

INDONESIA DALAM KONTEKS PERSAINGAN EKONOMI GLOBAL DI AFRIKA*

Bantarto Bandoro

Peneliti Senior CSIS dan Dosen Pasca Sarjana FISIP, Universitas Indonesia

Pendahuluan

Afrika, sebuah kawasan yang identik dengan isu kemiskinan, keterbelakangan, konflik komunal, dan sebagainya, memiliki arti geopolitik yang sangat dalam terutama jika dilihat dari perspektif sumber daya alam yang berlimpah, terutama deposit mineral.¹ Faktor yang disebut terakhir ini merupakan alasan mengapa negara-negara kekuatan ekonomi global mulai memberi perhatian lebih besar daripada sebelumnya terhadap kawasan tersebut. Bukan hanya itu, politik luar negeri negara-negara Afrika sekarang ini, karena faktor globalisasi, juga menjadi lebih terbuka dan fleksibel dibandingkan ketika masa Perang Dingin masih berlangsung. Ini juga memberi ruang lebih besar kepada negara kekuatan ekonomi global² untuk meraih keuntungan-keuntungan politik, ekonomi dan strategik sebanyak mungkin dari kawasan tersebut.

Profil kawasan Afrika yang relatif lebih terbuka dan liberal sekarang ini memberi jaminan strategis jangka panjang kepada negara-negara kekuatan ekonomi global. Jaminan ini bisa saja sebuah kondisi yang memberi mereka kehadiran permanen secara politik, ekonomi maupun strategik di kawasan atau sebuah lingkungan yang memberi mereka ruang lebih besar untuk mempromosikan kepentingan-kepentingan mereka di kawasan. Konsekuensi dari fenomena demikian adalah kompetisi strategik antara kekuatan-kekuatan ekonomi global itu, sebuah proses yang akan berlangsung terus yang akan membawa mereka pada tahap dimana salah satu dari mereka

* Makalah ini disampaikan dalam acara Pertemuan Kelompok Ahli, BPPK-Departemen Luar Negeri, Solo, 11-12 Juni 2008

¹ Kamini Krishna, "Is International Aid the Panacea for Africa's Problems?" *World Affairs*, Vol.11, No.3, Autumn 2007.

² Mengenai kepentingan negara-negara kekuatan ekonomi global, lihat makalah Aleksius Jemadu dan I. Wibowo yang dipresentasikan dalam PKA ini. Mengenai kepentingan China, lihat lebih lanjut Farah Arbab, "China-Africa Interaction: Prospects for a Strategic Partnership" *Strategic Studies*, Vol.27, No.3, Autumn 2007.

itu akan mempengaruhi, walaupun tidak mendominasi, perkembangan kawasan dan negara-negara di dalamnya.

Kawasan Afrika kelihatannya terlalu penting jika hanya dilihat dari perspektif persaingan antara kekuatan-kekuatan ekonomi global. Negara-negara di kawasan ini secara kolektif juga memainkan peran besar dalam mengimbangi kekuatan negara-negara maju melalui sebuah kolaborasi politik di tingkat global, sebuah kolaborasi yang dibangun atas dasar solidaritas politik negara-negara berkembang. Indonesia juga menjadi bagian dalam kolaborasi politik ini. Kolaborasi ini menjadi alasan mengapa Indonesia perlu memperhatikan perkembangan di kawasan Afrika secara lebih teratur. Selain karena kedekatan dan solidaritas politik dengan kawasan Afrika, kebijakan Indonesia di kawasan tersebut, belakangan ini, juga dituntut untuk lebih pro-aktif untuk menangkap berbagai peluang yang tersedia di kawasan, terutama di tengah semakin kuatnya kehadiran negara-negara kekuatan ekonomi global di kawasan tersebut yang juga memiliki intensitas untuk mendapatkan lahan baru untuk “bermain”.

Asumsi dasar tulisan ini adalah bahwa secara politik-geografi kawasan Afrika sebenarnya tidak berubah, tapi arus globalisasi telah merubah secara signifikan orientasi dan profil kawasan. Globalisasi bukan hanya telah mendorong negara-negara di kawasan tersebut untuk merubah profil hubungan internasional mereka, tetapi juga mendorong negara-negara kekuatan ekonomi global (misalnya China, Jepang, EU, India) untuk melakukan diplomasi ekonomi mereka ke kawasan secara lebih ekspansif.³ Ini membenarkan mengapa Indonesia kini merasa perlu merumuskan kembali arah politik luar negerinya di kawasan Afrika, jika ia tidak ingin kehilangan kesempatan meraih lebih banyak lagi keuntungan-keuntungan politik dan ekonomi dari kawasan.

Afrika, Globalisasi, dan Citra “Ganda” nya

Meskipun Afrika adalah sebuah kontinen yang penuh keragaman dan memiliki deposito mineral yang potensial mengangkat status negara-negara di kawasan, tetapi ia masih dipersepsikan sebagai kawasan yang rawan konflik dan dengan pertumbuhan penduduk yang tidak terkontrol. Berjuta-juta dolar telah disalurkan ke kawasan, dalam bentuk bantuan pembangunan, tetapi itu

³ Lihat Kerangka Acuan PKA “Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Afrika Dalam Persaingan Ekonomi Global, Juni 2008.

tidak banyak membantu kawasan dalam memajukan agenda pembangunannya. Kemiskinan, pendidikan yang terbelakang, kesehatan, kelaparan, konflik dalam negara dan sebagainya tetap merupakan isu sentral di kawasan Afrika. Isu-isu semacam itu kerap menjadi sumber dari konflik-konflik internal negara dan karena itu mereka sulit menghindari dari intervensi asing. Organisasi internasional mulai dari PBB sampai organisasi internasional yang secara khusus mengurus masalah-masalah spesifik selalu hadir di Afrika dalam menyelesaikan masalah-masalah di kawasan tersebut.

