

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Vol. 2, No. 2, Juli 2017

Editorial Boards

Abdul Hafidz Zaid (UNIDA Gontor)
Abdurrahman Al-Faqih (UII Yogyakarta)
Degang Sun (Shanghai International Studies University)
Mansoor Akbar Kundi (International Islamic University Islamabad)
Idin Fasisaka (UNUD Bali)
Sofi Mubarak (UNIDA Gontor)
Soerwandono (UMY Yogyakarta)
Yusli Efendi (UB Malang)

Editor in Chief

Novi Rizka Amalia

Section Editor

Mohammad Hasanain
Hilman Mahmud Akmal Ma'arif

Mailing Address

International Relations Department
Faculty of Humanities Darussalam University
Jl. Raya Siman Ponorogo Telp. (0352) 483762; Fax (0352) 488182
Email : irdauliyah@unida.gontor.ac.id

Dauliyah (*Journal of Islam and International Affairs*) terbit dua kali dalam satu tahun hijriyah (Rabiul Tsani dan Syawal), sebagai sarana pengembangan ilmu hubungan internasional dan islam. Redaksi menerima karangan ilmiah maupun hasil laporan penelitian yang sesuai dengan sifatnya sebagai jurnal pengembangan Ilmu Hubungan Internasional dan Islam. Naskah yang dikirim minimal 15-25 halaman kwarto (A4), spasi satu setengah. Tulisan disertai biodata dan abstrak.

DAFTAR ISI

Dinamika Keamanan Kawasan Asia Pasifik Dalam Persaingan Kekuatan Maritim China dan Amerika Serikat <i>Angga Nurdin Rachmat</i>	131
Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Qatar: Tinjauan Peran Pemerintah Dalam Melindungi TKI di Qatar <i>Aprilia Restuning Tunggal</i>	155
Kontinuitas Pengembangan Misil Balistik Iran sebagai Respon Terhadap Dinamika Persenjataan di Kawasan Teluk <i>Fajar Imam Zarkasyi</i>	181
Identitas Dalam Hubungan Internasional: Dilema Kebijakan Luar Negeri Finlandia Dalam Krisis Ukraina 2014 <i>Fitri Kamelia Margareth, Mohammad Rosyidin dan Tri Cahyo Utomo</i>	213
Pengaruh Pemikiran dan Gerakan Politik Syiah Iran di Indonesia Gonda <i>Gonda Yumitro</i>	237
Peluang Ekonomi Syariah Pada Era Masyarakat Ekonomi Asean <i>Najamuddin Khairur Rijal dan Zulfiyah</i>	259

DINAMIKA KEAMANAN KAWASAN ASIA PASIFIK DALAM PERSAINGAN KEKUATAN MARITIM CHINA DAN AMERIKA SERIKAT

Angga Nurdin Rachmat

Hubungan Internasional Universitas Jendral Ahmad Yani Cimahi
angga.nurdin@lecture.unjani.ac.id

Abstract

The security dynamics in Asia Pacific Region are concerned with the interaction of the countries within the region. The interaction between China and the United States is became a recent interesting phenomenon linked to China's rapid economic and military development. That conditions will have an impact on the balance of power within the region. The United States as a hegemonic force in recent decades saw the development of China's military power as a catalyst for the instability of the region, seeing that the US re-oriented the defense policy orientation from the Atlantic back to the Pacific. The existence of two countries in an effort to seize dominance in the Pacific will have an impact on the security of the region. Therefore this paper will attempt to discuss the security dynamic of the Asia Pacific region on the rivalry of two super power, US and China. The discussion will be started by analyzing the relationship between the dominance of the inter-regional interaction in the region and make a description of US domination as a major power in Asia Pacific which was rivaled by China through the development of maritime power and will look at US defense policy in response

to the development of China's maritime power in Pacific region, where the rivalry of these two forces is predicted to escalated in conflict in the South China Sea.

Keywords : *China, United States, Pacific, Maritime Power*

Pendahuluan

Perkembangan sejarah persaingan antara kekuatan-kekuatan besar di dunia tidak dapat dilepaskan dari persaingan untuk menguasai wilayah lautan. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari urgensi wilayah laut sebagai matra untuk menjamin eksploitasi sumber daya yang ada didalamnya, jalur perdagangan serta pengamanan terhadap wilayah daratannya. Globalisasi saat ini, membawa dampak terhadap peningkatan perhatian dari negara terhadap keamanan wilayah laut. Sebagai salah satu tempat dimana manusia melakukan berbagai aktivitas tidak dapat dilepaskan dari berbagai gangguan dan ancaman. Sejalan dengan munculnya berbagai gangguan dan ancaman, maka berbagai upaya pun dilakukan untuk menciptakan keamanan wilayah lautan yang berupa wilayah teritorial sebuah negara maupun di wilayah lautan lepas untuk kepentingan negara maupun masyarakat internasional (Rachmat, 2015 : 160). Wilayah laut yang saat ini tengah menjadi perhatian banyak negara adalah di samudera Pasifik, banyak negara yang menggantungkan kehidupan ekonomi dan pertahanannya di wilayah ini.

Asia Pasifik merupakan kawasan yang mempertemukan kekuatan besar dunia seperti Amerika Serikat, Jepang, Rusia dan bahkan *new emerging superpower*, China. Asia pasifik diposisikan sebagai "hub" dari interaksi negara-negara tersebut maupun dengan negara-negara lain berada dikawasan tersebut baik secara bilateral maupun multilateral. Oleh karena itu semua negara di kawasan Asia Pasifik berupaya untuk menciptakan sebuah arsitektur keamanan yang dinamis dan stabil untuk menjamin kepentingan nasional mereka dikawasan tersebut. Pada awal abad ke-21

terjadi perubahan dalam arsitektur keamanan di Asia Pasifik terkait dengan peningkatan kapabilitas ekonomi dan militer China sementara AS tengah menghadapi pemangkasan anggaran pertahanan. Dengan kondisi tersebut perkembangan kekuatan maritim China dipersepsikan sebagai ancaman bagi pengaruh AS di wilayah Pasifik. Dengan demikian maka akan terjadi perubahan dalam interaksi kedua negara yang akan berdampak kepada stabilitas keamanan di Asia Pasifik. Merujuk kepada realitas tersebut tulisan ini akan melakukan pembahasan terhadap persaingan kekuatan maritim diantara China yang berhadapan dengan AS dan memberikan gambaran mengenai dampak dari persaingan tersebut dalam konstelasi keamanan dikawasan Asia Pasifik.

Tinjauan Teoritis : Keamanan Kawasan

Akhir rivalitas negara superpower pasca Perang Dingin (yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet) dan perubahan dunia ke dalam sebuah tatanan internasional yang bersifat multipolar mempunyai implikasi signifikan bagi keamanan regional. Hal ini merupakan suatu usaha yang tidak dapat ditebak sama sekali tetapi dalam waktu bersamaan memunculkan harapan untuk terciptanya perdamaian dan stabilitas yang ingin dicapai melalui konsep dan pendekatan baru mengenai keamanan, yang paling penting adalah ini menjadi sebuah multilateralisme dan kerjasama keamanan (Acharya, 2002 : 2). Terjadinya perubahan terhadap keamanan regional ditandai dengan mulai tumbuhnya multilateralisme keamanan dikawasan Asia Pasifik. Ini merupakan sebuah perubahan untuk regionalisme yang lama dibentuk sesuai dengan hubungan aliansi bilateral dan model dari konflik manajemen (Acharya, 2002 :4).

Untuk memahami isu keamanan suatu kawasan regional kita dapat menggunakan pendekatan yang digunakan oleh Barry Buzan, bahwa

keamanan pada dasarnya merupakan fenomena yang relasional (Buzan, 1987 : 299). Oleh karena itu, keamanan suatu negara dan suatu kawasan tidak dapat dipahami tanpa memahami pola saling ketergantungan keamanan diantara negara-negara di kawasan tersebut. Dalam memahami keamanan regional ini maka Buzan menawarkan suatu konsep yang disebutnya sebagai fenomena *security complex*. Yang dimaksud dengan *security complex* merujuk pada Buzan (1987) didefinisikan sebagai: “*a group of states whose primary security concern link together sufficiently closely that their national security cannot realistically be considered apart from one another*”.

Dengan demikian, konsep *security complex* ini mencakup aspek persaingan dan juga kerjasama di antara negara-negara yang terkait. Karakter *Security Complex* yang mencakup adanya saling ketergantungan antara rivalitas yang terjadi berbanding lurus dengan adanya kepentingan bersama. Ini yang selanjutnya oleh Buzan di istilahkan dengan pola *amity* dan *enmity* di antara negara-negara. Yang dimaksud dengan *amity* adalah hubungan antar negara yang terjalin berdasarkan mulai dari rasa persahabatan sampai pada ekspektasi atau harapan (*expectation*) akan mendapatkan dukungan (*support*) atau perlindungan satu sama lain. Sedangkan yang dimaksud dengan *enmity* oleh Buzan digambarkan sebagai suatu hubungan antar negara yang terjalin atas dasar kecurigaan (*suspicion*) dan rasa takut (*fear*) satu sama lain.

Pola dari *amity* dan *enmity* merupakan pemahaman terbaik dari yang dimulai dari analisis pada level regional serta tambahan dengan memasukan faktor global pada satu sisi dan faktor domestik disisi lainnya (Buzan dan Weaver, 2003 : 7). Oleh karena itu dalam menganalisa level keamanan regional digunakan pola *amity* dan *enmity* sehingga dapat diketahui bagaimana tingkat intensitas ketegangan antar negara yang berada di kawasan tersebut. Ketika *amity* tercipta antara negara-negara di kawasan tersebut maka dapat dipastikan

adanya kestabilan dan tingkat keamanan yang relatif stabil, namun sebaliknya ketika yang ada adalah enmity antar negara maka dapat dipastikan keamanan regional akan rawan dengan konflik dan ketegangan.

Pattern of amity/enmity ini dapat muncul dan berkembang akibat dari berbagai isu yang tidak dapat dipahami hanya dengan melihat *distribution of power* yang ada di antara negara-negara terkait. Hal ini dikarenakan *pattern of amity/enmity* dapat muncul dan berkembang akibat dari berbagai hal yang bersifat spesifik seperti sengketa perbatasan, kepentingan yang berkaitan dengan etnik tertentu, pengelompokan ideologi dan warisan sejarah lama, baik yang bersifat negatif maupun yang bersifat positif. Dalam konsep ini seringkali terdapat pergeseran sehingga diperlukan beberapa cara dalam memahami sebuah *security complex*, pertama ; dengan melihat pola *amity* dan *enmity*-nya, kedua ; dengan melihat distribusi kekuatan yang terjadi diantara negara-negara utama dalam kawasan tersebut.

***Enmity* dalam Dinamika Hubungan China dan AS.**

China dan AS memiliki catatan sejarah hubungan yang diwarnai dengan ketegangan, khususnya terkait dengan rivalitas ideologi pada masa perang dingin. Pada masa ini, dua negara tersebut berada dalam kutub yang berbeda, AS dengan demokrasi-liberal dan China dengan komunis-sosialis. Kondisi ini secara alami membawa kedua negara berhadapan secara dalam nuansa konflikatif, bahkan berada dalam titik terendah dalam hubungan kedua negara dengan pembekuan hubungan diplomatik yang kemudian berhasil dicairkan kembali melalui pelaksanaan diplomasi pingpong pada awal tahun 1970an. Meskipun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa rivalitas tetap menjadi warna dalam dinamika hubungan diantara kedua negara. Bagi China terdapat 3 permasalahan utama yang terkait dengan tata internasional, yang akan merugikan negaranya yakni dominasi AS, status Taiwan dan tekanan

demokratisasi (Legro, 2007 : 517).

Dominasi AS dalam level global maupun dikawasan Asia Pasifik dalam bidang ekonomi maupun militer menjadi tantangan tersendiri bagi perkembangan ekonomi dan militer China. AS sendiri telah mendominasi perekonomian dunia sejak akhir abad ke 19 dan awal abad 20 yang berbanding lurus dengan perkembangan kekuatan militer. Terlebih saat China mulai mengintegrasikan diri dalam sistem ekonomi global dan institusi multilateral seperti WTO yang menciptakan interdependensi diantara kedua negara serta membawa konflik senantiasa mewarnai hubungan kedua negara (Hufbauer dan Woollcoot, 2012 : 35). Salah satu permasalahan ekonomi yang harus dihadapi oleh AS terkait kebijakan perdagangan China adalah saat negara tersebut mendorong peningkatan ekspor yang disertai dengan penurunan nilai tukar mata uangnya yang membuat produk China menjadi murah. Bagi China hal ini merupakan sebuah strategi untuk memperluas pasar dan konsumsi produk di luar negeri sementara bagi AS kondisi sangat tidak menguntungkan karena produk mereka menjadi tidak kompetitif sementara AS sendiri tengah mengalami tekanan ekonomi didalam negeri. AS kemudian merespon dengan mengeluarkan kebijakan proteksionisme yang ditujukan kepada China yang membuat China membawa permasalahan ini ke WTO, namun panel WTO menolak klaim China (Ikenson, 2012 : 2).

Meskipun kebijakan AS terhadap Taiwan cenderung sangat bias, namun hal tersebut menjadi batu sandungan bagi China dalam menerapkan kebijakan "*one china policy*". AS senantiasa menerapkan standar ganda terhadap Taiwan, karena pada satu sisi AS menjadi salah satu pemasok utama persenjataan bagi Taiwan namun disisi lain AS senantiasa berusaha menjaga hubungan baik dengan China. Seperti pada tahun 1950 AS mengerahkan Armada Ke-7 ke Selat Taiwan untuk mencegah serangan China terhadap Taiwan. Sementara untuk memperbaiki hubungan dengan China, klausul

yang diajukan adalah penghentian penjualan senjata kepada Taiwan. Perilaku AS dalam masalah Taiwan didasarkan kepada pilihan logis-rasional dengan basis kepentingan nasional yang bersifat kondisional (Rachmat, 2010 : 287). Taiwan akan menjadi salah satu permasalahan sensitif bagi China dalam hubungan dengan AS yang akan memicu ketegangan diantara kedua negara.

Tekanan demokratisasi dalam level global yang tidak lepas dari sponsor AS menjadi kekhawatiran utama dari China. Bagi China tekanan yang muncul merupakan salah satu bentuk dari dominasi AS dalam sistem internasional. Kasus Tiananmen tahun 1989 memunculkan tekanan dunia internasional terhadap China dengan menggunakan isu demokrasi dan hak azasi manusia dengan menempatkan China sebagai negara yang tidak demokratis dan pelanggar HAM. Disamping itu tekanan muncul dengan embargo ekonomi maupun militer dari AS yang diikuti oleh penangguhan bantuan dari institusi keuangan internasional (Turner, 2011 : 40). Kondisi saat ini pun menjadi kekhawatiran China terlebih dengan bercermin kepada fenomena Arab Spring yang terjadi di Afrika Utara dan sebagian negara Arab, dimana demokratisasi dengan mengusung demokrasi ala barat membawa sebagian besar negara tersebut kedalam konflik dan instabilitas. China merespon dengan melakukan pemblokiran terhadap informasi yang terkait dengan fenomena tersebut. China melihat bahwa fenomena tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya campur tangan dari AS. Sebagai negara dengan sistem politik sosialis-komunis China menganggap bahwa negaranya senantiasa menjadi sasaran terkait dengan isu demokrasi yang diusung oleh negara barat khususnya AS.

Dominasi Kekuatan Militer AS di Kawasan Asia-Pasifik.

AS telah menempatkan kawasan Asia Pasifik sebagai wilayah yang strategis sejak berakhirnya perang dunia II. Arti strategis kawasan Asia Pasifik

bagi AS terkait dengan kontribusi ekonomi yang diperoleh, bahkan melebihi kontribusi yang berasal dari Eropa. Selama beberapa dekade terakhir keberadaan dari AS di kawasan Asia Pasifik didasarkan kepada 2 premis yakni keamanan wilayah Asia terkait dengan perang dingin dan kekuatan ekonomi dari AS (Yoon, 2003 : 108). Selama masa Perang Dingin, bahkan hingga saat ini banyak negara yang berada di kawasan Asia Pasifik masih memiliki dependensi terhadap jaminan keamanan serta keberadaan dari armada angkatan laut AS di Pasifik.

Ketergantungan dari negara-negara yang berada dikawasan Asia-Pasifik dapat dipahami sebagai sebuah upaya untuk mempertahankan diri dari serangan pihak lain dengan mengandalkan kekuatan AS yang berperan sebagai pelindungnya. Merujuk kepada Wagener (2010 : 2) saat ini AS menjadi kekuatan dominan dan membentuk sebuah sistem unipolar di Asia Pasifik, ini tidak merupakan sebuah kondisi yang tidak direncanakan namun merupakan konsekuensi logis dari superioritas ekonomi dan militer yang dimiliki AS. Dalam rangka mendukung dan memperkuat kehadiran AS di Asia Pasifik, AS membentuk *United States Pacific Command* (USPACOM) yang berpusat di Hawaii sebagai komando militer yang bertanggungjawab atas stabilitas keamanan dan pertahanan AS serta sekutunya di kawasan Pasifik. USPACOM membawahi beberapa Pangkalan Militer AS yang berada dikawasan Asia-Pasifik seperti di Jepang, Korea Selatan dan Guam. Pangkalan militer AS yang berada dikawasan ini berada dalam skala relatif kecil namun memiliki tanggungjawab terhadap target bernilai tinggi yang dilengkapi dengan kekuatan darat, laut dan udara dengan peluru kendali jarak jauh (Bower, et.all, 2016 : 32).

Selama masa perang dingin, kekuatan maritim AS di wilayah Asia Pasifik mendapatkan tantangan terkait dengan perebutan pengaruh dengan Uni Soviet. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa AS memiliki posisi yang lebih

menguntungkan dengan adanya ikatan yang kuat dengan negara-negara di dalam kawasan ini. Oleh karena itu Uni Soviet tidak mampu untuk menahan laju pengaruh kekuatan angkatan laut AS di pasifik, yang tentu saja memunculkan hegemoni AS terhadap kawasan maritim di pasifik. Seiring dengan runtuhnya Uni Soviet, AS menanggapi bahwa pasifik sudah menjadi kawasan dengan status quo atas hegemoni kekuatan angkatan laut AS. Dengan demikian AS telah mengasumsikan bahwa kawasan Asia Pasifik telah berada dalam pengawasan dan kontrol dari kekuatan armada lautnya. Kondisi ini membuat AS mengubah haluan fokus pertahanan dan keamanan ke wilayah Atlantik maupun Samudera Hindia seiring dengan perkembangan kepentingan AS di kedua wilayah tersebut.

Perkembangan Kekuatan Maritim China Sebagai Upaya *Balance of Power* di Pasifik

Balance of Power (BoP) merujuk kepada sebuah kondisi dimana adanya distribusi dari kekuatan diantara negara dalam sebuah sistem baik dalam ruang lingkup internasional maupun regional. BoP secara ideal akan menjamin bahwa power tersebut terdistribusi sedemikian rupa sehingga tidak ada satu negara atau entitas yang mampu melakukan dominasi terhadap negara atau entitas lain (Odgaard, 2007 : 25). Merujuk kepada Morgenthau (1995) kondisi BoP merujuk kepada dua pola yakni pola persaingan secara langsung maupun pola kompetisi. Pola persaingan secara langsung terkait dengan keinginan dari masing-masing negara untuk mendepankan kebijakannya dari kebijakan negara lain. Sementara pola kompetisi terkait dengan upaya untuk mendapatkan dukungan dari negara ketiga dalam rangka memaksimalkan kebijakan dari masing-masing negara. Terkait dengan persaingan kekuatan maritim antara China dan AS di Asia Pasifik, hal tersebut merujuk kepada pola persaingan secara langsung. Hal ini terkait

dengan keberadaan dari kebijakan masing-masing negara ditujukan terhadap satu sama lain.

China melihat bahwa dalam konteks kekuatan maritim, AS telah mendominasi wilayah pasifik dalam beberapa dasawarsa terakhir. Bagi China, dominasi kekuatan maritim AS di pasifik membatasi keleluasaan dalam ruang gerak dalam rangka meningkatkan kembali eksistensi negaranya dalam bidang ekonomi, politik dan militer. Merujuk kepada Chang (2012 : 22) kekhawatiran China akan dominasi AS berkaca kepada kesuksesan persenjataan canggih AS dalam perang teluk tahun 1991 dan kegagalan China melakukan deterrence kepada AS saat terjadinya krisis di Selat Taiwan pada periode 1995-1996. Dimana pada saat tersebut AS menerapkan strategi *gunboat diplomacy* dengan menempatkan gugus tempur Armada ke-7 untuk mengamankan Taiwan dari ancaman China. Kondisi tersebut mengharuskan China membangun sebuah kekuatan yang mampu untuk melakukan deterrence terhadap kekuatan angkatan laut AS khususnya armada pasifik.

Respon terhadap kondisi tersebut membuat China di bawah kepemimpinan Presiden Hu Jin Tao mengeluarkan kebijakan dalam rangka merevisi misi dari *People Liberation Army* (PLA) dalam rangka meningkatkan kepentingan strategis China dalam ruang lingkup global dan mengawal kekuasaan partai (partai komunis China), menjamin keamanan perkembangan ekonomi nasional, dan kedaulatan teritorial (Sharman, 2014 : 5). Dalam rangka mewujudkan misi tersebut, maka China memerlukan kekuatan maritim yang akan diperoleh melalui modernisasi PLA Navy, khususnya untuk membuka pembatas ruang gerak yakni kekuatan maritim AS yang berada di Pasifik. Peningkatan kapabilitas militer China tidak dapat dilepaskan dari peningkatan cepat *Gross National Product* (GNP) yang membuat China dengan mudah mengembangkan kekuatan militer dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan produktivitas, pendapatan perkapita

dan penguasaan teknologi yang berdampingan dengan pertumbuhan ekonomi membuat kemampuan China dalam mendapatkan persenjataan canggih yang dibeli dari negara lain maupun dikembangkan secara mandiri (Friedberg, 2005 : 18). Pembangunan kekuatan angkatan bersenjata China berjalan seiring dengan perkembangan ekonomi negara tersebut, hal ini terlihat dari indikator kenaikan anggaran militernya, dimana dalam paparan Departemen Pertahanan China tahun 2012 terlihat adanya peningkatan anggaran mencapai 670,27 miliar yuan (sekitar Rp. 965 triliun) yang berarti meningkat sebesar 11,2% atau 67 miliar yuan (sekitar Rp. 96,5 triliun) dari anggaran tahun lalu. Anggaran Departemen Pertahanan China merupakan yang terbesar kedua di dunia dengan jumlah hanya terpaut 4,8% dari anggaran militer AS (Lisbet, 2012 : 5). Peningkatan anggaran pertahanan tersebut ditujukan untuk melakukan modernisasi persenjataan yang dianggap telah jauh tertinggal dari negara lain. Disamping itu China berupaya untuk mengubah orientasi pertahanan dan militernya dari Darat ke penguatan Angkatan Udara dan Laut.

Sorotan terhadap pengembangan kekuatan Angkatan Laut China (*People Liberation Army Navy/ PLAN*) dan Angkatan Udara China (*People Liberation Army Air Force/ PLAAF*) semakin menguat seiring dengan pencapaian teknologi yang diadaptasi dalam persenjataan yang digunakannya. PLAN sendiri bagi China memiliki arti penting sebagai kekuatan maritim strategis kawasan yang berperan untuk melindungi kepentingan ekonomi China terutama di wilayah pesisir, kepentingan China dalam bidang maritim serta mengoptimalkan operasi pertahanan laut dalam kerangka pertahanan nasional (Muhammad, 2009 : 419). Pengembangan teknologi persenjataan dari PLAN dan PLAAF tidak dapat dilepaskan dari tuntutan perubahan doktrin pertahanan China yang akan menitikberatkan pertahanan mereka di wilayah udara dan laut. Disamping itu yang membuat

China semakin disegani adalah Kemampuan dari China untuk mengadaptasi dan kemudian memproduksi sendiri kapal maupun berbagai perlengkapan pendukung serta persenjataan menjadi modal bagi negara ini untuk secara leluasa mengembangkan postur PLAN baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kondisi membuat PLAN dan PLAAF menjadi matra yang paling menonjol dalam mengembangkan kapabilitas tempur. Secara kualitas terhitung sejak 1990 China telah mengoperasikan tidak kurang dari 10 kapal destroyer dan frigat yang dilengkapi dengan teknologi radar dan rudal terbaru dengan kemampuan *anti-air warfare* dan *surface combat* (Chang, 2012 : 23).

Kemampuan Penelitian dan Pengembangan secara mandiri tersebut tentu saja akan mendukung pelaksanaan serta evolusi dari doktrin pertahanan laut yang dimiliki. Hal ini terlihat saat ini dimana, modernisasi yang dilakukan terhadap PLAN menitikberatkan kepada akuisisi program persenjataan, yang didalamnya termasuk program untuk mengembangkan rudal balistik anti-kapal Anti-ship Ballistic Missile (ASBMs), rudal jelajah anti-kapal Anti ship cruiser missile (ASCMs) rudal jelajah untuk target didarat Land-attack Cruise Missiles (LACMs), rudal permukaan ke udara (*surface to air missile*), ranjau, pesawat berawak, pesawat tanpa awak, kapal selam, kapal induk, kapal perusak, kapal fregat, kapal patrol, kapal pendarat ambhibi, kapal penyapu ranjau, kapal medis dan kapal pendukung (O'Rourke, 2013 : 3). Dalam mendukung perluasan kapabilitas negaranya dalam bidang *regional maritime surveillance* Badan Penelitian dan Pengembangan China juga tengah membangun sejumlah kapal selam baru dan mengadakan modernisasi persenjataan. Adapun modernisasi persenjataan yang dimaksud terutama pada *Conventional Ballistic and Land Attack Cruise Missiles* yang merupakan inti dari kekuatan udara koersif China seperti *Short Range Ballistic Missile Infrastructure, Medium Range Ballistic Missiles, Ground Launched Cruise Missiles, Anti-ship Ballistic Missiles (ASBM) and Beyond*

(Lisbet, 2012 : 7). Pembangunan dan penyebaran ASBM merupakan salah satu contoh dari semakin meningkatnya kemampuan militer China di bidang persenjataan.

Program tersebut telah menunjukkan perkembangan yang sangat signifikan dimana saat ini PLAN telah secara resmi mengoperasikan kapal induk (*Aircraft Carrier*). China berhasil membangun kembali Kapal Induk kelas Varyag ex-Uni Soviet yang kemudian diberinama Liaoning, meskipun keberadaan dari kapal Induk dalam era modern bukan sesuatu yang baru, namun bagi China hal ini merupakan pencapaian terutama bagi PLA Navy. Hal ini merupakan sebuah simbolisasi bahwa PLAN telah naik ke ranking tertinggi dalam jajaran Angkatan Laut dunia (Chang, 2010 : 1). Keberhasilan dari upaya untuk melakukan retrofit terhadap Kapal Induk Liaoning diikuti oleh ambisi China dalam membangun Kapal Induk kedua. Ambisi ini tentu saja menunjukkan bahwa kekuatan maritim China tengah ditujukan untuk meningkatkan *projection force* melalui strategi "*far seas*" nya. Hal ini didukung dengan berbagai kapal perang, serta keberhasilan dari PLAN untuk mengoperasikan pesawat tempur J-15 dari kapal Induk Lioning. Melihat realitas tersebut maka strategi "*far seas*" yang kemudian dianut oleh PLAN akan semakin mudah untuk dijalankan mengingat kemampuan daya jangkau dari gugus tempurnya dapat mencakup wilayah yang cukup jauh.

Kekuatan maritim China didukung pula oleh kepemilikan kapal selam nuklir, dimana China telah memiliki kapal selam kelas Jin dan Kelas Shang yang masuk dalam jajaran PLAN sejak tahun 2000an. Keberadaan dari kapal selam nuklir yang ditempatkan pada armada Selatan merupakan sebuah sinyal akan upaya dari China untuk melakukan dominasi terhadap wilayah maritim pada kawasan tersebut yang terkait dengan permasalahan konflik wilayah di Laut China Selatan. Disamping itu China telah meningkatkan kemampuan untuk melakukan serangan amfibi yang didukung oleh dua

kapal *Landing Platform Dock* (LPDs) kelas Yuzhao, yang mampu melaksanakan misi penyerangan dari kapal ke daratan dengan mudah.

Kekuatan maritim China, didukung pula oleh PLAAF yang mampu memberikan dukungan terhadap operasi maritim yang dijalankan oleh PLAN. PLAAF telah mendatangkan Sukhoi SU-30MK2 sebagai tulang punggung armada tempurnya yang didukung pula oleh pesawat tempur buatan lokal JH-7A dan pesawat yang memiliki kemampuan *early warning system* yang bertugas untuk melakukan pengawasan serta pengintaian di wilayah maritim. Untuk meningkatkan daya jelajah armada tempur dalam rangka mendukung operasi maritim (Chang, 2009 : 23), PLAAF juga telah melakukan modifikasi terhadap pesawat pembom menjadi pesawat tanker yang berfungsi sebagai pengisian bahan bakar pesawat tempur maupun pesawat pengintai di udara. Kemampuan tersebut menjadi penting mengingat kemampuan dari PLAAF harus mampu mengimbangi strategi "*far seas*" yang dijalankan oleh PLAN. Dengan kekuatan yang dimiliki PLAAF akan mampu meningkatkan kemampuan *air superiority* maupun *direct strike mission*. Dengan demikian maka sinergi antara PLAN dan PLAAF akan menjadi kombinasi yang sangat kuat dalam rangka mengamankan seluruh kepentingan nasional China khususnya kepentingan maritim negara tersebut dari gangguan pihak manapun.

Kebijakan *Re-balancing* AS di Asia-Pasifik

Kawasan Asia Pasifik dalam sejarah strategis AS diposisikan sebagai wilayah *buffer* untuk mengamankan wilayahnya dari berbagai ancaman. Demikian pula dengan negara lain memosisikan asia pasifik sebagai kawasan yang sangat strategis untuk melakukan pertahanan maupun serangan terhadap negara lain, khususnya bagi AS. Hal ini terbukti dengan strategi yang dilakukan oleh Jepang pada masa Perang Dunia II dengan

menghancurkan garis depan Angkatan Laut AS di Pearl Harbour Hawaii sebagai langkah awal sebelum melakukan ekspansi di Asia. Berakhirnya Perang Dunia II, AS tetap menempatkan kekuatan Angkatan Laut di kawasan ini dengan membukan beberapa pangkalan militer di Okinawa, Guam maupun Hawaii untuk melindungi sekutunya di kawasan ini.

Memasuki masa Perang Dingin, konsentrasi AS difokuskan ke wilayah Samudera Atlantik untuk melindungi sekutunya di Eropa dari ancaman invasi Uni Soviet. Meskipun demikian AS masih tetap mempertahankan kekuatan di wilayah Pasifik sebagai bagian dari kebijakan *containment policy* dengan membuka pangkalan militer di Subik Filipina. Berakhirnya Perang Dingin membawa konsekuensi terhadap melemahnya pengaruh AS di kawasan Asia Pasifik. Hal ini ditunjukkan dengan penarikan pasukan yang bermarkas di Subuk dan Clark Filipina serta pengurangan dari satu gugus tempur yang mencapai 15% dari kekuatan udara AS di kawasan Pasifik (Agussalim, 1999 : 31). Disamping itu, kekuatan ekonomi dan militer AS di kawasan Asia Pasifik cenderung semakin melemah, salah satunya dapat dilihat melalui pemotongan anggaran belanja untuk program kesejahteraan dan misi militernya. Anggaran pertahanan AS yang mencapai angka sekitar US\$ 331 juta pada tahun 1987 menurun signifikan hingga US\$ 226 juta di tahun 1996. (Acharya, 2003).

Penurunan anggaran belanja militer menguatkan fakta terjadinya pengurangan kekuatan dan pengaruh AS secara berkelanjutan di kawasan Asia Pasifik. Pengurangan kehadiran militer AS secara signifikan di kawasan Asia Pasifik menimbulkan peluang bagi negara lain untuk menancapkan pengaruh dan hegemoninya di kawasan. Hal ini juga menimbulkan ketidakpastian akan potensi konflik maupun ancaman keamanan karena perlombaan peningkatan kekuatan militer yang terus berkembang mengakibatkan negara-negara Asia Pasifik kemudian mengalami dilema

keamanan serta terganggunya *balance of power* di kawasan (Khairunnisa, 2013 : 595). Oleh karena itu AS pada masa pemerintahan Presiden Barrack Obama berusaha untuk mengembalikan perimbangan kekuatan di Asia Pasifik seiring dengan perkembangan dari kapabilitas militer China. Kebijakan ini tidak lain dilakukan untuk menjaga kepentingan nasional AS di kawasan dalam rangka menghadapi ancaman dari China. Merujuk kepada dokumen yang dikeluarkan oleh Departemen Pertahanan AS tahun 2015, terdapat 3 kepentingan yang ingin dicapai oleh AS di Asia-Pasifik yakni untuk menjaga keamanan dari kebebasan di laut, untuk mencegah terjadinya konflik dan tindakan kekerasan serta mempromosikan tegaknya hukum dan standar internasional (US Department of Defence, 2015)

Penguatan kehadiran militer AS diperlukan sebagai *counterbalance* untuk meningkatkan posisi *bargaining* mereka dalam upaya penyelesaian yang tengah diupayakan. Pertimbangan negara-negara Asia Pasifik mengacu pada kekuatan militer yang mereka miliki cenderung lebih lemah jika dibandingkan dengan China yang terus mengalami peningkatan dan modernisasi. Keberadaan AS dengan kekuatannya diperhitungkan dapat mengimbangi dan membendung perkembangan pesat kekuatan militer China di kawasan Asia Pasifik. Walaupun pada saat ini China dengan kekuatan besarnya yang terus mengalami peningkatan pesat tersebut bukanlah sebuah ancaman, akan tetapi di masa depan, tanpa adanya kekuatan penyeimbang (*counterbalancer*), China memiliki kemungkinan besar untuk menjadi ancaman keamanan bagi negara sekitarnya.

Penegasan dan pernyataan resmi perubahan fokus kebijakan ke kawasan Asia Pasifik baru dikeluarkan oleh pemerintahan Obama pada akhir tahun 2011, akan tetapi sejak Obama menjabat sebagai Presiden AS telah ada suatu upaya pendekatan dan penguatan hubungan aliansi keamanan secara bilateral dengan negara-negara di Asia Pasifik. Pasca pidato Presiden Barrack

Obama, Departemen Pertahanan Amerika Serikat kemudian mengeluarkan dokumen resmi *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* pada Januari 2012 yang semakin menguatkan komitmen AS untuk memprioritaskan kawasan Asia Pasifik dalam kebijakan militernya. Dalam dokumen tersebut terdapat rencana pembentukan *Joint Force* di kawasan Asia Pasifik dianggap perlu untuk meningkatkan kapabilitas kekuatan militer AS dan aliansinya untuk dapat menjalankan misi-misi militer utama, salah satunya ialah mencegah pembentukan *Anti-Access/ Area Denial (A2/AD)* yang dapat membatasi akses di wilayah perairan internasional oleh negara tertentu, seperti China maupun Iran.

Konflik Laut China Selatan : Panggung Rivalitas Kekuatan Maritim China dan AS ?

