenai realisasi indeks pencapaian, tahun ini kelembagaan perlindungan WNI mencapai realisasi sebesar 118,66% dan target sebesar 100%.<sup>73</sup> Sedangkan dari sisi diplomasi perlindungan WNI di luar negeri, mencapai capaian realisasi 95,76% yang lebih besar dari target 82,75%.<sup>74</sup>

### *Kerja sama di ASEAN*

Dalam politik luar negeri Indonesia, ASEAN memang bisa dikatakan sebagai prioritas di level regional sebagai lingkaran pertama sasaran kebijakan polurgi Indonesia. Ada tiga prioritas

---

<sup>71</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, Op. Cit., hlm. 119.

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 121-122.

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 124.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 129.

utama dalam kerja sama ASEAN bagi Indonesia, yaitu keamanan, pertumbuhan ekonomi, dan kerja sama sosial di kawasan. Berbicara mengenai posisi Indonesia di ASEAN, faktor-faktor seperti negara paling besar jumlah penduduknya, kaya akan hasil alam, dan memiliki kekuatan ekonomi terbesar membuat Indonesia menjadi pemimpin di kawasan. Namun, harus ada tolak ukur sendiri dalam menilai pengaruh Indonesia di ASEAN. Menurut LKJ Kemlu, kepemimpinan Indonesia di ASEAN hanya bisa diukur melalui persentase rekomendasi dan prakarsa Indonesia yang diterima dalam setiap pertemuan di ASEAN. Terdapat empat bagian dalam indeks sasaran strategis ini yaitu bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan kerja sama ASEAN dengan mitra wicara ASEAN dan organisasi internasional atau regional.

Menurut LKJ Kemlu, pada tahun 2015, kepemimpinan Indonesia di ASEAN menunjukkan tingkat capaian sebesar 96,31% dari 90% target yang ditentukan, dengan total prakarsa dan rekomendasi Indonesia baik pada internal ASEAN maupun dengan mitra wicara yang diterima berjumlah 730 dari total 758 yang disampaikan.<sup>75</sup> Dengan mitra wicara ASEAN, Indonesia menyampaikan prakarsa sebanyak 7 yang semuanya diterima, sementara terdapat 281 rekomendasi yang disampaikan dan sebanyak 278 (atau 98%) rekomendasi yang diterima.<sup>76</sup> Rekomendasi kepada internal ASEAN di tahun 2015 Kemlu menyampaikan rekomendasi di bidang politik sebanyak 268 rekomendasi dengan 248 (atau 92%) yang diterima; di bidang ekonomi sebanyak 72 rekomendasi yang disampaikan dengan 71 (atau 98%) rekomendasi yang diterima, dan di bidang sosial budaya sebanyak 89 rekomendasi yang disampaikan dengan 86 (96%) rekomendasi yang diterima.<sup>77</sup> Yang menarik adalah dalam LKJ tahun 2015, diberikan perbandingan rekomendasi yang disampaikan Kemlu dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya dan terlihat bahwa jumlah rekomendasi yang diberikan naik lebih dari 3 kali lipat dari 209 rekomendasi (tahun 2012) menjadi 758 rekomendasi (2015),

---

<sup>75</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, Op. Cit., hlm. 52-53.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>77</sup> *Ibid.*

namun jumlah sidangnya menurun dari 328 (tahun 2012) menjadi 250 (2015) sidang.<sup>78</sup> Selain itu, patut untuk dicatat isu yang diperjuangkan Indonesia di ASEAN adalah yang memberikan dampak langsung kepada warga negara, yakni perlindungan buruh migran, pemberantasan *IUU fishing*, penanggulangan asap, kontra terorisme, *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), dan perjanjian perdagangan bebas ASEAN (FTA+1).