Meskipun globalisasi tidak menghapuskan citra Afrika sebagai kawasan yang penuh dengan konflik, kemiskinan, kelaparan dan sebagainya, kawasan itu kini telah kehilangan "*strategic standing*" nya sebagai medan perang, dimana negara-negara *superpower* saling bergulat untuk mendapatkan wilayah pengaruh. Bukan itu saja, globalisasi juga dilihat sebagai penyebab langsung disintegrasi negara-negara Afrika, dimana kontrol pemerintah semakin berkurang dan dimana komponen-komponen negara kuat yang modern juga tidak dapat ditemukan di kawasan Afrika. Globalisasi kelihatannya telah membuat kawasan Afrika menjadi lebih buruk daripada yang dibayangkan semula. Afrika tidak menikmati berkah dari globalisasi.⁴ Globalisasi adalah sebuah tatanan baru yang bersifat marginal yang cenderung melahirkan neo-kolonialisme baru di kawasan Afrika.⁵

Menurut Abdel-Shafi'e Eissa, Afrika adalah kawasan yang paling merasakan akibat buruk dari perubahan-perubahan ekonomi dan politik di tingkat global, khususnya beban hutang yang semakin meningkat, korupsi di lingkungan birokrasi dan intervensi asing. Globalisasi telah menempatkan kawasan Afrika pada resiko ketergantungan kepada bantuan luar negeri yang semakin besar.⁶ Pandangan lain mengatakan bahwa apa yang terjadi di Afrika tidak sepenuhnya akibat dari globalisasi. Dalam konteks globalisasi ini, Afrika memang memiliki persoalan identitas kultural. Tetapi ini bukan merupakan efek dari globalisasi budaya, tetapi akibat ekonomi Afrika yang buruk dan merebaknya masalah kemiskinan dan pengangguran.⁷

Semuanya itu menyulitkan Afrika untuk menjalankan program pembangunan sumber daya manusia dan meningkatkan kemampuan mereka

⁴ Stanley Fischer, "The Challenge of Globalization in Africa" <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/011901.htm>. Diakses 30 Mei 2008.

⁵ S.T. Akindele, T.O. Gidado, O.R. Olaopo, "Globalization. Its Implication and consequences for Africa", http://globalization.icaap.org/content/v2.1/01_akindele_et al.html.

⁶ Pandangan ini disampaikan dalam sebuah seminar internasional mengenai *Africa and Globalization*, 12-14 Februari 2003. <http://www.sis.gov.eg/En/History/>. Diakses 29 Mei 2008.

⁷ Pandangan ini dikemukakan oleh Howyada 'Adli. *Ibid*

untuk bersaing pada level global. Bagi Afrika, globalisasi seharusnya mendorong negara-negara Afrika mempertahankan kapabilitas ekonomi mereka dan mengadopsi pendekatan yang lebih hati-hati terhadap liberalisasi perdagangan. Isu terorisme yang muncul bersamaan dengan arus globalisasi juga membuat kawasan Afrika semakin sulit untuk menghindari dari kemungkinan intervensi asing karena khawatir dituduh gagal dalam perang melawan terorisme atau gagal dalam membangun perdamaian di kawasan. Apalagi, kemiskinan dan pengangguran yang semakin merebak di kawasan bisa menjadi penyebab timbulnya aksi teror. Lebih buruk lagi adalah bahwa pemerintah negara-negara di kawasan Afrika tidak mampu memberikan rasa aman kepada warga negaranya.⁸

Analisis lebih lanjut mengenai hubungan antara globalisasi dan keamanan Afrika membuktikan beberapa hal sebagai berikut: (1) semua level dari keamanan (nasional, regional dan internasional) saling berinteraksi. Afrika menyaksikan interaksi dari ketiga komponen keamanan itu ketika kawasan itu menghadapi masalah pergolakan internal, perang antara suku dan sebagainya; (2) konflik internal Afrika meningkat akibat krisis ekonomi yang semakin mendalam yang disebabkan oleh menurunnya harga bahan mentah Afrika yang diekspor; (3) liputan media yang ekstensif mengenai konflik di Afrika mendorong intervensi asing untuk mengakhiri konflik, sebuah tindakan yang justru membuat situasi di Afrika semakin kompleks.

Globalisasi memang telah memunculkan dua citra yang saling bertentangan mengenai Afrika, yaitu Afrika sebagai kawasan yang tetap diwarnai oleh isu-isu non-tradisional (misalnya: konflik komunal, penyakit menular, lalu lintas narkotik, kemiskinan, kelaparan, dan sebagainya)⁹ dan Afrika sebagai sebuah kawasan yang menjanjikan keuntungan strategik jangka panjang terutama untuk kekuatan ekonomi global. Citra yang disebut terakhir ini erat kaitannya dengan peluang ekonomi dan pasar Afrika yang lebih terbuka daripada sebelumnya dan karena kebijakan negara-negara Afrika tertentu yang kini semakin lebih berorientasi kepada program pembangunan dan peningkatan daya saing ekonomi pada tingkat regional dan global.