Keberadaan AS dan China dalam rivalitas kekuatan maritim di Asia Pasifik tidak dapat dilepaskan dari adanya berbagai konflik yang terjadi didalam kawasan tersebut. Baik konflik yang langsung melibatkan negara yang bersangkutan maupun yang melibatkan sekutu dari salah satu negara tersebut. Di Asia Pasifik sendiri terdapat beberapa titik potensi konflik yang terkait dengan sengketa kewilayahan melibatkan China untuk berhadapan dengan negara-negara yang kemudian didukung oleh AS. Konflik tersebut diantaranya sengketa kepulauan Senkaku/Diayou antara China dengan Jepang, permasalahan status Taiwan dan konflik di laut China Selatan yang menghadapkan China dengan 5 negara lain. Kehadiran AS dalam konflik tersebut tentu saja terkait dengan adanya potensi gangguan terhadap kepentingan nasional AS yang kemudian membawa negara tersebut berhadapan dengan China. Salah satu konflik yang secara langsung membawa China dan AS berhadapan secara langsung adalah konflik di Laut China Selatan. Meskipun AS tidak terkait dengan permasalahan kewilayahan

namun, AS dalam kaitan dengan konflik tersebut mempersepsikan bahwa kehadiran China akan mengancam sekutunya yang dalam hal ini adalah Filipina.

Benturan kepentingan yang terjadi di Laut China Selatan akan semakin menguat mengingat AS sebagai kekuatan super power dan China sebagai *new emerging superpower*. Merujuk kepada Sudira (2014 : 146-147), mulai intensnya AS untuk melibatkan diri di kawasan Asia menunjukkan bahwa secara strategis, politik dan ekonomi, AS tidak bisa melepaskan diri dari Asia. AS dibawah Obama tidak pernah menurunkan perhatiannya pada kawasan yang diharapkan akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tertinggi dalam dua puluh tahun ke depan, serta menjadi kawasan yang penuh tantangan bagi AS. Kondisi tersebut merujuk kepada platform dari orientasi pandangan Hillary Clinton yang menjelaskan bahwa kembalinya perhatian strategis AS ke kawasan Asia sangat sesuai dengan logika keseluruhan dari usaha global untuk menyelamatkan kepemimpinan global AS.

Keputusan Amerika untuk membentuk poros diplomasi dan militer di kawasan Asia Pasifik sudah ditunjukkan terutama terhadap Beijing, sebagai respon terhadap meningkatnya ambisi China untuk melakukan dominasi di kawasan. Ada dua prinsip kepentingan AS dalam konflik LCS yakni akses dan stabilitas. Pertama, AS memiliki kepentingan yang kuat dalam menjaga akses pelayaran yang tanpa hambatan di perairan LCS. Dari pandangan Washington, semua negara sangat membutuhkan dan akan menikmati adanya kebebasan kelautan yang tinggi, termasuk kebebasan pelayaran. Kedua, AS memiliki kepentingan terciptanya stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara. Sama halnya seperti kebebasan pelayaran, keamanan dan stabilitas juga akan menjadi penopang utama kesejahteraan baik di Asia dan Amerika. Bagi AS jika kawasan ini mengalami eskalasi konflik maka hal ini akan menghambat dan menjauhkan warga dari kesejahteraan

karena akan hal tersebut akan menjadi hambatan bagi distribusi sumberdaya, menurunnya volume perdagangan dan investasi intra-regional.

Dalam beberapa tahun terakhir, Laut China Selatan telah menjadi arena bagi rivalitas antara China dan AS. Pada awal 2009, sejumlah kapal nelayan China berupaya memotong kabel penghubung peralatan sonar yang ditarik kapal pemantau AS, USNS Impeccable, di lepas pantai Pulau Hainan. Kemudian, pada akhir 2009, kapal selam China menghantam peralatan sonar bawah laut yang ditarik kapal perang AS, USS John McCain, di Subic Bay, lepas pantai Filipina (Neill, 2016). Kejadian-kejadian tersebut tentu saja telah berdampak kepada peningkatan ketegangan diplomatik diantara dua negara.

Upaya memperkuat pengawasan di wilayah yang dipersengketakan China meluncurkan kapal fregat tipe 056A, Quijing, yang memiliki peralatan pemburu kapal selam asing. Kapal ini akan ditempatkan di Laut China Selatan. Penempatan kapal fregat tersebut berkaca pada era Perang Dingin, saat AS dan para sekutunya menciptakan jaringan peralatan melakukan pengintaian di dasar laut, yang terbenam di seluruh Asia untuk mendengarkan pergerakan kapal selam Rusia, China kini siap mengoperasikan jaringan serupa di Laut China Selatan dengan tujuan untuk memperluas pengawasan dan pemantauan terhadap aktivitas di wilayah tersebut.

Rivalitas ini semakin terlihat nyata saat China mulai secara langsung melakukan konfrontasi dengan kapal perang AS USS Lassen yang berupaya untuk mengambil informasi mengenai pulau buatan yang tengah dikerjakan oleh China di perairan yang dipersengketakan tersebut. Keberanian China untuk melakukan konfrontasi langsung terhadap kapal perang AS menunjukkan kesiapan dari negara tersebut untuk berhadapan secara langsung dengan AS. Bahkan dalam pernyataan resmi pemerintah China menyebutkan bahwa negaranya akan siap untuk menghadapi siapapun

termasuk AS bila mengganggu wilayah yang menjadi klaimnya di Laut China Selatan.

AS sendiri sejak China berupaya untuk meningkatkan kehadirannya di wilayah konflik dengan membangun pulau buatan untuk kepentingan militer di Laut China Selatan selalu aktif melakukan pemantauan terhadap aktivitas tersebut. AS sendiri telah menempatkan pesawat pengintai tanpa awak yang berbasis di Darwin seiring dengan penempatan pasukan di wilayah tersebut. Strategi ini dilakukan untuk memantau setiap pergerakan dan aktivitas dari China di wilayah Laut China Selatan. AS menyadari bahwa kapabilitas angkatan laut China saat ini tengah berupaya untuk menyaingi kekuatan angkatan laut AS. China meyakini bahwa kunci untuk memperluas pengaruh di Asia Pasifik adalah dengan meruntuhkan dominasi angkatan laut AS yang berbasis di Pasifik.

Kesimpulan

Dalam Tulisan ini terlihat bahwa faktor *enmity* sebagai dasar rivalitas antara China dan AS tidak dapat dilepaskan dari pertarungan untuk mempertahankan dan mengubah distribusi kekuatan yang merujuk kepada hegemoni di kawasan Asia Pasifik melalui persaingan kekuatan maritim. Kawasan Asia Pasifik telah menjadi ajang pertarungan bagi dua negara yakni China sebagai *the new emerging maritime power* dan AS sebagai *establish maritime power* untuk saling menunjukkan kekuatan khususnya dalam bidang maritim. Persaingan kekuatan maritim tersebut menjadi warna dalam dinamika keamanan di kawasan Asia Pasifik dalam dekade terakhir seiring dengan perkembangan militer China yang berfokus kepada pembangunan Angkatan Laut menuju *Blue Waters Navy*. Pembangunan kekuatan militer China kemudian direspon oleh AS dengan mengembalikan fokus kekuatan maritim ke Pasifik. Persaingan antara China dan AS tidak hanya dalam

konteks kepemilikan persenjataan namun juga telah masuk dalam aksi provokasi terkait dengan manuver dari kedua negara di kawasan yang dipersengketakan yakni di Laut China Selatan. Dengan demikian maka, dinamika keamanan di kawasan Asia Pasifik dalam beberapa waktu kedepan tidak akan dilepaskan dari kajian mengenai rivalitas kekuatan maritim diantara China dan AS, meskipun tidak menutup kemungkinan munculnya aktor baru yang akan meramaikan dinamika keamanan di kawasan ini.

Referensi

Buku

Acharya, Amitav, *Regionalism and Multilateralism : Essay on Cooperative Security in the Asia Pacific*, Singapura : Eastern University Press, 2003

Buzan, Barry "*People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*", MacMillan Press London, 1987.

Buzan, Barry dan Weiver, Ole ."*Region and Power The Structure in International Security*", Cambridge University Press. Cambridge, 2003.

Morgenthau, Hans. J. *The Politics Among Nations 5th Ed.* New York : McGraw Hill, 1995.

Odgaard, Liselotte, *The Balance of Power in Asia-Pacific Security US-China Policies on Regional Order*. London and New York : Routledge, 2003.

Rachmat, Angga Nurdin, *Keamanan Global : Transformasi Isu Keamanan Pasca Perang Dingin*. Bandung : CV Alfabeta, 2015.

Artikel Dalam Jurnal

Agussalim, Dafri ."*Perimbangan Kekuatan Militer di Asia Pasifik Pasca Perang Dingin*", *Jurnal Sosial Politik*, Vol. 3 No.1 (1999) 16-39.

- Chang, Felix K. "China Naval Rise and South China Sea : An Operational Assesment", *Orbis*, Vol. 56 Issue. 1 (2012) 19-38.
- Friedberg, Aaron. L, "Future of US-China Relations : Is Conflict Inevitable?", *International Security*, Vol. 30 No. 2 (2005) 7-45.
- Hufbauer, Gary Clyde dan Woollacoot, Jared C. Trade Dispute Between China and United States : Growing Pains so Far, Worse Ahead? Dalam Herrmann C dan Terhechte, J.P (eds) *European Yearbook of International Economic Law (EYIEL)* Vol. 2 (2012).
- I Nyoman Sudira, "Konflik Laut China Selatan dan Politik Luar Negeri Indonesia ke Amerika dan Eropa", *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, Vol.10 No.2 (2014) 143-161.
- Ikenso, Daniel, "Trade Policy Priority One : Avertng a U.S-China "Trade War""", *Free Trade Bulletin*, No.47 (Maret 2012) 1-4.
- Khairunnisa, "Kebijakan Militer Amerika Serikat di Kawasan Asia Pasifik 2009-2012", *eJurnal Hubungan Internasional*, Vol. 1 No. 3 (2013) 589-604.
- Legro, Jeffrey W. "What China Will Wantu : The Future Intentions of Rising Power", *Perspective on Politics*, Vol. 5 No. 3 (2007) 515-534.
- Lisbet, "Peningkatan Kekuatan Militer China", *Info Hubungan Internasional*, Vol. 5 No. 5 (Maret 2012) 5-8.
- Muhammad, Simamela Victor, "Pengembangan Kekuatan Militer China dan Dampaknya Terhadap Kawasan Asia Timur", *Kajian*, Vol. 14 No, 3 (2009) 407-435.
- Rachmat, Angga Nurdin, " Dilema Dua Superpower dalam Masalah Taiwan", *Multiversa*, Vol. 1 No. 2 (Oktober 2010) 279-295.
- Yoon, Taeyoung. "The Role of U.S Naval Power in the Asia-Pacific Region : From Regional Protector to Regional Balancer". *Global Economic Review*. Vol. 32 No. 2 (2003) 107-122.

Hasil Penelitian

Bower, Ernest. Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence and Partnership. Washington DC : Center for Strategic and International Studies, 2016.

Chang, Felix K. "Making Waves : Debates Behind China`s First Aircraft Carrier", Foreign Policy Research Institute, October 2010, 1.

O'Rourke, Ronald "China Naval Modernization : Implication for U.S Navy Capabilities-Background and Issues for Congress", Congres Research Service, 8 Februari 2012, 3.

Sharman, Christopher H. 2015. China Moves Out : Stepping Stones Toward a New Maritime Strategy, Institute for International Strategic Studies, China Strategic Prespective No.9, National Defence University Press: Washinton DC.

Dokumen Resmi

United States Departement of Defence. Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving US National Security Objective In A Changing Enviroment. Washington. 2015.

Makalah

Wagener, Martin. The US Military Presence and the Future of Security Patnerships. Makalah dipresentasikan pada 5th Berlin Conference on Asian Security (BCAS), Berlin 30 September – 1 Oktober 2010.

Artikel Online.

Neill, Alexander. "Kapal Selam dan Rivalitas di Kedalaman Laut China Selatan", bbc.com, 12 Juli 2016, http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/07/160711_dunia_cina_militer_lautcinaselatan

PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA DI QATAR: TINJAUAN PERAN PEMERINTAH DALAM MELINDUNGI TKI DI QATAR

Aprilia Restuning Tunggal

Hubungan Internasional Universitas Darussalam Gontor Ponorogo
apriliah@unida.gontor.ac.id

Abstract

The Indonesian government's policy of protecting Indonesian workers in Qatar is a mandate from the member countries of the Republic of Indonesia; Therefore, the Indonesian government should be able to carry out this mandate well and be responsible. International law states that a country has the right and responsibility to protect its citizens abroad. Furthermore, the regulation on the protection of foreign citizens is also regulated in the 1961 Vienna Convention on article 3 on diplomatic relations between countries. The protection of the state against citizens abroad is known as Diplomatic Protection. Currently, the number of Indonesian workers in Qatar is 43,000, so the government needs to protect, and serve the citizens. The Government of Indonesia has established its citizenship service system at the Embassy of the Republic of Indonesia to Doha Qatar, and provides legal assistance to Indonesian citizens and workers living in Qatar. So far the government's policy to protect Indonesian workers in Qatar has been running maximally and in accordance with the legal corridor.

Keywords: *Diplomatic protection, Government, Indonesian Workers, Policy.*

Pendahuluan

Tenaga kerja Indonesia atau yang lebih populer dikenal dengan TKI adalah seseorang pekerja Indonesia baik itu laki-laki maupun perempuan yang bekerja ke luar negeri atau di negara orang lain untuk mencari dan mendapatkan rezeki. Para tenaga kerja Indonesia ini rela pergi jauh meninggalkan keluarga, kerabat, teman dan tanah air dengan tujuan mengadu nasib untuk kehidupan dimasa depan yang lebih baik. Mereka merasa atau beranggapan bahwa di negara mereka sendiri tidak mendapatkan pekerjaan dan upah yang tinggi. Disamping itu, kondisi ekonomi mereka ini pada umumnya masuk dalam kategori ekonomi kelas menengah ke bawah sehingga dalam kondisi yang demikian sebagian dari mereka pergi merantau ke negara orang untuk menjadi tenaga kerja disana.

Salah satu negara yang menjadi destinasi favorit saat ini bagi calon tenaga kerja Indonesia adalah negara Qatar. Meski negara ini sangat kecil, negara ini memiliki daya tarik yang sangat besar untuk para pekerja asing, khususnya para tenaga kerja Indonesia. Bagi negara yang berpenduduk sekitar 2,2 juta dengan luas negara yang tidak seberapa besar, yaitu 4.468 mil. Namun, dari segi perekonomian dan kesejahteraan sosial ternyata di Qatar ini jauh lebih baik dan lebih makmur bila dibandingkan dengan negara-negara Arab lainnya. Ini yang menjadi daya tarik bagi mereka untuk bekerja di Qatar. Sebagaimana yang telah dirilis oleh *Legatum Institute*, sebuah Institusi penelitian yang berbasis di kota London, baru-baru ini telah merilis indeks kemakmuran global yang menempatkan negara Qatar berada dalam urutan 15 negara dengan tingkat kemakmuran tertinggi di dunia. Upah kerja yang cukup tinggi bagi para pekerja juga menjadi alasan bagi mereka untuk memilih bekerja di negara Qatar. Disamping dengan gaji/upah yang cukup tinggi, ternyata biaya hidup disana juga tidak terlalu mahal (Ari, 2017).

Kehidupan sosial di negara Qatar juga lebih tertib serta lebih aman jika dibandingkan dengan negara Timur tengah seperti Yaman, Libya, Suriah dan Palestina. Meskipun di Qatar sendiri banyak para tenaga kerja yang berasal dari negara-negara seperti: India, Bangladesh, Philippina, Sri Lanka, serta negara-negara Arab tetangga seperti; Mesir, Yordania, Suriah, Bahrain, Iraq, dan Yaman, namun tingkat kejahatan di negara ini masih rendah. Qatar adalah negara dengan jumlah imigran melebihi penduduk sekitar, yaitu delapan banding satu. Dengan jumlah imigran yang lebih tinggi, otoritas pemerintah menunjukkan bahwa tingkat kejahatan seperti penculikan, penyerangan, dan pembakaran masih rendah. Indeks kejahatan berdiri di angka 22,34 pada tahun 2016 dan meningkat di tahun 2017 menjadi negara dengan tingkat kriminalitas paling rendah ke dua dunia berdasarkan *Crime index rate* yang dirilis oleh lembaga riset Numbeo di Serbia dengan nilai tingkat kejahatan menjadi 15,83 (Numbeo Uno, 2017). Hal ini disebabkan karena tegaknya hukum dan peraturan yang berlaku di negara tersebut untuk mengatur dalam berkehidupan sosial bagi para tenaga kerja asing yang tinggal di negara Qatar. Meski demikian, kita sebagai orang asing yang bekerja dan menetap di negara Qatar hendaknya tetap selalu berhati-hati dan mawas diri serta selalu mengikuti peraturan-peraturan yang berlaku di negara Qatar. Karena jika kita melanggar peraturan disana, proses hukum yang akan berlangsung adalah hukum negara setempat dan ini bisa menjadi suatu kerugian bagi kita yang berstatus sebagai tenaga kerja disana.

Perbedaan-perbedaan seperti budaya, bahasa serta kebiasaan yang dilakukan oleh Warga Negara Qatar dan Warga Negara Indonesia yang bekerja dan menetap disana terkadang sering menjadi masalah bagi Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja sebagai Pembantu Rumah Tangga (PRT). *Background* pendidikan yang masih rendah, pengetahuan dan wawasan serta kemampuan dalam berkomunikasi dengan bahasa Arab maupun bahasa

Inggris mereka yang masih minim ternyata seringkali memunculkan kesalahpahaman diantara majikan dengan pembantu. Kesalahpahaman ini terkadang rentan menjadi konflik kecil dan bahkan sampai menjadi tindakan kekerasan. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh majikan terhadap Tenaga Kerja Indonesia menyebabkan TKI mengalami gangguan mental/tekanan psikis dan bahkan juga ada dari mereka yang menderita kekerasan fisik. Selain dari tindakan kekerasan fisik yang dialami oleh TKI kita yang berada di Qatar, banyaknya WNI yang datang ke negara Qatar juga justru semakin menambah banyaknya persoalan-persoalan yang ada disana, seperti persoalan ketenagakerjaan, kekonsuleran hingga sampai kepada persoalan hukum yang menyangkut mereka. Oleh sebab itu, tulisan ini berusaha untuk menjelaskan tinjauan dan peran pemerintah RI dalam melindungi Tenaga Kerja Indonesia di Qatar. Sehingga dalam penelitian ini akan dapat diketahui sejauh mana peran yang telah dilakukan oleh Pemerintah RI dalam melindungi, mengayomi dan melayani warga negaranya di Qatar.

Tinjauan Teoritis

Ada beberapa tinjauan teori yang dapat kita gunakan untuk mengkaji dan menganalisis mengenai perlindungan Warga Negara Indonesia oleh Pemerintah Republik Indonesia. Diantaranya adalah amanat dari Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlindungan terhadap Warga Negara Indonesia telah diatur dalam UUD 1945. Hal itu telah disebutkan dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan

sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dari pembukaan UUD tersebut amanah perlindungan terhadap WNI selanjutnya diatur dan dituangkan dalam Undang-undang dan Peraturan Menteri Luar Negeri. Perlindungan WNI juga telah menjadi perhatian serius oleh Bapak Presiden RI Ir. Joko Widodo dalam program pemerintahannya yang dikenal dengan istilah Nawacita. Nawacita merupakan sembilan program prioritas di era pemerintah Jokowi-JK 2014-2019 dalam melakukan kebijakan-kebijakan menuju jalan perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian berdasarkan Gotong Royong. Kebijakan perlindungan kepada Warga Negara Indonesia menjadi prioritas nomor satu dalam agenda Nawacita, yaitu menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara melalui politik luar negeri bebas aktif.

Melalui program pemerintah yang dikenal dengan Nawacita ini, sejatinya kita ingin menjalankan amanah dari konstitusi kita, negara harus hadir dalam memberikan perlindungan kepada warganya, baik warga negara yang berada di dalam negeri, maupun warga negara yang berada di luar negeri dari segala bentuk ancaman apapun. Selain itu, negara menjamin rasa aman terhadap warga negaranya melalui peran pemerintah dalam bidang politik luar negeri dengan asas bebas aktif. Menurut Mochtar Kusumaatmadja (Elioaktavia, 2017) pengertian politik luar negeri bebas aktif adalah Indonesia tidak memihak pada kekuatan-kekuatan negara lain yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan tetap terus aktif dalam

menjalankan kebijaksanaan luar negeri, serta tidak diam dan tanggap dalam merespon berbagai peristiwa di kancah internasional.

Dalam UU No. 39 Tahun 2004, Bab I nomor 4, Tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan TKI menurut undang-undang di negara Indonesia adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI/TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja. Sedangkan tugas pemerintah adalah mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah dapat melimpahkan sebagian wewenangnya dan/atau tugas perbantuan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, pemerintah berkewajiban:

- a. Menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang bersangkutan berangkat melalui pelaksana penempatan TKI, maupun yang berangkat secara mandiri;
- b. Mengawasi pelaksanaan penempatan calon TKI;
- c. Membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon TKI di luar negeri;
- d. Melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan; dan
- e. Memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelumn pemberangkatan, masa penempatan dan masa purna penempatan.

Teori Perlindungan Diplomatik

Untuk dapat memudahkan dalam menjawab tentang bagaimana peran pemerintah RI dalam melindungi warga negaranya yang berada di negara lain yaitu negara Qatar. Dalam hal ini, kami akan menggunakan sebuah teori yang sesuai yaitu teori Perlindungan Diplomatik. Perlindungan Diplomatik sangat erat kaitannya dengan Hukum Internasional yang mengatur mengenai masyarakat internasional serta bagaimana sebuah negara dibolehkan untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri.

Hukum internasional menyatakan bahwa sebuah negara mempunyai hak dan tanggung jawab untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri. Pernyataan ini sejalan dengan *the Mavrommatis Palestine Concessions Case, the Permanent Court of International Justice* menyatakan bahwa:

a State is entitled to protect its subject, when injured by acts contrary to International Law committed by another state, from whom they have been unable to obtain satisfaction through ordinary channel.

Suatu negara bertanggung jawab atas pelanggaran terhadap orang asing, oleh sebab itu sebuah negara memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan perlindungan diplomatik terhadap warga negaranya yang menderita kerugian di luar negeri. Perlindungan suatu negara terhadap warga negaranya yang berada diluar negeri dikenal dengan istilah *Diplomatic Protection*. Berbicara mengenai perlindungan diplomatik maka hal ini akan berkaitan erat dengan peranan perwakilan konsuler dan tuntutan suatu negara ke negara lain berkaitan dengan adanya pelanggaran hukum internasional "*Espousal of Claims*". (Wijaya, 2016)

Tugas dan wewenang negara dalam melindungi warga negaranya ini dilakukan oleh perwakilan konsuler. Peranan perwakilan konsuler dalam

melindungi warga negaranya di luar negeri di atur dalam Pasal 5 Konvensi Wina 1963.

1. Melindungi kepentingan negara dan warga negara pengirim di negara penerima, baik secara individual maupun badan-badan usaha seperti yayasan, perusahaan, dan lembaga / BUMN dalam batas yang diperkenankan oleh hukum internasional.
2. Melindungi kepentingan-kepentingan warga negara, baik sebagai perorangan maupun badan hukum negara pengirim dalam hal pergantian *mortis causa* (karena meninggal), diwilayah negara penerima, sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan negara penerima.
3. Melindungi, dalam batas-batas yang ditetapkan hukum dan peraturan perundang-undangan negara penerima, kepentingan anak-anak dan orang-orang lain warga negara pengirim, yang tidak memiliki kemampuan penuh, khususnya dimana perlindungan atau perwakilan diperlukan bagi orang-orang yang bersangkutan. (Tugas dan Fungsi Perwakilan Konsuler menurut Pasal 5 Konvensi Wina 1963).

Selanjutnya, pengaturan tentang perlindungan warga negara di luar negeri juga diatur dalam Konvensi Wina tahun 1961 pasal 3 mengenai hubungan diplomatik antar negara. Dalam pasal tersebut, dijelaskan tentang perlindungan negara penerima terhadap kepentingan negara pengirim dan warga negaranya dengan batasan-batasan yang diijinkan oleh Hukum Internasional. Hukum Internasional mengatur bahwa suatu negara harus memperlakukan warga negara asing yang berada di dalam wilayah negaranya dengan perlakuan yang baik, adanya perlakuan yang salah terhadap warga negara asing dianggap sebagai sebuah pengingkaran keadilan (Puspita, 2016).

Hal ini juga sejalan dengan undang-undang negara kita Nomor. 37 Tahun 1999 Bab V Pasal 21 tentang perlindungan terhadap Warga Negara Indonesia

baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Pemerintah Republik Indonesia melindungi kepentingan warga negara atau badan hukum Indonesia yang menghadapi permasalahan hukum dengan perwakilan negara asing di Indonesia. Kemudian dijelaskan kembali pada pasal 19 bahwa Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban: memupuk persatuan dan kerukunan antara sesama warga negara Indonesia di luar negeri, memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional. Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu, dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka keIndonesia atas biaya negara.

Pembahasan

Tenaga Kerja Indonesia di Qatar

Dalam pembahasan ini, peneliti akan menjelaskan terlebih dahulu mengenai pengertian tentang Tenaga Kerja Indonesia atau disingkat dengan TKI. Hal ini bertujuan untuk menjelaskan dan memudahkan para pembaca dalam memahami Tenaga Kerja Indonesia itu sendiri. Dalam kesempatan ini peneliti mengambil pengertian TKI dari Undang-undang RI Nomor 39 tahun 2004 dan menurut Permenlu Nomor 04 tahun 2008. UU RI Nomor 39 tahun 2004 yang mengatur mengenai perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri menjelaskan mengenai definisi Tenaga Kerja Indonesia. TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dalam menerima upah.

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 04 tahun 2008 tentang definisi Tenaga Kerja Indonesia adalah setiap

Warga Negara Indonesia (WNI) yang bekerja di luar negeri. Sedangkan perlindungan WNI adalah segala upaya yang dilakukan oleh Perwakilan untuk melayani dan melindungi warga. Sedangkan yang disebut dengan Perwakilan adalah Perwakilan Diplomatik dan Perwakilan Konsuler Republik Indonesia yang secara resmi mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia secara keseluruhan di Negara Penerima dan/atau Organisasi Internasional. Perwakilan Diplomatik dapat disebut juga dengan Kedutaan Besar Republik Indonesia sedangkan Perwakilan Konsuler disebut dengan Konsulat Jenderal Republik Indonesia.

Sedangkan menurut UU No. 39 Tahun 2004, Bab I nomor 2, Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia di Luar negeri, calon Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut sebagai calon TKI adalah setiap warganegara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri dan terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Dan yang disebut dengan Penempatan TKI adalah kegiatan pelayanan untuk mempertemukan TKI sesuai bakat, minat, dan kemampuannya dengan pemberi kerja di luar negeri yang meliputi keseluruhan proses perekrutan, pengurus dokumen, pendidikan dan pelatihan, penampungan, persiapan pemberangkatan, pemberangkatan sampai ke negara tujuan, dan pemulangan dari negara tujuan.

Qatar adalah sebuah negara kaya yang terletak di semenanjung Arab, Timur Tengah Asia Barat. Negara ini merupakan negara tujuan bagi para ekspatriat dari berbagai negara. Negara Qatar dipimpin oleh seorang Emir Qatar H.H. Tamim Bin Hamad Al Thani sejak tahun 2013-sekarang. Pendapatan Perkapita Qatar yang sangat tinggi yaitu sebesar US\$. 129.700,- menjadikannya sebagai negara terkaya di Dunia. Tulang punggung perekonomiannya adalah industri pertambangan gas alam dan minyak bumi.

Qatar merupakan pengeksport Gas alam terbesar ke-2 di dunia dengan jumlah eksportnya 118,9 miliar meter kubik (data 2014). Qatar juga tercatat sebagai negara pengeksport minyak bumi terbesar di dunia yaitu sebesar 1,303 juta barrel per hari (2013). Pendapatan Domestik Bruto (PDB) berdasarkan Paritas Daya Beli adalah sebesar US\$ 334,5 miliar.

Secara geografis, Qatar yang memiliki luas wilayah 11.586 km² ini berbatasan darat dengan Arab Saudi di sebelah selatannya sedangkan sisi lainnya dibatasi oleh Teluk Persia. Jumlah Penduduk Qatar adalah sebanyak 2.258.283 jiwa. Mayoritas penduduk Qatar beragama Islam yaitu sebanyak 77,5%. Bahasa resmi Qatar adalah bahasa Arab. Sistem pemerintahan Qatar berbentuk Monarki Absolut yaitu negara yang dikepalai oleh seorang Raja yang disebut dengan Emir. Sedangkan kepala pemerintahannya adalah seorang perdana menteri yang diangkat oleh Emir. Berdasarkan sistem pemerintahan Monarki Absolut Qatar, Emir memiliki kekuasaan tertinggi atas semua keputusan politik. Ibukota Qatar adalah Kota Doha (Ilmu Pengetahuan, 2016).

Jumlah warga negara Indonesia yang berdomisili di Qatar saat ini adalah sebanyak 43.000 warga. Menurut Pelaksana Fungsi Pensosbud KBRI di Doha, Anwar Luqman Hakim, dari jumlah itu, sekitar 25.000 adalah tenaga kerja di sektor rumah tangga dan sisanya adalah warga negara Indonesia yang bekerja di perusahaan-perusahaan Qatar atau multinasional. Negara yang berpenduduk 2,2 juta tersebut hampir sebagian besarnya adalah warga asing. Negeri kaya gas alam tersebut amat bergantung pada pekerja migran untuk memutar roda perekonomian. Mereka antara lain bekerja sebagai insinyur, dokter, bankir, hingga pekerja konstruksi yang membangun stadion dan fasilitas untuk Piala Dunia 2022 (Berlianto, 2017).

KBRI Doha melakukan proses pendataan WNI di Qatar secara terus menerus, mulai dari menghimpun, mengolah dan melakukan verifikasi data

hingga pada 14 Juni 2017. Berdasarkan data dari *International Organization for Migration (IOM)*, jumlah WNI di Qatar sekitar 43.000 orang dengan sebaran sekitar 30.000 domestik, 13.000 lainnya tenaga kerja profesional, tenaga kerja semi skilled¹ (Widayat, 2017). Sementara data Kementerian Luar Negeri Qatar melaporkan sampai Februari 2017 WNI berjumlah sekitar 32.635 orang, sedangkan WNI yang melapor ke KBRI Doha mencapai 29.988 orang (Berlianto, 2017).

Dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 43.000 maka menurut lembaga Priya Desouza Indonesia menduduki negara dengan jumlah tenaga kerja terbanyak ke 10 dari negara-negara seperti India, Nepal, Philippina, Mesir, Sri Lanka, Pakistan, Syria dan Sudan. Berikut kami tampilkan dengan tabel dibawah ini.

Tabel Jumlah Tenaga kerja di Qatar sesuai dengan negara asalnya
(Priya De Souza, 2017)

No	Nama Negara	Jumlah Tenaga Kerja	Keterangan
1.	India	650.000	Desember 2016
2.	Nepal	400.000	Januari 2017
3.	Bangladesh	280.000	Mei 2016
4.	Philippina	260.000	Januari 2017
5.	Mesir	200.000	Februari 2015
6.	Sri Lanka	145.256	Desember 2016
7.	Pakistan	125.000	Oktober 2016
8.	Syria	54.000	November 2015
9.	Sudan	50.000	April 2015
10.	Indonesia	43.000	September 2016

Warga Negara Indonesia yang bekerja di Qatar tersebar diberbagai wilayah negara Qatar. Diantaranya adalah di Doha, Al Rayyan, Al Khor dan

Dukhan. Al Khor dan Dukhan merupakan dua daerah yang jaraknya cukup jauh dari kota Doha dan dari kantor Kedutaan Besar Republik Indonesia Doha. Jarak dari KBRI menuju Al Khor sekitar 75 km. Sedangkan jarak dari KBRI menuju Dukhan sekitar 80 km. Namun dalam pengalaman yang kami miliki, jarak tersebut dapat ditempuh dengan waktu 1 jam setengah. Mengingat bahwa jalan menuju dua kota tersebut cukup sepi atau tidak seramai jalan di Jakarta. Masyarakat Indonesia yang berdomisili di daerah Al Khor dan Dukhan adalah mereka yang mayoritas bekerja di sektor migas, mereka bekerja diberbagai macam perusahaan migas seperti di perusahaan Ras Gas, Qatar Gas dan Qatar Petroleum (QP). Sedangkan mereka yang berdomisili di wilayah Doha, Al Wakrah, Um Salal Muhammad dan As Shahaniyah adalah mereka yang mayoritas bekerja sebagai PRT, Driver, pegawai Kontruksi, Perhotelan, Jasa dan Perbankan. Sedangkan sebagian yang bekerja di migas mereka berdomisili di wilayah Mesaid.

Sejatinya, masyarakat Indonesia yang berdomisili di Qatar cukup mudah untuk ditemui ditempat-tempat umum seperti Mall/Pusat perbelanjaan, taman kota, dan ditempat-tempat umum lainnya. Hal ini karena jumlah WNI di Qatar yang semakin terus meningkat dari tahun-ketahun, serta adanya Organisasi Masyarakat Indonesia di Qatar yang berperan aktif dalam melakukan/mengisi kegiatan-kegiatan sosial. Mereka para Tenaga Kerja Indonesia pada umumnya berpenghasilan cukup tinggi. Dengan biaya hidup di Qatar yang tidak terlalu mahal serta banyak WNI yang berdomisili disana maka hal ini semakin menambah mereka betah untuk tinggal dan menetap di negara tersebut. (Ratih, 2015).

Banyaknya jumlah tenaga kerja di negara Qatar karena negara Arab teluk ini memiliki daya tarik yang sangat bagus. Khususnya bagi Tenaga Kerja Indonesia, jumlah TKI yang setiap tahun terus meningkat disebabkan banyaknya lowongan pekerjaan diberbagai bidang di negara Qatar. Hal ini disampaikan oleh Menteri Al-Naimi saat menerima kunjungan kerja Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Hanif Dhakiri di Qatar. Al-Naimi

menyatakan pada 2016 yang lalu, Indonesia diberikan peluang untuk mengisi 24 ribu lowongan pekerjaan di berbagai bidang di Qatar. Al-Naimi menyatakan, Qatar tengah gencar melakukan pembangunan infrastruktur di berbagai bidang seperti industri pengolahan, transportasi, gedung perkantoran, hotel, pelabuhan dan lain-lain. Kebutuhan akan operator, teknisi, manajer dan insinyur sangat tinggi seiring dengan terus meningkatnya pasar kerja setempat.”

Kami tertarik untuk investasi di bidang pelatihan tenaga kerja di Indonesia. Qatar masih membutuhkan banyak tenaga kerja profesional di berbagai bidang dan skema investasi pelatihan kerja merupakan jalan yang baik agar kedua belah pihak dapat memantau proses dan mutu dari penyiapan tenaga kerja profesional.”(Deni, 2016).

Perlindungan Melalui Citizen Service

Pelayanan warga pada Perwakilan RI di luar negeri merupakan bagian dari bentuk perlindungan pemerintah kepada WNI di luar negeri. *Citizen Service*, yang selanjutnya disebut Pelayanan Warga, adalah sistem pelayanan warga yang terintegrasi di Perwakilan RI yang bertujuan untuk meningkatkan perlindungan bagi semua Warga Negara Indonesia, termasuk Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. Menurut Permenlu No. 04 tahun 2008 tentang Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri adalah Perwakilan Diplomatik dan Perwakilan Konsuler Republik Indonesia yang secara resmi mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia secara keseluruhan di Negara Penerima dan/atau Organisasi Internasional.