Di tahun 2016, secara jumlah, Indonesia mengalami penurunan rekomendasi dan prakarsa dibandingkan tahun sebelumnya. Tahun ini kepada sesama anggota dan mitra wicara ASEAN, Indonesia menyampaikan 658 rekomendasi dan prakarsa dengan penerimaan sejumlah 630 (95%),<sup>79</sup> nilai ini lebih sedikit jika dibandingkan 2015 mencapai angka 700-an. Secara sektoral, Indonesia lebih berhasil memberi rekomendasi pada mitra wicara dengan keberhasilan 99% (269 dari 271 rekomendasi yang diterima), dibandingkan dengan internal ASEAN di bidang ekonomi 97% (48 dari 49 rekomendasi yang diterima), politik 94% (181 dari 191 rekomendasi yang diterima) dan sosial budaya 91% (77 dari 84 rekomendasi yang diterima).<sup>80</sup> Selain itu, jumlah sidang yang dilakukan juga lebih sedikit di tahun 2016 dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yakni 222 sidang dibandingkan 250. Penurunan ini didasari oleh dinamika dalam ASEAN dan kawasan sendiri, di mana isu keamanan di Laut China Selatan meningkat. Indonesia sendiri masih tetap memfokuskan diplomasi ASEAN di bidang yang berdampak langsung pada masyarakat Indonesia, termasuk dalam isu buruh migran, *IUU fishing*, penanggulangan asap, kontra terorisme, dan kerja sama ekonomi kawasan.

Pada tahun 2017, jumlah rekomendasi dan prakarsa yang disampaikan dan diterima dalam pertemuan ASEAN turun ke jumlah 400-an dari tahun sebelumnya yang mencapai 600-an. Dari 484 rekomendasi dan prakarsa yang disampaikan Indonesia, sebanyak 460 (95%)

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016*, *Op. Cit.*, hlm. 74.

<sup>80</sup> *Ibid.*,



diterima.<sup>81</sup> Laporan kinerja 2017 berbeda dengan dua tahun sebelumnya karena tidak terdapat penjabaran jumlah rekomendasi Indonesia yang diterima di tingkat ASEAN dari pertemuan dengan mitra wicara dan juga dari kinerja sektoral. Laporan tahun ini lebih berisi penjabaran mengenai capaian aktivitas yang dilakukan, misalnya prakarsa Indonesia yang diterima dalam *Joint Communique of the 50th ASEAN Foreign Ministers' Meeting 2017* yang berhasil memasukkan kepentingan utama Indonesia yakni klausul mengenai *IUU fishing*. Selain itu, tercatat pula peran Indonesia yang meningkat untuk menyelesaikan masalah konflik di Myanmar di mana Menlu Retno Marsudi adalah Menlu pertama yang memiliki akses untuk melakukan pendekatan komprehensif, dan Indonesia sebagai motor pemberian bantuan melalui *ASEAN Humanitarian Assistance Centre*.

### **Permasalahan yang Ditemukan: Koordinasi Antar-Lembaga**

Dalam melakukan pengkajian kinerja Kemlu melalui pernyataan pers dan LKJ tahunan untuk periode 2015 - Agustus 2018, peneliti menemukan masalah yang menghambat kinerja Kemlu selain dari situasi dinamika politik ekonomi global dan regional, adalah juga kendala dari dalam negeri yakni masalah koordinasi antar lembaga. Pada dasarnya kebijakan luar negeri lahir dan terbentuk dan diwarnai oleh politik dalam negeri, yakni kondisi domestik,<sup>82</sup> jejaring pembuatan kebijakan,<sup>83</sup> dan karakter negara tersebut.<sup>84</sup>

Atas pemahaman ini, terdapat faktor-faktor politik domestik yang memiliki pengaruh sangat besar dalam membentuk arah kebijakan politik luar negeri Indonesia. Salah satu contohnya adalah hubungan Kemlu sebagai instansi utama yang menjalankan kepentingan kebijakan

---

<sup>81</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2017*, *Op. Cit.*, hlm. 23.

<sup>82</sup> Henry Kissinger, 'Domestic Structure and Foreign Policy', *Daedalus*, Vol. 95, No. 42, Spring 1966, hlm. 503-529.

<sup>83</sup> Thomas Risse-Kappen, 'Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies', *World Politics*, Vol. 43, No. 4, Juli 1991, hlm. 479-512.

<sup>84</sup> Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy: Domestic Weakness and the Dilemma of Dual Identity*, (London: Taylor and Francis, 2003) dan James M. McCormick (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, (Maryland: Rowman & Littlefield, 2012).

luar negeri dengan kementerian lain. Penting untuk diingat, dalam proses demokrasi, proses pengambilan kebijakan luar negeri tidak sepenuhnya dikuasai Kemlu.