Dengan lingkungan ekonomi global yang semakin kompetitif dan karena perhatian yang semakin besar, Afrika sepertinya harus mulai memikirkan bagaimana melipatgandakan investasi di bidang pendidikan,

⁸ Lihat Paul D. Williams, "Thinking about security in Africa," *International Affairs*, Vol. 83/6, 2007.

⁹ Lebih lanjut lihat Antonio. Mazzitelli, "Transnational organized crime in West Africa: the additional challenge", *International Affairs*, Vol. 83/6, 2007.

kesehatan, teknologi dan infrastruktur dan meningkatkan kinerja ekonomi mereka. Kebijakan-kebijakan baru di bidang-bidang itu bukan hanya akan membuat kawasan Afrika menjadi lebih kompetitif dalam interaksi ekonomi mereka, tetapi juga akan membuka kesempatan lebih luas lagi kepada mitra tradisional Afrika (“pemain lama”) maupun pemain-pemain baru (misalnya China dan India) untuk menjajagi kerjasama di berbagai bidang yang potensial memperkuat pengaruh dan kehadiran mereka di kawasan.

Globalisasi menjadi semacam momentum bagi Afrika untuk “bangkit” menjadi bagian dari proses global terutama dalam bidang ekonomi. Afrika memiliki kehendak semacam itu, tetapi kondisi lokalnya (politik, ekonomi, sosial dan keamanan) sampai batas tertentu kelihatannya menjadi kendala ke arah itu. Tetapi keunggulan Afrika karena “intan alamnya” (*natural diamond*) seperti sumber daya alam, bahan-bahan mentah dan juga pasar, dan orientasi baru dari kebijakan negara-negara Afrika bisa menjadi daya tarik tersendiri bagi “pemain lama dan baru” di kawasan. Dalam konteks inilah persaingan antar kekuatan ekonomi global di kawasan Afrika muncul, dan dalam konteks ini pula Indonesia dituntut untuk mengambil terobosan baru dalam kebijakannya di kawasan,¹⁰ termasuk di dalamnya adalah revitalisasi, strategi dan orientasi.

Tampaknya sulit bagi seseorang untuk memahami aspek mana dari politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika yang harus direvitalisasi, bagaimana membangun strategi untuk mempromosikan kepentingan Indonesia di kawasan Afrika dan kemana seharusnya politik luar negeri Indonesia itu di arahkan di kawasan. Jika yang bersangkutan tidak memahami secara persis apa yang menjadi hirauan utama kawasan, tingkat kehadiran kekuatan ekonomi global di kawasan dan yang lebih penting lagi adalah tipologi negara-negara Afrika, sebuah tipologi yang dapat merinci dan memetakan kemampuan relatif mereka untuk memanfaatkan peluang baru yang ditawarkan oleh perubahan-perubahan ekonomi dan politik pada tingkat global.

Indonesia bukan hanya menjadi bagian dari perubahan itu, tetapi ia juga diharapkan melalui politik luar negerinya, memberi kontribusi kepada proses pembangunan Afrika sekaligus menangkap peluang emas dari pertumbuhan ekonomi Afrika. Revitalisasi, orientasi dan strategi politik luar negeri Indonesia di kawasan Afrika bukan hanya dibutuhkan, tetapi juga suatu

¹⁰ Lihat kerangka acuan PKA-Politik Luar Negeri RI-Afrika, Juni 2008.

keharusan dan kesemuanya itu harus dilihat dalam konteks perubahan-perubahan yang terjadi di kawasan Afrika.

Globalisasi dan Tipologi Negara-negara Afrika

Seperti telah dibahas di atas, globalisasi memberi efek terhadap kawasan Afrika. Adalah jelas bahwa tidak ada tantangan tunggal terhadap kawasan itu. Tantangan globalisasi terhadap kawasan Afrika sifatnya beragam tergantung dari tingkat dan kinerja pembangunan ekonomi dan komitmen mereka kepada *good governance*.

Survey mengenai negara-negara Afrika menemukan enam tipologi negara-negara Afrika sebagai berikut.

1. ***High performer ready to globalize***. Negara-negara yang termasuk dalam tipologi ini adalah negara-negara kecil yang berhasil seperti Bostwana, Mauritania, dan Namibia. Negara mikro seperti Seychelles, Ghana dan Uganda juga termasuk dalam tipologi ini. Mereka adalah negara-negara yang memiliki populasi yang substansial menurut standar Afrika, dan telah berhasil menjalankan program reformasi dengan berhasil selama dua puluh tahun terakhir ini. Afrika Selatan juga termasuk dalam tipologi ini karena program *good governance* dan peran sektor swasta nya yang cukup baik. Di antara negara-negara itu, Bostwana dan Mauritius yang memiliki pertumbuhan mendekati tingkat pertumbuhan negara-negara Asia Timur. Dari dua negara ini, Mauritius berhasil menarik investor asing dalam jumlah yang signifikan. Sementara Bostwana mengandalkan pertumbuhannya hanya pada produksi intan dan investasi asingnya hanya dalam bidang mineral. Uganda dan Ghana kedua-duanya pernah menjadi negara gagal tahun 1980 an. Tetapi dalam dua puluh tahun terakhir mereka berhasil meningkatkan pertumbuhan mereka hingga enam persen. Sebuah bukti dari revitalisasi di sektor swasta. Kini kedua negara itu banyak dipelajari sebagai sasaran investasi asing. Afrika Selatan juga termasuk dalam kategori ini karena peran sektor swastanya, tetapi ia masih jauh dari kemampuan penuhnya untuk menarik investasi asing dalam jumlah besar Manfaat globalisasi dinikmati secara terbatas oleh negara-negara dalam kategori di atas.
2. ***Countries on an upward trajectory***. Negara-negara dalam tipologi ini adalah negara-negara yang memiliki rekor baik dalam pertumbuhan,