Departemen Luar Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri telah diberikan mandat untuk menjadi koordinator hubungan luar negeri. Salah satu mandat yang diberikan oleh undang-undang adalah untuk memberikan perlindungan

kepada setiap WNI yang berada di luar negeri, namun disadari bahwa kompleksitas permasalahan perlindungan Warga Negara Indonesia di luar negeri sangat beragam sehingga diperlukan usaha secara terus menerus dalam mengupayakan perbaikan pemberian perlindungan kepada WNI dari waktu ke waktu baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Perlindungan WNI diluar negeri telah menjadi prioritas pemerintah dalam melakukan Diplomasi (Departemen PWNI dan BHI Kemlu RI, 2009).

Upaya penguatan fungsi perlindungan WNI dan BHI, Deplu telah melakukan peluncuran Sistem Pelayanan Warga di 6 Perwakilan RI, yakni KBRI Singapura, KBRI Seoul, KBRI Bandar Seri Begawan, KBRI Amman, KBRI Doha dan KBRI Damaskus. Diteruskan Pada tahun 2008 diperluas ke 9 Perwakilan RI di luar negeri yaitu : KBRI Abu Dhabi, KBRI Riyadh, KBRI Kuwait, KJRI Johor Bahru, KJRI Hongkong, KJRI Kota Kinabalu, KJRI Jeddah, KJRI Dubai dan KBRI Kuala Lumpur menuju pada pelayanan 3 jam atau kurang. Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri secara tegas menyatakan bahwa, "Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban *inter alia* memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional." (Departemen PWNI dan BHI Kemlu RI, 2009).

Selain tunduk pada hukum internasional, upaya perlindungan WNI di luar negeri pun harus dilakukan dengan tidak mengabaikan hukum nasional yang berlaku di wilayah tersebut. Mengingat penegakan yurisdiksi hukum di wilayah teritorial merupakan bagian dari kedaulatan suatu negara maka pelanggaran terhadap hukum nasional negara penerima oleh pejabat Perwakilan RI di luar negeri dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan dan berpotensi menimbulkan protes dari pemerintah negara penerima yang pada akhirnya akan bersifat kontra produktif terhadap

hubungan diplomatik kedua negara. Hal tersebut juga dapat mengakibatkan pejabat Perwakilan RI dimaksud dinyatakan *persona non grata* oleh Pemerintah setempat hingga harus meninggalkan wilayah akreditasi.

Permasalahan hukum yang dihadapi oleh WNI di luar negeri sangat bervariasi, namun sejauh ini dapat dibagi menjadi empat kelompok besar yaitu: pidana, perdata, ketenagakerjaan, dan imigrasi. WNI yang berada di luar negeri tunduk pada ketentuan pidana, imigrasi, dan ketenagakerjaan (bila dia bekerja di luar negeri) yang berlaku di negara penerima. Sementara WNI yang membuat perjanjian/kontrak dengan pihak asing untuk suatu kegiatan baik di dalam maupun di luar negeri, secara bersama-sama dengan pihak mitranya dapat memilih hukum yang berlaku dan tempat penyelesaian sengketa yang diinginkan.

Seluruh kegiatan dalam hubungan antarbangsa dan antarnegara pada hakikatnya adalah hubungan diplomasi yang pada intinya merupakan usaha memelihara hubungan antarnegara. Diplomasi secara formal dilakukan baik oleh korps perwakilan diplomatik maupun oleh korps perwakilan konsuler. Korps perwakilan diplomatik dipimpin oleh seorang Duta Besar sedangkan korps perwakilan konsuler di pimpin oleh seorang Konsul Jenderal. Konsulat pada dasarnya hampir sama dengan kedutaan, namun area kerjanya hanya pada penanganan hubungan konsuler atau hubungan antarmanusia dan hubungan ekonomi, tidak termasuk hubungan politik (Kementerian Luar Negeri RI, 2017).

Pembukaan hubungan diplomatik juga merupakan suatu upaya konkrit untuk mempererat hubungan dan kerjasama dengan negara-negara lain yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kedua negara. Untuk tujuan tersebut, Pemerintah Indonesia saat ini telah memiliki sebanyak 132 perwakilan yang terdiri dari 95 Kedutaan Besar, 3 Perutusan Tetap untuk PBB di New York dan Jenewa, serta Perutusan Tetap untuk ASEAN di Jakarta 31 Konsulat Jenderal dan 3 Konsulat Republik Indonesia. Selain itu Indonesia juga telah mengangkat 64 Konsul kehormatan (Kementerian Luar Negeri RI, 2017).

Pelayanan warga Indonesia di luar negeri ini memiliki tugas antara lain; meningkatkan kualitas pelayanan dan memperkuat perlindungan kepada WNI baik dalam bentuk jasa ataupun perijinan melalui transparansi dan standarisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar untuk mendapatkan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan dan menghapuskan pungutan-pungutan liar. Sedangkan fungsi dari pelayanan warga disini adalah Registrasi/Lapor diri WNI. Registrasi/Lapor diri WNI dilakukan kepada setiap WNI yang bepergian dan menetap ke negara lain untuk bekerja atau belajar.

Seluruh WNI yang berdomisili/menetap atau seorang ABK yang sedang di bersandar di pelabuhan diwajibkan untuk melakukan Lapor diri. Hal ini diwajibkan bagi mereka yang memasuki wilayah negara Qatar. Lapor diri kepada Perwakilan RI di Qatar adalah pendataan warga negara Indonesia yang dilakukan oleh KBRI Doha untuk mengetahui alamat tinggal/domisili, pekerjaan dan kepentingan mereka selama berada di Qatar. Yang demikian ini dilakukan agar dapat mempermudah komunikasi lebih lanjut dan pemantauan kepada masyarakat Indonesia yang berada di Qatar. Kewajiban untuk melaporkan diri kepada KBRI di Doha merupakan salah satu bentuk Perlindungan *Citizen Service*. Dengan cara melaporkan diri kepada Perwakilan RI di Qatar akan sangat membantu memudahkan KBRI Doha dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat Indonesia di Qatar.

Bentuk pelayanan warga selanjutnya yaitu Memberikan bantuan dan perlindungan kekonsuleran. Di KBRI Doha bentuk pelayanan bantuan dan perlindungan kekonsuleran ini meliputi berbagai macam hal, seperti; Pelayanan penerbitan dan perpanjangan paspor bagi WNI, Pelayanan penerbitan Visa bagi Warga Negara Asing yang ingin berkunjung ke

Indonesia. Legalisasi Dokumen dan Surat-surat, Penerbitan Dokumen dan Surat-surat, bantuan pelayanan dan perlindungan kekonsuleran bagi WNI yang akan menikah dengan WNA, bantuan pelayanan bagi WNI sakit yang sedang transit, dan bantuan kepengurusan jenazah bagi WNI yang meninggal di Qatar. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia.

Tugas ini meliputi memberikan pelayanan mediasi bagi Tenaga Kerja Indonesia yang sedang mempunyai masalah dengan majikannya, seperti masalah gaji/upah yang belum dibayarkan, masalah kekerasan dan penganiayaan. Menangani kasus TKI yang melarikan diri tanpa seizin/sepengetahuan majikannya dan menyelesaikan kasus TKI yang bermasalah dengan pihak Kepolisian negara setempat serta memulangkannya kembali ke Indonesia. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi awak kapal dan nelayan. KBRI Doha senantiasa melakukan fungsinya sebagai Perwakilan RI di luar negeri.

Dalam hal memeberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi anak buah kapal (ABK) dan nelayan, KBRI Doha telah melakukan beberapa tindakan antara lain memberikan pelayanan keimigrasian kepada ABK yang sedang bersandar/berhenti untuk sementara waktu seperti pengecekan dan penandatanganan buku pelaut bagi ABK, pelayanan klinik kekonsuleran bagi ABK untuk memastikan kondisi dan situasi selama dalam perjalanan diatas kapal, memastikan hak-hak mereka untuk dapat dipenuhi oleh majikannya, dan menerima pengaduan dari ABK apabila terjadi tindak kekerasan diatas kapal. Untuk menjalankan fungsi perlindungan terhadap WNI di luar negeri, tugas dari Perwakilan RI di luar negeri adalah menyediakan penampungan dan pemberian konseling. Saat ini KBRI Doha telah memiliki penampungan/*shelter*. Satu *shelter* untuk Tenaga Kerja Wanita dengan kapasitas 40 orang dan satu *shelter* untuk Tenaga Kerja

Laki-laki dengan kapasitas untuk 5 orang. Mereka ini adalah TKI yang sedang menghadapi masalah.

Masalah-masalah yang dihadapi mereka sangat bervariasi. Jika masalah tersebut memerlukan waktu yang cukup lama dalam penyelesaiannya maka para TKI ini ditempatkan di *Shelter* KBRI Doha sambil menunggu kasus mereka dapat diselesaikan. Karena ini dapat mempermudah komunikasi antara Petugas Konsuler KBRI Doha dengan para TKI tersebut. Selain menyediakan penampungan bagi para TKI yang bermasalah, KBRI Doha juga selalu memberikan bimbingan konseling dan kerohanian kepada mereka. Biasanya KBRI Doha Qatar mengadakan *tausiah* kepada mereka dalam agenda mingguan dan bulanan. Dipandu langsung oleh Duta Besar RI untuk Doha, Bapak Deddy Saiful Hadi dan seluruh Staf KBRI serta narasumber untuk memberikan *tausiah* kepada mereka. Selain itu KBRI Doha juga melibatkan mereka dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan keterampilan seperti memasak dan olahraga di lingkungan KBRI. Kegiatan ini dipandu oleh Staf KBRI Doha sendiri dan Persatuan Ibu-Ibu Darmawanita di KBRI Doha.

Selanjutnya fungsi dari Perwakilan RI di luar negeri dalam pelayanan warga adalah menyusun dan memperbaharui *data based*. Hal ini dilakukan oleh KBRI Doha guna menghimpun jumlah WNI yang berada di Qatar. Agar memudahkan dalam melakukan pelayanan, pemantauan dan sinkronisasi antara data lapor diri dan data dari jumlah yang berdomisili. Karena kami sering menerima laporan pengaduan masyarakat dari Kementerian Luar Negeri RI untuk melakukan pengecekan dan sinkronisasi terhadap TKI yang bekerja di Qatar. Pelapor ini berasal dari pihak keluarganya, karena sudah lama tidak ada komunikasi maka kami berhak untuk menemui TKI tersebut. Dalam kasus yang seperti ini KBRI Doha dapat melacak keberadaan TKI tersebut dengan cara mengunjungi rumah tinggal majikan berdasarkan

dengan alamat yang kami terima. Fungsi yang terakhir adalah tertib administrasi, ini dilakukan sebagai bentuk proteksi terhadap WNI agar tidak melakukan penyalahgunaan. Hidup di luar negeri tentu berbeda dengan di negara sendiri. Dokumen dan Surat sangat penting untuk selalu dipegang dan disimpan.

Sistem pelayanan warga adalah suatu sistem pelayanan terpadu yang disediakan oleh Perwakilan RI untuk WNI termasuk TKI di luar negeri, sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden No. 6 tahun 2006 tentang Reformasi Sistem Kebijakan Penempatan dan Perlindungan TKI. Sistem pelayanan warga mengedepankan konsep kepedulian dan keberpihakan secara prima yaitu murah, ramah, cepat dan transparan. Konsep kepedulian dalam pelayanan warga di Qatar adalah wajib peduli kepada WNI yang datang ke KBRI untuk melaporkan/menyampaikan permasalahan yang sedang dialaminya. KBRI Doha harus betul-betul menerima laporan dari WNI tersebut. Konsep keberpihakan merujuk kepada upaya kita untuk selalu berpihak kepada WNI dalam menerima laporan serta mendampingi sampai kasus/persoalan tersebut selesai. Murah, dalam hal pelaporan WNI kepada KBRI Doha tidak dipungut biaya apapun, ramah artinya kita melayani mereka dengan sikap yang ramah, tidak melayaninya dengan sikap yang kasar/memaksa, cepat yaitu setiap laporan dari WNI hendaknya diselesaikan dengan cepat dan transparan artinya tidak dilakukan dengan sembunyi-sembunyi, melainkan dilakukan dengan cara terbuka dan diketahui oleh pegawai di KBRI Doha.

Dengan mengedepankan konsep kepedulian dan keberpihakan secara prima yaitu murah, ramah, cepat dan transparan yang sudah dilakukan oleh KBRI Doha selama ini maka dampak yang dirasakan oleh WNI di Qatar adalah mereka merasa sangat terbantu dengan adanya pelayanan ini. Persoalan-persoalan yang mereka hadapi saat mereka berada disana dimana

permasalahan/persoalan yang menyulitkan mereka dalam menyelesaikannya, namun dengan bantuan sistem pelayanan warga ini dapat diselesaikan dengan cepat. Sehingga mereka merasa senang dengan sistem birokrasi di KBRI Doha daripada sistem birokrasi di dalam negeri Indonesia. Karena KBRI Doha memberikan pelayanan prima dan cepat kepada masyarakat Indonesia di Qatar.

Perlindungan Melalui Bantuan Hukum

Pentingnya pemerintah Indonesia dalam melindungi warga negaranya melalui bantuan hukum yang berada di Qatar merupakan tanggung jawab besar yang harus dilakukan oleh Perwakilan RI di Qatar yaitu KBRI Doha. Masyarakat Indonesia yang berada di Qatar wajib dibela dan dilindungi hak-hak mereka dari hukum yang menimpa mereka di negara tersebut. Perlindungan melalui bantuan hukum akan diberikan oleh Perwakilan RI di Qatar kepada WNI yang sedang mengalami kasus hukum di negara tersebut. Perlindungan hukum diberikan sesuai dengan ketentuan undang-undang negara Indonesia dan undang-undang negara Qatar.

Selain dengan melakukan sistem perlindungan pelayanan warga, KBRI Doha Qatar selaku pihak Pemerintah RI dan Perwakilan RI di negara Qatar telah melakukan perlindungan bantuan hukum kepada TKI yang membutuhkan bantuan tersebut. Pada saat ini KBRI Doha telah memiliki seorang pengacara dari negara Qatar yaitu Dr. Muslemani, sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Fungsi Protokol dan Konsuler KBRI Doha periode 2013-2015 Yusuf Suryanegara. Untuk menghadapi berbagai kasus dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh WNI di Qatar, Perlindungan WNI melalui bantuan hukum sangat dibutuhkan. Dalam memberikan bantuan hukum kepada WNI yang berada di Qatar, Kementerian Luar Negeri Indonesia telah mengaturnya dalam Permenlu No.

4 Tahun 2008. Dalam hal bantuan hukum, Koordinator Pelayanan Warga dapat meminta bantuan jasa pengacara setempat untuk membela kepentingan WNI dalam proses persidangan di negara penerima atas persetujuan Kepala Perwakilan. Kepala Perwakilan dapat menyewa jasa penasehat hukum setempat untuk menangani kasus-kasus WNI selama satu tahun dengan sistem kontrak. Biaya sewa jasa pengacara dan penasehat hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), dibebankan pada anggaran Perwakilan.

Sedangkan tugas Pengacara di KBRI Doha dalam hal ini adalah sebagaimana yang telah diatur dalam Permenlu No. 4 Tahun 2008 tentang pelayanan warga pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri. Penasehat Hukum mempunyai tugas membantu Pelaksana Pelayanan Warga dalam menyelesaikan masalah WNI termasuk beracara di pengadilan negara penerima, meneliti dan mengkaji semua dokumen dan data mengenai WNI yang diperlukan untuk beracara di pengadilan negara penerima, mengatur strategi dan langkah-langkah yang diperlukan untuk memenangkan perkara WNI yang bermasalah di pengadilan negara penerima, memberikan pandangan hukum kepada Perwakilan mengenai upaya pembelaan bagi WNI bermasalah, termasuk masalah prosedural penanganan masalah WNI di pengadilan negara penerima. Mewakili Perwakilan dan membela WNI di pengadilan negara penerima.

Sehingga ini benar-benar menjadi payung hukum dalam menjalankan diplomasi, perlindungan WNI dan bantuan Hukum Indonesia di negara Qatar. Selain memiliki pengacara, dalam perkara persidangan di Negara Qatar, KBRI Doha juga mengutus staf lokal untuk mendampingi mereka yang menghadapi sidang di pengadilan negara Qatar. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Fungsi Protokol dan Konsuler KBRI Doha Qatar Yusuf Suryanegara periode 2013-2016. Staf lokal ini bertugas mendampingi mereka

dari KBRI Doha menuju Pengadilan negara Qatar, membantu menunjukkan ruang sidang, mendampingi mereka di dalam ruang sidang agar mereka aman dan tidak ada ancaman/tekanan dari pihak pemerintah Qatar, memberikan nasehat-nasehat sebelum mereka memulai sidang dan sebagai pembantu penterjemah mereka dalam berkomunikasi, sedangkan biaya sewa jasa pengacara ditanggung oleh KBRI Doha.

Dalam kapasitasnya sebagai pengacara yang dimiliki oleh KBRI Doha, Dr. Muslemani sering melakukan koordinasi dengan Kepala Fungsi Protokol dan Konsuler KBRI Doha. Selain itu, koordinasi ini juga melibatkan Atase Ketenagakerjaan Bapak Agus Widayat dari Kementerian Tenaga Kerja RI dan beberapa Staf Lokal Fungsi Protokol dan Konsuler di KBRI Doha. Guna membahas strategi dan langkah-langkah yang diperlukan untuk memenangkan perkara TKW di KBRI Doha. Selain karena bahasa yang berbeda antara negara Indonesia dengan negara Qatar, perbedaan juga terjadi dalam hal budaya, hukum yang berlaku diantara kedua negara. Sehingga pada Perwakilan RI di Qatar perlu untuk menyewa pengacara dalam upaya penyelesaian masalah hukum dan perlindungan TKI melalui bantuan hukum.

Kesimpulan

Dari judul yang kami sampaikan dalam penulisan jurnal ini yaitu Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Qatar: Tinjauan Peran Pemerintah dalam Melindungi Tenaga Kerja Indonesia di Qatar. Maka dapat kami simpulkan bahwa perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri/ di negara Qatar, merupakan sebuah amanah dari konstitusi negara kita yaitu dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. Amanah tersebut kemudian ditulis dan diatur lanjut ke dalam Undang-Undang Republik Indonesia, Peraturan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dan diterapkan ke dalam

Kebijakan Pemerintah saat ini yaitu Program Nawacita. Amanah dan tanggung jawab yang besar ini harus dijalankan dengan baik dan penuh dengan keberpihakan kepada WNI kita diluar negeri.

Upaya penguatan fungsi perlindungan WNI di luar negeri Kemeterian Luar Negeri RI telah melakukan peluncuran Sistem Pelayanan Warga (*Citizen Service*) di 6 Perwakilan RI, salah satunya adalah KBRI Doha dan bantuan pelayanan hukum bagi WNI yang membutuhkannya. Sistem pelayanan warga adalah pelayanan warga terpadu yang diberikan pemerintah kepada warga negara Indonesia di Qatar. Hal ini dilakukan dengan memberikan pelayanan warga pada hari Senin-Jum'at dan mengunjungi lokasi-lokasi WNI yang berada di wilayah negara Qatar seperti (AL Khor, Dukhan, AL Rayyan) serta menerima pengaduan WNI selama 24 jam. Penguatan fungsi perlindungan WNI di luar negeri ini sesuai dengan program pemerintah saat ini Jokowi-JK yang kita sebut dengan istilah Nawacita.

Sedangkan bantuan pelayanan hukum adalah upaya perlindungan bagi WNI di Qatar yang sedang mendapatkan masalah dan harus diselesaikan dengan langkah hukum. Bantuan hukum ini diberikan untuk membela kepentingan WNI dalam perkara persidangan di negara Qatar. Kebijakan perlindungan WNI di Qatar ini diberikan oleh pemerintah negara Indonesia agar warganya dapat merasakan keamanan, ketentraman jiwa sampai mereka kembali ke negara Indonesia. Sampai saat ini peran pemerintah dalam melindungi WNI di negara Qatar sudah berjalan dengan baik, maksimal dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. KBRI Doha Qatar telah menjalankan fungsinya dengan profesional dan penuh tanggung jawab untuk melindungi, mengayomi dan melayani kepentingan WNI di Qatar.

Referensi

- Ari, P. M. (2017, 3 3). *Negara dengan peringkat kemakmuran tertinggi di dunia*. Dipetik 4 10, 2017, dari www.liputan6.com.
- Berlianto. (2017, Mei 8). *Kunjungi Labor Camp Dubes RI Qatar himbau agar warga tenang*. Dipetik Juni 3, 2017, dari: <https://international.sindonews.com/read/1213916/43/>.
- Deni, S. (2016, 6 7). *Qatar membuka 24 ribu lowongan TKI*. Dipetik 5 2, 2017, dari <https://liputan6.com>.
- Departemen PWNI dan BHI Kemlu RI. (2009). *Perlindungan WNI di Luar Negeri*. Dipetik 6 15, 2017, dari www.kemlu.go.id.
- Ilmu Pengetahuan. (2016). *Profil Negara Qatar*. *Profil Negara Qatar*.
- Kementerian Luar Negeri RI. (2017, 5 4). *Beranda Kedutaan/Konsulat*. Dipetik 5 2017, dari www.kemlu.go.id.
- Numbeo Uno. (2017, 6 23). *Crime Index 2017 Year*. Dipetik 6 23, 2017, dari www.numbeouno.com.
- Priya De Souza. (2017, 2 1). *Population of Qatar by Nationality*. Dipetik 9 25, 2017, dari Priyadsouza.com.
- Puspita, N. Y. (2016). *Perlindungan Diplomatik suatu negara terhadap Warga Negeranya di Luar Negeri berdasarkan Hukum Internasional*. Jakarta: Kementrian Luar Negeri.
- Ratih, A. (2015, 2 3). *Tenaga Kerja Indonesia di Qatar*. (A. R. Tunggal, Pewawancara)
- Widayat, A. (2017, 09 23). *Atase Ketenagakerjaan KBRI Doha*. (A. R. Tunggal, Pewawancara)
- Wijaya, N. S. (2016). *Praktek Perlindungan Diplomatik Terhadap Warga Negara Berdasarkan Hukum Internasional*. *Repository UNAIR*, 1.

KONTINUITAS PENGEMBANGAN MISIL BALISTIK IRAN SEBAGAI RESPON TERHADAP DINAMIKA PERSENJATAAN DI KAWASAN TELUK

Fajar Imam Zarkasyi

Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI
mr.fajarimamzarkasyi@gmail.com

Abstract

This article focuses on the continuity of Iranian ballistic missile programme after JCPOA on 2015. The Author argues that the continuity is related to the conventional arms dynamics which involved Iran and Gulf Cooperation Council (GCC) countries. By applying action reaction theory, it concludes that the magnitude, timing, and awerness aspects in GCC modernization effort have a significant impact on Iran decision to continue its ballistic missile programme. By using document analysis as collecting data method, author found many kind of data illustrating the modernization gap between Iran and GCC and several documents within journal articles and other sources have shown the Iranian threat perception toward GCC as basis for action reaction model in Iran-GCC rivalry.

Keywords: Ballistic missile; arms dyanamic; action-reaction model; Iran; GCC

Pendahuluan

Pada tanggal 10 Oktober 2015, Iran kembali melakukan uji coba misilnya. Uji coba tersebut hanya berselang tiga bulan setelah tercapainya kesepakatan nuklir atau yang dikenal dengan Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) pada tanggal 14 Juli 2015 (BBC, 16 Oktober, 2015). JCPOA merupakan perjanjian internasional antara Iran dan negara P5+1 (lima negara tetap anggota dewan keamanan PBB ditambah Jerman) yang salah satu poin terpentingnya adalah komitmen Iran untuk membatasi pengayaan uraniumnya pada level 3,67% dalam kurun waktu 15 tahun sejak ditandatanganinya kesepakatan tersebut (Ashwarya, 2017). Hal ini secara otomatis membatasi negara tersebut untuk dapat mengakuisisi senjata nuklir dalam waktu dekat.

Meskipun misil balistik tidak masuk di dalam poin kesepakatan JCPOA, keputusan untuk melanjutkan program tersebut menyulut protes internasional. Amerika Serikat sebagai inisiator JCPOA menilai bahwa sikap Iran telah mencederai semangat kesepakatan nuklir yang telah dicapai. Sampai saat ini misil balistik masih dinilai sebagai media yang paling efektif dalam mengantarkan senjata nuklir. Terlebih, Amerika Serikat menuduh bahwa misil yang diuji coba oleh Iran termasuk dalam kategori *nuclear-capable missile* atau misil yang mampu mengantarkan senjata nuklir (Hume & Hajihosseini, 9 Maret, 2016). Oleh karena itu, berlanjutnya program misil balistik tersebut memunculkan pertanyaan besar terhadap motivasi Iran terkait arah dan tujuan pengembangannya.

Uji coba misil balistik yang dilakukan setelah tercapainya kesepakatan JCPOA kembali menegaskan bahwa Iran merupakan satu-satunya negara di dunia yang mengembangkan *Middle Range Ballistic Missile (MRBM)* tanpa didahului kepemilikan senjata nuklir. Terlepas dari pencapaian itu, program misil balistik tersebut masih dibayangi oleh beberapa kelemahan

mendasar. *Pertama*, misil balistik Iran memiliki kelemahan terkait akurasi. Isu ini cukup penting karena konsekuensinya misil balistik tersebut belum mampu menargetkan objek yang spesifik. *Kedua*, isu yang berkaitan dengan daya destruktif. Sekalipun mampu mencapai target secara akurat, tingkat kehancuran yang dihasilkan misil balistik dengan hulu ledak konvensional tidak lebih besar dari 1000 pound *unguided bomb* (Cordesman, 2015, p. 243). Karenanya, pengembangan misil balistik cenderung diasosiasikan dengan penggunaan nuklir sebagai hulu ledak karena tidak menuntut akurasi yang tinggi dari sebuah misil balistik.

Sikap Iran untuk terus melanjutkan pengembangan misil balistik setelah dicapainya JCPOA menimbulkan pertanyaan penting. *Pertama*, dengan diturunkannya pengayaan uranium, hal tersebut secara tidak langsung membatasi Iran untuk dapat menempatkan hulu ledak nuklir pada misil balistiknya pada waktu dekat. *Kedua*, berlanjutnya pengembangan misil balistik justru akan membuka kembali kecurigaan dunia internasional terhadap pengembangan nuklir Iran untuk menghasilkan senjata. Berdasarkan hal itu, tulisan ini mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut, Mengapa Iran tetap mengembangkan misil balistik pasca tercapainya kesepakatan nuklir Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) di tahun 2015?

Mengacu pada kajian literatur yang telah ada sebelumnya, pengembangan misil balistik Iran didorong oleh beberapa faktor. Faktor yang pertama terkait kebutuhan keamanan dimana misil balistik berfungsi sebagai kekuatan *deterrent* terhadap serangan militer negara lain (Czajkowski, 2012; Bahgat, 2003; Piotrowski, 2012; Taremi, 2005). Adapun faktor non keamanan salah satunya didorong oleh kebutuhan Iran dalam mencapai simbol modernitas dan status di dunia internasional (Chubin, 2001). Meskipun bersepakat terhadap fungsi misil sebagai *deterrent*, beberapa diantara penulis

ini berbeda dalam melihat konteks terbentuknya misil sebagai kekuatan *deterrent* tersebut.

Czajkowski dan Bahgat menekan konteks geopolitik dimana pengembangan misil sebagai kekuatan *deterrent* tidak terlepas dari perkembangan kapabilitas non konvensional negara-negara tetangga Iran seperti Pakistan dan Israel. Berbeda dengan keduanya, Piotrowski dan Taremi melihat bahwa pengembangan program misil memiliki keterkaitan erat dengan konteks historis dimana misil balistik telah digunakan secara intens dalam beberapa konflik yang melibatkan Iran dengan negara teluk lainnya. Serangan rudal Irak ke Iran pada perang Iran-Irak di tahun 1980-1988 serta serangan misil Scud Irak terhadap Saudi, Kuwait, dan Israel pada perang teluk di tahun 1991 menjadi faktor penting dalam membangun memori kolektif Iran terhadap ancaman misil.

Terlepas dari itu, penulis melihat bahwa tulisan-tulisan tersebut belum secara jelas memisahkan dimensi nuklir dalam melihat *deterrent* yang dibangun misil Iran. Karenanya, misil balistik dalam hal ini cenderung dilihat *an sich* dalam konteks *nuclear deterrent*. Berdasarkan hal itu, tujuan utama penelitian ini adalah untuk memperlihatkan bahwa program misil balistik Iran, khususnya pasca JCPOA, lebih tepat dipahami sebagai upaya Iran dalam menciptakan misil sebagai sebuah senjata konvensional yang handal. Upaya pembangunan misil balistik sebagai bentuk *conventional deterrent* didorong kuat oleh dinamika persenjataan konvensional yang melibatkan Iran dan negara teluk dan kurang terkait dengan ambisi Iran untuk mengakuisisi senjata nuklir.

Tinjauan Teoritis

Dinamika Persenjataan

Untuk menjelaskan fenomena pengembangan misil balistik Iran, penulis menggunakan konsep dinamika persenjataan yang dikembangkan oleh Barry

Buzan dan Eric Herring dalam bukunya yang berjudul *The Arms Dynamic in World Politics*. Menurut Buzan dan Herring (1998), "Dinamika persenjataan mengacu pada keseluruhan tekanan yang mendorong aktor atau dalam hal ini negara untuk bersama-sama mengakuisisi persenjataan baru ataupun meningkatkan jumlah dan kualitas persenjataan yang telah dimiliki" (p. 83). Istilah dinamika persenjataan tidak hanya digunakan untuk menjelaskan interaksi militer yang terjadi pada tingkat global maupun regional yang melibatkan dua negara atau lebih. Ia juga dapat diterapkan di dalam sebuah negara. Seseorang dapat bertanya bagaimana dinamika persenjataan yang terjadi antara India dan Pakistan atau bagaimana sebuah dinamika persenjataan mempengaruhi perilaku sebuah negara.

Tulisan ini secara garis besar mengacu pada gambaran yang terakhir yaitu bagaimana dinamika persenjataan berdampak terhadap perilaku sebuah negara untuk meningkatkan kapabilitas militernya melalui akuisisi persenjataan. Dalam menjelaskan dinamika persenjataan tersebut, Buzan memberikan dua model analisa yaitu melalui model aksi reaksi dan model struktur domestik. Dalam hal ini penulis akan membatasi pada pembahasan teori aksi reaksi karena berfokus pada pengaruh faktor eskternal dalam menjelaskan dinamika persenjataan Iran.

Model Aksi Reaksi

Teori ini menjelaskan bahwa dinamika persenjataan digerakkan oleh faktor eksternal dari luar negara. Penguatan kapasitas militer yang dilakukan oleh sebuah negara dalam menghadapi ancaman yang dihadapinya akan berdampak pada meningkatnya ancaman bagi negara lain dan mendorong negara tersebut untuk meningkatkan kapasitas militernya. Disebutkan oleh Buzan dan Herring (1998), "Asumsi dasar dalam model aksi reaksi adalah bahwa negara memperkuat persenjataanya karena adanya ancaman yang diterima dari negara lain" (p. 83).

Model aksi reaksi tidak hanya mencakup persaingan teknologi persenjataan. Ia juga berkaitan dengan rivalitas diantara dua negara atau lebih untuk saling bersaing meningkatkan kuantitas suatu jenis persenjataan. Oleh karena itu, model aksi reaksi dapat lebih mudah diaplikasikan kepada banyak kasus daripada model domestik dalam melihat dinamika persenjataan. Teori aksi reaksi dapat digunakan untuk menjelaskan persaingan diantara dua negara yang belum mencapai tingkatan Revolution in Military Affairs (RMA).

Terdapat tiga variabel di dalam proses aksi reaksi. Pertama adalah *magnitude*. Aspek *magnitude* mencakup perbandingan kuantitas ataupun kualitas persenjataan yang dikembangkan di antara dua negara atau lebih. Proses dinamika yang terjadi akan menghasilkan reaksi yang berlebih jika suatu negara lebih menguasai baik dalam aspek kualitas ataupun kuantitas persenjataan dibandingkan dengan negara rivalnya. Kondisi ini cenderung melahirkan terjadinya perang karena memberikan kesempatan bagi negara yang unggul dalam jumlah maupun kualitas senjatanya untuk melakukan *preventive war* maupun *preemptive strike* terhadap pihak yang lebih lemah.

Aspek kedua adalah *timing* atau kecepatan urutan interaksi. Kecepatan dalam merespon aksi negara lain dalam meningkatkan persenjataannya juga menjadi hal penting dalam menentukan karakteristik dinamika persenjataan. Dibandingkan dengan *magnitude*, *timing* lebih sukar untuk diukur. Buzan mengatakan bahwa aspek *timing* dapat digambarkan dalam situasi permainan bidak catur dimana tempo permainan ditentukan dari kecepatan aksi reaksi yang ditujukan oleh masing-masing pemain. Semakin cepat reaksi yang dilakukan oleh sebuah negara dalam menanggapi aksi yang dilakukan lawannya, karakter dinamika persenjataan akan semakin mengarah pada bentuk yang radikal baik *arm race* atau *arm build up*

Aspek ketiga adalah *awareness* yaitu bagaimana setiap negara memiliki kesadaran terhadap aksi yang dilakukan negara lain. Tingkat kesadaran

tersebut berkaitan erat dengan keputusan negara untuk meningkatkan atau menurunkan volume persenjataan dalam konteks persaingannya dengan negara lain. Semakin tinggi tingkat kesadaran yang dimiliki oleh masing-masing kubu terhadap tindakan yang dilakukan oleh rivalnya, dinamika persenjataan yang terbentuk pun akan mengarah pada bentuk yang radikal.

Akan tetapi, aspek yang dibahas dalam hal ini tidak hanya berkaitan dengan kesadaran sebuah negara terhadap ancaman yang ditimbulkan dari aksi negara lain. Sering kali negara hanya berfokus pada aksi negara lain tanpa mengindahkan bagaimana tindakannya dipersepsikan sebagai ancaman. Persepsi yang tidak seimbang inilah yang kemudian menjadi elemen kunci dalam *security dilemma*. Jika sebuah negara tidak hanya peka terhadap aksi negara lain namun juga terhadap aksinya yang mengancam, dinamika persenjataan yang terjadi dapat mengarah pada bentuk yang moderat.

Metode Penelitian

Sebagai sebuah studi yang bersifat empirik, eksplanatif dan *theory testing*, penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Kasus dipahami sebagai sebuah dimensi atau aspek tertentu dalam sebuah fenomena atau kejadian historis yang menjadi minat dan fokus seorang peneliti. Karenanya, ia bukanlah sebuah fenomena atau kejadian historis itu sendiri (Bennett, 2012). Tulisan ini melihat bahwa fenomena pengembangan misil balistik dalam kasus Iran bersifat multidimensi dimana terdapat dimensi di luar nuklir yang signifikan untuk dibahas. Misil balistik Iran merepresentasikan keunikan dalam sebuah fenomena dinamika persenjataan sehingga layak dijadikan sebagai sebuah sampel kasus.