1. **Komisi I DPR RI yang memiliki lingkup di bidang luar negeri juga memiliki kuasa dalam menentukan arah kebijakan luar negeri Indonesia.** Tak hanya itu, era demokrasi yang semakin terbuka juga memiliki pengaruh yang besar dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri. Dengan hal ini, tekanan-tekanan publik akan suatu isu juga bisa menentukan kebijakan luar negeri Indonesia.
2. Selanjutnya, dari sisi internasional, isu-isu politik dunia yang terus berubah dari waktu ke waktu seperti perang dagang dan isu-isu keamanan juga sangat mempengaruhi. Oleh karena itu, mempertahankan kepentingan politik luar negeri Indonesia di tengah turun naiknya politik domestik dan internasional adalah tantangan berat yang harus dihadapi pemerintah khususnya Kemlu. Untuk menganalisis dan mengukur kesuksesan kebijakan luar negeri Indonesia, penting untuk **memahami kerangka koordinasi dan struktur kebijakan kabinet kerja yang dibentuk oleh Presiden dan dinamika di dalamnya.** Dalam periode analisa ini adalah dinamika Kabinet Kerja yang dirombak sebanyak tiga kali sepanjang periode Oktober 2014 hingga Agustus 2018. Perombakan ini sedikit-banyak berpengaruh pada kerja koordinasi antar kementerian terutama di bidang-bidang yang berhubungan dengan negosiasi internasional. Misalnya selama 2014-2018, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman yang berganti tiga kali akan berpengaruh pada diplomasi maritim; dan Menteri Perdagangan yang berganti tiga kali akan berimbas pada diplomasi ekonomi.
3. Dari enam poin agenda pembangunan nasional, poin yang mengatur kebijakan luar negeri Indonesia adalah poin nomor 1. Poin tersebut mengatakan “Menghadirkan negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara”. Kemudian, untuk mempertegas fungsi kebijakan luar negeri, poin ini didukung dengan sepuluh sub agenda yang secara spesifik menjelaskan arah-arrah

kebijakan luar negeri Indonesia. Di antara sepuluh sub agenda tersebut, ada paling tidak empat sub agenda yang secara spesifik yang sepenuhnya berada dalam domain Kemlu sebagai institusi utama yang memiliki fungsi menjalankan kebijakan luar negeri. Sub agenda tersebut antara lain menjalankan politik luar negeri bebas aktif, meningkatkan kualitas perlindungan WNI dan BHI di luar negeri, memperkuat peran Indonesia dalam kerja sama regional, dan meminimalisir dampak globalisasi. Namun perlu diingat pula bahwa selain pada empat sub agenda yang disebut di atas, **ada beberapa sub-agenda lainnya yang berada dalam domain kementerian atau institusi lain akan tetapi dalam praktiknya tetap membutuhkan kehadiran Kemlu.** Dalam sub agenda ini kehadiran Kemlu dibutuhkan karena mereka memiliki fungsi untuk menjalankan hubungan luar negeri yang diatur dalam Pasal 6 UU No. 37 Tahun 1999. Oleh karena itu, dapat dipertimbangkan upaya untuk memberikan pelatihan ataupun pengayaan bagi kementerian/lembaga/institusi yang perannya terkait dalam hal diplomasi atau interaksi dengan pihak internasional agar dapat lebih baik memperjuangkan kepentingan Indonesia di luar negeri dan membantu Kemlu dalam menjalankan diplomasi sektoral.

Fungsi dan tugas Kemlu bukan hanya perumusan dan penetapan kebijakan luar negeri, akan tetapi memiliki fungsi sebagai pelaksana di bidang penyelenggaraan hubungan luar negeri dan politik luar negeri. Pada dasarnya Presiden sebagai pimpinan tertinggi juga memiliki hak dan kuasa penuh untuk menunjuk menteri atau institusi lain untuk menjalankan hubungan luar negeri dalam isu tertentu. Namun, sesuai dengan Pasal 7 UU No.37 Tahun 1999, menteri tersebut harus tetap berkoordinasi dengan Menteri Luar Negeri. Oleh karena itu, dalam hal hubungan dan politik luar negeri, Kemlu adalah institusi yang memiliki fungsi yang cukup luas cakupannya sekaligus karena segala sesuatu yang melibatkan negara lain membutuhkan kehadiran Kemlu.

### *Contoh Kasus Koordinasi Bidang Maritim*

Dalam butir Nawa Cita pertama, soal politik luar negeri ditanyakan bahwa Indonesia “akan menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra (darat, laut, udara) terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.”<sup>85</sup> Pada butir Nawa Cita ini sebetulnya kementerian atau institusi yang bertanggung jawab langsung adalah Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kemenko Maritim, dan Bakamla. Namun, dalam isu-isu spesifik dalam sub agenda ini seperti misalnya penyelesaian dan penataan batas maritim dengan sembilan negara tetangga, akan memerlukan kerja sama dengan Kemlu.