tetapi tidak mampu bertahan lama dalam program reformasi ekonomi dan politiknya karena birokrasi dan sektor swasta yang tidak maksimal dalam kinerja mereka. Sistem infrastruktur mereka juga kurang baik dan karena itu mereka memiliki kemampuan terbatas untuk menikmati manfaat dari globalisasi. Negara-negara Afrika yang masuk dalam tipologi ini adalah: Benin, Madagaskar, Senegal dan Tanzania.

3. **Large, poorly performing countries.** Republik Demokratik Kongo, Ethiopia, Nigeria dan Sudan masuk dalam kategori ini. Negara-negara ini memiliki jumlah populasi yang masif yang membuat ekonomi mereka tumbuh lambat. Pendapatan per kapita mereka di bawah rata-rata standar pendapatan negara-negara Afrika pada umumnya. Bukan hanya itu, selain konflik, mereka juga tidak memiliki komitmen pada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, meskipun mereka mampu menarik investasi asing. Tetapi investor tertarik hanya karena sumber-sumber alam yang dimiliki oleh negara-negara itu.
4. **Poorly performing countries.** Negara-negara dalam kategori ini adalah negara-negara yang menurut standar internasional memiliki catatan buruk dalam hal *governance* dan pendapatan per kapita riil mereka hampir mendekati nol. Negara-negara ini tidak sampai kolaps, tetapi mengalami kelambanan dalam pertumbuhan institusi-institusi ekonomi. Burkina Faso, Kamerun, Malawi, Rwanda dan Zambia masuk dalam kategori ini. Kelambanan dalam pertumbuhan ekonomi juga disebabkan karena faktor ekologi.
5. **Countries in collapse.** Afrika memiliki negara-negara yang berada diambang kolaps secara institusional. Selain pendapat per kapitanya rendah, miskin, negara-negara itu juga tidak memiliki kemampuan untuk menciptakan *good governance* dalam standar Afrika sekalipun. Karena itu mereka dinilai tidak memiliki kesempatan untuk membangun di masa depan dan pembangunan bahkan tidak menjadi bagian dari agenda nasional. Untuk jangka pendek, yang mereka harapkan secara maksimal hanyalah mencegah agar mereka tidak kolaps secara institusional dan mempersiapkan pra-syarat bagi pembangunan. Republik Afrika Tengah, Cote d'Ivoire, Guinea Liberia, Sierra Leone, Somalia dan Zimbabwe masuk dalam kategori ini.

6. *Oil producing countries*. Minyak dapat berperan sebagai faktor yang dapat membuat perbedaan dalam pertumbuhan ekonomi negara. Negara-negara seperti Angola, Cape Verde, Guinea Ekuatorial dan Gabon memang memiliki tingkat pertumbuhan tinggi karena faktor minyak. Tetapi mereka dinilai tidak akan berkembang pesat kecuali mereka secara radikal meningkatkan kinerjanya dalam hal *governance*. Nigeria juga negara produsen minyak, tetapi tidak seperti negara-negara yang disebut terdahulu, Nigeria memiliki populasi yang lebih besar.

Survey di atas menunjukkan bahwa negara-negara dalam kategori berbeda akan memiliki prospek pembangunan yang berbeda pula. Mungkin hanya negara-negara dalam kategori pertama dan kedua (*high performers* dan *upward trajectory*) yang memiliki persyaratan domestik untuk memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh ekonomi global. Negara-negara dalam kategori lainnya sepertinya harus melakukan reformasi domestik (dalam berbagai bidang) secara signifikan sebelum mereka dapat menikmati pertumbuhan secara normal. Negara-negara produsen minyak memiliki prospek untuk tumbuh. Tetapi itu hanya karena faktor minyak. Untuk negara dalam kategori *poorly performing*, globalisasi dilihat sebagai ancaman yang membuka ruang untuk kegiatan-kegiatan seperti lalu lintas narkotik dan penyelundupan senjata. Afrika secara keseluruhan dinilai tidak mampu melakukan pembangunan tanpa bantuan asing secara masif. Bukan hanya itu. Afrika juga semakin terfragmentasi ke dalam beberapa kategori, dan hanya dengan memahami esensi dari tipologi itu seseorang akan mengetahui tantangan dan peluang yang ditawarkan oleh globalisasi.

Politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Afrika di masa mendatang hendaknya juga dibangun atas dasar pemahaman mengenai tipologi di atas dan konsekuensinya terhadap pertumbuhan kawasan Afrika secara keseluruhan. Hanya dengan cara seperti itu mungkin Indonesia dapat membayangkan bagaimana politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika harus dirancang untuk jangka panjang, kemana orientasinya dan mengapa harus direvitalisasi.