Dengan tidak dimungkinkannya mengambil data langsung dari lapangan, penulis menggunakan metode studi pustaka. Karena hampir tidak

adanya data dan dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Iran terkait program misilnya, sumber data primer dalam tulisan ini mengacu pada data, artikel, maupun analisa yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga riset, negara, maupun pakar misil Iran. Oleh karena itu, penilaian terhadap kualitas, spesifikasi, dan performa misil Iran dalam tulisan inipun mengacu pada hasil penilaian yang dikeluarkan oleh lembaga riset negara-negara Barat tersebut. Untuk mengurangi terjadinya bias, penulis juga mengacu kepada beberapa pernyataan umum yang disampaikan beberapa pejabat Iran terkait aspek misil balistik tersebut.

Hasil Penelitian

***Precision Fire* Sebagai Bentuk Keberlanjutan Program Misil Iran Pasca JCPOA**

Meskipun tidak ada data yang pasti terkait jumlah serta peningkatan kuantitas misil yang dimilikinya, dapat dipastikan Iran terus meningkatkan kualitas misil balistiknya melalui serangkaian eksperimen dan uji coba misil. Pasca JCPOA hingga tahun 2017, terhitung Iran telah melakukan sepuluh kali uji coba misil balistik. Tidak hanya mencakup misil yang telah dikembangkan dan diproduksi, Iran juga melakukan tes uji coba MRBM barunya yang dinamakan Emad. Peluncuran Emad hanya berselang 3 bulan setelah ditandatanganinya JCPOA dan karenanya menjadi titik penting dalam memahami kontinuitas program misil balistik Iran pasca kesepakatan nuklir tersebut. Diduga sebagai varian dari Shahab 3, Emad merupakan MRBM pertama Iran yang dilengkapi dengan teknologi *missile guidance*. Hal itu menjadikan Emad sebagai MRBM milik Iran dengan tingkat akurasi yang paling baik.

Peningkatan akurasi pada misil ini dicapai dengan menyematkan teknologi maneuverable re-entry vehicle (MaRV). Dengan sensor yang

terkandung di dalam MaRV, misil mampu mengkoreksi atau mengubah trayektori peluncurannya ketika memasuki fase *re-entry* ke dalam atmosfer bumi agar sesuai dengan titik target yang ditentukan. Karena tidak bergantung sepenuhnya pada trayektori balistik, Emad dinilai mampu meningkatkan presisi tembaknya hingga mencapai angka 500 meter CEP.¹ Misil ini dianggap jauh lebih baik dibandingkan dengan Shahab 3 yang tingkat akurasinya hanya sebesar 2.500 meter CEP. Oleh karena itu, peluncuran Emad dianggap oleh sebagian pengamat misil Iran sebagai sebuah lompatan besar dalam program misil balistik negara tersebut (Wilkin, 7 April, 2017).

Tidak hanya menambah akurasi, kemampuan untuk merubah trayektori peluncuran memungkinkan misil balistik dapat menghindari sergapan Ballistic Missile Defense (BMD). Hal ini tentunya membuat BMD semakin sulit untuk dapat melakukan *intercepting* atau pencegahan terhadap misil balistik yang dilengkapi dengan teknologi semacam itu. Dengan spesifikasi yang dimilikinya tersebut, peluncuran Emad dapat dinilai merupakan respon atau reaksi Iran terhadap penempatan BMD oleh GCC di kawasan teluk.

Gambar 1, Penampakan MaRV pada warhead Emad



Sumber : www.cgtrader.com

¹ CEP merupakan singkatan dari circular error probable. CEP merupakan ukuran tingkat presisi atau akurasi dari sebuah sistem persenjataan khususnya peluru kendali balistik. CEP didefinisikan sebagai radius dimana sebuah misil diperkirakan akan jatuh. Semakin rendah CEP, semakin tinggi presisi sebuah misil (Barnaby, 1992).

Ada dua hal penting yang dapat dipahami dari peluncuran Emad di tahun 2015. *Pertama*, program misil balistik Iran sejatinya tidak mengalami vakum pasca JCPOA bahkan mengalami akselerasi dengan diperkenalkannya teknologi baru pada misil Emad. *Kedua*, penggunaan teknologi *missile guidance* yang diwujudkan dalam fitur MaRV memperlihatkan adanya perkembangan dalam doktrin misil balistik Iran. Misil balistik kemungkinan besar diproyeksikan sebagai sebuah senjata konvensional ofensif yang handal guna menghadapi situasi perkembangan kapabilitas militer konvensional negara-negara GCC yang berjalan secara masif di tengah komitmen Iran untuk tidak mengembangkan nuklir sebagai senjata melalui kesepakatan JCPOA (Saab & Elleman, 2016).

Cordesman (2014) mengatakan bahwa ada beberapa opsi yang dapat digunakan oleh Iran untuk menambah letalitas misilnya tanpa harus menggunakan hulu ledak nuklir. *Pertama*, menempatkan misil dengan kendali presisi dan *terminal homing guidance*. *Kedua*, menempatkan misil dengan hulu ledak biologi dan kimia. *Ketiga*, meningkatkan komando dan kontrol untuk dapat meluncurkan misil dari tempat peluncuran yang berbeda-beda (pp. 17). Dari ketiga opsi tersebut, Iran terlihat menjalankan opsi yang pertama melalui peningkatan akurasi misil konvensional.

Peningkatan akurasi dapat merubah misil dari *weapon of terror* menjadi *weapon of mass effectiveness*. Strategi penggunaan misil balistik dengan hulu ledak konvensional dalam menargetkan target-target yang bersifat strategis pada dasarnya memberikan keuntungan bagi Iran untuk menghindari terjadinya eskalasi konflik ketika terpaksa melakukan retaliasi terhadap serangan militer. Penggunaan hulu ledak non konvensional seperti biologi dan kimia justru akan menyulut eskalasi konflik secara cepat dimana hal itu akan merugikan Iran sendiri. Dikarenakan, retaliasi misil Iran tidak dipersiapkan untuk menghadapi perang dalam waktu yang lama.

Dengan dikembangkannya teknologi *terminal homing guidance* sebagai komponen mendasar dalam *precision guided missile*, hal itu memberikan pilihan bagi negara yang tidak memiliki nuklir untuk dapat mengembangkan misil balistik sebagai sebuah kekuatan *deterrent* yang dapat diandalkan. *Precision-guided missile* memberikan ancaman kehancuran yang masif walaupun dengan hulu ledak konvensional. Senjata ini mempunyai efek yang strategis sehingga dapat disandingkan kegunaannya dengan senjata nuklir dalam beberapa hal. *Terminal homing guidance* ini mulai menyebar di antar negara-negara kecil termasuk mereka yang tidak memiliki kapabilitas nuklir (Singer, 9 Agustus, 2016). Peningkatan akurasi tersebut membuka jalan bagi Iran untuk dapat mempergunakan misil balistiknya untuk menopang peran dan fungsi yang lebih luas.

Adapun terkait opsi yang kedua, Cordesman mengatakan bahwa sampai saat ini tidak terlihat adanya indikasi bahwa Iran akan mempersenjatai misilnya dengan jenis senjata pemusnah lainnya. Secara teori, penggunaan hulu ledak biologi dan kimia memang dapat menjadikan misil sebagai senjata teror yang kredibel. Akan tetapi, meningkatkan letalitasnya merupakan sesuatu yang berbeda. Menempatkan hulu ledak biologi dan kimia pada misil dengan jarak operasional yang semakin jauh mengharuskan *warhead* mampu bertahan ketika memasuki fase *re-entry*. Hal tersebut pada dasarnya membutuhkan teknologi yang lebih rumit.

Selain meningkatkan letalitas misil, penggunaan teknologi MaRV juga diproyeksikan sebagai bentuk *countermeasures* Iran terhadap pengembangan Ballistic Missile Defense (BMD) di timur tengah yang didukung oleh AS sejak tahun 2013. Elleman dan Al Sayid (2015) menyatakan bahwa usaha Iran untuk menciptakan *countermeasures* mengindikasikan bahwa penempatan BMD tidak mengurangi hasrat Iran terhadap misil balistik. Sebaliknya, hal ini justru memperlihatkan bahwa Iran semakin berupaya untuk

meningkatkan kehandalan misilnya untuk menetralsisir BMD tersebut (p. 164). Pengembangan teknologi *precision guidance* dalam misil Emad dapat dilihat sebagai salah satu bentuk upaya yang dimaksud.

Sejak perang kota, Iran telah menempatkan misil sebagai bagian dari strategi *deterrent* terhadap negara-negara teluk. Kemampuan negara teluk untuk menangkal serangan misil Iran menjadi ancaman yang cukup serius terhadap kapabilitas *deterrent* Iran. Dalam konteks ini, misil konvensional yang presisi serta kemampuannya dalam menghindari sergapan BMD memberikan Iran kemampuan untuk mempertahankan *deterrent*-nya yang telah dibangun sejak revolusi Islam. *Misille deterrent* telah menjadi strategi penting Iran selama beberapa dekade dalam mengimbangi peningkatan transfer persenjataan yang semakin masif dari AS ke negara-negara teluk. Iran menegaskan bahwa selama AS terus mentransfer senjatanya ke Teluk, negara tersebut akan terus memuktahirkan pengembangan misil ("Iran Accelerates," 6 Januari, 2016).

Para pengambil kebijakan Iran memahami bahwa menciptakan efek *deterrent* melalui ancaman retaliasi misil terhadap serangan musuh dan aliansinya tidaklah cukup di tengah keberadaan BMD. Akuisisi BMD oleh negara-negara tetangga Iran di kawasan teluk berdampak cukup signifikan dalam mendegradasi strategi *deterrent* yang selama ini dibangun. Sebagai konsekuensinya, Saab dan Elleman (2016) menyatakan 'Iran telah berupaya dalam beberapa dekade terakhir untuk mengubah fokus pengembangan misilnya dari peningkatan jarak menuju pada penguatan presisi dan letalitas dari misil balistiknya' (p. 5).

Dengan berfokus pada akurasi dan presisi, misil balistik Iran lebih dipersiapkan sebagai sebuah senjata konvensional ketimbang sebagai sebuah penghantar nuklir. Sebagai penghantar nuklir, jangkauan operasional misil tentunya lebih utama untuk dicapai ketimbang akurasi misil itu sendiri. Oleh

karena itu, tuduhan yang berkembang dan muncul adalah terkait kemungkinan Iran mengembangkan ICBM sebagai bagian dari strategi pembangunan *nuclear deterrent*. Keputusan untuk keluar dari perjanjian pertahanan misil dengan Rusia di tahun 2002 tidak terlepas dari kekhawatiran AS terhadap ancaman ICBM tersebut (Arbatov, 2008).

Gedung putih memperkirakan bahwa sebelum tahun 2015 Iran sudah mampu mengakuisisi ICBM sebagai bagian dari strategi pengembangan nuklirnya (The Congress of United States, 2009). Terlepas daripada itu, tuduhan dan kekhawatiran AS tersebut tidak terbukti dengan tidak adanya satupun ICBM yang dimiliki Iran hingga tahun 2015. Bahkan beberapa tahun sebelum tercapainya JCPOA, Iran sudah menyatakan secara tegas bahwa dirinya tidak berkepentingan untuk mengembangkan misil dengan daya jangkau melebihi 2000 km.

Pembahasan

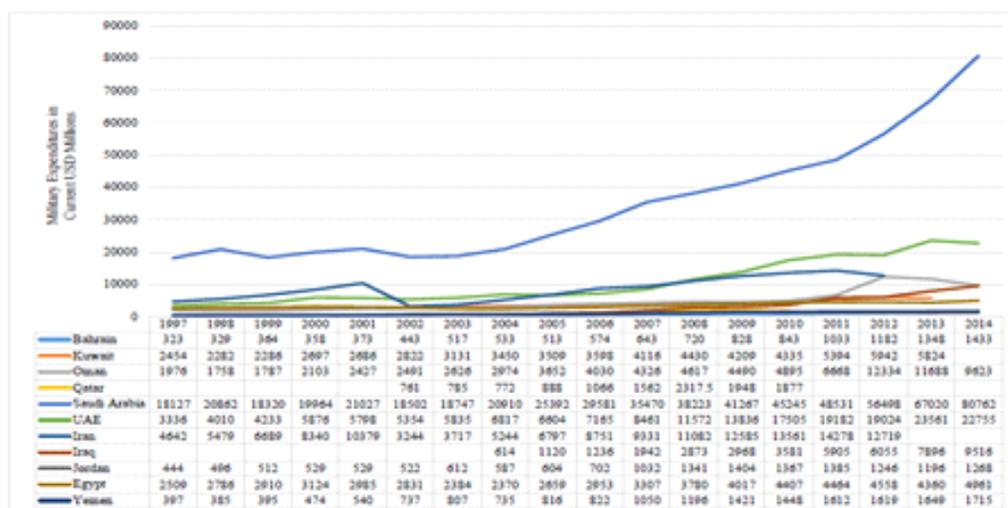
Dilihat dari model aksi reaksi yang dikembangkan oleh Buzan, pengembangan misil balistik merupakan “reaksi” Iran terhadap “aksi” negara-negara GCC dalam mengembangkan kapabilitas militernya melalui modernisasi persenjataan yang dilakukan dalam beberapa dekade terakhir. Dampak modernisasi persenjataan GCC terhadap keputusan Iran tersebut akan dianalisa ke dalam tiga aspek yaitu *magnitude*, *timing*, dan *awarness*.

Magnitude

Dalam melihat kasus Iran, aspek *magnitude* dapat terbilang cukup tinggi. Sejak berakhirnya perang Iran-Irak dan perang teluk di tahun 1990, negara-negara GCC terus meningkatkan kapabilitas persenjataannya. Hal ini dapat terlihat secara jelas pada kasus Arab Saudi dan Uni Emirat Arab serta beberapa negara teluk lainnya. Kapabilitas militer tersebut dapat diamati dari dua aspek yaitu dari besarnya anggaran pertahanan suatu negara dan modernisasi

senjata yang dicapai baik melalui transfer senjata maupun pengembangan industri pertahanan dalam negeri. Modernisasi persenjataan yang dilakukan negara-negara teluk membawa mereka mengungguli Iran baik dalam aspek kualitas maupun kuantitas persenjataan konvensionalnya sehingga melahirkan magnitude yang tinggi dalam hubungan aksi-reaksi yang melibatkan keduanya.

Tabel 1, Perbandingan besaran anggaran pertahanan Iran dan GCC dari tahun ke tahun



Sumber : Disarikan dari SIPRI Data Base

Jika mengacu pada paparan detail di atas, dapat dilihat bahwa sejak tahun 1990 anggaran belanja militer negara-negara GCC terus merangkak naik. Tidak hanya dari besaran total anggaran pertahanan yang dikeluarkan, prosentase anggaran militer dalam GDP pun terus meningkat secara konstan. Dari tabel tersebut, dapat dilihat secara jelas bagaimana besaran anggaran militer negara-negara GCC mengungguli anggaran pertahanan Iran. Arab

Saudi menghabiskan 4-5 kali lebih banyak dibandingkan Iran. Bahkan Uni Emirat Arab, negara dengan wilayah relatif kecil, telah melewati anggaran pertahanan Iran sejak tahun 2007. Jika Arab Saudi dan Uni Emirat Arab, dua negara teluk dengan persenjataan paling modern di kawasan teluk, digabungkan maka dapat dilihat bahwa kedua negara tersebut secara konsisten menghabiskan anggaran militer enam kali lebih banyak dibandingkan Iran.

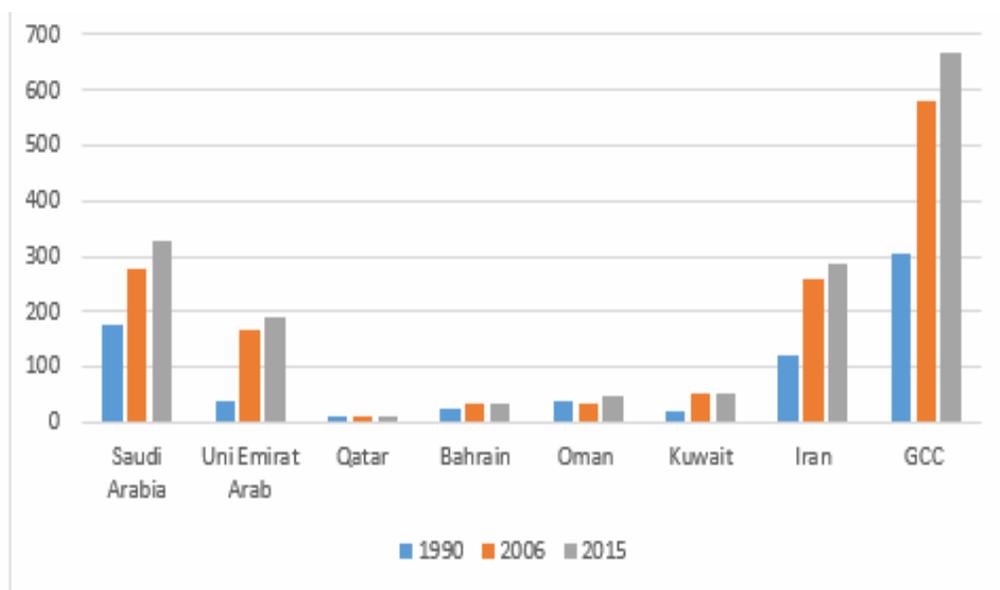
Ketimpangan antara Iran dan negara-negara GCC tidak hanya terjadi pada aspek anggaran pertahanan saja. Persoalan tersebut juga mencakup ketimpangan dalam aspek modernisasi persenjataan yang dilakukan oleh Iran dan negara-negara GCC. Ketimpangan antara Iran dan negara-negara teluk menjadi lebih besar dalam konteks transfer persenjataan dibandingkan dalam aspek besaran alokasi anggaran pertahanan. Dalam beberapa dekade terakhir, ketimpangan tersebut meningkat secara tajam dengan keunggulan persenjataan konvensional negara-negara teluk atas Iran.

Hal yang mendasar dalam melihat ketimpangan tersebut adalah bahwa kebanyakan sistem persenjataan utama Iran sudah usang dan memiliki kualitas yang rendah. Persenjataan yang dimiliki oleh Iran saat ini merupakan warisan peninggalan era Shah dan telah menurun performanya karena telah digunakan dalam perang Iran-Irak yang berlangsung selama delapan tahun. Permasalahan Iran tersebut menjadi lebih buruk dengan ketiadaan akses bagi Iran untuk dapat meningkatkan sistem persenjataan yang telah dimilikinya. Hal ini pada akhirnya berakumulasi pada terdegradasinya kapabilitas militer Iran.

Jika merujuk pada jenis persenjataan yang diakuisisi oleh masing-masing negara teluk selama beberapa tahun terakhir, ketimpangan yang terjadi dapat terlihat secara jelas pada aspek kekuatan udara khususnya dalam kepemilikan pesawat tempur antara Iran dan negara-negara GCC. Padahal, kekuatan

udara menjadi kunci utama keberhasilan dalam memenangkan pertempuran konvensional di kawasan ini. Berdasarkan hal itu, kepemilikan pesawat tempur baik dalam aspek kuantitas dan kualitas menjadi hal yang cukup penting dalam membahas dinamika persenjataan GCC dan Iran.

Tabel 2, Perbandingan jumlah FGA dan FI antara Iran dan GCC



Sumber : Disarikan penulis dari berbagai sumber

Dari tabel di atas dapat dilihat bagaimana perkembangan jumlah Fighter Interceptor (FI) dan Fighter Ground Attack (FGA) negara-negara GCC khususnya Arab Saudi dan Uni Emirat Arab bertambah cukup signifikan khususnya antara dekade 1990-2006. Kenaikan yang cukup tinggi terjadi pada Arab Saudi dengan pembelian sebanyak 72 Eurofighter Typhoon dan pembaruan beberapa pesawat F15SA. Adapun Uni Emirat Arab peningkatan jumlah jet tempurnya terjadi secara cukup signifikan terjadi di tahun 2006-

2007 dengan pembelian sebanyak 78 F16 E/F Block 60 dari AS. Jika dibandingkan dengan tahun 1990, jumlah jet tempur Uni Emirat Arab bahkan meningkat hampir empat kali lipat di tahun 2006.

Meskipun Iran berdasarkan tabel di atas terlihat dapat mengimbangi peningkatan yang dilakukan oleh negara-negara GCC khususnya Saudi dan Uni Emirat Arab, kenaikan jumlah pesawat tempur pada kurun waktu 1990-2006 bukan berasal dari pembelian pesawat baru. Bertambahnya jumlah tersebut berasal dari keberhasilan Iran untuk mengoperasikan kembali jet-jet tempur lamanya dengan melakukan substitusi suku cadang maupun amunisi. Terlepas dari itu, jika ditotal secara keseluruhan GCC tetap mampu mengungguli Iran hampir dua kali lipat dalam jumlah kepemilikan pesawat tempur di tahun 2016.

Negara-negara GCC tidak hanya unggul dari segi kuantitas melainkan juga unggul dalam segi kualitas jet tempurnya. Keseluruhan pesawat tempur Saudi misalnya, merupakan pesawat tempur terbaru seperti Typhoon-2 dan F 15SA (Ripley, 2010, p. 189). Saudi juga berhasil mempersenjatai pesawat tempur dengan rudal udara ke udara terbaru yang diproduksi oleh AS. Hal yang sama juga dapat dilihat pada Uni Emirat Arab, Bahrain, dan Qatar dimana pesawat tempurnya hampir didominasi oleh jenis pesawat F16 terbaru. Negara-negara GCC lainnya meskipun memiliki jumlah pesawat tempur yang relatif sedikit namun didukung oleh sistem aviasi, amunisi, serta pelatihan tempur yang handal. Jika dibandingkan dengan Iran, besarnya kuantitas pesawat tempurnya tersebut didominasi sebagian oleh jenis pesawat tempur AS versi lama seperti F-5 B/E/F, F-4D E/F, dan F-14.

Adapun penambahan pesawat tempur yang dilakukan oleh Iran sejak jatuhnya Shah mencakup antara lain 39 versi awal MiG 29, 30 versi awal SU-24 MK, dan 7 Su-25 pesawat anti tank. Tidak ada satupun jenis pesawat tersebut dapat disandingkan dengan pesawat tempur *first-line* milik AS,

Inggris, dan Perancis yang ditransfer ke negara-negara GCC. Jika dibandingkan dengan pesawat tempur Saudi sekarang yang mencakup 81 F-15C/D, 71 F-15SA, 80 Tornado IDS, dan 24 Eurofighter Typhoon, tidak ada satupun pesawat tempur Rusia Iran yang dapat menandingi kapabilitas pesawat-pesawat tersebut. Bahkan, untuk ukuran kekuatan udara yang lebih kecil seperti Uni Emirat Arab yang mencakup 139 pesawat tempur modern (54 F-16E Block 60, 25 F-16 Block 60, 16 Mirage 2000-9DAD, 44 Mirage 2000-9EAD, 7 Mirage 2000 RAD), kapabilitas pesawat tempur Iran masih berada jauh di bawahnya. Hal tersebut diperburuk dengan lemahnya sistem aviasi yang berhasil dikembangkan oleh Iran.

Selain pesawat tempur, sistem pertahanan udara yang mencakup rudal anti pesawat dan misil balistik juga menjadi poin yang penting dalam melihat dinamika persenjataan Iran dan GCC. Sistem pertahanan udara darat adalah area dimana GCC memiliki keunggulan yang tinggi dibandingkan Iran baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Negara-negara GCC secara konstan melakukan modernisasi sistem pertahanan udara menengah dan jauh. Tidak hanya itu, AS juga bekerja sama dengan GCC untuk menempatkan kapal pertahanan misil balistiknya dengan kemampuan penyedia data peluncuran serangan misil yang cukup baik.

Dalam dasawarsa terakhir, negara-negara GCC memperluas dan meningkatkan kekuatan misil darat ke udara dan mengakuisisi kemampuan kapabilitas pertahanan misil balistik atau BMD. Kebanyakan negara-negara tersebut telah dan akan mengakuisisi versi PAC 3 dari sistem Patriot. Sistem PAC 3 memiliki kemampuan pertahanan misil balistik yang telah ditingkatkan dari versi sebelumnya. PAC 3 didesain secara khusus dalam menopang pertahanan dari serangan misil balistik serta memiliki kemampuan manuver yang lebih baik ketimbang jenis-jenis Patriot sebelumnya. Sistem pertahanan misil ini juga memiliki kemampuan *hit to killwarhead* yang lebih canggih

serta jangkauan yang lebih jauh dari versi sebelumnya (Evans, 2004, p. 104).

Selain sistem PAC 3, Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) juga menjadi salah satu sistem pertahanan misil balistik yang menjadi sorotan. Uni Emirat Arab telah dan terus mengakuisisi sistem THAAD AS yang mencakup 9 peluncur THAAD dan 48 misilnya. Tidak hanya Uni Emirat Arab, Qatar juga telah melakukan pemesanan dua unit THAAD dengan 12 peluncur, 150 misil, serta komponen suku cadang, pelatihan dalam mengoperasikan sistem pertahanan misil tersebut.

THAAD menggunakan teknologi *hit-to-kill* dimana energi kinetik yang dihasilkan dari kecepatan misilnya mampu menghancurkan hulu ledak yang datang baik di dalam maupun di luar atmosfer. Selain itu, THAAD juga mempunyai kemampuan mencegah misil balistik pada altititude tinggi sehingga mampu mengurangi resiko buruk dari hulu ledak pemusnah masal yang dihancurkan sebelum mereka mencapai ke tanah. Tidak hanya mengakuisi sistem pertahanan misil yang modern, sejak tahun 2012, negara-negara GCC bersama AS mulai membangun sistem koordinasi BMD.

Berdasarkan pemaparan tadi, modernisasi persenjataan yang dilakukan dalam satu dekade terakhir menempatkan negara-negara GCC unggul dalam kekuatan tempur dan pertahanan udara. Apalagi dengan diakuisisinya sistem pertahanan misil balistik PAC-3 dan THAAD, hal tersebut semakin mendegradasi kemampuan serang misil balistik yang dibangun Iran dalam upaya menutupi kelemahan pesawat tempurnya. Keunggulan dalam pertempuran dan pertahanan udara yang dimiliki oleh negara-negara GCC memberikan sumbangsih yang cukup besar terhadap tingginya *magnitude* dalam dinamika yang terjadi antara GCC dan Iran. Hal itu ditegaskan oleh Landau dan Kassa (2012) yang menyatakan bahwa BMD merupakan model aksi reaksi yang paling klasik dalam konteks dinamika persenjataan di kawasan Teluk (chap. 2)

Pengembangan misil Iran sejatinya tidak berjalan dalam ruang hampa. Ia merupakan reaksi terhadap modernisasi persenjataan negara-negara GCC yang ditopang oleh derasnya arus transfer persenjataan modern dari negara-negara barat khususnya AS (Rezaei, 5 Januari, 2015). Ketimpangan dalam *military spending* dan *military modernization* khususnya dalam kekuatan tempur udara menjadikan *magnitude* dalam hubungan aksi reaksi antara Iran dan GCC cukup tinggi. Tingginya aspek *magnitude* menjadikan opsi serangan *preemptive* terhadap Iran menjadi lebih terbuka. Frederic et. al (2009) menyatakan bahwa untuk menghadapi ketertinggalan dalam militer konvensional tersebut, Iran mengembangkan strategi perang asimetris (p. 168). Dalam konteks pertempuran udara, misil balistik menjadi bagian penting dalam strategi asimetris Iran. Misil balistik dipersiapkan untuk menyerang aset ekonomi dan populasi negara teluk jika terjadi invasi terhadap Iran.

Salah satu permasalahan yang dihadapi Iran adalah terkait letalitas misilnya. Seperti yang dijelaskan oleh Cordesman, aspek letalitas misil dapat ditingkatkan dengan tidak hanya menempatkan hulu ledak non konvensional atau nuklir dalam hal ini. Ia juga dapat dicapai dengan meningkatkan akurasi misil sehingga ia dapat diproyeksikan sebagai senjata konvensional presisi dalam menggempur target-target strategik. Jika mampu meningkatkan akurasi misilnya, hal tersebut dapat memberikan pilihan strategis dimana Iran tidak terbebani untuk mengembangkan kekuatan udara melalui pesawat tempur. Hal tersebut diharapkan mampu mengimbangi superioritas kekuatan udaranegara-negara tetangganya khususnya Israel dan GCC. Strategi ini dipaparkan oleh Feferman dalam artikelnya:

Thus, while Iran's missiles are viewed in the West primarily as a vehicle for nuclear weapons, for Iran they also serve a crucial aspect of its conventional military strategy. And this isn't expected to change so long as it lacks a serious air force for years to come. If its arsenal improves in accuracy and dependability, as is believed to be Iran's goal, Iran may never need to

turn to the far more expensive option of acquiring and maintaining an advanced air force, as have (Feferman, 2016)

Aspek Timing

Dibandingkan *magnitude*, *timing* lebih susah untuk diukur dan bahkan ini menjadi salah satu kelemahan dalam menerapkan teori aksi reaksi. Terlepas daripada itu, dalam kasus Iran-GCC terdapat beberapa acuan waktu yang dapat digunakan untuk melihat pola aksi reaksi tersebut. Rivalitas antara Iran-GCC dalam tataran tertentu sesuai dengan elemen timing dari model aksi reaksi. Jika dipolakan, penulis membagi respon GCC terhadap pengembangan misil balistik Iran menjadi dua bentuk yaitu penguatan kekuatan udara melalui penambahan jet tempur dan akuisisi sistem pertahanan misil/BMD. Lebih lanjut, sebagaimana yang disebutkan oleh Blanchard (dikutip dalam Sorenson, 2014) bahwa 'kapabilitas militer konvensional Arab Saudi, khususnya kekuatan pesawat tempurnya, memperkuat posisi *deterrent* negara tersebut terhadap Iran' (p. 118).

Perubahan yang cukup signifikan dalam penguatan kekuatan tempur udara GCC terjadi pada kurun waktu 2007. Pada saat itu, dua negara GCC dengan anggaran pertahanan tertinggi, Arab Saudi dan Uni Emirat melakukan pemesanan sejumlah pesawat tempur modern dari negara-negara produsen barat. Arab Saudi memesan sejumlah 72 Eurofighter Typhoon dari Inggris di tahun 2007 untuk memodernisasi jet tempurnya Tornado IDS dan F15S miliknya. Tidak ketinggalan, Uni Emirat Arab memesan sebanyak 60 pesawat F-16 Block E/F dari Amerika Serikat. Tidak berhenti sampai disitu, Saudi kembali menambahkan sebanyak 80 pesawat F-15 SA di tahun berikutnya.

Respon negara-negara GCC dalam memodernisasi pesawat tempurnya di tahun 2007 tidak dapat terlepas dari keputusan Iran untuk kembali melanjutkan program nuklirnya Iran di tahun 2006. Ancaman nuklir tersebut

semakin besar dengan kemajuan yang berhasil dicapai Iran pada program misil balistiknya. Sejak keberhasilannya dalam meluncurkan Shahab 3 di tahun 2001, Iran diduga terus mengembangkan varian Shahab 3 baik dalam aspek jangkauan jelajah maupun *payload*. Iran bahkan berhasil melakukan modifikasi *warhead* Shahab 3 ke dalam bentuk *triconic* dengan dikeluarkannya Shahab 3M di tahun 2004. Hulu ledak *triconic* atau *baby-bottle warhead* dianggap sebagai bentuk *warhead* yang paling sesuai dalam mengantarkan senjata pemusnah masal (Cordesman & Kleiber, 2007b, p. 145).

Tidak hanya itu, Iran juga diduga semakin maju dalam pengembangan kapasitas motor misilnya dengan berhasil diluncurkannya Sejil sebagai MRBM berbahan bakar padat di tahun 2005 (Kelleher, 2015, p. 124). Keberhasilan Iran dalam mengembangkan Sejil dan Ghadr dianggap sebagai lompatan penting dalam pengembangan misil balistik (Rubin, dikutip dalam Cordesman & Seitz, 2008, p. 128). Tidak dapat dipungkiri bahwa pengembangan misil berbahan bakar padat jauh lebih rumit dibandingkan misil berbahan bakar cair apalagi dalam konteks MRBM. Jika dilihat, penambahan pesawat tempur oleh Saudi dan Uni Emirat Arab mempunyai kaitan erat dengan kemajuan program misil balistik Iran tersebut dimana ia hanya berselang dua tahun setelah Iran berhasil meluncurkan Sejil di tahun 2005 dan keputusan Iran untuk mengembangkan nuklir di tahun 2006.

Kekhawatiran GCC terhadap perkembangan misil Iran juga tidak terlepas dari keberhasilan Hizbullah dalam perang di tahun 2006. Perang antara Hizbullah dan Israel tersebut secara tidak langsung memperlihatkan efektifitas penggunaan misil dan roket dalam mendegradasi superioritas kekuatan tempur Israel. Cordesman, G. Sullivan, dan D. Sullivan (2007) menyatakan bahwa fenomena tersebut sekaligus menggambarkan bagaimana perang konvensional yang mengandalkan kekuatan pesawat tempur yang selama ini ditekankan oleh AS dan sekutunya tidak berjalan

efektif (p. 2). Tidak hanya memperlihatkan efektifitas misil, perang tersebut juga mendemonstrasikan kemungkinan pola perang asimetris yang akan diadopsi Iran dalam perang menghadapi GCC. Tidak dapat dipungkiri, keberhasilan Hizbullah sebagai proxy Iran dalam menghadapi serangan pesawat tempur Israel tidak terlepas dari asupan roket yang ditransfer Iran.

Adapun respon GCC dalam pengembangan BMD mulai berjalan secara kuat pada tahun 2012. Pengembangan BMD tidak hanya bertepatan dengan perkembangan nuklir dan misil Iran yang dianggap semakin mengancam namun juga dengan memburuknya situasi politik kawasan saat itu. Kemunculan fenomena Arab Spring di tahun 2011 meningkatkan persepsi ancaman negara-negara GCC terhadap Iran. Negara-negara tersebut diduga mendukung berkobarnya revolusi politik yang berkembang di beberapa negara di Timur Tengah (Mabon, 2013, p. 194). Bahrain sebagai salah satu negara anggota GCC dan aliansi terdekat Saudi juga terkena dampak dari *arab spring* tersebut. Intervensi militer yang dilakukan Saudi dan negara-negara GCC dalam meredam gejolak politik Bahrain dianggap menjadi tonggak penting GCC sebagai sebuah aliansi militer (Held & Ulrichsen, 2013, p. 152).

Bertepatan dengan kemunculan gejolak politik di kawasan, negara-negara GCC mulai meningkatkan kapabilitas militernya. Hal yang paling penting untuk dilihat bahwa sejak tahun 2012 negara-negara GCC tidak hanya mengakuisisi sistem pertahanan misil namun juga membangun koordinasi pertahanan misil di antara mereka dengan diluncurkannya Strategic Cooperation Forum antara AS dan negara-negara GCC. Dengan begitu, akuisisi BMD oleh GCC menjadi sebuah kesatuan blok yang terpadu (Alterman & Hicks, 2015, p. 36). Penguatan kapasitas pertahanan misil ini merupakan respon GCC yang cukup kuat di samping penguatan kapasitas pesawat tempur.