Misalnya dalam kasus silang pendapat mengenai tindakan penenggelaman kapal asing yang diduga melakukan penangkapan ikan ilegal di perairan Indonesia. Kementerian Kelautan dan Perikanan yang berposisi mendukung penenggelaman kapal. Hal ini berbeda pandangan dengan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Kantor Wakil Presiden yang menentang tindakan tersebut. Sementara itu Kementerian Luar Negeri berada di tengah-tengah sebagai penjaga jembatan komunikasi antara Indonesia dengan negara-negara asal kapal yang melakukan pencurian ikan tersebut. Kemlu sendiri dalam hal pemberantasan praktik penangkapan ikan yang tidak sah sudah berhasil memperjuangkan pengaturan *IUU fishing* di tingkat ASEAN melalui *Joint ASEAN-SEAFDEC Declaration on Combating IUU Fishing and Enhancing Fish and Fisheries Product Competitiveness in Southeast Asia 2016*, namun berita akan hal ini tidak terlalu dikenal dibandingkan dengan tindakan penenggelaman kapal pencuri ikan. Mengingat banyaknya aktor dalam pembuatan kebijakan Indonesia terkait diplomasi maritim, sulit untuk menilai keberhasilan kebijakan luar negeri pemerintah Indonesia bila hanya mengkaji dari sisi Kemlu saja, karena terdapat berbagai instansi yang terlibat mewujudkannya.

---

<sup>85</sup> Kantor Pers Presiden, *Visi Nawacita dalam Politik Luar Negeri Indonesia*, 5 September 2016.

### *Contoh Kasus Koordinasi Bidang Perlindungan WNI*

Bidang perlindungan WNI merupakan yang persentasenya cenderung lebih rendah, yakni sekitar 80% dibandingkan bidang-bidang diplomasi lain yang dijalankan Kemlu yang mencapai sekitar 90% realisasi (lihat bagian IV. *Capaian Kemlu Berdasarkan Laporan Kinerja Tahunan* di laporan ini). Hal ini dikarenakan dalam isu perlindungan WNI di luar negeri, terdapat permasalahan yang kompleks mengenai kasus tenaga kerja Indonesia (TKI) migran di mana terdapat setidaknya empat kendala. Kendala *pertama*, tata kelola penempatan TKI yang buruk di dalam negeri. Kendala *kedua* adalah regulasi yang masih tumpang tindih karena belum adanya *road map* nasional yang komprehensif mengatur tugas pokok dan kewenangan masing-masing kementerian/lembaga dalam penanganan perlindungan WNI sehingga regulasi yang ada masih bersifat sektoral.<sup>86</sup> Kendala *ketiga* adalah masih minimnya pemahaman masyarakat mengenai cara bermigrasi yang aman sehingga diperlukan bimbingan dari pihak-pihak terkait dalam masalah migrasi tenaga kerja. Kendala *keempat* adalah lemahnya koordinasi dan kerja sama antara instansi dan pemangku kepentingan terkait dalam penanganan kasus terutama yang membutuhkan penanganan lintas sektor.<sup>87</sup>

Dalam perlindungan WNI, Kemlu memiliki fungsi menjalankan hubungan dan diplomasi luar negeri, namun tentu saja kementerian ini tidak bisa terlepas untuk membantu koordinasi dan penyebaran informasi dalam negeri. Oleh karena itu, keberhasilan Kemlu dalam hal memberi perlindungan WNI juga membutuhkan dukungan dari berbagai kementerian lain yang terkait, terutama yang bersinggungan secara dekat dengan kepergian warga Indonesia keluar negeri untuk mencari kerja, yakni Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, dan yang terakhir Kementerian Tenaga Kerja, dan juga institusi terkait lainnya seperti Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dan agen-agen perekrut dan penyalur tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Terdapat

---

<sup>86</sup> Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2015*, *Op. Cit.*, hlm. 93 dan Kementerian Luar Negeri, *Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2016*, *Op. Cit.*, hlm. 129.