Kemitraan yang Setara, tapi Selektif

Hubungan Indonesia dengan kawasan Afrika memiliki sejarah panjang. Hubungan itu dibangun atas dasar kepentingan mereka bersama untuk

menciptakan lingkungan dunia yang lebih aman, sejahtera dan adil.¹¹ Indonesia memperoleh kredit karena kepeloporannya memperjuangkan kepentingan negara-negara berkembang di kawasan Asia Afrika. Kepeloporan itu menjadi modal awal Indonesia untuk merintis sebuah kemitraan yang bukan hanya berfungsi sebagai pijakan kerjasama dengan kawasan Afrika, tetapi juga sebagai sebuah strategi untuk mencapai tujuan-tujuan jangka panjang. Melalui kemitraan dengan negara-negara Afrika ini Indonesia memperoleh kepercayaan untuk menjadi bagian dari proses pembangunan (ekonomi) negara-negara Afrika. Era globalisasi memberi ruang lebih besar lagi kepada Indonesia untuk hadir di kawasan Afrika secara lebih teratur, terutama di saat Afrika memerlukan bantuan untuk mendukung program-program reformasi mereka. Tuntutan demikian muncul di saat sebagian orang menilai bahwa “kehadiran” Indonesia di kawasan Afrika berkurang.

Hubungan Indonesia dengan kawasan Afrika harus mengacu kepada prinsip bahwa Deplu Indonesia berkepentingan untuk melihat kawasan itu tetap sebagai bagian dari politik luar negerinya dan sebagai kawasan dari mana dan melalui mana kepentingan-kepentingan Indonesia diartikulasikan. Indonesia harus siap untuk melibatkan diri secara global¹², termasuk dalam urusan-urusan Afrika, apalagi globalisasi bukan hanya membuka peluang “emas” untuk Indonesia, tetapi juga mendorong persaingan yang lebih ketat di kawasan antara kekuatan-kekuatan ekonomi global. Ini berarti bahwa Indonesia membutuhkan sebuah rencana jangka panjang dan orientasi politik luar negeri yang lebih jelas.

Revitalisasi politik luar negeri Indonesia di Afrika diperlukan jika misalnya para pelaksana politik luar negeri melihat kenyataan bahwa apa yang dilakukan Indonesia di Afrika tidak mencapai sasaran. Tetapi ini tidak mutlak menjadi alasan perlunya revitalisasi. Kalau China dan India saja merevitalisasi politik luar negerinya di Afrika dengan ekspansi diplomasi ekonomi untuk memperkuat pengaruhnya di kawasan¹³, maka Indonesia sebenarnya juga perlu melakukan hal yang sama ketika negara-negara Afrika sedang berada dalam proses mencari sumber bantuan. Keputusan untuk merevitalisasi politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Afrika, jika ini memang harus dilakukan, harus dilihat dari perspektif kebutuhan Indonesia

¹¹ Lebih lanjut lihat *Asia Africa Towards the First Century*, Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 2005.

¹² Lihat Bab 1 “Indonesian Foreign Policy, Strategies and Implementation,” dalam *Asia Africa Towards the First Century*.

¹³ Lihat Kerangka Acuan PKA-Politik Luar Negeri RI-Afrika, Mei 2008.

untuk mendapatkan “nilai lebih” daripada yang bisa didapatkan sekarang ini. Artinya, ketika pertumbuhan ekonomi Afrika (secara total) mencapai 6,75 persen, misalnya, maka kondisi demikian ini sebenarnya merupakan signal awal bahwa iklim investasi di kawasan itu relatif kondusif. Ini merupakan momentum tepat bagi Indonesia untuk menjajagi perluasan pasar dan investasi, khususnya di negara-negara yang masuk dalam kategori *high performers* dan *upward trajectory*. Di sini Indonesia harus siap bersaing dengan kekuatan ekonomi global yang mungkin juga memiliki intensi yang sama di negara-negara dalam kedua kategori itu, dan karena itu Indonesia harus memiliki modalitas yang lebih kuat.

Revitalisasi, orientasi dan strategi politik luar negeri Indonesia di kawasan Afrika bukan hanya dibutuhkan, tetapi juga suatu keharusan dan kesemuanya itu harus dilihat dalam konteks perubahan-perubahan yang terjadi di kawasan Afrika.

Jika Indonesia berfikir untuk juga “bermain lebih jauh lagi” di negara-negara di luar dua kategori itu (misalnya kategori *large poorly performing countries*, *poorly performing countries* dan *countries in collapse*), maka Indonesia mungkin bisa berfikir untuk menggunakan kekuatan lunaknya. Negara-negara dalam kategori ini kebanyakan masih diwarnai oleh konflik konstan. Karena itu, jika mau bisa saja Indonesia, dalam konteks revitalisasi ini, menerapkan *soft power diplomacy* di negara-negara dalam tiga kategori itu untuk membantu mengatasi konflik-konflik di sana. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mengatakan bahwa Indonesia harus menggunakan independensi dan aktifismenya untuk berperan sebagai *peacemaker*, *confidence builder*, *problem solver* dan *bridge-builder*.¹⁴

Revitalisasi politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Afrika juga harus mempertimbangkan faktor pendukung revitalisasi itu sendiri dan “infrastruktur” politik luar negeri Indonesia. Pemahaman mengenai kondisi terkini dan di masa depan dari kawasan Afrika saja tidak cukup untuk membuat politik luar negeri Indonesia di Afrika menjadi lebih efektif. Indonesia juga perlu memahami spektrum hubungan kekuatan-kekuatan