Aspek Awareness

Selain magnitude, aspek *awareness* berperan besar dalam mendorong keberlanjutan program misil balistik Iran. Ketidakseimbangan antara kesadaran internal dan eksternal Iran menyebabkan negara tersebut berada pada posisi *security dilemma*. Di satu sisi, Iran sangat peka terhadap “aksi” negara-negara GCC dalam meningkatkan kapasitas persenjataannya sebagai bentuk ancaman terhadap dirinya. Di sisi yang lain, Iran tidak memiliki kepekaan yang serupa dalam melihat program misil balistiknya sebagai “aksi” yang mengancam bagi negara-negara GCC. Hal ini sejatinya berasal dari perbedaan di antara kedua aktor tersebut dalam melihat peran misil balistik itu sendiri.

Dalam pandangan Iran, misil dan nuklir merupakan suatu hal yang semestinya dipisahkan. Pengembangan misil merupakan hak setiap negara dalam menjalankan *self defense*. Komitmen untuk mematuhi poin-poin kesepakatan dalam JCPOA dianggap oleh Iran sebagai bukti nyata bahwa ia tidak bermaksud mengembangkan nuklir sebagai senjata melainkan untuk tujuan damai. Adapun pengembangan teknologi misil balistik yang dipersenjatai dengan hulu ledak konvensional merupakan hak setiap negara yang wajib dihormati. Karenanya, menurut Iran pengembangan misil konvensional tidak dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap Resolusi PBB No 2231 maupun JCPOA (BBC, 1 Februari, 2017). Karena ia merupakan tulang punggung pertahanan Iran, misil tidak akan pernah masuk dalam ruang negosiasi. Hal tersebut secara langsung ditegaskan oleh menteri luar negeri Iran, Javad Zarif yang mengatakan :

Missiles are our defensive means. We're a sovereign state. [The projectiles are] for our defense and for being ready to defend ourselves. "Our people do not forget the fact that they were being bombarded. Everybody was providing assistance to the aggressor and no one, absolutely no one, gave us even the rudimentary means of defense (Zarif, 25 April, 2017).

Jika Iran melihat pengembangan misil balistiknya bukanlah suatu ancaman terhadap GCC, peningkatan kapasitas persenjataan GCC khususnya dalam penempatan BMD justru dilihat sepenuhnya sebagai ancaman bagi Iran. Tingginya kepekaan ancaman yang dirasakan Iran terhadap BMD dan dampaknya terhadap potensi kemunculan perlombaan senjata di Timur Tengah telah dikemukakan sebelumnya oleh Martin Senn. Senn (2009) menyatakan bahwa penempatan BMD di Timur Tengah akan mendorong Iran untuk mengambil tindakan balasan yang berpotensi melahirkan dinamika persenjataan. Dampak negatif BMD tersebut tidak dapat terlepas dari dua hal yaitu kuatnya persepsi ancaman Iran dan postur pertahanan militernya (p. 57).

Terkait aspek yang pertama, Iran melihat negara-negara GCC merupakan klien AS dalam menancapkan hegemoninya di kawasan. Bahkan pada tataran tertentu, GCC dianggap membantu AS untuk menjatuhkan rezim Iran sebagaimana yang terjadi di Irak. Kualitas ancaman pada dasarnya tidak hanya mengacu pada kapabilitas namun juga pada intensi yang menyertainya. Persepsi buruk Iran terhadap intensi negara-negara GCC menjadikan penempatan BMD tidak sepenuhnya dilihat murni bersifat defensif.

BMD dalam pandangan Iran lebih dilihat sebagai perisai bagi AS dan Israel yang memungkinkan keduanya untuk menggunakan kekuatan militer pada Iran secara lebih leluasa. Kekuatan militer terhadap Iran tersebut digunakan untuk menumbangkan rezim pemerintahannya atau menghancurkan fasilitas nuklir yang dimilikinya. Dalam beberapa tahun terakhir sebelum tercapainya kesepakatan nuklir, Israel terus mengancam AS agar melakukan serangan *preemptive* terhadap Iran. Dengan keberadaan BMD, AS dan Israel tentunya akan semakin mudah untuk melaksanakan opsi *preemptive strike* tersebut. Berdasarkan hal itu, penempatan BMD oleh

negara-negara GCC lebih dipahami dalam pengertian dan tujuannya yang ofensif.

Terkait aspek yang kedua, penempatan BMD secara langsung berdampak pada efektifitas misil Iran sebagai sebuah senjata *deterrent*. Penempatan BMD menjadi ancaman serius bagi Iran karena kemampuan dalam memberikan ancaman yang kredibel terhadap AS dan GCC beserta asetnya di kawasan merupakan pilar utama dalam postur *deterrent* Iran. Penempatan BMD dinilai akan melemahkan misil Iran sebagai senjata teror dimana ia digunakan untuk merusak aset-aset ekonomi serta menghantam wilayah populasi negara-negara teluk sebagai bagian dari strategi asimetrisnya. Karenanya, BMD menjadi elemen yang paling klasik model aksi reaksi dalam dinamika persenjataan di kawasan Teluk (Landau & Kassa, 2012, chap.2)

Oleh karena itu, keberlanjutan pengembangan misil dilihat sebagai sesuatu yang penting dalam menghadapi ketimpangan persenjataan konvensional Iran dengan negara-negara teluk. Pengembangan teknologi *precision guided missile* yang menjadi fokus Iran di tahun 2015 merupakan reaksi yang bersifat koheren khususnya dalam menghadapi BMD yang dibangun oleh negara-negara GCC. Pengembangan teknologi *missile guidance* yang salah satunya diwujudkan dalam MaRV tidak hanya menambah akurasi misil namun juga meningkatkan manuver misil Iran dalam menghindari cegatan BMD.

Kesimpulan

Keberlanjutan program misil balistik Iran pasca JCPOA ditujukan dengan serangkaian tes misil serta diluncurkannya varian misil baru yang dinamakan Emad beberapa bulan setelah tercapainya kesepakatan tersebut. Peluncuran Emad tidak hanya menggambarkan kontinuitas namun juga adanya

akselerasi dalam program misil balistik Iran. Sikap tersebut mendapatkan kecaman keras dari AS karena Iran dianggap masih berambisi untuk mengembangkan senjata nuklir.

Dengan menggunakan lensa aksi reaksi, berlanjutnya program misil balistik dapat dipahami sebagai reaksi Iran terhadap modernisasi persenjataan GCC. Dalam kasus Iran-GCC, ketiga variabel dalam aksi reaksi yaitu *magnitude*, *timing*, dan *awariness* terlihat berjalan secara cukup signifikan dalam membentuk reaksi Iran untuk terus melakukan modernisasi misilnya. Aspek *magnitude* dikategorikan tinggi dikarenakan adanya kesenjangan yang signifikan dalam aspek *military spending* dan *weapon modernization* antara Iran dan negara-negara GCC. Ketidakmampuan Iran dalam mengimbangi modernisasi persenjataan oleh negara-negara GCC dalam dekade terakhir menempatkan Iran rentan terhadap serangan *preemptive*.

Selain *magnitude*, aspek *awariness* juga berjalan cukup signifikan dikarenakan ketidakseimbangan antara kesadaran internal dan eksternal dalam melihat ancaman menempatkan Iran berada pada posisi dilema keamanan. Iran menganggap bahwa tindakannya dalam mengembangkan misil balistik bukanlah suatu ancaman terhadap GCC karena didesain untuk tidak membawa senjata nuklir. Sebaliknya, Iran merasa terancam dengan penguatan kapasitas udara dan pertahanan misil GCC. Adapun aspek *timing* dapat dilihat dari respon yang diberikan negara-negara GCC berupa penguatan armada pesawat tempur dan BMD yang waktunya berjalan hampir salip menyalip dengan uji coba beberapa varian misil balistik Iran.

Pengembangan misil sebagai reaksi terhadap modernisasi persenjataan konvensional GCC diperkuat dengan karakter teknologi yang dikembangkan oleh Iran dalam misil Emad. Teknologi MaRV dirancang untuk dapat meningkatkan akurasi misil sebagai upaya dalam meningkatkan letalitas misil di tengah komitmen untuk tidak mengembangkan nuklir. Tidak hanya

menambah akurasi, penggunaan MaRV pada Emad memungkinkan misil tersebut dapat menghindari sergapan pertahanan misil atau BMD yang ditempatkan oleh negara-negara teluk.

Saran Kebijakan & Akademik

Pengembangan misil balistik merupakan suatu hal yang lebih rumit dari sekadar pengembangan nuklir itu sendiri. Pengembangan misil berkaitan erat dengan aspek historis terkait serangan misil yang menghantam Iran pada dekade 1980-an serta lemahnya persenjataan konvensional yang dihadapi oleh Iran. Kedua hal tersebut membentuk secara fundamental sudut pandang Iran terhadap kegunaan misil balistik sebagai sebuah senjata *deterrent* di tengah keterbatasan kapabilitas militer serta ancaman serangan negara lain.

Kebijakan yang paling mungkin diambil adalah mempertahankan keberlangsungan JCPOA agar tetap berjalan. Membatalkan kesepakatan JCPOA hanya akan mendorong Iran untuk mengakuisisi nuklir secara lebih agresif. Apalagi mengambil langkah *preemptive strike* dalam menyelesaikan kasus nuklir Iran hanya membenarkan persepsi ancaman Iran selama ini dan justru semakin menjustifikasi tindakan negara tersebut untuk dapat mengakuisisi nuklir. Apalagi diperkirakan bahwa serangan *preemptive* terhadap Iran akan menelan biaya yang sangat besar dan tidak akan semudah yang dibayangkan ketika AS menyerang Irak dan Afghanistan.

Harus diakui bahwa lensa aksi reaksi yang digunakan pada tesis ini pada dasarnya hanya berfokus pada aspek ancaman eksternal sebagai variabel utama dalam menjelaskan tindakan Iran dalam mengakuisisi misil balistik. Padahal, aspek domestik dalam konteks Iran cukup relevan dan signifikan untuk dibahas dalam menjelaskan program misil balistik Iran tersebut. Oleh karena itu, keterbatasan yang dimiliki oleh penelitian ini semoga

dapat disempurnakan oleh penelitian selanjutnya dengan memfokuskan pada pembahasan aspek domestik dalam menjelaskan pola pengembangan misil balistik Iran.

Faktor domestik yang dimaksud pada dasarnya mencakup beberapa hal terkait politik domestik Iran. Terdapat kecenderungan yang kuat bahwa pengembangan misil balistik diduga memiliki keterkaitan yang erat dengan keberlangsungan politik suatu rezim. Karenanya, perlu dibuat penelitian lanjutan yang secara khusus membahas sejauh mana rezim pemerintahan Iran memanfaatkan misil balistik untuk mengeruk kepentingan politik khususnya dalam menciptakan kohesitas sosial dan musuh bersama bagi masyarakat Iran.

Referensi

- Arbatov, G. (2008). *The Inexorable Momentum of Escalation*. Dalam P. Cronin (Ed.). *Double Trouble: Iran and North Korea as Challenge to International Security*. Westport: Praeger Security International.
- Ashwarya, S. (2017). *India-Iran Relations: Progress, Problems and Prospects*. New York: Routledge.
- Buzan, B.&Herring, E. (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Bennett, A. (2004). *Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages*. Dalam D.F. Sprinz dan Y.W. Wolinsky (Ed.). *Models, Numbers, and Cases : Methode for Studying International Relation*. Amerika Serikat: University of Michigan Press.
- Barnaby, F. (1992). *The Role and Control of Weapon in the 1990s*. New York: Routledge.
- Bahgat, G. (2003). *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Iraq and Iran*. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* 28 (4), 423-449.

- Czajkowski, M. (2012). Iran's Ballistic Missile Arsenal and its Place in Security and Foreign Policy of Teheran. *Journal of American Studies* 13, 7-21.
- Cordesman, A. H. (2014). *Iran's Rocket and Missile Forces and Strategic Options*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Cordesman, A. H. & Kleiber, M. (2007). *Iran's Military Forces and Warfighting Capabilities: The Threat in the Northern Gulf*. Westport: Praeger Security International.
- Cordesman, A. H. & A. C., Seitz. (2009). *Iranian Weapons of Mass Destruction: The Birth of a Regional Nuclear Arms Race*. California: ABC-CLIO.
- Cordesman, A. H., Sullivan, G., & Sullivan, W.D. (2007). *Lessons of 2006 Israel-Hizbollah War*. Washington DC: CSIS Press.
- Chubin, S. (2001). Iran Missile Programme. *The Adelphi Papers* 41, 53-70.
- Elleman, M. & Al sayed, W. (2015). Ballistic Missile Defense In the Arabian Gulf. Dalam Catherine, K. & Peter, J. D. (Ed.). *Regional Missile Defense from a Global Perspective* (164-165). California: Stanford University Press.
- Evans, N. D. (2004). *Military Gadgets: How Advanced Technology is Transforming Today's Battlefield Today and Tomorrow*. New Jersey: Prentice Hall.
- Elleman, M. (2016). Iran's Ballistic Missile Program. Diakses pada tanggal 16 Januari 2017, dari <http://iranprimer.usip.org/resource/irans-ballistic-missile-program>
- Feferman, D. (2016). Why Is Iran Testing Ballistic Missiles After the Nuclear Deal?. Diakses pada 25 April 2017, dari <http://www.thetower.org/article/why-is-iran-testing-ballistic-missiles-after-the-nuclear-deal/>
- Held, D. & Ulrichsen, K. (2013). Afterword. Dalam D. Held & K. Ulrichsen (Ed.). *The Transformation of the Gulf: Politics, Economics and the Global Order*. New York: Routledge.

- Hume & Hajihosseini, A. (9 Maret, 2016). Iran fires ballistic missiles a day after test; U.S. officials hint at violation. CNN. Diakses dari <http://edition.cnn.com/2016/03/09/middleeast/iran-missile-test>
- Iran ballistic missile test condemned by US, (2015, 16 Oktober). BBC. Diakses 10 Januari 2016, dari <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34555008>
- Iran denies missile test violated UN resolution, (2017, 1 Februari). BBC. Diakses 26 April 2017, dari <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-38826235>
- Iranian missiles serve self-defense purposes: FM Zarif," PressTV, diakses 25 April, 2017, <http://www.presstv.ir/Detail/2017/02/20/511317/Iran-Zarif-BBC-US-Trump-Saudi-Israel>
- Iran Accelerates Ballistic Missile Program.* (2016). Diakses pada 7 April 2017, dari <http://iranprimer.usip.org/blog/2016/jan/06/iran-accelerates-ballistic-missile-program>
- Landau, E. B. & Kassa, D. (2012). Disarmament Efforts and Regional Security Talk. Dalam B. W. Kubbig, & S. E. Fikenscher (Ed.). *The Region Arms Control and Missile Proliferation in the Middle East*. Oxon: Routledge.
- Mabon, S. (2013). *Saudi Arabia and Iran: Power and Rivalry in the Middle East*. New York: I.B Tauris.
- Options For Developing Missile Defense In Europe.* (2009). USA: Congressional of Budget Office.
- Piotrowski, M. A. (2012). Iran's Ballistic Missile Ambitions, Capabilities and Threat: An Overview of Available Information and Estimates. *The Polish Quarterly of International Affairs* 1, 87-118.
- Rezaei, Farhad. (2015). Why Iran Wants So Many Ballistic Missiles. Diakses 25 April 2017, dari <http://nationalinterest.org/feature/why-iran-wants-so-many-ballistic-missiles-18954?page=3>

- Senn, M. (2009). The Armas-Dynamic Pacemaker: Ballistic-Missile Defense in The Middle East. *Middle East Policy*, 16 (4), 55-67.
- Sorenson, D. S. (2014). Why the Saudi Arabian Defence Binge?. *Contemporary Security Policy*, 35 (1), 116-137.
- Saab, B.Y. & Elleman, M. (2016). Precision Fire : A Strategic Assessment of Iran's Conventional Missile Program. *Atlantic Council Issue Brief*, 1-12.
- Singer, M. (2016). *The New Threat of Very Accurate Missiles*. Diakses 7 April 2017, dari <http://www.hudson.org/research/12727-the-new-threat-of-very-accurate-missiles>
- Taremi, K. (2005). Beyond the Axis of Evil: Ballistic Missiles in Iran's Military Thinking. *Security Dialogue* 36 (1), 93-108.
- Wehrey, F., Thaler, D., Bensahel, N., Cragin, K., Jerrold, D. et al. (2009). *Dangerous But Not Omnipotent: Exploring the Reach and Limitations of Iranian Power in Middle East*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Wilkin, S. (2016). *Iran tests new precision-guided ballistic missile*. diakses 7 April 2017, dari <http://www.reuters.com/article/us-iran-military-missiles-idUSKCN0S505L20151011>

IDENTITAS DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL: DILEMA KEBIJAKAN LUAR NEGERI FINLANDIA DALAM KRISIS UKRAINA 2014¹

Fitri Kamelia Margareth, Mohammad Rosyidin dan
Tri Cahyo Utomo

Universitas Diponegoro
fitri.kamelia.margareth@gmail.com

Abstract

This research aims to explain why Finland did not play role as peacemaker in Ukraine Crisis. The great contribution on mediating conflicts in international relation has made Finland play role as peacemaker, a country which is well known with its peace action. But as Ukraine Crisis occurs, Finland only helps by sending foreign aid and giving advice to Russia and Ukraine to arrange a mediation without introducing itself as the mediator. Using constructivist approaches, this research argues that there is identity conflict between Finland's identity as a peacemaker and as a member of The European Union which is against Russia. The strong solidarity between The European Union and Finland caused Finland tends to support The European Union's decision to impose economic

¹Artikel ini merupakan skripsi sebagai salah satu syarat kelulusan pada program S1 Hubungan Internasional FISIP Universitas Diponegoro. Penulis mengucapkan terima kasih kepada: (1) Dosen Pembimbing Mohammad Rosyidin, (2) Dosen Pembimbing Tri Cahyo Utomo dan (3) Dosen Penguji Satwika Paramasatya.

sanction against Russia, instead of mediating the conflict. This research confirms a constructivist assumption that states must consider their identities in determining foreign policy, so they will not turned dilemma when they face a situation where they need to use more than one identity to conduct foreign policy.

Keywords: Finland, Identity Conflict, Peacemaker, Ukraine Crisis, Foreign Policy

Pendahuluan

Finlandia adalah sebuah negara yang terletak di Eropa bagian utara, dengan ibukotanya Helsinki. Status dari negara ini adalah netral sejak tahun 1948, saat Finlandisasi diberlakukan dalam upaya tak berpihak terhadap negara-negara dengan kekuatan besar (Botticelli, 1986). Selain itu, Finlandia menjadi negara yang aktif dalam berbagai kegiatan perdamaian, yaitu dalam bidang *peacekeeping* (penjaga perdamaian), *peacemaking* (pembuat perdamaian) dan pemberian bantuan luar negeri.

Dalam bidang *peacekeeping*, Finlandia membuat Pusat Manajemen Krisis atau *Central Crisis Management* yang bertujuan untuk berpartisipasi dalam manajemen krisis yang diadakan bila ada suatu negara yang sedang mengalami konflik. Program dari manajemen krisis tersebut adalah berupa pengiriman tentara penjaga untuk mengawasi konflik bersenjata maupun pengiriman perwakilan staf militer untuk mengembangkan sarana masyarakat yang dibutuhkan selama konflik. (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d)

Selain mendirikan Badan Manajemen Krisis Pusat, Finlandia berperan sebagai anggota aktif dari 13 organisasi yaitu Dewan Eropa, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Atomic Energy Agency (IAEA), Comprehensive Nuclear-Test-

Ban Treaty Organization (CTBTO), Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Perwakilan dari African Union (AU), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan NATO *Partnership for Peace*, namun tidak termasuk sebagai anggota penuh NATO (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d).

Dalam bidang *peacemaking*, Finlandia berperan sebagai mediator di antara negara yang sedang berkonflik, baik konflik antar negara atau konflik internal. Salah satu contohnya adalah ketika Finlandia menjadi mediator antara Indonesia dengan GAM yang menghasilkan kesepakatan otonomi khusus kepada provinsi NAD (Accord, 2008). Selain itu, Finlandia telah mengeluarkan anggaran sebesar € 8.725.000 untuk mendirikan program-program *peacemaking* yang tersebar di wilayah-wilayah konflik sejak tahun 1990 hingga 2014 (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Finlandia juga membuat *Action Plan* berupa *Group of Friends of Mediations 2010*, yaitu kerjasama antara negara-negara mediator baik yang sudah lama berkecimpung dalam mediasi seperti Norwegia, Swiss dan Finlandia maupun negara yang masih baru seperti Indonesia, Brazil dan Turki. Kerjasama tersebut berupa saling berbagi informasi dan strategi mediasi konflik. Dalam *Action Plan* tersebut, Finlandia membagi dua lingkup kerjasama yaitu untuk lingkup anggota Uni Eropa dan lingkup anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Negara ini diberi status sebagai *peacemaker* karena berinisiatif untuk mengumpulkan negara-negara mediator untuk saling bekerjasama (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d).

Meski demikian, Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam kasus Krisis Ukraina dan Aneksasi Krimea. Dalam menghadapi Krisis Ukraina pada tahun 2014, Presiden Finlandia Sauli Niinistö menyatakan bahwa Finlandia hanya akan memberikan bantuan

kemanusiaan dan tidak mengirimkan tentara penjaga ke Ukraina (Boiko, 2015). Bantuan kemanusiaan yang dikirim untuk Ukraina berjumlah € 6.415.000 yang difokuskan untuk *monitoring* keadaan lingkungan dan hak-hak asasi pengungsi warga sipil (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014).

Sementara itu Uni Eropa telah meminta Finlandia untuk segera membuat program mediasi antara Rusia dan Ukraina, mengingat reputasi dia sebagai *peacemaker*, ditambah sebagai negara tetangga dari Rusia, serta sebagai anggota yang paling aktif dalam berbagai organisasi termasuk Uni Eropa (Pawlak & Baker, 2014). Namun hingga akhir 2014, tidak ada tanda-tanda Finlandia hendak mempertemukan Rusia dan Ukraina untuk bernegosiasi dan mediasi. Sampai pergantian posisi Perdana Menteri Jyrki Katainen ke Alexander Stubb pada Juni 2014 sampai akhir 2014, belum ada pengumuman resmi baik dari Perdana Menteri, Menteri Luar Negeri bahkan Presiden.

Sebagai sebuah negara yang terkenal akan aksinya dalam bidang perdamaian atau *peacemaker*, tentunya menjadi pertanyaan ketika tidak ada respon lebih lanjut dari Finlandia dalam melakukan tindakan *peacemaking* dalam Krisis Ukraina. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengambil sudut pandang lain dalam mempelajari penyebab suatu negara tidak menjalankan kebijakan luar negerinya. Dimana peran identitas-identitas suatu negara yang saling bertolak belakang menjadi faktor utama yang mempengaruhi alasan Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam kasus Krisis Ukraina.

Tinjauan Teoritis

Penelitian ini menggunakan pendekatan Konstruktivisme dengan konsep identitas. Secara ontologis, konstruktivis beranggapan apabila gagasan ataupun karakteristik seseorang menentukan peran dan tindakannya dalam kegiatan hubungan internasional. Konstruktivis juga menafsirkan kata anarki

sebagai suatu hal yang saling berhubungan erat di antara aktor-aktor yang terlibat, dimana itu dihasilkan dari interaksi sosial. Aktor dapat melihat anarki tergantung bagaimana aktor tersebut melakukan subjektivitas terhadap aktor lain, dan sebaliknya. Sehingga anarki bisa mengalami banyak makna, entah dalam hal baik ataupun buruk. Dengan kata lain, anarki bukanlah hal alami melainkan proses subjektivitas dan sosial (Wendt, 1992, hal. 414).

Konstruktivis mengutamakan tiga konsep yang mempengaruhi sebuah tindakan manusia dalam hubungan internasional, yaitu identitas, norma dan bahasa (Wendt, 1999). Konsep yang hendak ditekankan untuk penelitian ini adalah Konsep Identitas. Alexander Wendt mendefinisikan identitas sebagai “atribut yang melekat pada diri aktor yang mendorong tindakan” (Wendt, 1999, hal. 224). Artinya, identitas dapat membentuk kepentingan aktor baik seseorang maupun negara, yang kemudian kepentingan itu membentuk tindakan yang nantinya secara tidak langsung juga akan membentuk identitas. Baik identitas yang sama atau berubah menjadi identitas baru.

Kemudian Alexander Wendt juga membagi empat jenis identitas dalam hubungan internasional (Wendt, 1992, hal. 224-229). Pertama adalah identitas personal atau *corporate identity* dimana identitas suatu aktor terbentuk secara alamiah dan tidak ada unsur paksaan. Selain itu, identitas personal berfokus untuk menunjukkan perbedaan satu aktor dengan aktor lainnya seperti bentuk fisik, lambang negara, nasionalisme dan lain-lain.

Karena identitas ini disadari oleh negara bersangkutan sejak awal, maka identitas ini cenderung stabil tergantung bagaimana negara tersebut melihat dirinya sendiri. Dengan adanya identitas personal, terbentuklah empat dasar kepentingan negara yaitu keamanan fisik suatu aktor, sikap dan keinginan aktor dalam mempertahankan identitas, pengembangan aspirasi hidup masing-masing dan keinginan aktor agar identitasnya diakui oleh lainnya (Wendt, 1994, hal. 385).

Identitas kedua adalah identitas tipe atau *type identity*. Identitas ini dipengaruhi oleh kategori tertentu seperti ideologi politik atau agama, dan terbentuknya identitas ini bisa secara alamiah seperti identitas personal atau berubah bentuk karena suatu peristiwa. Sama seperti identitas personal, identitas tipe relatif stabil.

Identitas ketiga adalah identitas peran yang memfokuskan kedudukan atau posisi aktor dalam hubungan internasional. Identitas ini baru bisa terbentuk apabila aktor yang bersangkutan melakukan suatu aktivitas hubungan internasional dengan aktor lain dan mendapat tanggapan. Jenis identitas ini memiliki hubungan dengan pembentukan identitas menjadi kebijakan luar negeri yang diungkapkan oleh Holsti dalam jurnalnya *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. Terbentuknya kebijakan luar negeri suatu aktor dipengaruhi oleh faktor internal (unsur negara, opini publik, dan lainnya) dan faktor eksternal (nilai dan norma internasional, opini dari aktor lainnya, dan lain-lain). Apabila digabungkan, selanjutnya akan terlihat apa posisi suatu aktor dan bagaimana aktor tadi seterusnya bertindak dalam hubungan internasional (Holsti, 1970, hal. 245).

Identitas terakhir adalah identitas kelompok atau *collective identity*. Jenis identitas ini terbentuk ketika terdapat suatu kelompok yang berisikan kumpulan aktor negara saling berhubungan, dan pada akhirnya membentuk suatu identitas yang dimiliki secara bersamaan karena bergabung dengan kelompok tersebut. Hubungan antar aktor negara bisa terjadi karena saling ketergantungan atau karena rasa solidaritas yang tinggi. Wendt memaparkan tiga faktor yang membentuk identitas kolektif suatu aktor (Wendt, 1994). Pertama adalah faktor sistemik atau faktor interaksi antar negara. Faktor kedua adalah faktor struktural atau faktor intersubjektivitas antarnegara. Identitas kolektif kemudian baru terbentuk bila dua atau lebih negara sama-sama mengidentifikasi satu sama lain sebagai kawan. Faktor terakhir

adalah faktor strategis atau faktor komunikasi antarnegara. Negara yang bersikap ramah pada negara lainnya tentu akan mendapat tanggapan positif dan timbulnya rasa solidaritas satu sama lain.

Identitas suatu aktor bisa pula berubah meskipun telah memegang suatu identitas dalam jangka waktu yang lama. Perubahan identitas bisa terjadi karena pemaknaan yang berbeda dari aktor lain, atau karena ada faktor internal (karakter dan gaya kepemimpinan elite pemerintah) dan eksternal (perubahan peristiwa atau lingkungan internasional) yang membuatnya berubah. Pada akhirnya, negara harus beradaptasi dengan bertransformasi identitas yang baru agar dapat diterima di kalangan internasional, dimana hal ini disebut sebagai krisis identitas (Rosyidin, 2015, hal. 61-65).

Suatu aktor juga bisa memiliki beberapa identitas secara sekaligus, tergantung dari situasi apa yang sedang dihadapi negara tersebut (Rosyidin, 2015, hal. 60). Tetapi ketika aktor tersebut memiliki dua identitas atau lebih yang saling bertolak belakang menghadapi situasi yang sama, hal ini kemudian disebut sebagai konflik identitas (*identity/role conflict*) (Hendropuspito, 1989, pp. 105-107). Pada umumnya, aktor tersebut dapat bernegosiasi dan memilih salah satu identitas yang lebih relevan dan penting dalam menghadapi situasi tersebut tanpa mengorbankan identitas yang lain. Namun apabila identitas yang saling bertolak belakang sama-sama memiliki cara atau solusi yang relevan dan penting dalam mengatasi situasi yang dihadapi sebelumnya, konflik identitas semakin sulit untuk dipecahkan kecuali aktor tersebut harus berkorban dengan menghilangkan salah satu identitas yang bertolak belakang dalam rangka menyelesaikan situasi yang dihadapi (Settles, Sellers, & Damas, 2002, hal. 575-576).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian eksplanatif. Menurut Leedy dan Omrod (2005), penelitian eksplanatif menggunakan penjelasan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel. Penelitian

ini bertitik pada pertanyaan dasar “mengapa” dengan tujuan ingin menjelaskan sebab terjadinya suatu peristiwa. Untuk itu, perlu diidentifikasi berbagai variabel di luar masalah untuk mengonfirmasi sebab terjadinya suatu masalah(hal. 145-187).

Penelitian ini berfungsi untuk menjelaskan mengenai apa yang mendorong Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam konflik Rusia dan Ukraina. Penelitian ini akan difokuskan pada faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Finlandia dalam menghadapi krisis Ukraina.

Penelitian ini memiliki jangkauan waktu pada awal Januari tahun 2014 hingga akhir Desember tahun 2014, ketika untuk pertamakali pemerintah Finlandia mengeluarkan kebijakan dalam menghadapi krisis Ukraina. Sementara jangkauan tempat yang digunakan adalah Finlandia.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik studi kepustakaan (*Library Research*) atau dokumentasi, di mana informasi yang didapat berdasarkan kajian literatur dan referensi dari berbagai data primer seperti Pemerintah Finlandia, Pemerintah Rusia, Uni Eropa, NATO dan data sekunder yang bersumber dari buku-buku, media massa, artikel, dokumen dan laporan, jurnal internasional, atau hasil catatan penting lainnya tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Definisi dari teknik analisis kualitatif adalah situasi aktivitas penelitian yang melibatkan pendekatan penafsiran dan naturalistik dalam meneliti material-material berupa catatan, sejarah, wawancara, percakapan, foto, rekaman, dan memo yang kemudian akan menjadi jawaban dari studi kasus yang sedang diteliti. Tujuan dari penelitian kualitatif ini untuk dapat lebih memahami subjek maupun objek yang sedang diteliti. (Denzin &

Lincoln, 2005, hal. 3-4). Teknik penelitian kualitatif berisi serangkaian upaya yang dilakukan dengan cara proses data, mengelompokkan data, memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain (Moleong, 2007, hal. 3). Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian naturalistik, studi kasus atau fenomenologi, dikarenakan dasar dari data berlatar belakang fenomena natural yang diuraikan berupa kata-kata. Selain menggunakan studi literatur, observasi dan wawancara, penelitian ini juga dapat menggunakan pita rekaman, gambar, laporan berbentuk angka yang sudah diolah terlebih dahulu melalui proses penyuntingan, alih-bahasa, pengetikan dan pemaknaan data dengan tujuan data dapat digunakan lebih mudah untuk proses analisis (Miles & Huberman, 1992, hal. 16).

Aktivitas dalam analisis data menurut Miles dan Huberman dilakukan dengan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Ketika proses ini dilakukan secara bersamaan, interaktif, dan terus menerus sehingga tidak ditemukan data lebih lanjut yang memiliki hubungan dengan kasus yang hendak diteliti (Analisis Data Kualitatif, 1992). Data yang telah diolah kemudian dianalisis dan diinterpretasi dengan idiografi yaitu memaknai data secara khusus sehingga dapat membandingkan persamaan dan perbedaan pada fenomena tertentu, memahami sebab-akibat suatu fenomena sehingga menghasilkan pola penjelasan tertentu yang bermakna (Miles & Huberman, 2009, hal. 284).

Pembahasan

Identitas Peran Finlandia sebagai Peacemaker

Kegiatan *peacemaking* yang dilakukan oleh Finlandia pertama kali tercatat tahun 1963, ketika Sekretaris Jenderal PBB U Thant memilih diplomat

Finlandia bernama Sakari Tuomioja sebagai representatif PBB dalam mediasi konflik antara Turki dan Yunani atas sengketa wilayah Siprus (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010). Meskipun hanya satu tahun melaksanakan tugas sebelum Sakari Tuomioja wafat pada September 1964, langkah mediasi yang dicetuskan olehnya tetap dilanjutkan oleh Galo Plaza selaku pengganti mediator. Konflik antara Turki dan Yunani dapat diakhiri pada tahun 1977 dengan hasil Siprus tetap menjadi negara independen (United Nations Mediator on Cyprus, 2012).

Selain itu, Finlandia juga berpartisipasi dalam menengahi perang Namibia pada tahun 1977 baik dalam bidang *peacekeeping* maupun *peacemaking*. Perundingan berlangsung lama dikarenakan beberapa kali terjadi pelanggaran gencatan senjata. Namun, pada tahun 1990 konflik perang dapat diakhiri (Melber & Saunders, 2007). Motivasi Finlandia berpartisipasi sebagai mediator dalam kedua kasus sebelumnya karena Finlandia ingin menjadi negara yang benar-benar netral terhadap pengaruh Uni Soviet dan Amerika Serikat, lebih terbuka terhadap hubungan internasional, serta berpartisipasi penuh terhadap kegiatan internasional (Tuomioja, 2003).

Keberhasilan Finlandia dalam menengahi konflik di Siprus dan Namibia membuatnya dipercaya PBB dalam melakukan mediasi konflik lainnya. Namun di sisi lain, kebijakan luar negeri Finlandia selama Perang Dingin masih memusatkan kepada keterlibatan Finlandia pada *peacekeeping* daripada *peacemaking* dalam mengatasi konflik internasional. Kebijakan luar negeri Finlandia yang memfokuskan secara penuh pada *peacekeeping* berakhir setelah tahun 2003, ketika Presiden Finlandia Tarja Halonen berpidato mengenai perlunya Finlandia memperbaiki teknik dalam mendamaikan sebuah konflik. Ia menekankan bahwa keadaan internasional telah berubah sepenuhnya dan mengirimkan pasukan penjaga perdamaian saja tidak cukup untuk mengakhiri sebuah konflik. Bagi Halonen, Finlandia dan PBB harus

punya teknik mengakhiri konflik yang bersifat preventif dan lebih manusiawi. Ia juga menyimpulkan bahwa mediasi konflik adalah cara terbaik karena konflik dapat dihindari tanpa melanggar nilai dan norma yang ada di lingkup regional maupun internasional (President of the Republic of Finland, 2003).