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

kebutuhan untuk memberi pendidikan/wawasan kepada staf di lembaga-lembaga terkait agar dapat disampaikan kepada WNI yang akan berangkat bekerja di luar negeri mengenai tata cara bermigrasi yang aman dan proses pelaporan masalah ke perwakilan Indonesia di luar negeri sehingga masalah-masalah perlindungan WNI menjadi dapat lebih cepat diselesaikan.

## **Kesimpulan**

Melihat laporan pers tahunan Kemlu dan Laporan Kinerja Tahunan (LKJ) sepanjang 2015 hingga 2018, dapat disimpulkan bahwa, seluruh visi Nawacita dan agenda pembangunan RPJMN mengenai politik luar negeri sudah dijadikan sasaran strategis dan dijalankan oleh Kemlu. Jika diurutkan kembali, kebijakan luar negeri Indonesia sepanjang 2015-2019 dimulai dari visi Presiden Jokowi yang dipertajam melalui Nawa Cita, RPJMN, dan Renstra Kemlu. Secara keseluruhan, paling tidak ada dua hal yang sangat mendasar dan terus menerus disinggung mengenai kebijakan luar negeri yaitu **politik luar negeri yang bebas aktif** dan **tekad dalam memperkuat jati diri Indonesia sebagai negara maritim**. Sedangkan Menlu Retno Marsudi sendiri menekankan kebijakan luar yang mengedepankan kepentingan rakyat dan juga harus bisa dirasakan langsung oleh rakyat.

Berdasarkan pembahasan di atas, hal pertama yang dapat disimpulkan dari analisa kebijakan luar negeri Indonesia selama lebih dari tiga tahun di bawah kepemimpinan Joko Widodo sudah berada di arah yang benar. Yakni, kebijakan luar negeri Indonesia yang fungsinya dijalankan oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia sudah berjalan sesuai dengan arahan RPJMN dan Nawa Cita. Selanjutnya, isu strategis yang telah dijabarkan oleh RPJMN juga kembali diterapkan Kemlu melalui Renstra 2015-2019. Sebagian besar isu strategis yang ditulis dalam RPJMN juga menjadi sasaran strategis Kemlu. Kemlu di bawah pemerintahan Joko Widodo memainkan peran yang sangat vital sebagai garda terdepan diplomasi Indonesia dan yang terpenting adalah Kemlu mampu memberikan capaian-capaian yang positif.

Berdasarkan hasil analisis LKJ, terlihat bahwa kinerja Kemlu terjaga di atas 90% realisasi selama 2015-2018. Namun demikian, sesuai dengan catatan penelitian di awal kertas kerja ini, harus digarisbawahi bahwa kertas kerja ini mengamati tingkat realisasi kegiatan yang telah direncanakan Kemlu, dan tidak memberi penilaian pada sejauh mana tingkat responsif dan efektivitas Kemlu dalam menanggapi berbagai dinamika hubungan internasional yang berkembang. Untuk itu diperlukan kajian lain dengan pendekatan yang berbeda. Hal lain yang juga penting untuk dijadikan catatan adalah aktivitas kebijakan luar negeri Indonesia juga dapat terganggu akibat belum efektif dan stabilnya sinergi antar kementerian/lembaga di Indonesia dikarenakan politik domestik yang membuat adanya perombakan pemerintahan, yang berdampak antara lain di bidang diplomasi maritim, diplomasi ekonomi dan perlindungan WNI. Oleh karena itu, dalam beberapa isu sektoral yang cakupannya sangat luas, seperti ekonomi, perlindungan WNI, dan maritim, kerja sama internal lebih krusial dibandingkan dengan kerja sama lain karena jika koordinasi masih lemah maka diplomasi, negosiasi dan perumusan perjanjian internasional di bidang ini dengan negara lain juga akan terhambat.

## **Tentang Penulis**

### *Fitriani*

**Fitriani** adalah peneliti di Departemen Hubungan Internasional, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta. Dia mendapatkan gelar sarjana dari Hubungan Internasional Universitas Indonesia, magister dari Institut Teknologi Bandung dan doktoral dari Universitas Cranfield, Inggris.

### *Vido Chandra Panduwinata*

**Vido Chandra Panduwinata** adalah asisten peneliti di Departemen Hubungan Internasional, Centre for Strategic and International (CSIS), Jakarta. Dia mendapatkan gelar sarjana Hukum Internasional dari Universitas Leiden, Belanda dan sedang menyelesaikan studi magister di bidang intelijen dan keamanan di Universitas Brunel, Inggris.