¹⁴ Lihat catatan kaki 12.

ekonomi global (misalnya China, India, Amerika Serikat atau EU) dengan Afrika. Pemahaman mengenai spektrum hubungan itu adalah untuk mengetahui titik lemah hubungan antara mereka, untuk mengetahui apa yang mereka tidak lakukan terhadap Afrika dan untuk mengetahui negara-negara mana saja yang menjadi target atau bukan target dari kerjasama mereka. Di sinilah esensi dari sebuah persaingan. Hanya dengan cara demikian mungkin Indonesai akan mendapat “nilai lebih” dari proses revitalisasi ini. Revitalisasi ini juga harus didukung oleh birokrasi yang kuat, diplomat handal dan paham soal Afrika dan *market intelligence* untuk meraih peluang pasar lebih besar di kawasan Afrika.

Revitalisasi saja tidak cukup jika Indonesia ingin memperoleh hasil maksimal dari hubungannya dengan kawasan Afrika. Selain karena telah berubah akibat globalisasi, setidaknya untuk beberapa negara Afrika tertentu, negara-negara Afrika juga telah semakin menyadari pentingnya prakarsa kolektif untuk mengatasi masalah-masalah bersama kawasan. NEPAD atau *New Partnership for African Development* (dibentuk tahun 2005) adalah sebuah bukti kolaborasi baru Afrika abad 21 ini. Prakarsa kolektif ini mendapat dukungan penuh dari Jepang, Amerika Serikat dan Eropa,¹⁵ sebuah dukungan yang di dalamnya tersirat unsur persaingan antara mereka. Dengan pola-pola baru kerjasama Afrika seperti ini, sesuatu yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Indonesia memperoleh kesempatan untuk menjadi bagian dari proses pembangunan kawasan Afrika, meskipun Indonesia tidak secara formal bagian dari kolaborasi itu. Karena itu, selain revitalisasi, Indonesia juga perlu melakukan re-orientasi politik luar negerinya terhadap Afrika. Kalau dulu hubungan Indonesia dengan Afrika diarahkan untuk membangun solidaritas internasional dengan mengesampingkan kepentingannya sendiri (*self abnegation*),¹⁶ maka kini dengan sikap dan kebijakan negara-negara Afrika yang lebih pragmatis, terbuka dan karena tantangan yang muncul dari globalisasi, orientasi politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika hendaknya ditunjukkan pada aspek *welfare* (antara lain mencakup kemakmuran dan pembangunan ekonomi) negara-negara Afrika, dan aspek *prestige*. Aspek *prestige* itu lebih banyak merujuk bukan kepada negara sasaran di Afrika,

¹⁵ Eropa bahkan telah membentuk mekanisme kerjasama regionalnya dengan Afrika dalam bentuk *African-EU Strategic Partnership* tahun 2007. Diplomasi multilateral Afrika juga dilakukan terhadap China dalam bentuk *China-African Summit*. Isu pembangunan Afrika juga menarik perhatian Jepang yang kemudian mengambil inisiatif menyelenggarakan *Tokyo International Conference on African Development*.

¹⁶ Mengenai *self-abnegation* dalam konteks hubungan internasional, lebih lanjut lihat Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1962).

tetapi kepada upaya Indonesia untuk “memperoleh kembali” kehadirannya di kawasan yang sempat hilang untuk beberapa dasawarsa.¹⁷ Melalui orientasi yang demikian ini dan jika dilaksanakan secara konstan dan konsisten, Indonesia, di kawasan Afrika, bukan hanya akan mendapatkan pengakuan yang lebih besar akan perannya di kawasan, tetapi juga penghormatan dan *honor* dan status.¹⁸

Seperti halnya revitalisasi, orientasi politik luar negeri Indonesia di Afrika ini juga harus memperhatikan tipologi negara-negara Afrika. Semua negara Afrika dalam enam tipologi di atas kelihatannya “layak” menjadi *destination* dari politik luar negeri Indonesia. Indonesia tidak boleh membatasi dirinya hanya kepada satu atau dua negara saja dalam tipologi tertentu. Semua negara dalam ke enam tipologi di atas memasukkan *welfare* dalam program pembangunannya, dan itu sebabnya mengapa Indonesia hendaknya tidak diskriminatif dalam memberikan bantuannya. Lebih dari itu, jika Indonesia “hadir” secara berkelanjutan dan mampu memobilisasi seluruh potensinya di semua negara dalam tipologi di atas, maka Indonesia akan mendapatkan pengakuan, penghormatan dan status dari negara-negara tersebut. Tetapi kejelasan orientasi¹⁹ politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Afrika pada akhirnya juga akan ditentukan oleh pandangan pemimpin Indonesia sendiri mengenai bagaimana pemerintah, dalam hal ini Deplu, harus bertindak di kawasan tersebut.