Setelah perubahan kebijakan tersebut, Finlandia menjadi lebih aktif dalam kegiatan *peacemaking*. Tercatat bahwa Finlandia telah memainkan perannya sebagai mediator dalam konflik perang Kosovo pada tahun 2006, konflik bersenjata antara pemerintah Sudan dengan kelompok pemberontak *Sudan Liberation Movement* pada tahun 2005, dan konflik perang antara Georgia dan Rusia pada tahun 2008. Motivasi dari Finlandia juga telah beragam dalam tindakannya sebagai mediator. Mulai dari menegakkan nilai dan norma perdamaian yang dikandung dalam PBB (The President of the Republic of Finland, 2009), memperluas kerjasama ekonomi dan pamor Finlandia sebagai negara yang mampu mempengaruhi kebijakan suatu negara baik dalam maupun luar negeri (Odén, 2011), hingga memberi peringatan pada organisasi internasional untuk tetap menegakkan nilai dan norma perdamaian, serta perlunya memperbaiki sistem dan teknik dalam menengahi konflik di masa sekarang (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2008). Setelah memperlihatkan diri di sejumlah konflik sebagai juru damai dengan mengirimkan sejumlah aktor individu di wilayah konflik baik sebagai mediator maupun pengawas dalam perundingan *peacemaking*, Finlandia pun mendapatkan identitas perannya sebagai *peacemaker* (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Setelah konflik Georgia berakhir, pada Mei 2010 Alexander Stubb selaku Menteri Luar Negeri menyatakan bahwa target Finlandia untuk ke depannya adalah mempertahankan identitas Finlandia sebagai sebuah negara yang terkenal akan aksi perdamaiannya (*Rauhanvälityksen Suurvalta*). Dalam mengaktualisasikan identitas itu, Finlandia membuat dua kebijakan luar

negeri. Pertama, melakukan penggalangan bantuan dana yang bisa digunakan langsung saat keadaan darurat. Kedua, mendirikan institusi mediator yang berisi negara-negara yang ingin belajar dan memiliki pengalaman dalam *peacemaking* (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Hal ini dibuktikan oleh Finlandia dengan melakukan penggalangan dana dengan total sebesar € 8.550.000. Bantuan tersebut masing-masing diberikan kepada Afrika Barat pada tahun 2006 sebesar € 400.000, PBB pada tahun 2010 sebesar € 2.000.000), Uni Afrika pada tahun 2010 sebesar € 3.000.000, Nepal pada tahun 2010 sebesar € 3.000.000, dan Asia Tengah pada tahun 2014 sebesar € 150.000. Selain itu, Finlandia juga telah menggalang dana untuk Non-Governmental Organization (NGO) yang berfokus pada mediasi konflik seperti *International Crisis Group's Africa* dengan jumlah dana sebesar € 1.250.000, *Crisis Management Initiative* sebesar € 1.500.000 dan *Civilian Crisis Management* sebesar € 400.000 (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Sementara itu, Finlandia bekerjasama dengan Turki mendirikan *Group of Friends of Mediations 2010* dengan anggotanya adalah Norwegia, Swiss dan Finlandia sebagai negara yang berpengalaman dalam *peacemaking*, serta negara yang masih baru dalam *peacemaking* seperti Indonesia, Brazil dan Turki dalam upaya membentuk institusi mediator (Ministry for Foreign Affairs of Finland, nd). Institusi tersebut kini telah beranggotakan 44 negara. *Group Friends of Mediation* ini memiliki visi untuk mempromosikan dan meningkatkan penggunaan mediasi sebagai jalan terbaik dalam menyelesaikan konflik.

Identitas Kolektif antara Finlandia dengan Uni Eropa

Walaupun Finlandia baru bergabung sebagai anggota Uni Eropa pada tanggal 1 Januari 1995. Namun, Finlandia telah lama melakukan kerjasama dalam bidang ekonomi dan perdagangan dengan *European Economic Area*

(namalama dari Uni Eropa) sejak tahun 1980. Pada awalnya Finlandia mengalami keraguan untuk langsung bergabung sebagai anggota di waktu yang sama karena khawatir tidak dapat netral dalam hubungan internasional dan cenderung condong ke salah satu pihak. Setelah Uni Soviet runtuh, Finlandia menjadi lebih berani untuk bergabung berupa mendaftarkan diri sebagai anggota dari *European Community* (namabarudari *European Economic Area*) pada bulan Maret 1992, dan menjadi anggota pada tahun 1995 (Raunio & Tiilikainen, 2003).

Finlandia dan Uni Eropa (nama baru dari *European Community*) memiliki persamaan dalam menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM (Ministry for Foreign Affairs of Finland, nd). Nilai-nilai tersebut diwujudkan oleh Finlandia untuk Uni Eropa berupa mendirikan program-program pengembangan HAM (Uotila, et al., 2004), menjadi mediator konflik (Raunio & Tiilikainen, 2003), dan mencanangkan program perbaikan perekonomian negara ketika Uni Eropa mengalami krisis ekonomi pada tahun 2008 (Jokela, 2015).

Sementara itu, Uni Eropa telah menganggap Finlandia sebagai anggota yang aktif menyejahterakan Uni Eropa terutama dalam aspek perdamaian walau ukuran wilayahnya tergolong kecil. Finlandia telah membantu menyelesaikan konflik internal antara Parlemen Eropa (*European Parliament*) dengan Komisi Eropa (*European Commission*) (Raunio & Tiilikainen, 2003), menjadi jembatan di antara Uni Eropa dengan Rusia, dan membantu Uni Eropa memperbaiki perekonomiannya ketika terkena krisis ekonomi pada tahun 2008 (Iso-Markku, 2013). Kontribusi Uni Eropa untuk Finlandia pun adalah dibuatnya *framework* kebijakan luar negeri Uni Eropa khusus untuk Finlandia pada tahun 1996. Kebijakan tersebut berisi bantuan pengaturan kebijakan luar negeri Finlandia dalam bidang politik, pertahanan dan keamanan, dengan kerjasama dengan NATO sebagai penasihat. Dengan

demikian, Finlandia tidak perlu repot dan khawatir mempertahankan wilayah kedaulatan sendiri, dan hanya perlu fokus melanjutkan kontribusinya dalam bidang ekonomi dan HAM kepada Uni Eropa (Jokela, 2011).

Hal-hal tersebut yang membuat Finlandia memiliki kedekatan hubungan dengan negara-negara anggota Uni Eropa dan solidaritas antara kedua pihak sangat erat. Karena secara bersamaan mereka memiliki identitas sebagai aktor yang menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM. Presiden Finlandia Tarja Halonen mengakuinya dengan menyatakan bahwa Uni Eropa telah menjadi wadah yang tepat dalam berbagi pengalaman dan membanggakan kebijakan luar negeri Finlandia. Hal itu dikarenakan negara-negara anggotanya juga memiliki identitas negara yang menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM sehingga terjadi ikatan hubungan erat (President of the Republic of Finland, 2010).

Hubungan Uni Eropa dan Rusia dalam Krisis Ukraina

Hubungan antara Uni Eropa dengan Rusia sebetulnya telah lama mengalami ketegangan sejak 2010. Ian Bond selaku Direktur Kebijakan Luar Negeri Pusat untuk Eropa menyatakan bahwa hal itu terjadi lantaran pandangan Rusia dan Uni Eropa semakin bertolak belakang dalam bidang ekonomi dan identitas (European Union Committee, 2015). Hubungan di antara kedua negara semakin memburuk ketika Krisis Ukraina terjadi. Uni Eropa mendukung bergabungnya Ukraina ke dalam Uni Eropa secara penuh dengan alasan Ukraina tidak hanya berusaha menjunjung tinggi integritas wilayah dan kedaulatannya. Namun juga, menjunjung tinggi visi dan misi dalam mengembangkan aspek-aspek di wilayah Eropa Timur dengan cara menyatukan diri dengan wilayah Eropa lainnya. Visi dan misi dari Ukraina secara tidak langsung mendukung visi dan misi dari Uni Eropa sendiri sementara Rusia tidak dapat menerima hal tersebut sehingga berakhir dengan aneksasi Krimea pada Maret 2014 (European Union Committee, 2015).

Selama Krisis Ukraina berlangsung hingga sekarang ini, Uni Eropa menerapkan sanksi terhadap Rusia yang dilakukan dalam tiga tahap dengan dukungan dari Amerika Serikat dan Kanada. Sanksi tersebut berkaitan dengan *travel ban*, pembekuan asset badan usaha milik Rusia, dan pembatasan aktivitas pabrik SDA milik Rusia (European Union Committee, 2015). Rusia menanggapi sanksi dari Uni Eropa dengan mengeluarkan kebijakan berupa melarang peredaran produk-produk di Rusia yang diimpor dari Uni Eropa, Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Produk yang dilarang oleh Rusia terdiri dari produk babi, susu, daging, ikan dan buah-buahan. Pada tahun 2013, Rusia mengimpor dari keempat wilayah dengan total US\$ 5.931 juta (Dolidze, 2015).

Sanksi yang diterapkan oleh kedua belah pihak sama-sama mengakibatkan kerugian di kemudian hari. Di pihak Rusia, nilai tukar mata uang Rubel terhadap Dollar maupun Euro mengalami penurunan yang cukup tajam dari bulan Juli 2014 ke bulan Desember 2014. Nilai tukar mata uang yang awalnya US\$ 1 setara dengan 34,94 RUB dan € 1 setara dengan 47,24 RUB (The Moscow Times, 2014), naik menjadi 61,15 RUB dan 76,15 RUB (IA Amitel, 2014). Sementara di pihak Uni Eropa mengalami kerugian sebesar € 55 milyar setelah produk ekspor untuk Rusia ditolak sepenuhnya (Szczepański, 2015) dan kerugian sebesar € 100 milyar setelah hampir 2 juta tenaga kerja Uni Eropa dari berbagai negara di Rusia dipulangkan (Sharkov, 2015).

Presiden Dewan Eropa Donald Tusk berpendapat apabila sudah waktunya antara Uni Eropa dan Rusia mempertimbangkan kembali hubungan di antara mereka. Uni Eropa selama ini hanya sekedar menjatuhkan sanksi untuk memberi pelajaran kepada Rusia serta memberikan penekanan agar Rusia tidak melanjutkan tindakan aneksasi di wilayah kedaulatan Ukraina seperti yang dilakukannya kepada Krimea.

Walaupun demikian, dibutuhkan persetujuan dari seluruh negara anggota Uni Eropa dan negara-negara di Barat sebelum bisa mengadakan mediasi (Matlak, 2016).

Konflik Identitas Finlandia dalam Isu Krisis Ukraina

Sementara itu, Finlandia sebagai sebuah negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan HAM melihat Krisis Ukraina sebagai sebuah peristiwa yang sangat disayangkan karena telah terjadi pelanggaran HAM dan hilangnya demokrasi suatu negara. Potensi Ukraina untuk menjadi negara yang lebih stabil dan memiliki pemerintahan yang bersih, harus berakhir mengalami tekanan lebih besar dari pihak-pihak yang menentang masuknya Ukraina sebagai anggota Uni Eropa. Pemerintah Finlandia mendukung integritas dan usaha Ukraina dalam bergabung dengan Uni Eropa, dan akan membantu Ukraina menegakkan demokrasi dan pemerintahan konstitusional yang bersih. Walaupun usaha Ukraina tentunya ditentang keras oleh Rusia dengan terjadinya aneksasi Krimea (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014).

Dalam aksinya menghadapi Krisis di Ukraina, Finlandia hanya memberikan bantuan luar negeri kepada Ukraina dalam bentuk dana, dan tidak mengirimkan pasukan penjaga perdamaian (Boiko, 2015). Bantuan dana yang dikirim untuk Ukraina sejumlah € 6.415.000 yang difokuskan untuk mendanai program *monitoring* keadaan lingkungan dan hak-hak asasi pengungsi warga sipil di wilayah Ukraina yang mengalami (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014). Selain itu, Finlandia juga berharap akan adanya akhir dari krisis Ukraina. Solusi yang ditawarkan dari Finlandia adalah dengan perlu diadakannya dialog mediasi antara Rusia dengan Uni Eropa dan Ukraina (President of the Republic of Finland, 2014).

Isu tentang diperlukannya mediasi antara Rusia dengan Uni Eropa dan Ukraina dalam waktu cepat juga telah diungkapkan oleh perwakilan dari OSCE. Mereka mendesak beberapa negara anggota Uni Eropa, salah satunya

Finlandia agar segera mengadakan mediasi (Pawlak & Baker, 2014). Tetapi, Alexander Stubb selaku pengganti Perdana Menteri Finlandia menanggapi Finlandia dalam waktu bersamaan mengalami dilema untuk sepenuhnya berpihak kepada Uni Eropa atau menjadi mediator. Hal ini dikarenakan Finlandia telah memutuskan untuk bergabung dengan Uni Eropa pada tahun 1995. Finlandia harus menaruh keberpihakannya kepada Uni Eropa sebagai salah satu anggotanya. Pada akhirnya Stubb mengatakan bahwa Finlandia lebih memilih untuk terus berpihak kepada Uni Eropa, tapi di saat bersamaan berharap ada pihak lain yang bersedia menjadi penengah (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2014).

Walaupun demikian, Finlandia tetap berusaha untuk melakukan tindakan *peacemaking* dalam konflik Rusia-Ukraina. Stubb mengklarifikasi lebih lanjut apabila Finlandia tidak ingin menjadi mediator utama, melainkan hanya ingin menjadi pendorong dan penegak perdamaian antara Rusia-Ukraina. Langkah yang ditempuh adalah dengan melakukan diskusi dan negosiasi baik melalui pertemuan bilateral maupun percakapan melalui telepon. Hal tersebut telah dilakukan Presiden Finlandia Saoli Niinistö, melalui pertemuan bilateral dengan Presiden Rusia Vladimir Putin dan berdiskusi melalui telepon dengan Perdana Menteri Ukraina Volodymyr Groysman (CNN, 2014).

Kesimpulan

Berdasarkan studi kasus kebijakan luar negeri Finlandia dalam Krisis Ukraina pada 2014, penelitian ini telah menunjukkan bahwa suatu negara bisa memilih untuk tidak menjalankan kebijakan yang telah lama dipraktikkan dalam menghadapi suatu situasi. Kebijakan tersebut adalah berpartisipasi penuh dalam *peacemaking* suatu konflik dalam hubungan internasional, salah satunya dengan menjadi mediator dalam konflik antar

negara. Kebijakan Finlandia memainkan peran tradisionalnya sebagai *peacemaker* dapat dijelaskan dalam pemikiran konstruktivis, dengan konsep identitas. Menurut konstruktivis, suatu negara bisa menghadapi dilema dalam menentukan suatu kebijakan karena identitas-identitas yang dimiliki oleh negara tersebut bisa jadi saling bertolak belakang. Konflik identitas semakin rumit ketika keduanya sama-sama penting dan menentukan posisi negara tersebut dalam hubungan internasional.

Penelitian ini menemukan bahwa Finlandia mengalami konflik identitas antara identitas peran sebagai *peacemaker* dengan identitas kolektif sebagai negara anggota Uni Eropa yang kontra terhadap sikap Rusia dalam berkonflik dengan Ukraina. Kedua identitas yang dimilikinya sama-sama menjadi titik acuan Finlandia dalam merencanakan dan menentukan kebijakan luar negeri dalam menghadapi situasi hubungan internasional. Oleh sebab itu, Finlandia sempat mengalami dilema harus memilih salah satu identitas yang dimilikinya sebelum menindaklanjuti kebijakan luar negerinya dalam menanggapi Krisis Ukraina. Kedua identitas ini menunjukkan benturan ketika Finlandia menginginkan adanya mediasi antara Ukraina dan Rusia agar konflik di Ukraina dapat diakhiri dengan segera. Tetapi di saat yang bersamaan, rasa solidaritas yang terbentuk antara Uni Eropa dengan Finlandia cenderung lebih kuat sehingga Finlandia justru ikut terlibat dalam menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Rusia yang dicanangkan oleh Uni Eropa, Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Tindakannya ini pula menimbulkan terjadinya krisis identitas yang dimiliki Finlandia sebagai *peacemaker*.

Namun demikian, penelitian ini masih memiliki beberapa kelemahan. Pertama, penelitian ini belum mampu menjelaskan lebih lanjut bagaimana hubungan Finlandia dengan Rusia sebelum dan setelah Krisis Ukraina. Hubungan antara kedua negara tersebut bisa menjadi faktor lain Finlandia

untuk lebih berpihak kepada Uni Eropa. Namun, juga tetap menjaga hubungan bilateral dengan Rusia. Kedua, dengan batasan jangkauan penelitian hanya pada tahun 2014 saja, penelitian ini belum mampu menjelaskan bagaimana sikap Finlandia dalam menentukan identitas dan kebijakannya pasca 2014 mengingat Krisis Ukraina masih berlangsung hingga sekarang. Ketiga, penelitian ini masih belum menjelaskan lebih detail tanggapan Uni Eropa, Ukraina maupun Rusia ketika Finlandia memutuskan untuk tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker*.

Tanggapan dari negara lain juga menjadi faktor tambahan mengapa Finlandia tidak menggunakan identitasnya sebagai *peacemaker*, serta mempengaruhi identitas peran Finlandia sebagai *peacemaker* itu sendiri. Pengaruh tersebut dapat berakhir apabila Finlandia mengembalikan identitasnya sebagai *peacemaker* dengan mengadakan mediasi, atau tetap bertahan memilih berpihak kepada Uni Eropa. Terakhir, penelitian ini belum mampu memaparkan lebih detail bagaimana proses pemerintah Finlandia mengatasi dilema kebijakan tersebut, dan berakhir dengan memilih salah satu identitas yang berbenturan tersebut. Hal ini juga menentukan bagaimana selama ini kebijakan luar negeri Finlandia beradaptasi dengan situasi dalam hubungan internasional sehingga Finlandia dapat menghindari lebih banyak konflik semenjak penerapan status netralitasnya pada tahun 1948.

Saran

Setelah memaparkan kesimpulan dari penelitian ini, penulis dapat memberikan beberapa saran kepada pemerintah Finlandia maupun perumus kebijakan luar negeri suatu negara. Pertama, negara harus memperhatikan setiap identitas yang dimilikinya untuk mencegah terjadinya konflik identitas ketika negara tersebut akan menentukan suatu kebijakan. Kedua, negara harus memperhitungkan dampak dari setiap kebijakan berdasar identitas

yang dipilihnya, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Terakhir, negara harus dapat mempertahankan identitas miliknya baik dalam situasi apapun, terutama apabila identitas tersebut telah dimilikinya sejak lama dan sudah dikenal luas secara internasional.

Selain itu penulis dapat memberikan saran kepada pembaca yang tertarik terhadap topik kebijakan luar negeri dalam menghadapi Krisis Ukraina untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Di antaranya adalah analisa kebijakan Finlandia dalam menghadapi Krisis Ukraina pasca 2014. Hal ini dapat ditelusuri lebih lanjut untuk mengetahui identitas manakah yang selanjutnya diperankan oleh Finlandia, bagaimana cara Finlandia menentukan kebijakannya setelah mengalami dilema, dan kebijakan apa saja yang telah dijalankannya dengan menggunakan identitas tersebut. Kemudian penelitian mengenai reaksi dan kebijakan luar negeri yang diterapkan Uni Eropa, Ukraina dan Rusia selama Krisis Ukraina berlangsung. Hal ini dapat ditelusuri lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana pihak-pihak yang terlibat dalam Krisis Ukraina menerapkan kebijakan mereka seiring belum ada satupun negara yang bersedia menjadi mediator di antara mereka.

Referensi

Buku

- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Hendropuspito, D. O. (1989). *Sosiologi Sistematis*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Jokela, J. (2011). *Europeanization and foreign policy: state identity in Finland and Britain* (1st ed.). London: Routledge.
- Leedy, P., & Omrod, J. (2005). *Practical Research: Planning and Design Research* (8th ed.). Ohio: Pearson Merrill Prentice Hall.

- Miles, M., & Huberman, A. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Miles, M., & Huberman, A. (2009). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Moleong. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rodakarya.
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Sleman: Tiara Wacana.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Artikel

- Melber, H., & Saunders, C. (2007, January). Conflict mediation in decolonisation: Namibia's transition to independence. *Afrika Spectrum: Deutsche Zeitschrift für Gegenwartsbezogene Afrikaforschung*, hal. 73-94.

Modul Kuliah

- Windiani, R., & Wahyudi, F. (2015). *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Semarang: Undip Press.

Jurnal

- Holsti, K. (1970). National Role in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2013, Juni 24). Humanitarian Mine Action Year 2013. *Aid for humanitarian mine action in 2013*, 1-2.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Desember 20). Humanitarian Aid Year 2014 by Country. *Humanitarian aid allocations in 2014*, 1-6.
- Settles, I., Sellers, R., & Damas, A. (2002). One Role or Two? The Function of Psychological Separation in Role Conflict. *Journal of Applied Psychology*, 87(3), 574-582.

Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organizations*, 26(2), 391-425.

Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 8(2), 384-396. Diambil kembali dari <http://www.jstor.org/stable/2944711>

Situs Internet

Accord. (2008). Delivering peace for Aceh: an interview with President Martti Ahtisaari. 1-3. Dikutip Mei 17, 2015, dari <http://www.c-r.org/accord/aceh-indonesia/delivering-peace-aceh-interview-president-martti-ahtisaari>

Boiko, A. (2015). *Finland Rules Out Weapon Supplies to Conflict-torn Ukraine*. Dikutip Maret 14, 2016, dari <http://sputniknews.com/politics/20150206/1017858897.html#ixzz3aXB3X1bT>

Botticelli, P. (1986). Finland's Relations with the Soviet Union, 1940-1986. *Loyola University Student Historical Journal 1985-1986*, 18. Dikutip Maret 22, 2016, dari <http://www.loyno.edu/~history/journal/1985-6/botticelli.htm>

CNN. (2014). *Transcript: Quest Means Business*. Dikutip Juli 7, 2017, dari <http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/1408/15/qmb.01.html>

Matlak, M. (2016). *The Case for Europe: An Interview with Donald Tusk*. Dikutip April 17, 2017, dari <http://www.nybooks.com/daily/2016/02/18/the-case-for-europe-an-interview-with-donald-tusk/>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2010, Mei 7). *Finland aims to be a great power in peace mediation*. Dikutip Januari 25, 2016, dari <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=191892&contentlan=2&culture=en-%C2%AD%E2%80%90US>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2010). *Peace Mediation: Guidelines*. Dikutip March 15, 2016, dari <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=191825&culture=en-US>

- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Mei 27). *Minister Tuomioja's speech on "Ukraine at a crossroads"*. Dikutip April 10, 2017, dari <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=307075&contentlan=2&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Desember 11). *Support for Ukraine granted by Finland in 2014*. Dikutip Mei 18, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=318102>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2015, Mei 25). *Humanitarian Aid Year 2015. Humanitarian aid allocations in 2015, 5-8*.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (n.d). *Crisis Management*. Dikutip Juli 8, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49302&contentlan=2&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (nd). *Mediation*. Dikutip Juli 8, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49301&contentlan=2&culture=en-US>
- Pawlak, J., & Baker, L. (2014, Maret 3). *EU to urge mediation with Russia over Ukraine*. Dikutip Juli 9, 2014, dari Reuters.com: <http://www.reuters.com/article/2014/03/03/us-ukraine-crisis-eu-idUSBREA220WZ20140303>
- President of the Republic of Finland. (2003, Agustus 3). *Speech by President of the Republic Tarja Halonen at the Loviisa Peace Forum in Loviisa Church on 3.8.2003*. Dikutip Februari 11, 2017, dari <http://www.presidentti.fi/halonen/Public/default6815-2.html?contentid=174344&nodeid=41417&contentlan=2&culture=en-US>
- President of the Republic of Finland. (2014, Agustus 13). *President of the Republic and Cabinet Committee on Foreign and Security Policy*

- discussed situation in Ukraine*. Dikutip April 22, 2017, dari <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=310683&nodeid=44809&contentlan=2&culture=en-US>
- Sharkov, D. (2015, Juni 19). *Russian Sanctions to 'Cost Europe €100BN'*. Dikutip Maret 21, 2017, dari <http://europe.newsweek.com/russian-sanctions-could-cost-europe-100-billion-328999>
- Strange, H., & Ensor, J. (2014, Maret 21). *Ukraine crisis: March 21 as it happened*. Dikutip Juli 9, 2015, dari Telegraph Online: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10707473/Ukraine-crisis-March-21-as-it-happened.html>
- The President of the Republic of Finland. (2009). *Examining the Security Situation: Address by President of the Republic Martti Ahtisaari to the Annual Meeting of the National Defence Courses Association at the University of Helsinki on 13 April, 1999*. Dikutip Februari 12, 2017, dari <http://www.tpk.fi/ahtisaari/puheet1999/P990413.maanpen.html>
- Tuomioja, E. (2003, Januari 1). "Sakari Tuomioja", *artikkeli, Arto Mansalan ja Juhani Suomen toimittamassa teoksessa Suomalainen diplomaatti. Muotokuvia muistista ja arkistojen kätköistä, SKS, s.450-467, Jyväskylä 2003*. Dikutip Februari 3, 2017, dari [Tuomioja.org](http://tuomioja.org): <http://tuomioja.org/kirjoitukset/2003/01/sakari-tuomioja-artikkeli-arto-mansalan-ja-juhani-suomen-toimittamassa-teoksessa-suomalainen-diplomaatti-muotokuvia-muistista-ja-arkistojen-katkoista-sks-s-450-467-jyvaskyla-2003/>
- United Nations Mediator on Cyprus. (2012). *Galo Plaza Report (1965)*. Dikutip, Januari 24, 2017, dari https://web.archive.org/web/20120111204358/http://www.cyprus-conflict.net/galo_plaza_report.html

PENGARUH PEMIKIRAN DAN GERAKAN POLITIK SYIAH IRAN DI INDONESIA

Gonda Yumitro

Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Malang
yumitro@gmail.com

Abstract

Based on its ideology and model of developed movement, Iranian Shia has been intensely extending its ideology to various countries, including to Indonesia. The export of this ideology aims to create full power for Shia in the international world. Through literature reviews methodology, it is found that the thought and movement of Iranian Shia have influenced Indonesia significantly, especially by the support of Iran. These influences can be seen by the increasing number of followers, the development of education and publication activities, the involvement of Iran Shia cadres in Indonesian politics, and the developing of unfair and unbalance cooperation between Indonesia and the Iranian government.

Keywords: Iran, Indonesia, Movement, Shia, Thought.

Pendahuluan

Kemunculan Syiah sangat erat kaitannya dengan isu politik. Pasca meninggalnya Rasulullah, mereka menolak kepemimpinan Abu Bakar, Umar bin Khattab dan Utsman bin Affan. Menurut Syiah, Ali bin Abi Tholib adalah khalifah resmi yang direbut kekuasaannya oleh pemimpin pendahulu. Karenanya, mereka menamakan diri sebagai Syiah yang bermakna pengikut

Ali (Said, 2017). Begitu juga dalam kepemimpinan umat Islam, Syiah meyakini bahwa hanya keturunan Rasulullah saja yang berhak menjadi pemimpin (Jacob & Itan, 2003). Dalam perjalanannya, Syiah berkembang menjadi pemahaman agama yang berbeda dengan Sunni.

Dalam politik, Syiah membangun konsep sendiri yang mengatur sistem agar senantiasa sesuai dengan kepentingan Syiah. Mereka memperkenalkan konsep *wilayat al faqih* yang mencoba menggabungkan konsep demokrasi dengan fondasi keagamaan sesuai dengan yang mereka paham. Implementasinya di Iran dikenal dengan bentuk negara Republik Islam Iran pasca revolusi 1979. Bahkan setelah itu, ideologi Iran semakin gencar diekspor ke berbagai negara lain, termasuk Indonesia.

Telah terjadi beberapa kali konflik yang berkaitan dengan isu Syi'ah, misalnya dalam peristiwa Sampang. Bahkan data di lapangan menunjukkan potensi terjadinya konflik antara kelompok Sunni dan Syiah sangat kuat. Hal ini disebabkan perbedaan pandangan politik, agama dan peningkatan jumlah pengikut Syiah di Indonesia. Tulisan ini akan menganalisa pengaruh pemikiran dan gerakan politik Syiah Iran di Indonesia. Namun sebelumnya, penulis akan terlebih dahulu menggambarkan pemikiran dan gerakan politik Syiah Iran secara umum.

Pemikiran dan Strategi Politik Syiah

Syiah merupakan salah satu kelompok yang muncul dalam sejarah Islam dengan justifikasi sebagai pendukung Ali bin Abi Thalib. Menurut kelompok ini, yang paling berhak untuk menjadi pemimpin bagi umat Islam pasca wafatnya Rasulullah adalah Ali bin Abi Thalib. Selanjutnya, kelompok ini menilai bahwa sudah terjadi persekongkolan antara Abu Bakar Asshidiq dan Umar bin Khattab serta Utsman bin Affan untuk merebut kekuasaan. Ali bin Abi Thalib baru menjadi khalifah setelah Ustman bin Affan wafat. Namun,

ternyata kepemimpinan beliau pun masih dipersoalkan oleh Aisyah, istri Rasulullah dan Muawiyah bin Abi Sufyan, bahkan menyebabkan terjadinya perang siffin (Amin, 2001)

Isu yang awalnya berasal dari persoalan politik ini pun berkembang bahkan memunculkan perbedaan dalam memahami Islam. Bagi Syiah, Al-Qur'an yang dipakai oleh umat Islam sekarang ini sudah dipalsukan oleh Utsman bin Affan karena mereka menggunakan mushaf Utsmani. Menurut mereka, Al-Qur'an yang asli dibawa oleh Imam kedua belas yang akan menjelma menjadi imam Mahdi. Demikian juga, dalam permasalahan syariat, Syiah memandang bahwa sholat lebih utama jika menghadap batu atau tanah karbala yang merupakan perlambang dari terbunuhnya Hussein bin Ali pada tahun 680 M di Karbala (Kelidar, 1983). Selain itu, ada banyak perbedaan syariat lainnya termasuk masalah nikah mut'ah.

Namun demikian, dalam konteks politik sebagai kelompok yang merasa selama ini didiskriminasi dan tertekan, Syiah punya misi besar untuk mensyiahkan dunia Islam. Mereka dengan Bahasa sederhana mendukung semangat terbentuknya khalifah Syiah. Tentu saja untuk upaya ini mereka perlu melakukan berbagai strategi untuk menarik simpati dunia Islam, termasuk upaya menguasai berbagai negara yang ada di sekitar Saudi Arabia, mengingat Makkah dan Madinah merupakan dua kota suci yang berperan layaknya sumber mata air bagi ajaran Islam.

Sejauh ini, jumlah Syiah di dunia masih minoritas, mereka mewakili 15% dari semua umat Islam. Meskipun demikian, di beberapa negara jumlah mereka sudah menjadi kelompok mayoritas misalnya di Iran, Irak, Libanon dan Bahrain (Fuller, 2007). Fenomena Iran dan Libanon bahkan sudah menjadi daya tarik tersendiri dalam isu politik Internasional, disamping ajaran ini berkembang di berbagai negara lainnya seperti Azerbaijan, Saudi Arabia, Lebanon, Syria, Kuwait, Afghanistan, Pakistan, India, Qatar, United

Arab Emirates, Indonesia, dan Yaman (Maleki, 2006). Kekuatan Syiah secara umum bisa terlihat dalam gambar berikut (Street, NW, Washington, & Inquiries, 2009):



Salah satu isu penting yang mengangkat persoalan Syiah adalah ketika terjadi revolusi Iran pada tahun 1979, dan invasi Amerika ke Irak pada tahun 2003. Pada dua kejadian tersebut, Syiah merupakan aktor politik penting, terutama dalam menggambarkan permusuhan mereka kepada *Sunni* (Zulkifli, 2013). Dua peristiwa ini mempunyai peran besar dalam memperkuat rasa persatuan di antara sesama kelompok Syiah untuk meraih kepentingan mereka.

Menurut Syiah, solidaritas di antara mereka perlu dibangun karena selama ini senantiasa menjadi korban dan diperlakukan secara kejam oleh *Sunni* (Nakash, 2003). Mereka menggambarkan bahwa hal ini sudah terjadi sejak perebutan kekuasaan dari Ali bin Abi Thalib dan dalam sejarah kekhalifahan berikutnya, seperti pada masa Abbasiyah (Al Da'mi, 2013). Padahal dalam realitasnya, merekalah yang senantiasa berlaku kejam ketika sudah mempunyai kekuatan.

Hal ini terlihat dari bagaimana Syiah dengan gencar melakukan berbagai pemberontakan dan tindakan kekerasan kepada rakyat Turki pada masa Turki Ottoman. Karena kerasnya sikap Syiah terhadap *ahlussunnah* Turki, menyebabkan Nader Shah mengeluarkan beberapa aturan istimewa untuk Syiah, seperti: 1. Syiah dikenali sebagai mazhab kelima dalam Islam; 2. Syiah perlu diberikan akomodasi khusus di kota Mekkah; 3. Setiap tahun perlu ada Amir al Hajj yang berasal dari Iran; 4. Antara Ottoman dan Persian harus saling tukar menukar duta besar (Al Da'mi, 2013).

Berbagai upaya untuk meraih kepentingan Syiah terus mereka lakukan sampai sekarang. Para pendukung Syiah terus berusaha membangun opini publik untuk menggambarkan bahwa Syiah bersih dari dosa masa lalu. Mereka menampilkan diri sebagai pahlawan bagi umat Islam di masa ketika negara-negara Islam sudah lemah menghadapi barat dewasa ini. Iran diperkenalkan sebagai negara yang tegas menghadapi barat. Hal ini rupanya menarik perhatian umat Islam dan menyebabkan kesulitan dalam memahami peta politik yang sesungguhnya.

Belum lagi dalam Pemikiran politik, Syiah terkenal sangat rasional dalam menggunakan konsep Marxisme berkaitan dengan teori dependensi. Bagi mereka semua bentuk dominasi barat yang berlangsung di dunia Islam selama ini harus segera diakhiri dengan menampilkan diri sebagai sosok yang mampu menengahi sikap ekstrim dan moderat dalam beragama. Karenanya Iran sebagai negara Syiah menampilkan diri dengan konsep *wilayat al faqih*. Melalui konsep politik ini, mereka optimis bahwa kepentingan Syiah akan bisa senantiasa diperjuangkan, meskipun aktor politik berganti¹. Ali Syariati, bapak revolusi Iran juga menawarkan penggabungan metode ideologi dan saintifik dalam menyelesaikan berbagai persoalan dunia Islam, selain karena tantangan eksternal. Karenanya ia terkenal dengan ucapannya, "*What is important to us now are Luther's and Calvin's works, since they transformed the Catholic ethics to a moving and creative force*" (Sukidi, 2005).

Ketika masih minoritas, Syiah akan sekuat mungkin berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah dimana pun mereka berada. *Oleh karena itu*, dapat dipahami jika ada kebijakan pemerintah yang tidak mendukung keberadaan mereka maka Syiah akan protes sebagaimana yang dilakukan dalam upaya membatalkan fatwa MUI Jatim tentang kesesatan Syiah pada tanggal 21 Januari 2012. fatwa MUI tersebut juga didukung oleh Gubernur Jatim dengan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) nomor 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Pengawasan Aliran sesat di Jatim (Ida & Dyson, 2015).

Adapun jika sudah kuat, mereka tidak segan melakukan tindak kekerasan. Hal ini bisa terlihat dari perkembangan politik di Iran dan Suriah dimana kelompok Sunni begitu tertekan. Di Iran, masjid-masjid Sunni dihancurkan dan para ulama dibunuh. Demikian juga di Suriah, akses terhadap ekonomi dan politik secara lebih luas diberikan kepada kelompok Syiah karena rezim politik dikuasai oleh Syiah Alawi. Pada masa revolusi sekarang ini pun, para ulama, anak-anak, wanita dan orang tua Sunni menjadi sasaran serangan kelompok Syiah.