Faktor lain yang juga akan mempengaruhi, kalau bukan menentukan, orientasi politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika adalah kepekaan atau ketidakpekaan pemimpin Indonesia mengenai perubahan-perubahan yang terjadi di kawasan Afrika. Jika saja perubahan lingkungan itu menuntut perubahan radikal dalam program-program pembangunan negara-negara Afrika, tentu untuk tujuan yang positif, maka pemimpin Indonesia dituntut kepekaannya untuk memahami apa yang menjadi kebutuhan negara-negara Afrika itu. Di sini pula Indonesia mendapat kesempatan untuk menawarkan program bantuannya, tentu sambil bersaing dengan kekuatan-kekuatan ekonomi global lainnya.

¹⁷ Lihat Kerangka Acuan PKA- Politik Luar Negeri RI-Afrika, Mei 2008.

¹⁸ Diskusi mengenai *honor*, status, pengakuan dan penghormatan dalam studi hubungan internasional, lihat lebih lanjut Richard Rosecrance, *International Relations: Peace or War?* (New York: McGraw Hill, 1973).

¹⁹ Diskusi mengenai orientasi politik luar negeri, lihat lebih lanjut Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann dan Joed D. Hagan, “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior,” dalam Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr dan James N. Rosenau, *New Direction in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987).

Aspek lain dari politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika yang juga perlu disorot adalah strategi. Strategi politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Afrika ditentukan bukan hanya oleh kejelasan sasaran, tetapi juga kemampuannya membaca lingkungan yang berubah. Dua faktor ini setidaknya akan membentuk persepsi pemimpin Indonesia mengenai bagaimana seharusnya strategi politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika itu dirancang.

Globalisasi secara tidak disadari telah merubah perspektif Afrika mengenai hubungan internasional mereka. Globalisasi pulalah yang membuka kesempatan untuk negara-negara di luar kawasan untuk “bermain” lebih dalam dan lebih lama lagi di kawasan. Di era globalisasi ini, Afrika kelihatannya terlalu penting untuk diabaikan, jika Indonesia ingin memanfaatkan potensi ekonomi dan “kondisi baru” Afrika yang muncul akibat perubahan-perubahan pada tingkat global itu. Strategi politik politik Indonesia terhadap Afrika harus memasukkan perkiraan-perkiraan mengenai dampak “lingkungan baru” di Afrika itu terhadap tujuan-tujuan politik Indonesia di kawasan khususnya dan terhadap posisi dari kekuatan ekonomi global di kawasan umumnya. Strategi yang demikian itu akan sangat membantu Indonesia memahami beberapa hal, antara lain sebagai berikut: (1) arah perkembangan kawasan dan sikap negara-negara Afrika secara individu terhadap perkembangan tersebut; (2) kebijakan baru di kawasan, jika ada, dari negara-negara kekuatan ekonomi global; (3) peluang pasar; dan (4) program-program ekonomi baru kawasan; dan (5) isu-isu keamanan baru.

Pelaksanaan strategi Indonesia di kawasan Afrika tidak akan memberi hasil maksimal untuk kepentingan Indonesia, kecuali Deplu melibatkan aktor-aktor lain di luar Deplu yang juga peduli terhadap kepentingan Indonesia di Afrika dan strategi itu didukung oleh birokrasi Deplu yang kuat.

Bagian penting lainnya dari strategi Indonesia di Afrika adalah menentukan negara-negara mana saja di kawasan yang potensial menjadi *entry point* dari mitra dagang (*entry point trading partner*) dan membuka peluang untuk mengeksport kembali produk-produk Indonesia ke negara-negara kawasan lainnya di Afrika. Indonesia juga perlu memperluas spektrum hubungannya dengan lembaga-lembaga yang telah ada di kawasan Afrika, misalnya *Southern African Development Community* (SADC), atau menggunakan lembaga *New Asia Africa Strategic Partnership* (NASSP) sebagai media dari mana dan melalui mana kepentingan-kepentingan jangka panjang Indonesia di kawasan diwujudkan.

Penutup: Rekomendasi Kebijakan

Kedekatan sosio-historis Indonesia dengan Afrika membenarkan Indonesia untuk memberi perhatian kepada perkembangan kawasan Afrika. Dampak globalisasi terhadap kawasan Afrika mendorong Indonesia untuk memperhatikan perkembangan kawasan itu secara lebih teratur. Indonesia juga menyaksikan kecenderungan-kecenderungan baru di Afrika, tapi kecenderungan itu tidak mengakhiri isu-isu klasik kawasan seperti kemiskinan, konflik dan kelaparan. Dengan globalisasi sekalipun, Afrika tetap menampilkan cerita “lama” dan “baru”. Meskipun demikian, itu tidak membuat Indonesia mengabaikan profil Afrika yang seperti itu dari politik luar negerinya. Politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika kini bahkan dituntut untuk lebih inovatif, pro-aktif dan kreatif di saat Afrika kini dan di masa depan membutuhkan kerjasama internasional secara berkelanjutan.

Indonesia, yang dinilai kehadirannya di kawasan Afrika menurun dalam sepuluh tahun terakhir ini,²⁰ dapat menjadi bagian penting dalam proses pembangunan Afrika, baik itu melalui mekanisme bilateral maupun multilateral. Kepentingan primer Indonesia di kawasan tidak berubah, yaitu kerjasama. Tetapi globalisasi dan hasil survey yang “memunculkan” enam kategori negara Afrika mendorong Indonesia untuk merevitalisasi dan merumuskan kembali politik luar negerinya terhadap Afrika. Proses ini dengan sendirinya mengharuskan Indonesia merumuskan strategi jangka panjangnya di Afrika.

Beberapa rekomendasi kebijakan untuk Indonesia yang dibuat atas dasar pemahaman mengenai sejarah masa lalu hubungan Indonesia dengan Afrika, survey mengenai kondisi Afrika sekarang ini dan prospek hubungan Indonesia-Afrika di masa depan, yaitu: Memperluas spektrum kerjasama Indonesia dengan negara-negara Afrika kunci, tanpa intensi untuk mengabaikan negara-negara Afrika lainnya yang tidak masuk dalam kategori kunci; Mempertegas kembali alasan fundamental hubungan antara Indonesia dan Afrika, yaitu: tanpa pamrih (*sincerity*), solidaritas, kerjasama dan pembangunan bersama (*common development*).

Politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika perlu memunculkan komitmen untuk merubah paradigma pembangunan, yaitu dari paradigma pembangunan konvensional ke paradigma pembangunan yang berorientasi kepada pembangunan yang berkelanjutan menuju kawasan Afrika yang bebas

²⁰ Lihat Kerangka Acuan PKA, Politik Luar Negeri Indonesia-Afrika, Mei 2008.

kemiskinan. Sasarannya adalah, tetapi tidak terbatas kepada, negara-negara yang masuk dalam tipologi tiga, empat dan lima. Hubungan Indonesia dengan Afrika yang semakin kuat, baik secara bilateral maupun melalui mekanisme NASSP, bukanlah sebuah kebetulan. Itu mencerminkan kenyataan bahwa Indonesia membutuhkan Afrika dan Afrika bahkan membutuhkan Indonesia lebih banyak (saling membutuhkan). Karena itu, ekspansi kerjasama Indonesia dengan Afrika di masa depan adalah sesuatu yang imperatif.

Mempertahankan kesetaraan dalam kemitraan Indonesia dengan Afrika adalah penting, tetapi itu tidak membatasi Indonesia untuk memilih negara-negara Afrika tertentu yang potensial meningkatkan dan memperkuat kehadiran Indonesia di kawasan.

Afrika memang masuk dalam kategori kawasan termiskin di dunia, tetapi ia memiliki aspirasi terkuat dalam hal solidaritas dan persatuan. Indonesia dapat memasukkan dan menggunakan sentimen semacam itu dalam politik luar negerinya terhadap Afrika untuk mendapatkan pengakuan dan penghormatan yang lebih tinggi. Mungkin dengan cara demikian Indonesia dapat “melanggengkan” kehadirannya di kawasan Afrika. Memperluas operasi *intelligence marketing* Indonesia di Afrika antara lain untuk mencari peluang pasar dan investasi yang lebih besar. Menerapkan diplomasi kekuatan lunak secara lebih terfokus dan tidak terbatas hanya kepada negara-negara Afrika kunci. Memperbaharui kepentingan Indonesia terhadap Afrika sejalan dengan semakin luasnya kehadiran kekuatan-kekuatan ekonomi global di kawasan.

Indonesia perlu menjajagi kemitraan strategis secara bilateral dengan negara-negara Afrika tertentu, walaupun bukan negara kunci, sebagai instrumen untuk mempromosikan kepentingan nasional Indonesia, sekaligus sebagai pilar “permanen” kehadiran Indonesia di kawasan. Dengan keunggulan yang dimiliki, Indonesia harus membuka pintu Afrika seluas mungkin agar ia dapat memberi kontribusi secara berarti kepada kemakmuran dan pembangunan Afrika. Memperbaharui kepentingan Indonesia terhadap Afrika adalah penting dan dinilai realistis hanya jika proses ke arah pembaharuan itu juga melibatkan upaya revitalisasi, re-orientasi dan strategi politik luar negeri Indonesia terhadap Afrika.

Daftar Pustaka

Buku

- Arbab Farah(200&) "China-Africa Interaction: Prospects for a Strategic Partnership" *Strategic Studies*, Vol.27, No.3.
- Herman Margaret Charles F. Hermann dan Joed D, Hagan "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior," dalam Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr dan James N. Rosenau, *New Direction in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987).
- Jemadu Aleksius dan I. Wibowo "Kepentingan Negara-negara k
- Kamini Krishna (2007) "Is International Aid the Panacea for Africa's Problems?" *World Affairs*, Vol.11, No.3.
- Mazzitelli Antonio (2007) "Transnational Organized Crime in West Africa: the additional challenge," *International Affairs*, Vol. 83/6
- Richard Rosecrance (1973) "International Relations: Peace or War ?" New York: McGraw Hill, 1973).
- Wollfers Arnold (1962) "Discord and Collaboration" (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Williams Paul (2007) "Thinking about security in Arica," *International Affairs*, Vol. 83/6

Artikel

- "Indonesian Foreign Policy, Strategies and Implementation," dalam "Asia Africa Towards the First Century".
- Kerangka Acuan PKA, Politik Luar Negeri Indonesia-Afrika, Mei 2008.
- kerangka acuan PKA-Politik Luar Negeri RI-Afrika, Juni 2008.
- Kerangka Acuan PKA "Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia terhadap Afrika Dalam Persaingan Ekonomi Global.
- "African-EU Strategic Partneship" 2007
- "Asia Africa Towards the First Century", Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 2005.

Website

- <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/011901.htm>.
- http://globalization.icaap.org/content/v2.1/01_akindele_etal.html.
- <http://www.sis.gov.eg/En/History/>.