Syiah sudah mulai menunjukkan identitas asli mereka setelah lepas dari kekuasaan Saddam Hussein di Irak. Konflik sektarian pun terus berlangsung, bahkan dengan jumlah korban yang jauh lebih besar dibandingkan dengan masa kekuasaan Saddam Hussein (Dale, 2007). Bahkan ketika masih studi di India, penulis menemukan kelompok Syiah Irak yang ketika mendengar atau menyebut nama Saddam Hussein maka mereka mengucapkan *la'natullahu 'alaihi*. Dengan kekuasaan Syiah sekarang, kelompok Sunni Irak mengalami diskriminasi yang menunjukkan semakin kuatnya ancaman Syiah.

Iran Sebagai Kekuatan Politik Syiah

Berdasarkan uraian di atas, terlihat jelas bahwa Iran punya posisi sangat strategis dalam perkembangan Syiah dewasa ini. Iran bahkan diangkap

sebagai motor penggerak bagi gerakan *Syiah Isna Ashr*, dimana sistem politik Syiah diimplementasikan melalui konsep *wilayat al faqih*. Oleh karena itu, posisi Ayatullah sangat strategis dan kuat sebagai penjamin politik Syiah di Iran termasuk dalam mendirikan lembaga-lembaga penting negara yang diatur dalam konstitusi Iran sebagaimana yang dilakukan oleh Ayatollah Khomeini pada tahun 1998 (Schirazi, 1997a).

Dengan pengaruh yang besar tersebut, bukan hanya institusi yang dijamin, tetapi juga sistem yang bisa memungkinkan para kader Syiah untuk menjadi pemimpin berpengaruh di negeri ini. Pada tanggal 14 Juni 2013 misalnya, Iran melaksanakan pemilihan presiden dan mampu mendorong Hassan Rouhani, seorang kader inti Syiah, terpilih sebagai presiden Iran menggantikan Ahmaddenejad yang sudah memimpin Iran selama dua periode. Posisinya cukup kuat karena memenangkan 18.613.329 atau 50,71% suara pemilih (News, 2013).

Atas kemenangan ini, banyak kalangan menilai bahwa Rouhani sebagai tokoh moderat akan membawa perubahan masa depan Iran yang lebih baik. Apalagi Khatami selaku Ayatollah Iran segera menyampaikan ucapan selamat kepada Rouhani. Tidak ketinggalan, rakyat Iran yang mayoritas Syiah pun menyambut gembira kemenangan ini. Jutaan orang berhamburan ke jalan meluapkan kegembiraan mereka. Sebagian membawa poster Rouhani dan lainnya menangis haru. Mereka berkeyakinan bahwa Rouhani mampu menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi Iran selama ini, terutama berkaitan dengan sanksi Internasional akibat pengembangan reaktor nuklir. Pada dekade terakhir, Iran memang menghadapi berbagai masalah seperti pengangguran, kemiskinan, devaluasi mata uang, dan peningkatan inflasi.

Menyikapi berita tersebut, tulisan ini ingin menjelaskan bahwa terpilihnya Rouhani sebagai presiden Iran hanya akan mereformasi politik

domestik Iran. Adapun sikap kelompok Syiah dalam berhadapan dengan kalangan Sunni pada masa Rouhani tidak akan berubah, bahkan bisa lebih keras lagi. Dalam pandangan penulis, terpilihnya Rouhani bisa dimaknai sebagai bukti menguatnya konsolidasi Syiah Iran. Pendapat ini didasari oleh dua hal berkaitan dengan sistem politik Iran yang kental dengan nuansa Syiah dan sosok Rouhani yang merupakan kader inti Syiah.

Pertama, ketika berbicara tentang politik Iran maka tidak bisa dipisahkan dari kepentingan kelompok Syiah. Bahkan dalam konstitusi Desember 1979 dan amandemennya tahun 1989, Syiah imamah dinyatakan sebagai agama resmi di Iran (Ghadimi & Abbasalipour, 2011). Konsekuensinya adalah bahwa sistem politik, ekonomi dan sosial di Iran harus berdasarkan nilai-nilai teologi Syiah. Oleh karena itu, untuk menjaga ideologi Syiah dalam kehidupan masyarakat Iran maka dibentuk sistem yang secara sistematis memberikan kekuasaan kepada Ayatollah sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam politik dan agama. Ia mampu mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Bahkan Ayatollah merupakan pihak yang berwenang melantik presiden terpilih dalam pemilu. Ia juga bisa memberhentikan presiden jika melanggar konsistutusi Iran. Selain itu, Ayatollah mempunyai wewenang mengangkat beberapa pejabat strategis seperti komandan militer, direktur jaringan radio dan televisi nasional, para pimpinan agama, imam di masjid, dan anggota dewan keamanan nasional yang berkaitan dengan urusan pertahanan dan politik luar negeri Iran. Ia juga berwenang mendeklarasikan perang dan damai (Akbarzadeh, 2005). Hal ini menunjukkan bahwa Ayatollah mempunyai posisi yang lebih kuat daripada presiden Iran.

Adapun presiden, ia bertanggung jawab mengimplementasikan konstitusi dan tugas-tugas eksekutif lainnya. Ia memilih para menteri dan mengkoordinasikan keputusan pemerintahan dan mengambil kebijakan

yang sejalan dengan undang-undang. Meskipun demikian, khusus menteri intelijen dan menteri pertahanan maka pilihan presiden harus mendapat persetujuan Ayatollah. Hal ini menunjukkan bahwa para ulama Syiah mempunyai posisi yang begitu kuat dalam eksistensinya pada politik Iran (Schirazi, 1997).

Dalam kaitannya dengan yudikatif, Ayatollah juga berhak memilih pimpinan hakim. Para hakim dengan pimpinan yang ditunjuk oleh Ayatollah inilah yang menjalankan hukum yang berlaku di Iran. Jika ada hukum yang dibuat oleh parlemen yang tidak sesuai dengan kepentingan Syiah maka Ayatollah mempunyai hak veto untuk membatalkan hukum tersebut. Terlihat bahwa posisi parlemen Iran juga lemah di hadapan Ayatollah. Pencalonan, pembuatan undang-undang, proses ratifikasi perjanjian internasional dan perencanaan anggaran belanja negara oleh parlemen harus berdasarkan persetujuan Ayatollah.

Posisi Ayatollah yang begitu kuat dalam politik Iran ini menunjukkan bahwa siapapun presidennya, ia akan kesulitan untuk menentang sistem Syiah yang sudah dijadikan sebagai dasar dalam konstitusi bernegara. Sistem ini merupakan implementasi ideologi Syiah yang meyakini bahwa kepemimpinan mereka hanya boleh berada pada garis keturunan Ali bin Abi Tholib *radhiyallahu 'anhu*, yang mereka kenal dengan dua belas imam. Selama imam ke-12 masih menghilang maka kepemimpinan akan diserahkan kepada Ayatollah. Sejauh ini, posisi tersebut baru ditempati oleh Ayatollah Ruhollah Khomeini dan tahun 1979 sampai dengan kematiannya tahun 1989 dan Ayatollah Ali Khomeini dari tahun 1989 hingga sekarang (Ganji, 2008).

Kedua, selain karena sistem yang kental dengan kepentingan Syiah, terpilihnya Hassan Rouhani sebagai presiden Iran menjadi momentum kelompok Syiah untuk semakin menegaskan kepentingan mereka dalam politik Internasional dan dalam hubungannya dengan kelompok *Sunni*. Hal

ini dikarenakan Rouhani merupakan kader inti Syiah sejak masih muda dan dikenal sebagai mujtahid Syiah. Karenanya, ia sempat menempati berbagai posisi strategis dalam politik Iran. Bahkan sejak menyelesaikan pendidikannya dari Qum dan Glasgow University, Rouhani mulai aktif mengikuti berbagai kegiatan politik Ayatollah Khomeini. Sejak tahun 1965, Rouhani berkeliling Iran untuk menyampaikan penentangannya terhadap rezim Shah.

Selain itu, kedekatan Rouhani dengan tokoh sentral Syiah Iran tadi dapat dilihat dari posisi Rouhani yang merupakan orang pertama yang menyebut Khomeini sebagai imam pada tahun 1977. Bahkan sejak itu, ia memperkenalkan Khomeini dan ajarannya kepada para mahasiswa Iran di luar negeri secara aktif. Demikian juga dalam berbagai kebijakan politik dan luar negeri Iran, Rouhani mempunyai peran yang sangat besar. Ia begitu konsisten memperjuangkan kepentingan Syiah. Karena itu pula, dalam pencalonannya sebagai presiden, Rouhani didukung oleh tokoh-tokoh sentral Syiah Iran seperti Mohammad Khatami dan Akbar Hashemi Rafsanjani serta kelompok reformis lainnya.

Berdasarkan dua kondisi di atas, terlihat bahwa Rouhani tetap mendukung upaya menyebarkan misi untuk mensyiahkan semua umat Islam di berbagai belahan dunia. Iran juga akan tetap terlibat aktif membantu kelompok-kelompok Syiah di berbagai negara, seperti dalam kasus Suriah, Sampang, dll. Dalam lingkup domestik, Iran akan tetap menerapkan politik diskriminatif, kaum Sunni Iran akan kehilangan kebebasan mereka dalam melaksanakan ajaran agama. Lebih dari itu, Iran senantiasa akan membangun opini publik untuk melemahkan posisi negara-negara *Sunni*, seperti Saudi Arabia, melalui berbagai media massa yang mereka miliki dan jaringannya.

Sejarah dan Perkembangan Syiah Iran di Indonesia

Menurut penelitian, Syiah berkembang di Indonesia melalui beberapa jalur, seperti dari jalur keturunan Arab, Alumni Qum, kelompok kampus,

dan konversi Sunni menjadi Syiah (Halimatusa'diyah, 2013). Garis keturunan Hadrami merupakan salah satu jalur penyebaran Syiah di Indonesia dan berlangsung sudah cukup lama. Karenanya, pengaruh mereka pun sudah dianggap sebagai bagian dari budaya masyarakat. Di Bengkulu, Pariaman dan Sigli misalnya, pengaruh mereka luar biasa besar di tengah masyarakat dimana setiap tahun mereka senantiasa mengadakan ritual Tabot untuk memperingati kematian Hussein (Kartomi, 2012).

Apalagi pasca revolusi Iran 1979, pengaruh kelompok Syiah semakin menguat ke berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia. Ide revolusi berkaitan dengan pemerintahan otoriter Indonesia pada waktu itu cukup mudah diterima di kalangan kampus. Pemikiran Ali Syariati cukup dominan karena banyak ilmuwan yang kagum dengan cara berfikir beliau dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Termasuk pemikiran Mullah Sadra Mutahhari yang egaliter dalam mewujudkan keadilan sosial dan moralitas dalam kehidupan budaya, ekonomi dan politik masyarakat.

Karena itu pula, semakin banyak masyarakat Indonesia yang belajar ke Iran, dan akhirnya menjadi kader Syiah. Di antara mereka adalah Umar Shahab dan saudaranya Hussein Shahab yang kini menjadi tokoh Syiah terkenal di Jakarta. Begitu juga dengan Abdurrahman Bima yang memimpin *Madina Ilmu College for Islamic Studies*, di Depok. Di Pekalongan, dikenal nama Ahmad Baragbah yang memimpin pesantren Al-Hadi. Bahkan Jalaluddin Rakhmat dan kelurganya pernah tinggal selama satu tahun di Qum untuk secara khusus belajar kepada Ayatollah (Z. Zulkifli, 2009). Perkembangan Syiah yang pesat ini pula yang membuat MUI mengeluarkan fatwa Syiah sebagai aliran sesat pada tahun 1984.

Menurut MUI, terdapat beberapa perbedaan mendasar antara Sunni dan Syiah, di antaranya adalah berkaitan dengan penolakan Syiah terhadap hadits yang tidak diriwayatkan dari jalur ahlul bait. Selain itu, Syiah juga

mempunyai pandangan bahwa para imam mereka yang dua belas adalah imam yang ma'sum, padahal dalam pandangan Sunni hanya Rasulullah yang maksum. Demikian juga, berkenaan dengan pemahaman Syiah yang menganggap kepemimpinan di bawah imamah merupakan bagian dari rukun agama sehingga mereka tidak menerima sistem khilafah, terutama tiga sahabat yang mendahului Ali bin Abi Thalib (Hasyim, 2012).

Pengaruh Pemikiran dan Gerakan Politik Syiah Iran di Indonesia

Berdasarkan uraian berkaitan dengan pemikiran dan gerakan politik Syiah Iran di atas, Indonesia telah mendapatkan pengaruh signifikan dari keberadaan aliran ini. Hal ini misalnya terlihat dari beberapa realita berikut:

Peningkatan Jumlah Pengikut

Berbagai berita yang terjadi di dunia Islam lainnya perlu menjadi pelajaran bagi perkembangan Syiah yang sudah semakin besar di negeri ini. Data menunjukkan bahwa paling tidak penganut Syiah di Indonesia sudah mulai mencapai satu juta orang yang tersebar di berbagai wilayah terutama di Jakarta, Bandung and Makassar (Formichi, 2011). Dalam penelitian yang lain juga disebutkan peningkatan jumlah Syiah ini muncul dan berkembang pesat pasca terjadinya revolusi Iran 1979 dan reformasi di Indonesia. Dengan inspirasi dari revolusi Iran, banyak diantara intelektual muslim Indonesia yang belajar di Iran sehingga terpengaruh dengan ajaran Syiah. Adapun pasca reformasi 1998 di Indonesia, semakin terbuka peluang bagi Syiah untuk mengorganisasi diri terutama dengan berdirinya organisasi Ikatan Jamaah Ahlul Bait Indonesia (Hasyim, 2012).

Pengembangan Kegiatan Pendidikan Dan Publikasi

Setelah mulai mengorganisasi diri, Syiah mulai bergerak aktif membangun beberapa lembaga mengembangkan yayasan YAPI yang

sebelumnya sudah berdiri di Bangil pada tahun 1976. Beberapa lembaga baru yang berdiri tersebut antara lain Al-Hujjah (1987) di Jember, Muthahharin (1988) di Bandung, Al-Hadi (1989) di Pekalongan, Al-Jawad (1991) di Bandung, Al-Muntazar (1992) di Jakarta, Al-Kazim (1994) di Cirebon, IPABI (1993) di Bogor, Rausyan Fikr (1995) di Yogyakarta, Fatimah (1997) di Jakarta, dan Pusat Budaya Islam Al Huda (2000) di Jakarta. Belum lagi beberapa lembaga Syiah lainnya yang tersebar di berbagai kota di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau lainnya (Zulkifli, 2013).

Mereka juga menyesuaikan dengan budaya masyarakat Indonesia dengan mendirikan beberapa pesantren, YAPI di Bangil, Al-Hadi di Pekalongan, Dar al-Taqrib di Bangsri Jepara, Al-Mukarramah di Bandung, and Nurul Tsaqalain di Leihitu, Maluku Tengah (Zulkifli Zulkifli, 2014). Tidak hanya itu, penyebaran ide melalui berbagai media tulisan mereka lakukan dengan mendirikan beberapa penerbitan seperti Pustaka Hidayah, Mizan, Lentera, and YAPI (Yayasan Penyiaran Islam) Jakarta, Pustaka Zahra and Cahaya (Endut, 2012) Menurut data BIN, sekarang paling tidak terdapat 29 penerbit dan 65 yayasan Syiah yang tersebar di Wonosobo, Banjarmasin, Samarinda, dan berbagai daerah Indonesia lainnya. Semua penerbit dan yayasan tersebut berpotensi menyebabkan konflik di tengah masyarakat.

Keterlibatan Kader Syiah Iran Dalam Politik Praktis

Apalagi ketika reformasi datang, posisi Syiah semakin menguat dan mulai berani menampilkan diri di depan khalayak. Keran kebebasan dibuka luas di Indonesia, karenanya IJABI pun didirikan. Organisasi ini banyak bergerak pada level lokal dan budaya masyarakat, melengkapi logika rasional yang sudah berkembang di tengah sebagian ilmuwan Indonesia. Mereka mulai berani melakukan ritual-ritual Syiah secara terbuka seperti peringatan Ashura pada tahun 2010 di Bandung. Bagi kelompok Syiah, reformasi

merupakan angin segar bagi perkembangan mereka yang lebih besar, bahkan mengarah pada kekuasaan politik sebagaimana mulai dijejaki oleh Jalaludin Rakhmat yang bergabung ke partai politik.

Kondisi menjadi lebih serius lagi, ketika masyarakat mulai terpengaruh dengan konspirasi Syiah yang menampilkan Iran sebagai aktor yang sangat berani menentang barat. Banyak yang tidak menyadari bahwa Syiah merupakan persoalan serius. Dalam kasus yang sekarang masih hangat di Sampang, kita bisa melihat bagaimana reaksi pemerintah dan dunia Internasional, yang menilai bahwa telah terjadi pelanggaran HAM. Namun mereka tidak melihat masalah dari akarnya. Amnesti Internasional misalnya menyatakan bahwa sikap kelompok Sunni Indonesia merupakan bukti berkembangnya diskriminasi menentang kelompok minoritas di Indonesia (Mashuri et al., 2014).

Pengembangan Kerjasama yang Tidak Berimbang

Beberapa kali penulis sempat berdiskusi dengan teman yang menulis di media sosial tentang Iran. Biasanya, tulisan mereka menceritakan kekaguman terhadap sikap politik luar negeri Iran yang keras terhadap Amerika. Belum lagi sosok mantan presiden Iran, Ahmadenejad yang digambarkan sebagai sosok sempurna. Sampai-sampai ada seorang dokter dan aktifis muslim yang berkomentar, "Kapan Indonesia bisa mempunyai pemimpin hebat seperti ini?".

Gambaran kekaguman ini bukan tanpa sebab. Jika diperhatikan selama ini, memang pemberitaan tentang Iran sangat positif di beberapa media utama Indonesia. Apalagi berbagai kerjasama pun dikembangkan oleh Iran dengan cukup "memikat" terhadap pemerintah Indonesia, pada berbagai bidang, seperti minyak, teknologi, militer, kedokteran dan sosial budaya. Padahal, jika dikaji lebih mendalam maka terlihat bahwa kepentingan penyebaran Syiah cukup kentara dalam berbagai kerjasama tersebut. Di pihak lain, jika bicara tentang hubungan diplomatik antar negara maka hal prinsip yang

seharusnya berlaku adalah perlunya kerjasama *reciprocal* yang saling menguntungkan dan tidak mengganggu keutuhan negara lain. Persoalan yang terjadi dalam kerjasama dengan Iran adalah ancaman Syiah terhadap kehidupan berbangsa di Indonesia belum dipahami secara umum oleh berbagai kalangan masyarakat.

Pada akhirnya, hal tersebut membuat Iran mengesankan berbagai nilai lebih yang bisa ditawarkan dalam berbagai bidang seperti ekonomi, politik, dan teknologi telah membuat kerjasama tersebut berimbang. Jika diperhatikan, efek dari kerjasama itu adalah perubahan terhadap budaya dan nilai yang berkembang di tengah masyarakat, juga memberikan pengaruh lebih besar dibandingkan sekedar perubahan secara materi. Masalahnya adalah, tidak jarang karena persoalan materi, orang rela untuk merubah budaya dan nilai yang dimilikinya. Kondisi inilah yang terjadi dalam hubungan Indonesia dengan Iran. Karena beberapa kepentingan materi, terutama dalam hal kebutuhan minyak, dimana dari nilai perdagangan Indonesia dengan Iran, 88% nya merupakan impor Indonesia terhadap minyak Iran, maka pemerintah seakan abai dengan efek sosial budaya yang terjadi (Yumitro, Kusumaningrum, Ramadhoan, & Prasetyo, 2014).

Apalagi dengan baik, Iran juga berharap agar bisa menyimpan stok minyaknya di Indonesia, dan siap untuk terus membeli *Crude Palm Oil* (CPO) dari Indonesia. Dari perspektif ekonomi dimana Indonesia masih belum bisa mengeksplorasi sumber daya minyak dan memenuhi pasokan dalam negeri secara mandiri, hal ini dinilai menguntungkan Indonesia. Demikian juga dalam berbagai bidang lainnya, seperti sains dan teknologi, serta militer, Iran memberikan tawaran yang menarik. Hal ini misalnya terlihat dalam acara *Jakarta International Defense Dialogue* (JIDD) di Jakarta, pada 20 – 21 Maret 2013 tahun lalu, dimana Deputy Menteri Pertahanan (Menhan) Iran bidang

Internasional Brigjen Kalantari menawarkan kerjasama bidang teknologi militer. Menurutnya, Iran telah mempunyai berbagai teknologi pertahanan yang modern yang sangat mungkin untuk dibagi dengan Indonesia.

Bukan hanya berbagai bidang kerjasama yang ditawarkan oleh Iran, melainkan cara yang ditempuh pun sangat cantik. Di antaranya adalah dengan penggunaan media yang massif dan upaya menggaet aktor-aktor intelektual, terutama dari berbagai kampus besar di Indonesia. Artinya, dari upaya untuk membangun opini publik, Iran bermain cantik agar peluang penolakan dari berbagai kalangan masyarakat bisa diantisipasi. Hal ini misalnya bisa terlihat dari upaya Kementerian Luar Negeri Iran yang secara maksimal berusaha menjajaki kerjasama dengan kantor berita nasional dan berbagai media baik cetak maupun elektronik di Indonesia. Harapannya adalah agar berbagai informasi dari Iran akan bisa menyebar luas di Indonesia. Padahal, jika kita memahami struktur politik Iran maka akan terlihat bahwa kepala Radio dan Televisi Iran ditunjuk oleh Ayatollah. Artinya, isi berita pun harus sesuai dengan kepentingan ajaran Syiah.

Pengaruh Iran yang mempunyai tradisi filsafat dan keilmuan yang cukup kental pun menjadi daya tarik bagi para pemuda dan ilmuwan Indonesia. Pemerintah Iran dengan cerdas mendekati para intelektual yang berasal dari berbagai kampus di Indonesia. Dengan cara ini, misi penyebaran Syiah pun terlihat lebih ilmiah dan potensi ditolak pun semakin rendah. Padahal, jika dilihat secara teliti, terutama berkaitan dengan kepentingan sosial budaya Iran di Indonesia maka kepentingan Iran yang sesungguhnya semakin terlihat, setidaknya dari aspek sosial budaya. Tidak seimbangnyanya kerjasama ini bisa dipahami dengan beberapa realita berikut:

Pertama, tidak seimbangnyanya jumlah mahasiswa Indonesia yang belajar di Iran, dan mahasiswa Iran yang belajar di Indonesia. Hal ini bisa terlihat dari banyaknya jumlah pelajar Indonesia yang belajar di Iran, bahkan sudah

mencapai angka 7000 orang. Artinya, jumlah pelajar Indonesia tersebut lebih besar dari mereka yang belajar di Mesir. Yang mengkhawatirkan adalah bahwa kebanyakan dari para pelajar tersebut, berangkat ke Iran bukan dengan beasiswa yang disepakati dalam kerjasama formal. Beasiswa tersebut mereka dapatkan dari berbagai yayasan yang beraliran Syiah. Adapun secara formal, hanya 200 mahasiswa Indonesia yang mendapatkan beasiswa untuk belajar di kampus Iran.

Pada sisi lain, sebagaimana layaknya kerjasama, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga secara rutin, setiap tahunnya menawarkan beasiswa Darmasiswa kepada pelajar Iran untuk belajar di Indonesia. Namun dari tahun 2005-2012, hanya 15 orang pelajar dari Iran yang mengikuti program beasiswa ini. Bahkan tidak ada satu pun yang pernah berpartisipasi dalam Beasiswa Seni Budaya Indonesia yang diadakan oleh Kemlu sejak tahun 2003. Dari data di atas, terlihat bahwa perbandingan yang tidak berimbang ini memungkinkan pengaruh Iran lebih besar masuk ke Indonesia. Mengingat sebagian besar mendapatkan beasiswa dari yayasan Syiah maka peluang percepatan penyebaran Syiah di Indonesia juga semakin besar. Sementara pengenalan budaya Indonesia ke Iran tidak bisa optimal dilakukan mengingat hanya sedikit warga Iran yang belajar budaya Indonesia.

Kedua, Iran gesit membuka berbagai sarana yang bisa memperkenalkan budaya dan nilai masyarakatnya kepada masyarakat Indonesia, tetapi di sisi lain, kesempatan Indonesia untuk melakukan hal yang sama terkesan dibatasi. Hal ini terlihat dari banyaknya pusat-pusat kebudayaan dan informasi Iran yang didirikan di Indonesia. Paling sedikitnya, Iran telah memiliki 6 (enam) *Islamic Cultural Center (ICC)*, di samping *12 Iran Corner* di berbagai perguruan tinggi di Indonesia seperti UIN Jakarta, UIN Bandung, UIN Riau, Universitas Muhammadiyah Jakarta, dll.

Seorang dosen yang pandai berbahasa Parsi pernah berkomentar bahwa ia bingung dengan alasan berbagai kampus tadi bersedia untuk mendirikan Iranian Corner di Indonesia. Padahal jika dibaca, berbagai referensi yang berbahasa Inggris memang terkesan umum memberikan informasi tentang sosial, budaya, politik, dan ekonomi Iran. Namun, jika dibaca referensi yang berbahasa Parsi maka hampir semua buku yang tersedia berbicara tentang ajaran Syiah. Terlihat bagaimana Iran begitu cerdik membungkus kerjasama yang mereka bangun dengan Indonesia selama ini.

Pada sisi lain, jika mau berfikir jernih, sebenarnya akan terlihat kegagalan lain dari kerjasama antara Indonesia dengan Iran ini. Jika di atas dijelaskan bahwa dengan mudah Iran bisa memperkenalkan budaya (Syiah) nya ke tengah masyarakat Indonesia, kondisi berbeda yang dialami oleh Indonesia ketika ingin memperkenalkan budaya masyarakat yang sebagian besar Sunni ini. Sampai saat ini, Indonesia belum mempunyai satu pun *Indonesian Corner* di kampus-kampus besar atau terkenal di Iran.

Bahkan terkesan pemerintah Iran kurang mendukung upaya membangun pusat kajian Indonesia di Iran. Secara ketat pemerintah Iran mengawasi pergerakan misi kebudayaan Indonesia di Iran. Bahkan beberapa pentas kebudayaan Indonesia yang akan diadakan di Iran dilarang. Yang lebih tidak adil adalah ketika pelarangan tersebut seringkali disampaikan mendekati waktu pementasan, atau bahkan beberapa jam sebelum pentas dimulai. Dari keadaan ini, terlihat bahwa Iran sangat gesit ingin menyebarkan ajaran Syiah ke Indonesia, tetapi tidak ingin ada bagian dari ajaran atau budaya Sunni masuk dan berkembang di negara mereka.

Ketiga, Iran secara aktif berusaha mencari pengakuan agar ajaran Syiah diterima sebagai bagian dari Islam, sementara secara domestik mereka tidak menerima keberadaan kelompok Sunni. Hal ini misalnya terlihat dari beberapa agenda yang intens dikawal oleh Iran, seperti kegiatan pada bulan

Januari 2013, dimana mereka mengundang berbagai ormas Islam seperti MUI, NU, Muhammadiyah, dan UIN untuk terlibat dalam kegiatan *Intra Faith Dialogue and Cooperation Sunni-Shiite*.

Pada bulan April 2013, Iran juga mengadakan pertemuan *World Assembly of Islamic Awakening* di Taheran. Menurut Iran, upaya ini merupakan langkah untuk mendorong persatuan umat Islam di dunia. Menurut pemerintah Iran, hal ini merupakan upaya untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang terjadi di dunia Islam selama ini. Apalagi dalam hubungannya dengan Indonesia, mereka menyampaikan bahwa Indonesia dan Iran telah mempunyai hubungan dekat sejak lebih dari 1000 tahun yang lalu. Hal ini bisa dilihat dari situs-situs kerajaan Samudra Pasai dimana di batu nisan ratu Naina Husam al-Din, terdapat kutipan syair dalam bahasa Parsi dari penyair terkemuka Persia Syekh Muslim al-Din Sa'adi (1193-1292 M).

Penutup

Berdasarkan berbagai data yang disampaikan di atas, nampak bahwa secara politik bahkan dalam pemahaman agama, Syiah mempunyai perbedaan pandangan dengan kelompok Sunni yang mayoritas. Hanya saja, secara intensif mereka mengembangkan pengaruhnya ke berbagai negara Islam lainnya melalui berbagai cara sehingga mendapatkan kesan positif di tengah umat Islam, termasuk di Indonesia. Akibatnya, pelan-pelan Syiah sebagai pemikiran dan gerakan mulai diterima dibanyak kalangan masyarakat.

Di Indonesia misalnya, pengaruh pemikiran dan gerakan politik Syiah Iran terlihat dari beberapa hal seperti peningkatan jumlah pengikut, Pengembangan kegiatan pendidikan dan publikasi, keterlibatan dalam politik praktis, dan pengembangan kerjasama yang tidak berimbang dan cenderung merugikan kepentingan nasional Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Al Da'mi, M. (2013). *The Other Islam: Shi'ism: From Idol-Breaking to Apocalyptic Mahdism*. AuthorHouse.
- Jacob, E. S., & Itan, Y. (2003). *The New Encyclopaedia Britannica*. Chicago. Encyclopaedia Britannica Inc.
- Kartomi, M. (2012). *Musical journeys in Sumatra*. University of Illinois Press.
- Nakash, Y. (2003). *The Shi'is of Iraq*. Princeton University Press.
- Zulkifli. (2013). *The Struggle of the Shi'is in Indonesia*. ANU E Press.
- Maleki, A. (2006). *Extremism in Islamic Shiite's Faith. Roots and Routes of Democracy and Extremism*, Eds, Timo Hellenbury and Kelly Robins, Helsinki: University of Helsinki Publication, Alexander Institute.

Jurnal

- Akbarzadeh, S. (2005). *Where Is The Islamic Republic Of Iran Heading?* Australian Journal of International Affairs, 59(1), 25–38.
- Endut, M. S. R. (2012). *Ali Shari'ati and Morteza Motahhari's Ideological Influences on Intellectual Discourse and Activism in Indonesia*. E Work of the 2009/2010 API Fellows, 204.
- Fuller, G. E. (2007). *The Hizballah-Iran Connection: Model For Sunni Resistance*. The Washington Quarterly, 30(1), 139–150.
- Ganji, A. (2008). *The Latter-Day Sultan-Power and Politics in Iran*. Foreign Aff., 87, 45.
- Ghadimi, T., & Abbasalipour, S. (2011). *A Survey On The Origin Of Safavids' Religion From Iranian And Non-Iranian Researchers' Points Of View*. The Social Sciences, 6(3), 177–180.
- Halimatusa'diyah, I. (2013). *Being Shi'ite Women In Indonesia's Sunni-Populated Community: Roles And Relations Among Themselves And With Others*. South East Asia Research, 21(1), 131–150.

- Hasyim, M. (2012). *Shia: Its History and Development in Indonesia*. Analisa, 19(2), 147–158.
- Ida, R., & Dyson, L. (2015). *Konflik Sunni-Syiah Dan Dampaknya Terhadap Komunikasi Intra-Religius Pada Komunitas Di Sampang-Madura. Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 28(1), 33–49.
- Kelidar, A. (1983). *The Shii Imami Community And Politics In The Arab East*. Middle Eastern Studies, 19(1), 3–16.
- Mashuri, A., Supriyono, Y., Khotimah, S. K., Sakdiah, H., Sukmawati, F., & Zaduqisti, E. (2014). *Examining Predictors Of Tolerance And Helping For Islamic Religious Minorities In Indonesia*. International Journal Of Research Studies In Psychology, 3(2), 15–28.
- Said, M. H. (2017). *Doktrin Syi'ah Dalam Masalah Imamah Dan Fikihnya*. Al-Fikra, 8(2), 334–359.
- Sukidi. (2005). *The Traveling Idea Of Islamic Protestantism: A Study Of Iranian Luthers*. Islam and Christian–Muslim Relations, 16(4), 401–412.
- Yumitro, G., Kusumaningrum, D. N., Ramadhon, R. I., & Prasetyo, D. M. (2014). *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Di Kawasan Timur Tengah: Sebuah Analisa Opini Publik: Laporan Akhir*. Centre of Middle East Studies, Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Malang.
- Zulkifli, Z. (2009). *The Education of Indonesian Shi 'i Leaders*. Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies, 47(2), 231–267.
- Zulkifli, Z. (2014). *Education, Identity, And Recognition: The Shi 'I Islamic Education In Indonesia*. Studia Islamika, 21(1), 77–108

Internet

- Amin, H. A. (2001). *The Origins Of The Sunni/Shia Split In Islam*. Islam For Today.

Retrieved from:

http://cdn.preterhuman.net/texts/religion.occult.new_age/Islam/The%20Origins%20of%20the%20Sunni-Shia%20split%20in%20Islam.pdf

Dale, S. (n.d.). *Tradition vs Charisma: The Sunni-Shi'i Divide in the Muslim World | Origins: Current Events in Historical Perspective*. Retrieved August 20, 2017, from <http://origins.osu.edu/article/tradition-vs-charisma-sunni-shii-divide-muslim-world>

Formichi, C. (n.d.). *Lovers of the Ahl al-Bayt*. Retrieved August 20, 2017, from <http://www.insideindonesia.org/lovers-of-the-ahl-al-bayt>

News, B. (2013, June 15). *Hassan Rouhani Wins Iran Presidential Election*. *BBC News*. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22916174>

Schirazi, A. (1997a). *The Constitution Of Iran: Politics And The State*. Retrieved from <http://www.academia.edu/download/48386675/j.1949-3606.1999.tb00789.x20160828-28181-9ztqn1.pdf>

Schirazi, A. (1997b). *The Constitution Of Iran: Politics And The State In The Islamic Republic*. Retrieved from: <http://www.academia.edu/download/48386675/j.1949.3606.1999.tb00789.x20160828-28181-9ztqn1.pdf>

Street, 1615 L., NW, Washington, S. 800, & Inquiries, D. 20036 U. 419 4300 | M. 419 4349 | F. 419 4372 | M. (2009, October 7). *Mapping The Global Muslim Population*. Retrieved August 20, 2017, from <http://www.pewforum.org/2009/10/07/mapping-the-global-muslim-population/>

PELUANG EKONOMI SYARIAH PADA ERA MASYARAKAT EKONOMI ASEAN

Najamuddin Khairur Rijal

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional,
Universitas Muhammadiyah Malang
najamuddin@umm.ac.id

Zulfiyah

Program Pascasarjana Ekonomi Syariah,
UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang
zulfiyahyasin@gmail.com

Abstract

This paper discusses the opportunities of Islamic economy in the era of AEC, especially in Indonesia. As understood, AEC is ASEAN's cooperation and integration development that aims to easily the liberalization process in Southeast Asia by eliminating trade barriers in goods and services, capital, investment and labor. In this regard, it is important to study how the opportunities of Islamic economy as an Islamic-based economic perspective and practice, which is diametrically different from the perspective and practice of liberal economy in the AEC. This paper arguments are, first, Indonesia provides opportunities for Islamic economy development. Because, the number of Indonesian Muslim population is majority and Indonesia is ranked sixth in 2016 as a country that has the potential and conducive in the Islamic finance industries development. Second, Indonesian Islamic banking can become a state power in line with its existence and development

from year to year, both in quantities and amount of assets. Third, the opening of the Jakarta Islamic Index proves that Islamic economy has its own market share and has a very strategic prospect amid the competition of AEC.

Keywords: Islamic economy, Indonesia, AEC, opportunity

Pendahuluan

Tulisan ini mengkaji mengenai peluang ekonomi syariah, secara khusus di Indonesia dan secara umum di ASEAN, pada era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Sebagaimana dipahami, Masyarakat ASEAN (*ASEAN Community*) merupakan perkembangan terkini dari kerja sama negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Diberlakukan sejak 31 Desember 2015, Masyarakat ASEAN memuat tiga pilar, yakni Masyarakat Politik-Keamanan (*ASEAN Political-Security Community*), MEA (*ASEAN Economic Community*), dan Masyarakat Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community*).

Masyarakat ASEAN hadir sebagai sebuah perwujudan integrasi negara-negara anggota ASEAN dalam menyongsong dunia yang semakin mengglobal dan kompetitif. Gagasan itu lahir melalui kesepakatan Bali Concord II pada KTT ASEAN 2003 di Bali. Masyarakat ASEAN yang sebelumnya ditetapkan akan diberlakukan pada tahun 2020 kemudian dipercepat pada 2015 merupakan realisasi dari *ASEAN Vision 2020* yang disepakati sejak tahun 1997 di Kuala Lumpur, Malaysia. *ASEAN Vision 2020* merupakan cita-cita ASEAN untuk mengembangkan suatu kawasan yang terintegrasi, damai, stabil dan sejahtera, saling peduli, dan diikat bersama dalam kemitraan yang dinamis (Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, 2015).

Lebih lanjut, Masyarakat ASEAN diusung menjadi paradigma baru untuk membangun kawasan Asia Tenggara yang lebih maju, baik dari aspek politik-keamanan, ekonomi, hingga sosial-budaya. Pertama, dalam konteks politik-keamanan, salah satu yang ingin dicapai ASEAN adalah penyelesaian

masalah di antara negara-negara anggotanya bukan dengan cara kekerasan atau dengan ancaman penggunaan kekerasan melainkan dengan cara-cara yang *soft* melalui diplomasi atau kerja sama.

Kedua, dalam konteks ekonomi, ASEAN ingin menjadi pasar tunggal dan basis produksi yang memiliki aliran barang, jasa, dan investasi bebas dari negara-negara anggota ASEAN. Dengan aliran modal yang lebih bebas akan menjadikannya lebih kuat, dinamis dan berdaya saing secara ekonomi dalam pasar global. Ketiga, dalam dimensi sosial-budaya, ASEAN bercita-cita membangun masyarakat yang peduli dan empati tanpa memandang sekat-sekat perbedaan kultural (*building community of caring societies*).

Namun demikian, salah satu pilar yang paling banyak dan paling sering disorot dari konsepsi Masyarakat ASEAN adalah pilar ekonomi (MEA). Pasalnya, MEA merupakan suatu kebijakan ekonomi di antara negara-negara di Asia Tenggara untuk membebaskan rintangan dan halangan dalam hal perdagangan, arus modal, dan arus tenaga kerja. Hal ini selanjutnya, akan berdampak secara langsung kepada masyarakat. Salah satunya karena produk barang dan jasa negara-negara ASEAN lainnya dapat masuk dan bersaing dengan produk barang dan jasa domestik, khususnya pada dua belas sektor yang menjadi prioritas. Dua belas sektor prioritas integrasi itu adalah produk berbasis pertanian, transportasi udara, otomotif, e-ASEAN termasuk peralatan komunikasi dan telekomunikasi, elektronik, perikanan, produk kesehatan, produk berbasis karet, tekstil, pariwisata, produk berbasis kayu, serta logistik. Selain itu, MEA juga memungkinkan masuknya tenaga kerja asing terampil, khususnya tenaga kerja profesi insinyur, perawat, arsitek, tenaga pariwisata, akuntan, praktisi kesehatan, dokter gigi, serta tenaga survei (Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, 2015; Farhana dan Nufus, 2017).

Terlepas dari hal tersebut, di sisi lain, Indonesia merupakan negara dengan mayoritas penduduk Muslim terbesar, tidak hanya di ASEAN tetapi juga di

dunia, dengan jumlah mencapai 85 persen dari total penduduk Indonesia. Karena itu, ajaran agama Islam memiliki peran yang penting dan vital bagi bangsa Indonesia. Kebijakan pembangunan dan ekonomi dengan tidak mengindahkan ajaran agama akan menemui kegagalan karena tidak akan didukung masyarakat dan tentu saja melawan nilai-nilai kebaikan dan etika. Ajaran Islam dikenal dengan sebagai ajaran yang lengkap dan sempurna, memperhatikan kebutuhan material dan spiritual manusia, memperhatikan individu dan komunitas, serta berorientasi *maslahah* (kebaikan dan manfaat). Seiring dengan itu, beberapa instrumen ekonomi berbasis Islam, atau yang selanjutnya disebut dengan ekonomi syariah, telah diadopsi dan dikembangkan di Indonesia.

Dalam kaitannya dengan itu, perbincangan tentang ekonomi syariah ini menjadi penting karena bagi sejumlah ekonom, krisis ekonomi global yang terjadi merupakan pembuktian lemahnya sistem ekonomi kapitalis yang sekaligus menandai momentum kebangkitan ekonomi syariah. Menurut Musari (2016), fenomena ini dikaji dengan pendekatan konsep *New Institutional Economic* (NIE).

NIE merupakan suatu konsep yang memaparkan kriteria atau syarat untuk membangun sebuah sistem ekonomi baru yang terdiri dari empat elemen. Keempat elemen tersebut adalah budaya, institusi, organisasi dan pasar. Secara umum, ekonomi syariah sebagai sebuah paradigma baru berdasarkan konsep NIE telah meletakkan pondasinya di Indonesia. Untuk itu, menjadi penting untuk melihat bagaimana peluang ekonomi syariah di tengah dinamika regional yang tengah dihadapi Indonesia dalam era MEA.

Perkembangan Integrasi ASEAN: MEA

ASEAN didirikan pada 8 Agustus 1967. Artinya, pada tahun 2017, ASEAN genap berusia setengah abad. Hal ini merupakan modal dasar dan

kekuatan ASEAN dalam membangun integrasi kerja sama dan menghadapi persaingan di kancah global. Sejak awal dibentuk, ASEAN merupakan himpunan kerja sama regional yang didirikan oleh lima negara Asia Tenggara yaitu Filipina, Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Thailand berdasarkan keputusan bersama yang dikenal sebagai Deklarasi Bangkok.

Salah satu butir kesepakatan dalam Deklarasi Bangkok adalah, “akan lebih mengedepankan kerja sama ekonomi dan sosial sebagai perwujudan dari solidaritas ASEAN”. Dengan demikian, ASEAN secara sadar telah memilih *economic road towards peace* dengan asumsi bahwa perdamaian akan terwujud jika negara-negara ASEAN mencapai kemakmuran (ASEAN Secretariat, 1985 dalam Luhulima et.al., 2008).

Eksistensi ASEAN di tengah perkembangan internasional dan regional maupun persoalan internal yang dihadapi mendorong kerja sama ASEAN memasuki fase baru. Pada KTT ASEAN ke-9 di Bali pada 7 Oktober 2003, lahir kesepakatan di antara negara anggota ASEAN untuk membentuk MEA yang ditargetkan tercapai pada tahun 2020. MEA sendiri dibentuk dengan tujuan untuk mencapai tingkat dinamika pembangunan ekonomi yang lebih tinggi, kemakmuran yang berkelanjutan, pertumbuhan yang merata dan pembangunan yang terintegrasi di kawasan ASEAN.

Persaingan ekonomi yang semakin tajam, ketergantungan negara-negara anggota ASEAN dengan kawasan lain di dunia yang semakin meningkat serta dalam rangka memperkecil kesenjangan pertumbuhan ekonomi kemudian menjadi alasan untuk melakukan percepatan pembentukan MEA menjadi tahun 2015 yang ditetapkan pada KTT ke-12 ASEAN di Cebu, Filipina pada 13 Januari 2007 (Luhulima et.al., 2008; Maharani, 2013; Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, 2016).

Integrasi ekonomi diharapkan mampu mengalirkan semangat baru dalam meningkatkan daya saing kawasan agar dapat merebut investasi asing,

meningkatkan ketahanan ekonomi regional dan pergerakan dalam skala regional. Oleh karena itu, negara-negara anggota ASEAN harus menjaga “pusat gravitasi ekonomi” agar tidak berpindah dengan cepat ke utara, khususnya China dan India (Plummer dan Yue, 2009; Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, 2016).

Lebih lanjut, MEA memiliki *blueprint* yang berfungsi sebagai pedoman bagi negara-negara ASEAN untuk mencapai visi komunitas ekonominya. Empat kerangka utama dari MEA adalah (ASEAN Secretariat, 2010), (1) ASEAN sebagai pasar tunggal (*single market*) dan basis produksi (*production base*) internasional dengan elemen aliran bebas barang, jasa, investasi, tenaga kerja terdidik, dan aliran modal yang lebih bebas; (2) ASEAN sebagai kawasan dengan daya saing ekonomi (*competitive economic region*) yang tinggi dengan elemen peraturan kompetisi, perlindungan konsumen, hak atas kekayaan intelektual, pengembangan infrastruktur, perpajakan, dan perdagangan elektronik (*e-commerce*); (3) ASEAN sebagai kawasan dengan pengembangan ekonomi yang merata (*equitable economic development*) dengan elemen pengembangan usaha kecil dan menengah dan prakarsa integrasi ASEAN untuk negara-negara yang masih terbelakang, yakni Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam (CMLV); dan (4) ASEAN sebagai kawasan yang terintegrasi penuh dengan ekonomi global (*integration into the global economy*) dengan elemen pendekatan yang koheren dalam hubungan ekonomi di luar kawasan, dan meningkatkan peran serta dalam jejaring produksi global.

Blueprint tersebut secara umum menunjukkan bahwa MEA dibentuk untuk melancarkan proses liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Tenggara (Widyarsa, 2015), mencakup antara lain kebebasan berinvestasi, arus kapital, lalu lintas perdagangan barang dan jasa, pembangunan infrastruktur, dan lainnya. Secara khusus, kaitan antara perdagangan bebas dan investasi sangat penting dan keduanya merupakan elemen utama dalam proses integrasi

ekonomi. Salah satu sarannya adalah menurunkan biaya transaksi intra-regional dan menawarkan pasar yang terintegrasi bagi perusahaan multinasional (Elisabeth, 2010).

Untuk itu, secara umum, dapat dikatakan bahwa ASEAN telah berkembang dengan mengadopsi perspektif ekonomi liberal. Dalam kaitannya dengan itu, menjadi penting untuk melihat bagaimana peluang yang dihadapi oleh ekonomi syariah sebagai sebuah perspektif dan praktek ekonomi yang dijalankan berdasarkan syariat Islam dan berbeda secara diametral dengan perspektif dan praktek ekonomi liberal.

Lebih lanjut, dalam konteks Indonesia, pemerintah melakukan beragam langkah dan upaya dalam mempersiapkan Indonesia masuk ke dalam integrasi ekonomi regional. Hal itu dapat dilihat, misalnya di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, dengan diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Komitmen Cetak Biru MEA. Selain itu, pemerintah juga melakukan *nation branding* melalui program Aku Cinta Indonesia (ACI), penguatan sektor Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM), perbaikan infrastruktur, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta reformasi kelembagaan dalam rangka menghadapi MEA.

Selanjutnya, pemerintah juga menerbitkan Inpres No.6 Tahun 2014 tentang Peningkatan Daya Saing Nasional Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN dan Keppres No, 37 tahun 2014 tentang Komite Nasional Persiapan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN yang ditetapkan pada tanggal 1 September 2014 (AEC Center, 2016). Selanjutnya, pembentukan *AEC Center* oleh Kementerian Perdagangan pada September 2015 semakin menguatkan betapa pentingnya prioritas dan perhatian pemerintah terhadap sektor ekonomi dalam *ASEAN Community*.

Diskursus Ekonomi Syariah

Ekonomi syariah bukanlah wacana baru dalam perkembangan ekonomi global. Ekonomi syariah merupakan suatu realitas yang terus menghadirkan kesempurnaan dirinya di tengah beragamnya sistem ekonomi dunia, terutama spektrum ekonomi sosialis dan ekonomi konvensional dengan berbagai variannya. Kesempurnaan Islam tersebut dipertegas dalam firman Allah Q.S al-Maaidah ayat 3 yang artinya,

"..pada hari ini telah Kusempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Ku-cukupkan kepadamu nikmat-Ku, dan telah Ku-ridhai Islam itu jadi agama bagimu. Maka barang siapa terpaksa karena kelaparan tanpa sengaja berbuat dosa, Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."

Melalui ayat di atas dapat dipahami bahwa sebagai agama yang sempurna tentu saja Islam dilengkapi dengan sistem dan konsep ekonomi yang dapat digunakan sebagai panduan bagi manusia dalam menjalankan kegiatan ekonomi yang sudah diatur dalam al Quran dan Sunnah (Nasution, 2006). Oleh karenanya, di tengah kedua arus ekonomi konvensional dan ekonomi sosialis, ekonomi syariah hadir sebagai kekuatan baru yang sedang membentuk diri menjadi sebuah sistem yang mandiri dan matang. Ekonomi syariah tidak lagi dianggap sebagai alternatif atas jawaban dari ketidakadilan sistem ekonomi sosialis dan ekonomi konvensional atau sistem sosio-ekonomi kontemporer, tetapi sebagai solusi atas kelabilan dan ketidakpastian ekonomi global.

Perkembangan ekonomi syariah bukan lagi sekedar wacana historis. Ekonomi syariah telah menjadi euforia baik di negara berkembang maupun di negara maju. Kebangkitan ekonomi syariah bukan hanya sebagai sebuah ilmu yang bersifat akademis-teoritis, namun telah diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari dan kelembagaan keuangan, termasuk di Indonesia

(Nasution, 2006). Bentuk formulasi dan kebijakan pun sudah ada sebagai bentuk laju perkembangan ekonomi syariah. Prinsip-prinsip Islam pada ekonomi syariah menjadi keunggulan yang nyata di tengah krisis yang mengguncang perekonomian dunia.

Menurut Marthon (2007), keunggulan sistem ekonomi syariah, salah satunya adalah penyatuan nilai moral dan nilai spiritual di dalam sistem tersebut. Sistem perekonomian kontemporer hanya berfokus pada peningkatan *utility* dan materialisme tanpa menyentuh nilai spiritualisme dan etika kehidupan masyarakat. Padahal dalam kegiatan ekonomi, kedua hal tersebut merupakan satu kesatuan sehingga akan terjadi keseimbangan khususnya dalam proses transaksi. Mengabaikan kedua hal tersebutlah yang menyebabkan kehidupan ekonomi masyarakat tidak terkontrol karena terbebas dari koridor agama sehingga terjadi banyak penyelewengan seperti riba, monopoli, korupsi, dan lain sebagainya.

Lebih lanjut, sistem ekonomi syariah menempatkan manusia bukanlah sebagai sentral (antroposentrisme) tetapi manusia adalah sebagai hamba Tuhan (*abid*) yang harus mengabdikan dan mengemban tugas yang dipercayakan oleh Allah kepadanya (*khalifah*). Ingin menguasai dan memiliki harta merupakan sifat dasar manusia. Meski membenarkan kepemilikan individu, namun kepemilikan tersebut tidaklah bersifat mutlak karena kepemilikan Allah merupakan kepemilikan murni dan hakiki. Dalam rangka keseimbangan yang merupakan karakteristik dari dasar ekonomi Islam, maka kepemilikan publik hadir sebagai penyeimbang kepemilikan individu (Marthon, 2007). Berbeda dengan sistem ekonomi kapitalis, pemenuhan kepuasan menjadi hal yang utama tanpa mempertimbangkan keseimbangan ekonomi di sekitarnya.

Lebih lanjut, ekonomi syariah mempunyai tujuan yang sama dengan tujuan Islam, yakni mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat melalui tata

kehidupan yang baik dan terhormat. Tujuan tersebut dirumuskan dalam term *falah* (kemenangan). Dalam hal ini, *falah* di dunia mencakup tiga hal, yakni kelangsungan hidup, kebebasan keinginan, serta kekuatan dan kehormatan. Sedangkan *falah* di akhirat terdiri dari kelangsungan hidup yang abadi, kesejahteraan abadi, kemuliaan abadi, dan pengetahuan abadi (Rahmawati, 2009).

Selain itu, alternatif solusi yang ditawarkan oleh konsep ekonomi syariah dalam menghadapi krisis ekonomi ada dua (Hartono, 2011). Pertama, solusi yang bersifat parsial. Kedua, solusi yang bersifat komprehensif (*kaffah*). Dalam solusi yang bersifat parsial, sistem ekonomi syariah berusaha mengganti faktor bunga sebagai faktor produksi dengan sistem bagi hasil, kemudian menghapus pasar sekunder dan pasar derivatif, dan memunculkan pasar modal serta perbankan syariah. Akan tetapi, hal ini dianggap tidak akan memberikan hasil optimal jika sistem ekonomi tersebut sebenarnya tetap berjalan di atas *guidance* sistem ekonomi kapitalisme. Oleh karena itu, perlu untuk menerapkan sistem ekonomi syariah secara komprehensif (*kaffah*) bukan penerapan secara parsial yang kurang memberikan dampak yang berarti.

Peluang Ekonomi Syariah di Era MEA

Ekonomi syariah mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam tataran global. *World Islamic Banking Competitiveness* melaporkan data antara tahun 2011-2012, menyatakan bahwa ekonomi global dan pasar keuangan berada pada titik balik. Pertumbuhan ekonomi syariah menunjukkan bahwa aset perbankan syariah secara global akan mencapai 1,1 triliun dolar pada 2012.

Sedangkan menurut *UK Islamic Finance*, aset global keuangan syariah telah mencapai 1,130 triliun dolar pada tahun 2010 dan diperkirakan sebesar

1,289 triliun dolar pada tahun 2011 (Mulawarman, 2013). Sementara itu, kawasan Asia Tenggara disebut sebagai rumah produksi bagi keahlian dan inovasi (*power house of skills and innovation*). Asia Tenggara merupakan kawasan beberapa negara yang memiliki penduduk Islam mayoritas sehingga menjadi perhatian internasional dalam perkembangan ekonomi Syariah.

Dalam kaitannya dengan itu, implementasi MEA perlu dilihat sebagai peluang bagi ekonomi syariah untuk menunjukkan eksistensinya. Dalam konteks Indonesia, implementasi MEA memberikan beberapa peluang bagi pengembangan berbagai dimensi yang berhubungan dengan ekonomi syariah. *Pertama*, sebagaimana uraian pada bagian awal, pembentukan MEA berdampak pada terciptanya pasar bebas di bidang permodalan, barang dan jasa, investasi, serta tenaga kerja. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan stabilitas perekonomian di kawasan ASEAN dan memperkuat kapasitas ASEAN untuk menjadi pusat produksi global atau sebagai bagian dari mata rantai suplai global. Menurut Alamsyah (2012), Indonesia merupakan negara yang memberikan peluang besar dalam pengembangan keuangan syariah di dunia, secara khusus di ASEAN.

Hal tersebut didasarkan pada fakta bahwa (Alamsyah, 2012), (1) Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk Muslim terbesar yang menjadi potensi nasabah industri keuangan syariah; (2) prospek ekonomi yang cerah, tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi (kisaran 6,0%-6,5%) yang ditopang oleh fundamental ekonomi yang solid; (3) peningkatan *sovereign credit rating* Indonesia menjadi *investment grade* yang akan meningkatkan minat investor untuk berinvestasi di sektor keuangan domestik, termasuk industri keuangan syariah; dan (4) memiliki sumber daya alam yang melimpah yang dapat dijadikan sebagai *underlying* transaksi industri keuangan syariah.

Hal tersebut di atas didukung oleh penilaian *Global Islamic Financial Report (GIFR)* tahun 2012, Indonesia menduduki urutan ketujuh negara yang memiliki potensi dan kondusif dalam pengembangan industri keuangan syariah setelah Iran, Malaysia, Saudi Arabia, Kuwait, Uni Emirat Arab (UEA) dan Bahrain. Dalam penilaian yang sama pada tahun 2016, indeks keuangan syariah Indonesia naik ke peringkat enam setelah Malaysia, Iran, Arab Saudi, UEA, dan Kuwait (GFIR, 2016).

Selanjutnya, Indonesia diproyeksikan akan menduduki peringkat teratas dalam beberapa tahun mendatang dengan melihat beberapa aspek dalam penghitungan indeks seperti jumlah bank syariah, jumlah lembaga keuangan non bank syariah, maupun ukuran aset keuangan syariah yang memiliki bobot terbesar. Optimisme tersebut selaras dengan laju ekspansi kelembagaan dan akselerasi pertumbuhan aset perbankan syariah di Indonesia yang tinggi, serta peningkatan volume penerbitan obligasi atau *sukuk* (Adzhani dan Rini, 2017).

Optimisme tersebut juga didukung dengan berbagai kebijakan pemerintah Joko Widodo yang diarahkan pada dukungan terhadap sektor lembaga keuangan syariah. Hal itu dapat dilihat dengan diterbitkannya *Masterplan Arsitektur Keuangan Syariah Indonesia*. *Masterplan* tersebut memberikan arah strategis pengembangan keuangan syariah Indonesia ke depan. Selain itu, juga dibentuk Komite Nasional Keuangan Syariah (KNKS) dan presiden bertindak sebagai ketua komite.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) juga meluncurkan *Roadmap Keuangan Syariah* yang mengurai berbagai strategi dan program untuk mengembangkan industri keuangan syariah periode 2015-2016. Kebijakan ini menunjukkan adanya komitmen pemerintah dalam mewujudkan Indonesia sebagai salah satu pusat keuangan syariah global. Dukungan tersebut kian berarti dengan penghargaan *Global Islamic Finance Award (GIFA)*

yang diterima oleh Presiden Jokowi pada 2016 karena dinilai mampu mendukung penuh terhadap keuangan syariah dunia (Jefriando, 2016).

Kedua, perbankan syariah Indonesia dapat dijadikan kekuatan negara Indonesia dalam menghadapi persaingan global MEA. Perbankan syariah Indonesia terbukti mampu bertahan dari krisis ekonomi global tahun 2008 serta telah terbukti memiliki kinerja yang baik dan diharapkan mampu menghadapi persaingan MEA (Awwallin, 2015). Dengan *dual-banking system* atau sistem perbankan ganda yang diadopsi di Indonesia, yakni adanya perbankan konvensional dan syariah, kehadiran perbankan syariah dan lembaga keuangan syariah lainnya memberikan alternatif jasa perbankan yang semakin lengkap kepada masyarakat.

Dengan karakteristik yang dimiliki perbankan syariah, yakni beroperasi berdasarkan prinsip bagi hasil, perbankan syariah memberikan alternatif sistem perbankan yang saling menguntungkan bagi masyarakat dan bank, serta menonjolkan aspek keadilan dalam bertransaksi, investasi yang beretika, mengedepankan nilai-nilai kebersamaan dan persaudaraan dalam memproduksi, dan menghindari kegiatan spekulatif dalam bertransaksi keuangan (Bank Indonesia, n.d.). Dengan menyediakan beragam produk serta layanan jasa perbankan yang beragam dengan skema keuangan yang lebih bervariasi, menurut Bank Indonesia, perbankan syariah menjadi alternatif sistem perbankan yang kredibel dan dapat dinikmati oleh seluruh golongan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali.

Dengan karakteristik yang dimiliki jasa perbankan syariah, pada tahun 2010 Bank Indonesia menetapkan visi untuk menjadikan Indonesia sebagai industri perbankan syariah terkemuka di ASEAN. Penetapan visi tersebut selanjutnya sangat mendukung laju perkembangan perbankan Syariah di Indonesia di tengah integrasi MEA. Hal itu dapat dilihat pada pertumbuhan jumlah dan aset sektor perbankan syariah dari tahun ke tahun. Menurut

data Otoritas Jasa Keuangan (OJK), di tengah perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia, industri keuangan syariah Indonesia masih menunjukkan kinerja yang membaik, khususnya pada sektor perbankan syariah.

OJK (2012) mencatat bahwa sampai bulan Februari 2012, industri perbankan Syariah memiliki aset 149,3 triliun rupiah dan telah mempunyai jaringan sebanyak 11 Bank Umum Syariah (BUS), 24 Unit Usaha Syariah (UUS), dan 155 Bank Pembinaan Rakyat Syariah (BPRS) dengan total jaringan kantor mencapai 2.380 kantor yang tersebar di hampir seluruh Indonesia. Kemudian hingga Juni 2016, OJK (2016) mencatat pertumbuhan total aset sektor perbankan syariah sebesar 306,23 triliun rupiah. Serta, terdiri dari 12 BUS, 22 UUS, dan 165 BPRS, dengan jaringan kantor di seluruh Indonesia mencapai 2.557. Oleh karena itu, industri perbankan syariah dijuluki sebagai *'the fastest growing industry'*. Pertumbuhan perbankan syariah tersebut juga diikuti dengan perkembangan lembaga keuangan syariaah lainnya, yakni efek syariah, reksadana syariah, obligasi syariah, saham syariah, dan Industri Keuangan Non Bank (INKB) syariah, seperti asuransi syariah, pegadaian syariah, dan koperasi syariah.

Ketiga, dengan dibukanya *Jakarta Islamic Index* (JII) membuktikan bahwa ekonomi syariah memiliki pangsa pasar tersendiri dan memiliki prospek yang sangat strategis di tengah persaingan MEA. JII dikembangkan sejak 3 Juli 2000 sebagai salah satu indeks saham yang ada di Indonesia untuk menghitung indeks harga rata-rata saham untuk jenis saham yang memenuhi kriteria syariah. Hal itu kemudian didukung dengan pembentukan Pasar Modal Syariah yang diluncurkan pada 14 Maret 2003. Kedua instrumen ini membuktikan antusiasme yang besar bagi para investor. Fakta ini kemudian menjadi peluang bagi Indonesia secara khusus dan membuktikan adanya kesadaran untuk menerapkan nilai-nilai Islam dalam bidang ekonomi.

Selain itu, dalam konteks regional ASEAN, MEA dapat menjadi instrumen dan “ladang” bagi pengembangan, implementasi, dan eksistensi sistem ekonomi syariah. Hal itu difasilitasi oleh perkembangan globalisasi melalui revolusi di bidang teknologi dan informasi, serta didukung dengan komposisi masyarakat Asia Tenggara yang mayoritas beragama Islam ditambah dengan negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, dan Brunei yang merupakan anggota dari Organisasi Konferensi Islam (OKI). Dalam hal ini, MEA menjadi sarana yang dapat memperlancar perdagangan umat Islam.

Sebagaimana dipahami, MEA adalah suatu kebijakan ekonomi di antara negara-negara ASEAN untuk membebaskan rintangan dalam hal perdagangan, arus modal, dan arus tenaga kerja. Sementara di dalam Islam, Islam sangat menganjurkan aktivitas perdagangan. Hal itu sebagaimana ditegaskan dalam salah satu hadis Nabi bahwa sembilan dari sepuluh pintu rezeki ada di bisnis atau perdagangan. Kebijakan MEA mendorong kemudahan bagi aktivitas perdagangan di mana pedagang Muslim dapat menjadikan MEA sebagai wadah dakwah dalam menjalankan bisnisnya sehingga tidak semata-mata mencari keuntungan, namun juga berniat memajukan ekonomi umat sekaligus menegakkan ajaran Islam dalam hal muamalah.

Selanjutnya, peluang ekonomi Syariah dalam konteks ASEAN adalah terkait persaudaraan universal. MEA dibentuk dalam rangka mewujudkan integrasi baik di bidang ekonomi, sosial-budaya, maupun politik-keamanan. MEA memberikan kesempatan setiap anggota ASEAN untuk mengikat tali persaudaraan tanpa memandang ras, suku, kulit, dan lain sebagainya. Hal ini sesuai dengan konsep Islam bahwa tidak ada perbedaan di antara manusia, yang ada adalah kesamaan sosial dan martabat semua manusia. Hal tersebut merupakan elemen pokok dalam keimanan Islam dan tentu saja akan berpengaruh pada sistem perekonomian. Kriteria untuk menentukan nilai

seseorang bukan didasari pada ras, keluarga, agama, atau kekayaannya, tetapi pada karakter yang merupakan refleksi dari keseharian, dan keimanan seseorang serta perhatiannya kepada sesama.

Dalam kerangka konsep persaudaraan ini, sikap yang benar terhadap sesama manusia bukanlah “kekuatan itu yang benar”, berjuang untuk kepentingan diri sendiri atau yang kuat yang menang, tetapi pengorbanan dan kerja sama yang saling menguntungkan untuk memenuhi kebutuhan pokok semua orang, mengembangkan potensi seluruh kemanusiaan, dan memperkaya kehidupan manusia (Chapra, 2000). Bukan berarti tidak boleh adanya persaingan, tetapi sepanjang persaingan itu berlangsung sehat, meningkatkan efisiensi dan membantu mendorong kesejahteraan manusia.

Kesimpulan

MEA merupakan perkembangan terkini dari kerja sama ekonomi negara-negara anggota ASEAN untuk meminimalisasi hambatan-hambatan di dalam melakukan kegiatan ekonomi lintas kawasan, misal dalam perdagangan barang, jasa, dan investasi. Sebagai sebuah kerangka integrasi ekonomi, MEA pada hakikatnya dapat dipandang sebagai peluang sekaligus ancaman.

Dalam konteks Indonesia, MEA menjadi momentum bagi Indonesia untuk memperluas pasar produk-produk industri nasional yang pada muaranya membangkitkan gairah perekonomian nasional. Indonesia juga punya peluang menjadi negara ekonomi yang produktif dan dinamis dengan kekayaan alam dan kuantitas sumber daya manusia yang mayoritas di ASEAN. Namun, pada saat yang sama, Indonesia juga dihadapkan pada tantangan dalam hal daya saing kualitas SDM dengan negara-negara ASEAN yang lain, melemahnya kedaulatan negara dan dilema kepentingan nasional sebagai konsekuensi integrasi ASEAN.

Sementara itu, jika dikaitkan dengan ekonomi syariah, eksistensi dan implementasi praktik ekonomi syariah di Indonesia dihadapkan pada peluang yang besar di era MEA. MEA perlu dilihat sebagai peluang bagi ekonomi Islam untuk menunjukkan eksistensinya. Dalam konteks Indonesia, implementasi MEA memberikan beberapa peluang bagi pengembangan berbagai dimensi yang berhubungan dengan ekonomi syariah, di mana Indonesia memiliki peluang besar dalam pengembangan keuangan syariah di dunia, terutama karena jumlah penduduk Muslim yang besar.

Sejalan dengan itu, eksistensi perbankan syariah dapat bertahan di tengah krisis dan menjadi alternatif sistem perbankan yang memberikan keuntungan bagi masyarakat. Hal itu didukung dengan data bahwa dari tahun ke tahun, lembaga keuangan syariah di Indonesia terus mengalami peningkatan baik dari segi kuantitas maupun aset. Karena itu, Bank Indonesia pada 2010 menetapkan visi untuk menjadikan Indonesia sebagai industri perbankan syariah terkemuka di ASEAN. Kemudian, dibukanya *Jakarta Islamic Index* menjadi bukti bahwa ekonomi syariah memiliki pangsa pasar tersendiri prospek yang strategis di tengah persaingan MEA.

Referensi

Buku

- ASEAN Secretariat. (2010). *Roadmap for An ASEAN Community 2019-2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Chapra, M. U. (2000). *Islam dan Tantangan Ekonomi*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN. (2015). *ASEAN Selayang Pandang, Edisi Ke-21, Tahun 2015*. Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Kerja sama ASEAN.

- Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN. (2016). *Ayo Kenali ASEAN*. Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Kerja sama ASEAN.
- Farhana, F. & Hayati N. (2017). *Kita dan ASEAN: Ayo Berlari Bersama!*. Jakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama LIPI.
- Luhulima, CPF. *et.al.* (2008). *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI.
- Marthon, S. S. (2007) *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*. Jakarta: Zikrul Hakim.
- Nasution, M. E. *et.al.* (2006). *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*. Jakarta: Kencana.
- Plummer, M. & Chia S. Y. (2009). *Realizing the ASEAN Economic Community*. Singapura: ISEAS.
- Rahmawati, A. (2009). *Ekonomi Makro Islam*. Kudus: STAIN Kudus.

Jurnal Ilmiah

- Adzhani, R. & Rini. (2017). "Komparasi Kinerja Perbankan Syariah di Asia dengan Pendekatan Maqasid Syariah". *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Islam*, Volume 5 (1), April: 5-30.
- Awwallin, D. P. (2015). "Peluang, Tantangan, dan Prospek Perbankan Syariah Indonesia dalam Menghadapi Persaingan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015". *Jurnal Akuntansi Unesa*, Vol. 3 No. 2 (Januari): 1-22.
- Elisabeth, A. (2010). "Isu-Isu Strategis Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN". *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 7, No. 2, P2P Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Maharani, A. (2013). "Kesiapan Myanmar dalam Menghadapi ASEAN Economic Community 2015". *Jurnal Hubungan Internasional Verity*, Tahun 5, Nomor 10, Juli-Desember.

Mulawarman, A. D. (2013). "Masa Depan Ekonomi Islam: Dari Paradigma Menuju Metodologi". *Jurnal Ekonomi, Manajemen dan Akuntansi Islam IMANENSI*, Vol. 1, No. 1, September.

Prosiding dan Makalah

Alamsyah, H. (2012). "Perkembangan dan Prospek Perbankan Syariah Indonesia: Tantangan Dalam Menyongsong MEA 2015" Disampaikan dalam Ceramah Ilmiah Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI), Milad ke-8 IAEI, 13 April. Diakses dari http://www.bi.go.id/id/ruang-media/pidato-dewan-gubernur/Documents/6bf00812e40b4d0cb140ea80239c4966_Perkembangan_Prospek_PerbankanSyariahIndonesiaMEA201.pdf (diakses pada 15/2/2017).

Hartono, D. S. (2011). "Ekonomi Islam Sebagai Solusi Alternatif Krisis Ekonomi Eropa" *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Ekonomi Terapan Fakultas Ekonomi UNIMUS 2011*: 112-120. Diakses dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=4508&val=426> (diakses pada 15/2/2017).

Musari, K. (2016). "Peluang dan Tantangan Ilmu Ekonomi Islam: Hari Ini dan yang Akan Datang." Makalah disampaikan dalam *Short Course of Islamic Economic*, oleh Morning Shine LAZ Rumah Itqon Zakat Infak (RIZKI), Jember, 15 Maret.

Widyarsa, M. R. (2012) "Pendefinisian *ASEAN Community* di Era Globalisasi". *Prosiding Seminar Nasional "Kontribusi Studi Hubungan Internasional dalam Integrasi ASEAN Community 2015"*. Konvensi Nasional AIHII, Malang, 8-10 Oktober.

Artikel Online

Bank Indonesia. (Tanpa Tahun). "Sekilas Perbankan Syariah di Indonesia", dalam <http://www.bi.go.id/id/perbankan/syariah/Contents/Default.aspx> (diakses pada 27/8/2017).

Global Islamic Finance Report (GIFR), dalam <http://www.gifr.net/index.html>
(diakses pada 27/8/2017).

Jefriando, M. (2016). "Jokowi Terima Penghargaan Global Islamic Finance Leadership 2016", dalam <https://finance.detik.com/moneter/3310100/jokowi-terima-penghargaan-global-islamic-finance-leadership-2016>
(diakses pada 27/8/2017).

Otoritas Jasa Keuangan. (2016). "Statistik Perbankan Syariah", dalam <http://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Default.aspx> (diakses pada 27/8/2017).